

**Primo e Secondo rapporto della Svizzera
concernente l'attuazione della Convenzione
sull'eliminazione di ogni discriminazione nei
confronti della donna (CEDAW)**

Distribuzione:

Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
Schwarztorstrasse 51
3003 Berna

Tel. 031 322 68 43 Fax 031 322 92 81
e-mail: ebg@ebg.admin.ch
www.equality-office.ch

Berna, dicembre 2001

**PRIMO E SECONDO RAPPORTO DELLA SVIZZERA CONCERNENTE
L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE SULL'ELIMINAZIONE DI OGNI
DISCRIMINAZIONE NEI CONFRONTI DELLA DONNA**

INDICE

<u>INTRODUZIONE</u>	9
<u>ARTICOLI 1 A 4 CEDAW: PARITÀ DI DIRITTI, DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE E PARITÀ TRA DONNA E UOMO NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO SVIZZERO: I PRINCIPI</u>	10
<u>A.) Panoramica delle basi legali (in relazione all'art. 2 lett. a e b CEDAW)</u>	10
<u>L'articolo 8 della nuova Costituzione federale</u>	10
<u>Il principio generale della parità di diritti (art. 8 cpv. 1 Cost.)</u>	10
<u>Il principio di non discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.)</u>	11
<u>Il principio dell'uguaglianza tra i sessi (art. 8 cpv. 3 Cost.)</u>	12
<u>Gli impegni internazionali della Svizzera</u>	14
<u>La parità di diritti e il divieto di discriminazione negli ordinamenti giuridici cantonali</u>	16
<u>B.) Protezione giuridica da atti discriminatori (art. 2 lett. c CEDAW)</u>	16
<u>Possibilità di invocare direttamente il divieto di discriminazione</u>	16
<u>Agevolazioni nell'attuazione delle pretese di uguaglianza nella vita professionale</u>	17
<u>Agevolazioni procedurali previste per le donne che sono vittime di un atto di violenza</u>	18
<u>C.) Divieto di discriminazione per le autorità statali (art. 2 lett. d CEDAW)</u>	18
<u>Applicabilità diretta dell'art. 8 cpv. 3 Cost.</u>	18
<u>Misure della Confederazione</u>	18
<u>Misure dei cantoni</u>	19
<u>Politica della parità promossa dalla Svizzera a livello internazionale</u>	20
<u>D.) Misure per eliminare la discriminazione da parte di persone, organizzazioni o enti (art. 2 lett. e CEDAW)</u> ..	21
<u>E.) Misure atte a modificare o abrogare la legislazione e la prassi discriminatorie (art. 2 lett. f CEDAW)</u>	21
<u>Breve panoramica delle revisioni legali rilevanti degli ultimi anni</u>	21
<u>Integrazione della prospettiva di genere nelle istituzioni pubbliche</u>	22
<u>Analisi e statistica</u>	24
<u>Informazione, sensibilizzazione e mobilitazione dell'opinione pubblica</u>	25
<u>F.) Abrogazione delle disposizioni penali discriminatorie (art. 2 lett. g CEDAW)</u>	25
<u>G.) Misure temporanee speciali nel diritto svizzero (art. 4 CEDAW)</u>	26

<u>H.) Lotta contro la discriminazione della donna in situazioni particolari</u>	26
<u>I.) Lotta contro la violenza nei confronti delle donne</u>	27
<u>Situazione attuale</u>	27
<u>Misure della Confederazione</u>	30
<u>Misure dei cantoni</u>	34
<u>Iniziative non governative</u>	35
<u>ARTICOLO 5 CEDAW: PREVENZIONE ED ELIMINAZIONE DEI RUOLI STEREOTIPATI</u>	35
<u>ARTICOLO 6 CEDAW: ABOLIZIONE DELLA TRATTA DELLE DONNE E DELLO SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE</u>	36
<u>A.) Prostituzione e tratta delle donne in Svizzera</u>	36
<u>B.) Misure prese dalla Confederazione e dai cantoni a vari livelli</u>	37
<u>Misure giuridiche e di polizia</u>	37
<u>Opera di sensibilizzazione del gruppo di lavoro “Tratta delle donne, turismo sessuale e prostituzione”</u>	39
<u>Misure di protezione per le artiste straniere di locali notturni</u>	39
<u>Misure contro l’attività dei passatori</u>	40
<u>ARTICOLO 7 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE NELLA VITA POLITICA E PUBBLICA</u>	41
<u>A.) Diritto generale di voto e di eleggibilità (art. 7 cpv. 1 CEDAW)</u>	41
<u>B.) Donne e uomini nelle cariche e nelle funzioni politiche e pubbliche</u>	42
<u>La situazione attuale: sottorappresentanza femminile</u>	42
<u>Misure per promuovere la partecipazione politica delle donne</u>	49
<u>Misure per migliorare l’accesso delle donne all’amministrazione</u>	49
<u>Partecipazione politica e quote femminili</u>	50
<u>C.) Collaborazione delle donne e degli uomini in seno alle organizzazioni non governative che si occupano della vita pubblica (art. 7 lett. c CEDAW)</u>	52
<u>Integrazione delle donne nelle organizzazioni non governative che partecipano alla vita pubblica</u>	52
<u>Partiti politici e promozione della donna</u>	53
<u>Organizzazioni femminili in Svizzera</u>	54
<u>D.) Promozione della partecipazione delle donne in altri Stati</u>	55
<u>ARTICOLO 8 CEDAW: PARITÀ DI CONDIZIONI PER LA RAPPRESENTANZA E LA PARTECIPAZIONE A LIVELLO INTERNAZIONALE</u>	55
<u>A.) Donne nel servizio diplomatico</u>	55

<u>B.) Donne nelle delegazioni incaricate delle negoziazioni bilaterali e multilaterali</u>	56
<u>C.) Donne e uomini nelle organizzazioni internazionali</u>	57
<u>D.) Donne nelle operazioni di promozione e di mantenimento della pace</u>	57
<u>ARTICOLO 9 CEDAW: PARITÀ DI DIRITTI NEL CAMPO DELLA CITTADINANZA</u>	58
<u>ARTICOLO 10 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE NEL SETTORE DELL'EDUCAZIONE</u>	59
<u>A.) Panoramica del sistema educativo svizzero</u>	60
<u>B.) Mandato costituzionale di realizzazione della parità fra donna e uomo nel campo dell'istruzione</u>	62
<u>C.) Accesso agli stessi programmi e istituti di insegnamento a tutti i livelli (art. 10 lett. a e b CEDAW)</u>	62
<u>Situazione di fatto e situazione giuridica</u>	62
<u>Misure della Confederazione e dei cantoni</u>	65
<u>D.) Eliminazione degli stereotipi sui ruoli femminili e maschili a tutti i livelli (art. 10 lett. c CEDAW)</u>	67
<u>E.) Accesso alle borse e altre sovvenzioni di studio (art. 10 lett. d CEDAW)</u>	69
<u>F.) Accesso ai programmi di educazione permanente e di alfabetizzazione (art. 10 lett. e CEDAW)</u>	70
<u>G.) Tasso femminile d'abbandono degli studi (art. 10 lett. f CEDAW)</u>	72
<u>H.) Possibilità di partecipare attivamente alle attività sportive (art. 10 lett. g CEDAW)</u>	72
<u>I.) Accesso alle informazioni nel campo della salute e della pianificazione familiare</u>	72
<u>J.) Categorie di donne particolarmente svantaggiate</u>	73
<u>Donne invalide</u>	73
<u>Migranti</u>	73
<u>K.) Applicazione degli obiettivi dell'art. 10 CEDAW nella cooperazione svizzera allo sviluppo</u>	73
<u>ARTICOLO 11 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE NELLA VITA PROFESSIONALE</u>	74
<u>A.) Parità di diritto al lavoro (art. 11 cpv. 1 lett. a CEDAW)</u>	74
<u>B.) Panoramica generale delle basi giuridiche rilevanti</u>	75
<u>Diritto costituzionale alla parità salariale</u>	75
<u>Legge sulla parità dei sessi</u>	75
<u>Legge sul lavoro</u>	77

<u>Diritto del contratto di lavoro</u>	78
<u>C.) Accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro e perfezionamento (art. 11 cpv. 1 lett. a, b e c CEDAW)</u>	78
<u>Situazione di fatto</u>	78
<u>Misure della Confederazione e dei cantoni</u>	83
<u>D.) Il caso specifico delle molestie sessuali sul posto di lavoro</u>	85
<u>E.) Remunerazione (art. 11 cpv. 1 lett. d CEDAW)</u>	86
<u>Situazione di fatto</u>	86
<u>Misure della Confederazione</u>	88
<u>Giurisprudenza del Tribunale federale in materia di parità salariale</u>	88
<u>F.) Diritto alla sicurezza sociale (art. 11 cpv. 1 lett. e CEDAW)</u>	89
<u>Panoramica del sistema di sicurezza sociale</u>	89
<u>Prestazioni per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità</u>	89
<u>Assicurazione malattia e assicurazione infortuni</u>	94
<u>G.) Condizioni di lavoro sane e sicure (art. 11 cpv. 1 lett. f CEDAW)</u>	98
<u>H.) Divieto di licenziamento per causa di gravidanza o matrimonio (art. 11 cpv. 2 lett. a CEDAW)</u>	99
<u>Protezione contrattuale contro il licenziamento durante la gravidanza e dopo il parto</u>	99
<u>Protezione contro il licenziamento in base alla legge sulla parità dei sessi</u>	99
<u>I.) Congedo di maternità pagato (art. 11 cpv. 2 lett. b CEDAW)</u>	99
<u>Ripetuto rigetto di un'assicurazione per la maternità</u>	99
<u>Regolamentazione attuale del diritto del lavoro</u>	100
<u>Le prestazioni dell'assicurazione malattia in caso di maternità</u>	101
<u>Protezione della maternità nei cantoni</u>	101
<u>J.) Promozione dei servizi sociali necessari per sostenere la conciliabilità fra obblighi familiari e professionali (strutture di accoglienza per i figli) (art. 11 cpv. 2 lett. c CEDAW)</u>	101
<u>Sorveglianza dei figli all'esterno della famiglia</u>	101
<u>K.) Protezione delle donne incinte nel diritto del lavoro (art. 11 cpv. 2 lett. d CEDAW)</u>	103
<u>L.) Cooperazione allo sviluppo</u>	103
<u>ARTICOLO 12 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI NEL SETTORE SANITARIO</u>	104
<u>A.) Sistema sanitario a struttura federale</u>	104
<u>B.) Accesso delle donne ai servizi sanitari</u>	105
<u>Copertura nazionale in materia di servizi sanitari</u>	105

<u>Accesso ai servizi sanitari specificamente femminili</u>	105
<u>C.) Diritti della paziente</u>	108
<u>D.) Trattamento medico delle donne vittime della violenza</u>	108
<u>E.) Virus HIV/AIDS: prevenzione e trattamento</u>	109
<u>HIV/AIDS e gravidanza</u>	110
<u>Prevenzione dell'HIV/AIDS per le donne</u>	110
<u>F.) Tossicodipendenze</u>	111
<u>Droghe illegali</u>	111
<u>Consumo di tabacco</u>	111
<u>Consumo di bevande alcoliche</u>	111
<u>G.) Mortalità e morbilità</u>	112
<u>Donne</u>	122
<u>H.) Categorie particolarmente svantaggiate</u>	125
<u>Trattamento e assistenza alle donne traumatizzate provenienti da regioni in conflitto</u>	125
<u>Donne straniere</u>	125
<u>Donne anziane</u>	126
<u>Donne invalide</u>	126
<u>I.) Attuazione degli obiettivi della cooperazione svizzera allo sviluppo</u>	127
<u>ARTICOLO 13 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI IN ALTRI CAMPI DELLA VITA ECONOMICA E SOCIALE</u>	128
<u>A.) Povertà femminile</u>	128
<u>Situazione di fatto</u>	128
<u>Assistenza sociale e lotta contro la povertà</u>	129
<u>B.) Assegni familiari</u>	130
<u>C.) Accesso ai crediti</u>	131
<u>D.) Accesso alle attività ricreative, agli sport e a tutte le forme di vita culturale</u>	131
<u>Possibilità di accesso formalmente paritarie</u>	131
<u>Arte e cultura</u>	132
<u>Sport</u>	133
<u>E.) Lotta contro la povertà femminile nella cooperazione svizzera allo sviluppo</u>	134

<u>ARTICOLO 14 CEDAW: PROBLEMI PARTICOLARI DELLE DONNE DELLE ZONE RURALI...</u>	134
--	------------

<u>ARTICOLO 15 CEDAW: PARITÀ DI FRONTE ALLA LEGGE (CAPACITÀ GIURIDICA, LIBERA SCELTA DELLA RESIDENZA E DEL DOMICILIO)</u>	136
--	------------

<u>A.) Capacità giuridica</u>	136
--------------------------------------	------------

<u>B.) Legittimazione processuale</u>	137
--	------------

<u>C.) Libertà di movimento, libera scelta della residenza e del domicilio</u>	137
---	------------

<u>Cittadine svizzere</u>	137
---------------------------	-----

<u>Cittadine straniere</u>	138
----------------------------	-----

<u>ARTICOLO 16 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE NELL'AMBITO CONIUGALE E FAMILIARE</u>	140
---	------------

<u>A.) Conclusione del matrimonio (art. 16 cpv. 1 lett. a CEDAW)</u>	140
---	------------

<u>B.) Libera scelta del congiunto e libero consenso al matrimonio (art. 16 cpv. 1 lett. b CEDAW)</u>	141
--	------------

<u>C.) Assenza di effetti giuridici dei fidanzamenti e dei matrimoni tra fanciulli, registro dei matrimoni (art. 16 cpv. 2 CEDAW)</u>	141
--	------------

<u>D.) Diritti e doveri nell'ambito del matrimonio e all'atto del suo scioglimento (art. 16 cpv. 1 lett. c, e, h CEDAW)</u>	142
--	------------

<u>Diritti e doveri durante il matrimonio</u>	142
---	-----

<u>Scioglimento del regime dei beni in caso di scioglimento del matrimonio</u>	143
--	-----

<u>Scioglimento del matrimonio per divorzio</u>	143
---	-----

<u>Scioglimento del matrimonio in seguito a decesso</u>	144
---	-----

<u>E.) Diritti e doveri relativi ai figli (art. 16 cpv. 1 lett. d ed e CEDAW)</u>	144
--	------------

<u>F.) Tutela e curatela (art. 16 cpv. 1 lett. f CEDAW)</u>	145
--	------------

<u>G.) Scelta del cognome coniugale (art. 16 cpv. 1 lett g CEDAW): sulla riserva della Svizzera</u>	145
--	------------

ALLEGATO I: Indicatori concernenti i principali ambiti della vita

ALLEGATO II: Elenco dei testi legislativi determinanti

INTRODUZIONE

La Svizzera ha ratificato nel 1997 la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW). Con ciò ha assunto, fra l'altro, l'impegno internazionale di presentare regolarmente un rapporto concernente l'attuazione della Convenzione al Comitato dell'ONU per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna. Secondo le disposizioni della Convenzione, il primo rapporto deve essere presentato dopo un anno dall'entrata in vigore, i successivi ogni quattro anni (e ogniqualvolta richiesto dal Comitato). L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo ha redatto il presente rapporto in collaborazione con gli altri servizi interessati dell'Amministrazione federale.

Considerato il sistema federalistico svizzero, la Convenzione interessa importanti ambiti che sono di competenza dei cantoni e dei comuni. I cantoni hanno d'altronde partecipato all'elaborazione del rapporto rispondendo a un questionario particolareggiato e fornendo il loro parere nell'ambito di una consultazione sulla bozza del testo. Anche i partiti politici, le associazioni economiche e le organizzazioni non governative che si occupano in particolare di questioni inerenti alla parità o ai diritti umani hanno avuto modo di esprimere il proprio parere. Numerose organizzazioni hanno commentato il testo dal loro punto di vista e hanno proposto dei complementi che sono stati parzialmente considerati nel presente rapporto. L'elaborazione del rapporto ha in tal modo dato l'opportunità di approfondire i contatti con le attrici e gli attori governativi e non governativi che operano nel campo della parità e di porre le basi per un dialogo costruttivo con l'opinione pubblica svizzera in merito all'attuazione della Convenzione.

Il presente rapporto concernente l'attuazione della Convenzione in Svizzera ha fornito lo spunto per allestire una panoramica completa delle questioni relative alla parità in Svizzera e dei provvedimenti presi dalla Confederazione, dai cantoni e dai comuni in questo ambito. Le consultazioni necessarie, che hanno coinvolto una vasta cerchia di interessati, hanno richiesto molto tempo e di conseguenza hanno ritardato la presentazione del primo rapporto, dovuto già nel 1998. Nel presente rapporto viene pertanto integrato anche il secondo rapporto.

Secondo quanto prescrivono la Convenzione e il suo Comitato di controllo, il rapporto segue per principio la sistematica della Convenzione stessa. Esso illustra per ogni singolo articolo la situazione in Svizzera e i provvedimenti presi dalle autorità. Oltre ai dati statistici già integrati nel rapporto, vengono presentati in appendice dati statistici scelti sulla parità dei sessi.

ARTICOLI 1 A 4 CEDAW: PARITÀ DI DIRITTI, DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE E PARITÀ TRA DONNA E UOMO NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO SVIZZERO: I PRINCIPI

A.) Panoramica delle basi legali (in relazione all'art. 2 lett. a e b CEDAW)

L'articolo 8 della nuova Costituzione federale

1. La nuova Costituzione federale svizzera¹ è entrata in vigore il 1° gennaio 2000. Il suo obiettivo era di “aggiornare” la Costituzione federale del 1874 utilizzando un linguaggio moderno, migliorandone la sistematica e integrandovi i principi sviluppati dalla ricca giurisprudenza del Tribunale federale nell'ambito del diritto costituzionale.

- L'art. 8 cpv. 1 della nuova Costituzione (Cost.) riprende il *principio della parità di diritti* iscritto all'art. 4 cpv. 1 della vecchia Costituzione (vCost.), il quale vietava esplicitamente i privilegi fondati sull'origine aristocratica e geografica. Esso garantisce la parità di tutte le persone dinanzi agli organi dello Stato e si applica sia alla legislazione sia all'applicazione del diritto.
- L'art. 8 cpv. 2 Cost. vieta in modo esplicito le *discriminazioni*, “in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche”. Prima dell'entrata in vigore della nuova Costituzione, il divieto di discriminare a causa del sesso veniva derivato dalla parità tra donna e uomo sancita dall'art. 4 cpv. 2 vCost., nonché dal principio generale della parità dei diritti previsto all'art. 4 cpv. 1 vCost.
- L'art. 8 cpv. 3 Cost. ha ripreso, con pochi cambiamenti, la formulazione dell'art. 4 cpv. 2 vCost., il quale era stato inserito nel 1981 nella vecchia Costituzione del 1874. Nella prima frase precisa il principio della parità di diritti sancendo in modo esplicito che *uomo e donna hanno uguali diritti*. La seconda frase conferisce al legislatore il mandato esplicito di assicurarne l'*uguaglianza di diritto e di fatto* in generale, e menziona i settori dove pare particolarmente opportuno farlo (famiglia, istruzione e lavoro).

Il principio generale della parità di diritti (art. 8 cpv. 1 Cost.)

2. Secondo l'art. 8 cpv. 1 Cost. tutti sono uguali davanti alla legge. Secondo la formula del Tribunale federale, il principio della parità di diritti impone di trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse.² Un trattamento differenziato è ammissibile quando i fatti sui quali si basa sono diversi anche dal punto di vista del diritto costituzionale. Qualsiasi differenziazione nel trattamento deve essere fondata su una motivazione oggettiva che mostri per quali ragioni e in quale misura i fatti determinanti giustificano che si faccia una simile differenza. Anche obiettivi che esulano dal contesto possono giustificare una differenza di trattamento, a condizione che sia proporzionale e, soprattutto, che si possa ragionevolmente imporre alle persone svantaggiate. Inversamente, è necessario disporre di una motivazione oggettiva quando fatti diversi sono oggetto di un trattamento uguale. Dal principio della parità di diritti deriva perciò anche il dovere di assicurare alle ineguaglianze di fatto un trattamento giuridico differenziato: in questi casi la parità di trattamento giuridico comporterebbe una discriminazione indiretta.³

¹ RS 101.

² Cfr. anche DTF 124 I 289; 122 II 113; 121 II 198; 118 Ia 1.

³ Riguardo alla prassi del Tribunale federale in materia di parità di diritti si rimanda p.es. a Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, III edizione, Berna, 1999, p. 397 e segg.

3. La questione a sapere se per una distinzione giuridica sussista un motivo ragionevole che si lasci desumere dalle situazioni che necessitano una regolamentazione può trovare, in epoche diverse, delle risposte diverse a dipendenza delle idee e delle condizioni prevalenti a quel momento⁴ In questo modo si insinuano giudizi di valore che possono cambiare col tempo e che dipendono dalla visione della persona umana e del mondo che predomina. Il principio della parità giuridica è perciò caratterizzato da uno stretto nesso sistematico con l'art. 7 Cost, il quale prescrive esplicitamente dal 2000 la protezione e il rispetto della dignità della persona, si applica a entrambi i sessi e vuole assicurare a ogni persona il beneficio delle migliori opportunità di vita e di sviluppo possibili.

4. Il principio della parità di diritti lascia in particolare al legislatore la facoltà di scegliere fra varie possibili soluzioni, purché esse abbiano un fondamento oggettivo.⁵ Secondo la prassi del Tribunale federale esso lascia comunque anche spazio a *regolamentazioni cantonali diverse*. Nel loro ambito di competenze, i cantoni possono adottare regolamentazioni diverse senza in alcun modo contravvenire al principio federale della parità di diritti. Così intesa, la parità di diritti si riferisce unicamente all'ambito di competenza di una *stessa* autorità o di una stessa collettività territoriale. I cantoni possono perciò prescrivere per esempio delle condizioni di ammissione diverse alle università cantonali.⁶ Sono ammesse divergenze cantonali anche per quanto riguarda l'interpretazione del diritto federale, purché quest'ultimo lasci ai cantoni i corrispondenti margini di discrezionalità e purché le interpretazioni cantonali concrete siano suffragate da sufficienti motivi oggettivi. Le impugnative di diritto federale (segnatamente il ricorso di diritto amministrativo) servono di fatto ad assicurare un'applicazione uniforme del diritto federale, impedendone un'applicazione arbitraria o discriminatoria. Le garanzie costituzionali specifiche (p. es. il diritto costituzionale alla parità tra donne e uomini iscritto all'art. 8 cpv. 3 Cost, v. n. 6 qui sotto) oppure le disposizioni del diritto federale (p. es. la legge sulla parità tra i sessi, v. n. 15 e segg.) concorrono a rafforzare il diritto alla parità di trattamento giuridico oltre le frontiere cantonali.⁷

Il principio di non discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.)

5. Secondo l'art. 8 cpv. 2 Cost. nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche. Prima che il divieto di discriminazione venisse iscritto nella nuova Costituzione federale, il Tribunale federale derivava nella sua prassi il principio della non discriminazione della donna dal principio della "uguaglianza dei diritti tra uomo e donna". Esso utilizzava il concetto di discriminazione in un senso ampio che, in ultima analisi, coincideva con la nozione di disparità di trattamento.⁸ Secondo una recente decisione del Tribunale federale, una discriminazione ai sensi dell'art. 8 cpv.2 Cost. è data quando una persona viene trattata diversamente di fronte alla legge solo a causa della sua appartenenza a una determinata categoria che, storicamente o nella realtà sociale di oggi, è tendenzialmente emarginata o considerata inferiore. La discriminazione rappresenta pertanto una forma *qualificata* di disparità di trattamento delle persone in situazioni comparabili. Per la persona interessata essa costituisce un pregiudizio assimilabile a uno svilimento o

⁴ DTF 122 I 343; 121 I 102; 121 I 49; 114 I 1.

⁵ In merito alla ricca giurisprudenza del Tribunale federale cfr. p. es. DTF 122 I 101; 121 I 49; 121 II 198; cfr. anche Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, III edizione, Berna, 1999, p. 401 e segg.; Etienne Grisel, Egalité: les garanties de la Constitution fédérale du 19 avril 1999, Berna, 2000.

⁶ DTF 125 I 276 e segg.; 125 I 173, in particolare 179; cfr. anche 120 Ia 126, in particolare 145.

⁷ Cfr.. p. es. René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basilea/Francoforte sul Meno, 1996, n. 1299; cfr. anche Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, III edizione, Berna, 1999, p. 403 e segg.

⁸ Cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale, del 20 novembre 1996, FF 1997 I 1.

un'emarginazione, poiché si allaccia a un segno distintivo che costituisce un elemento essenziale della sua identità, segno dal quale essa può difficilmente o non può affatto separarsi. Il divieto di discriminazione contemplato dal diritto costituzionale svizzero non rende tuttavia assolutamente inammissibile qualsiasi riferimento a una caratteristica malvista (come potrebbe essere l'origine, la razza, il sesso, la lingua). Un riferimento a queste caratteristiche comporta una semplice presunzione dell'esistenza di una differenziazione inammissibile, in questo caso le disparità di trattamento che ne derivano dovranno essere giustificate in modo qualificato.⁹ Esse sono ammissibili se perseguono un obiettivo legittimo e se sono proporzionate.¹⁰

Il principio dell'uguaglianza tra i sessi (art. 8 cpv. 3 Cost.)

L'uguaglianza (art. 8 cpv. 3 prima frase)

6. Secondo l'art. 8 cpv. 3 prima frase Cost. l'uomo e la donna hanno uguali diritti. Questa disposizione sancisce pertanto il principio generale dell'uguaglianza tra i sessi e garantisce un *diritto costituzionale* direttamente applicabile e giustiziabile, il quale impegna le autorità federali, cantonali e comunali che legiferano e applicano il diritto.

7. Il principio della parità tra donna e uomo vieta per principio un trattamento differenziato delle persone in base al sesso. Derogano a questo divieto le differenziazioni previste dalla Costituzione. L'attuale Costituzione federale contiene due norme che gravano in modo diverso sulle donne e sugli uomini: secondo l'art. 59 cpv. 2 e l'art. 61 cpv. 2 sia il servizio militare che il servizio nella protezione civile sono facoltativi per le donne, mentre sono obbligatori per gli uomini (v. in merito anche n. 175 e segg.).

8. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'uomo e la donna devono per principio essere trattati in modo uguale in tutti gli ambiti, senza riguardo alle situazioni e alle concezioni sociali; ciò significa che le concezioni tradizionali dei ruoli dell'uomo e della donna non sono più determinanti giuridicamente. È escluso che si possa utilizzare l'appartenenza a un sesso come criterio idoneo a motivare delle differenziazioni giuridiche. Si ammette che vi possa essere un trattamento diverso dell'uomo e della donna solo se le differenze biologiche o "funzionali" escludono in modo assoluto la parità di trattamento. Non è per nulla chiaro se e in quale misura tali differenze "funzionali" possano effettivamente giustificare simili ineguaglianze di trattamento, e anche il principio stesso rimane controverso; nella prassi giudiziaria il criterio delle differenze "funzionali" non ha comunque assunto finora nessuna rilevanza concreta. In ogni modo, il divieto di praticare un trattamento diverso non si applica ai casi nei quali una differenza biologica esercita un influsso diretto sulla fattispecie di rilievo (p. es. nel campo della protezione della gravidanza e della maternità)¹¹.

9. Mentre la vecchia giurisprudenza del Tribunale federale attribuiva un grande peso alla parità formale, in seguito ha poi tenuto maggiormente in considerazione il divario che esiste tra la parità formale e le discriminazioni di fatto. Riguardo al divieto di lavoro notturno e domenicale previsto per le donne, esso ha per esempio ritenuto che la semplice soppressione di tale divieto avrebbe certamente permesso di ristabilire una parità formale tra i sessi. Sul piano materiale questa parità

⁹ DTF 126 II 377, consid. 6 con ulteriori rimandi. Cfr. in merito p. es. Jörg Paul Müller, Die Diskriminierungsverbote nach Artikel 8 Absatz 2 der neuen BV, in: Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für die Praxis und Wissenschaft, Berna, 2000, p. 110 e segg.; cfr. anche Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, III edizione, Berna, 1999, p. 410 e segg., 455 e segg.; Andreas Auer, Les mesures positives et l'article 4 alinéa 2 Cst., AJP/PJA 1993, n. 11, p. 1340 e segg.

¹⁰ Cfr. in merito al concetto di discriminazione in particolare anche il Secondo e terzo rapporto periodico della Svizzera al Comitato dell'ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), del maggio 2000, cifra 75 e segg.

¹¹ DTF 125 I 11, 123 I 152, 120 V 312; cfr. anche Margrith Bigler-Eggenberger, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 4 Abs. 2 BV, in: Recht 12 (1994), quaderno 1, p. 1 e segg.

avrebbe tuttavia peggiorato la situazione delle donne, poiché in tal modo non si sarebbero realizzate le condizioni che avrebbero consentito agli uomini di assumere la loro parte del lavoro domestico e di cura, né si sarebbe impedito lo sfruttamento delle donne come manodopera a buon mercato per il lavoro domenicale e notturno. Riguardo alla concretizzazione della parità effettiva, il Tribunale federale rinvia però anche alla responsabilità del legislatore, asserendo che solo lui è in grado di provvedere nel contempo alla parità formale dei sessi e alla parità effettiva nel campo del lavoro e nella sfera familiare.¹²

Il mandato esplicito conferito al legislatore di provvedere alla parità giuridica ed effettiva in tutti gli ambiti della vita (art. 8 cpv. 3 seconda frase Cost.)

10. Secondo l'art. 8 cpv. 3 seconda frase Cost. la legge assicura l'uguaglianza, di diritto e di fatto, in particolare per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro. Questa disposizione conferisce al legislatore il mandato di concretizzare il principio della parità dei sessi. Contrariamente alla versione del 1981, la seconda frase impegna esplicitamente il legislatore sia a garantire la parità giuridica, sia a promuovere la parità di fatto. Si tratta tuttavia solo di una modifica redazionale, poiché il Tribunale federale e la dottrina dominante hanno finora sempre interpretato il concetto di parità in questo senso.

11. Il mandato dell'art. 8 cpv. 3 seconda frase Cost. si rivolge al potere legislativo di ogni livello, ossia federale, cantonale e comunale. A questo proposito si noterà che il mandato legislativo non ha nessun effetto sulla ripartizione delle competenze tra Confederazione e cantoni.

12. Facendo riferimento alla parità nella famiglia e, in particolare, garantendo il diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore (terza frase), il testo costituzionale implica che il mandato di legiferare non si limita al solo ambito pubblico. Le autorità legislative lo hanno d'altronde concretizzato in vari campi del diritto pubblico e del diritto privato, come viene dimostrato dettagliatamente in seguito nel presente rapporto.

13. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'art. 8 cpv. 3 seconda frase Cost. abilita il legislatore a predisporre delle *misure positive* con lo scopo di realizzare la parità effettiva tra donne e uomini.¹³ È pertanto ammissibile e addirittura necessario prendere simili misure. La seconda frase permette così al legislatore di derogare al principio della parità formulato dalla prima frase, fintanto che le misure positive sono proporzionate all'obiettivo prefissato.

Il diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore (terza frase)

14. Secondo l'art. 8 cpv. 3 terza frase Cost. l'uomo e la donna hanno diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore. Questa disposizione garantisce esplicitamente un diritto costituzionale alla parità salariale tra uomo e donna. Tale diritto si applica non solo alle stesse prestazioni lavorative, bensì anche a un lavoro diverso, ma che abbia lo stesso valore. Il diritto costituzionale alla parità salariale si applica non solo nei confronti delle istituzioni statali, ma anche ai rapporti di lavoro del settore privato. È possibile farlo valere nei confronti dei datori di lavoro sia pubblici che privati (sul diritto alla parità salariale e la relativa giurisprudenza v. n. 312 e segg.).

I tratti essenziali della legge sulla parità dei sessi del 1996

15. La legge sulla parità dei sessi¹⁴ è entrata in vigore nel 1996 in applicazione del mandato formulato all'art. 4 cpv. 2 vCost. Essa "mira a promuovere l'uguaglianza effettiva fra donna e uomo" (art. 1 LPar) e si riferisce alla vita professionale, sia per quanto riguarda i rapporti di lavoro disciplinati dal diritto privato che per quelli disciplinati dal diritto pubblico federale, cantonale e comunale (art. 2 LPar).

¹² DTF 116 Ib 284, 298.

¹³ DTF 125 I 21, DTF 116 Ib 283

¹⁴ Legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (LPar), RS 151.1.

16. L'art 3 LPar stabilisce un divieto generale di discriminazione:

(1) “Nei rapporti di lavoro, uomini e donne non devono essere pregiudicati né direttamente né indirettamente a causa del loro sesso, segnatamente con riferimento allo stato civile, alla situazione familiare o a una gravidanza”.

(2) “Il divieto si applica in particolare all'assunzione, all'attribuzione dei compiti, all'assetto delle condizioni di lavoro, alla retribuzione, alla formazione e al perfezionamento professionali, alla promozione e al licenziamento.”

17. Le molestie sessuali sono esplicitamente considerate una discriminazione (art. 4 LPar). Per contro, la legge sulla parità dei sessi conferma che adeguati provvedimenti per la realizzazione dell'uguaglianza effettiva non costituiscono una discriminazione (art. 3 cpv. 3 LPar).

18. Le persone vittime di una discriminazione ai sensi della legge possono chiedere al tribunale o all'autorità competente di proibire una discriminazione incombente, di far cessare una discriminazione esistente, di accertare una discriminazione o di ordinare il pagamento del salario dovuto (art. 5 LPar; per i dettagli v. n. 313 e segg.).

19. La legge sulla parità dei sessi contiene inoltre varie disposizioni che dovrebbero consentire alle persone vittime di una discriminazione di *far valere più facilmente i loro diritti in materia di parità nella vita professionale* (per i dettagli v. n. 34 e segg.).

20. In virtù della legge sulla parità dei sessi la Confederazione può anche sostenere con degli *aiuti finanziari* i programmi destinati a promuovere la parità nella vita professionale, nonché i consultori che offrono consulenza alle donne e promuovono il reinserimento professionale di donne e uomini che hanno interrotto la propria attività professionale per dedicarsi a compiti familiari (artt. 14 e 15 LPar, v. in merito n. 324).

21. Da ultimo, la legge sulla parità fornisce una base legale *all'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo*, il cui mandato è quello di promuovere la parità dei sessi in tutti gli ambiti della vita e di adoperarsi per eliminare qualsiasi forma di discriminazione diretta o indiretta (art. 16 LPar).

Gli impegni internazionali della Svizzera

22. In questi ultimi anni la Svizzera ha assunto vari impegni di *diritto pubblico internazionale* in relazione all'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne. I principali sono:

23. La *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU)¹⁵ è stata ratificata dalla Svizzera nel 1974. Il suo articolo 14 vieta qualsiasi discriminazione, tra l'altro anche fondata sul sesso, riguardo ai diritti garantiti dalla Convenzione stessa.¹⁶ La Svizzera ha ratificato anche il protocollo aggiuntivo n. 7 della CEDU, ma con una riserva concernente l'art. 5, che assicura la parità dei coniugi.¹⁷ Nell'attuale legislazione svizzera lo statuto dei coniugi è in effetti ancora diverso per quanto riguarda la cittadinanza cantonale e comunale, nonché il cognome. Le revisioni che consentirebbero di ritirare questa riserva sono state respinte nel giugno 2001 dal Parlamento, in particolare a causa della regolamentazione proposta per la scelta del cognome dei figli in caso di disaccordo fra i genitori (v. n. 593). Va infine notato che le regole relative all'acquisto e alla perdita della cittadinanza svizzera non conoscono differenze riconducibili al sesso (v. n. 61, 228 e segg.).

¹⁵ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), RS 0.101, entrata in vigore per la Svizzera il 28 novembre 1974 (modificata mediante il protocollo n. 11 dell'11 maggio 1994).

¹⁶ In relazione al protocollo n. 12 della CEDU, che sancisce un divieto di discriminazione autonomo, v. sotto n. 53.

¹⁷ Cfr. in merito anche la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 22 febbraio 1994, sul caso *Burghartz c/ Svizzera*, serie A, n. 280-B.

24. Dal 1992 sono in vigore per la Svizzera i due *patti dell'ONU sui diritti dell'uomo*¹⁸. Anch'essi vietano la discriminazione delle donne. La Svizzera ha tuttavia emesso una riserva per quanto concerne l'art. 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, che sancisce un diritto generale e autonomo alla parità di diritti. Secondo questa riserva, la parità di diritti è garantita solo per quanto concerne i diritti specificati nel Patto.¹⁹

25. La *Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo*²⁰ è in vigore per la Svizzera dal 1997. L'art. 2 contiene l'esplicito divieto di discriminare in ragione del sesso. La Svizzera ha inoltre aderito a varie convenzioni universali e regionali concernenti la lotta contro le discriminazioni in senso lato.²¹

26. Alcune delle *convenzioni dell'OIL* ratificate dalla Svizzera hanno pure lo scopo di eliminare discriminazioni in contesti specifici. È in particolare il caso della Convenzione n. 100 del 29 giugno 1951 sulla parità di remunerazione per lavoro uguale tra manodopera maschile e femminile²², nonché della Convenzione n. 111 del 25 giugno 1958 concernente la discriminazione nell'impiego e nella professione.²³

27. L'Assemblea generale dell'ONU ha adottato il 6 ottobre 1999 un protocollo facoltativo alla Convenzione CEDAW, relativo a una *procedura di comunicazione individuale*. La Svizzera, che aveva partecipato ai lavori preparatori, era di principio favorevole alla creazione di questo protocollo facoltativo. Il Consiglio federale è convinto che la creazione di strumenti di controllo efficaci sia indispensabile per promuovere e imporre il rispetto dei diritti umani. La Svizzera ha dunque accettato la procedura di comunicazione individuale prevista nel quadro della Convenzione del 1984 contro la tortura. Il riconoscimento della procedura di comunicazione individuale nel quadro della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale è davanti al Parlamento per approvazione²⁴. Pertanto la firma e la ratifica del protocollo facoltativo aggiuntivo sono state iscritte nel programma di legislatura 1999-2003. Di conseguenza, ha inserito la firma e la ratifica del protocollo aggiuntivo nel suo programma di legislatura 1999-2003. Il Consiglio federale ha tuttavia rinunciato per il momento alla firma, poiché desidera studiarne meglio le possibili conseguenze per l'ordinamento giuridico svizzero. Dato che la politica della parità è in ampia misura di competenza dei cantoni, è necessario che essi vengano dapprima consultati.

¹⁸ Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (I Patto dell'ONU), RS 0.103.1, nonché il Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (II Patto dell'ONU), RS 0.103.2, entrambi approvati dall'Assemblea federale il 13 dicembre 1991 ed entrati in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992.

¹⁹ Cfr. in merito il primo rapporto del 26 giugno 1996 concernente il Patto II, n.483 e segg., e il secondo rapporto periodico del governo svizzero, del 17 settembre 1998, n. 245 e segg.; per i relativi commenti del Comitato cfr. il sito web del Dipartimento federale degli affari esteri, www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/human.html.

²⁰ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, RS 0.107.

²¹ Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, RS 0.104; Carta europea delle lingue regionali e minoritarie del 1992; Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 1995. Per i più recenti rapporti della Svizzera concernenti queste convenzioni, i quali contengono spesso anche delle considerazioni rilevanti riguardo ai sessi, cfr. il sito web del DFAE: www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/human.html.

²² Convenzione n. 100 del 29 giugno 1951 sulla parità di remunerazione per lavoro uguale tra manodopera maschile e femminile, RS 0.822.720.0, approvata dall'Assemblea federale il 15 giugno 1972 ed entrata in vigore per la Svizzera il 25 ottobre 1973.

²³ Convenzione n. 111 del 25 giugno 1958 concernente la discriminazione nell'impiego e nella professione, RS 0.822.721.1, approvata dall'Assemblea federale il 15 giugno 1961 ed entrata in vigore per la Svizzera il 13 luglio 1962.

²⁴ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 29 agosto 2001 sull'introduzione di una procedura detta di comunicazione individuale secondo l'art. 14 CERD, FF 2001 V 5307

La parità di diritti e il divieto di discriminazione negli ordinamenti giuridici cantonali

28. Come menzionato sopra, i principi della parità di diritti e della parità di trattamento sanciti dalla Costituzione federale valgono anche per la legislazione e l'applicazione delle leggi a livello cantonale e comunale. Le costituzioni di vari cantoni completano e rafforzano l'art. 8 Cost. mediante delle norme che rinviano al principio dell'uguaglianza di diritti tra uomo e donna oppure al divieto di discriminare le donne. In particolare le costituzioni dei cantoni Appenzello Esterno, Argovia, Berna, Ginevra, Giura, Neuchâtel, Ticino, Vaud e San Gallo contengono oggi – in una forma più o meno particolareggiata – il principio della parità di diritti e il divieto di discriminazione.²⁵ In altri cantoni sono in corso delle revisioni totali, nell'ambito delle quali sono oggetto di dibattito anche i divieti di discriminazione.

29. La competenza di promuovere la parità tra donna e uomo non spetta solo alla Confederazione. Alla luce dell'art. 8 cpv. 3 Cost. anche i cantoni e i comuni sono tenuti a concretizzare la parità. In vari cantoni sono perciò in vigore delle norme legali specifiche concernenti le misure destinate a promuovere la parità. Alcuni testi di legge cantonali sono nati in seguito all'introduzione della legge federale sulla parità dei sessi (LPar)²⁶ e trattano anzitutto la creazione e l'organizzazione degli uffici di conciliazione. Disposizioni rilevanti per la parità si trovano inoltre nelle legislazioni cantonali inerenti ai settori più diversi: disposizioni che, in modo diretto o in senso lato, si riferiscono alla parità tra i sessi si trovano infatti nei testi di legge sulle scuole obbligatorie e le università, sulla fiscalità o altre tasse, sulla lotta contro gli incendi e/o la polizia oppure nelle regole redazionali da applicare nei documenti ufficiali. A questo proposito vanno ricordati per esempio il principio della rappresentanza paritaria negli organi decisionali e consultivi (p. es. nel settore della formazione) oppure la promozione delle candidature femminili in seno ai servizi pubblici e alle autorità (p. es. nelle amministrazioni cantonali, nelle commissioni extraparlamentari ecc.), che si trovano in un numero relativamente elevato di testi normativi cantonali e comunali.

B.) Protezione giuridica da atti discriminatori (art. 2 lett. c CEDAW)

Possibilità di invocare direttamente il divieto di discriminazione

30. Il Tribunale federale riconosce che la parità di diritti secondo l'art. 8 cpv. 3 prima frase Cost. e il diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore sono dei diritti costituzionali. Essi possono essere invocati direttamente dinanzi alle autorità e ai tribunali cantonali e federali, in particolare nell'ambito di procedure di diritto civile, di diritto penale e di diritto amministrativo, nonché nell'ambito di ricorsi di diritto pubblico contro decreti e sentenze cantonali.²⁷ Del tutto simile è la situazione per quanto riguarda i divieti di discriminazione che la Svizzera si è impegnata a rispettare aderendo alle convenzioni internazionali menzionate sopra. Con l'adesione della Svizzera essi esplicano degli effetti giuridici immediati e possono essere invocati direttamente dagli individui nella misura in cui le autorità giudiziarie reputano che le disposizioni di diritto pubblico internazionale siano direttamente applicabili.

²⁵ La Costituzione del Canton Berna prevede per esempio all'art. 10 che ogni discriminazione fondata in particolare (...) sul sesso (...) è assolutamente vietata. L'uomo e la donna hanno uguali diritti. Hanno diritto allo stesso accesso agli istituti di formazione pubblici e alle funzioni pubbliche, nonché alla stessa formazione e a un salario uguale per un lavoro di uguale valore. Il cantone e i comuni incoraggiano la parità effettiva tra donna e uomo. L'art. 7 della Costituzione del Canton Ticino sancisce in modo esplicito, oltre all'uguaglianza tra donna e uomo, anche il diritto a una retribuzione uguale per un lavoro di pari valore.

²⁶ Legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (LPar), RS 151.1.

²⁷ In merito alle modalità v. Core document forming part of the reports of State parties: Switzerland 22/02/2001, HRI/CORE/1/Add. 29/Rev. 1, n. 46 e segg., cfr. www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/human.

31. Lo strumento del *ricorso di diritto pubblico* riveste un'importanza particolare in questo contesto: esso rappresenta uno strumento di controllo della costituzionalità, nell'ambito del quale il Tribunale federale esamina fra l'altro i ricorsi contro le autorità cantonali per violazione dei diritti costituzionali e violazione dei trattati internazionali. Nei primi anni dopo l'entrata in vigore dell'art. 4 cpv. 2 vCost., per rispetto della struttura federalista della Svizzera, il Tribunale federale si era imposto un certo riserbo per quanto riguardava il diritto cantonale anteriore al 1981, ossia all'iscrizione esplicita dell'uguaglianza dei diritti nella Costituzione federale. Intendeva così lasciare ai cantoni una specie di "termine di transizione" per adeguare la loro legislazione al nuovo principio della parità di diritti. Con la decisione del 1990 sull'introduzione del diritto di voto e di eleggibilità per le donne nel cantone Appenzello Interno, esso ha tolto questo riserbo.²⁸

32. La possibilità di sottoporre la costituzionalità delle *leggi federali* a un controllo giudiziario (e pertanto a una verifica della loro conformità al principio della parità dei diritti) è limitata. Secondo l'art. 191 Cost., le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto. Il Tribunale federale non ha la competenza per vietare l'applicazione di leggi federali anticostituzionali, tuttavia non rispetta le norme di diritto federale qualora contraddicessero gli impegni in materia di diritti umani assunti dalla Svizzera in relazione alla CEDU.²⁹

Applicabilità diretta della Convenzione

33. Non appena è entrata in vigore per la Svizzera, al pari di tutti gli altri trattati internazionali, la CEDAW è diventata parte integrante dell'ordinamento giuridico svizzero (principio del monismo). Nella misura in cui le disposizioni della Convenzione sono direttamente applicabili, i diritti che ne derivano possono essere invocati direttamente dinanzi alle autorità svizzere di ogni livello (Confederazione, cantoni, comuni). Nel messaggio concernente l'adesione alla Convenzione indirizzato al Parlamento, il Consiglio federale presume che quest'ultima abbia un contenuto ampiamente programmatico e che le sue disposizioni non siano per principio direttamente applicabili, poiché si rivolgono anzitutto alle autorità. Ma in ultima analisi spetta alle autorità chiamate ad applicare il diritto decidere se, nel caso concreto, determinate disposizioni della Convenzione possano essere invocate direttamente dinanzi al tribunale oppure no. Il messaggio non esclude tuttavia "che il Tribunale federale qualifichi almeno alcuni elementi degli articoli 9 e 15, ma anche degli articoli 7 e 16, come direttamente applicabili."³⁰

Agevolazioni nell'attuazione delle pretese di uguaglianza nella vita professionale

34. La legge sulla parità dei sessi (LPar) del 1995 contiene varie disposizioni tendenti a facilitare l'attuazione giudiziaria del principio di parità nella vita professionale. Contrariamente alla regola generale sull'*onere della prova*, secondo la quale chi chiede (attore o attrice) deve dimostrare l'esistenza della propria pretesa, l'art. 6 LPar accolla la prova al datore o alla datrice di lavoro: si presume quindi l'esistenza di una discriminazione se la persona interessata la rende *verosimile*, a meno che il datore di lavoro convenuto non sia in grado di provare il contrario (v. in merito per esempio DTF 124 II 436). Questa norma si applica all'attribuzione dei compiti, all'assetto delle condizioni di lavoro, alla retribuzione, alla formazione e al perfezionamento professionali, alla promozione o al licenziamento.

35. Le *organizzazioni* che hanno il compito di promuovere la parità tra donna e uomo oppure tutelano gli interessi delle lavoratrici e dei lavoratori possono far accertare in giudizio una

²⁸ Cfr. in merito DTF 116 Ia 359.

²⁹ DTF 125 II 420; 126 I 1; nonché DTF 125 III 209, 122 III 414. Cfr. in proposito per esempio il parere di Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, Berna, 2000, n. 1826 e segg., 1838 e segg.

³⁰ Messaggio del Consiglio federale concernente la Convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, del 23 agosto 1995, FF 1995 IV 809.

discriminazione se l'esito della procedura avrà verosimilmente ripercussioni su un gran numero di rapporti di lavoro (art. 7 LPar). Le persone la cui candidatura a un posto di lavoro non è stata considerata possono pretendere dalla datrice o dal datore di lavoro una *motivazione scritta* (art. 8 LPar). Le *disdette pronunciate per ritorsione* possono essere impugnate in tribunale. La protezione dal licenziamento vale finché dura la procedura di reclamo in seno all'azienda, la procedura di conciliazione o la procedura giudiziaria, nonché nei sei mesi successivi (art. 10 LPar).

36. La legge obbliga i cantoni a creare degli *uffici di conciliazione* che consigliano gratuitamente le parti in caso di litigi relativi ai rapporti di lavoro disciplinati dal diritto privato, aiutandole a trovare un accordo extragiudiziale (art. 11 LPar).

37. Infine, le prescrizioni particolari dell'art. 343 del Codice svizzero delle obbligazioni (CO)³¹ concernenti le controversie inerenti al diritto del lavoro si applicano anche a quelle inerenti alle discriminazioni. Per questo tipo di controversie i cantoni sono dunque tenuti a prevedere una *procedura semplice, rapida e gratuita*, e il giudice *accerta la fattispecie d'ufficio* (massima dell'officialità), valutando le prove secondo il suo libero apprezzamento. A ciò si aggiunge che i cantoni non possono escludere la procedura scritta e il patrocinio (art. 12 LPar).

38. V. in merito anche n. 327 e segg.

Agevolazioni procedurali previste per le donne che sono vittime di un atto di violenza

39. La legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV)³² ha lo scopo di migliorare la situazione della vittima in generale e la sua posizione nel procedimento penale in particolare. Benché si applichi alle vittime di entrambi i sessi, la legge si prefigge anche di migliorare la situazione delle donne lese nella loro integrità sessuale, fisica o psichica. Varie disposizioni consentono alle vittime degli atti di violenza di adire con maggiore facilità le vie legali (v. n. 101 e segg.).

C.) Divieto di discriminazione per le autorità statali (art. 2 lett. d CEDAW)

Applicabilità diretta dell'art. 8 cpv. 3 Cost.

40. Come è stato illustrato sopra, l'art. 8 cpv. 3 Cost. si applica direttamente ai rapporti tra le autorità statali a livello federale, cantonale e comunale, nonché ai privati. Come dimostra la giurisprudenza relativa a questa norma costituzionale (risp. all'art. 4 cpv. 2 vCost.), pure illustrata sopra, il divieto di discriminazione viene effettivamente applicato dai tribunali nel caso concreto a tutti i livelli d'azione statale. In importanti settori d'attività statale mancano tuttavia cifre concrete e indagini che documentino in maniera generale e in una prospettiva di genere sia la prassi seguita dalle autorità che l'impiego delle risorse pubbliche, analizzandone le ripercussioni per la parità dei sessi.

Misure della Confederazione

41. Le autorità federali hanno preso varie misure per far rispettare il divieto di effettuare atti o pratiche discriminatorie. Il presente rapporto le illustra in modo particolareggiato in relazione a ciascun campo tematico. Qui ci si accontenta di fornire alcune indicazioni.

42. Riguardo al ruolo della Confederazione in quanto *datrice di lavoro* v. n. 354 e segg.

³¹ Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice svizzero delle obbligazioni (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni), CO, RS 220.

³² Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), RS 312.5.

43. Il sistema d'imposizione della famiglia, valido per le imposte federali dirette, è stato criticato pubblicamente negli ultimi anni perché si fonda ancora sulla ripartizione tradizionale dei ruoli e non considera sufficientemente la mutata situazione socioeconomica delle famiglie in Svizzera, producendo delle ripercussioni negative soprattutto per le donne coniugate che esercitano un'attività lucrativa. Nella *riforma della tassazione dei coniugi e delle famiglie* in corso a livello federale, il Parlamento sta esaminando vari modelli di splitting dei redditi e di imposizione delle famiglie.

44. L'art. 8 cpv. 1 lett. c della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub)³³ obbliga la Confederazione a considerare nell'*aggiudicazione di commesse pubbliche* solo offerenti che garantiscono la parità salariale ai lavoratori e alle lavoratrici che forniscono prestazioni in Svizzera. L'Amministrazione, in quanto committente, ha il diritto di controllare il rispetto delle norme relative alla parità di trattamento fra donne e uomini e di pretendere delle prove in merito (art. 8 cpv. 2 LAPub). Il mancato rispetto da parte di un offerente dei principi dell'art. 8 può comportare la revoca dell'aggiudicazione oppure la sua esclusione dalla procedura (art. 11 lett. d LAPub). Tuttavia non esistono finora degli strumenti che consentano di verificare sistematicamente se le imprese offerenti rispettano la parità di trattamento; inoltre mancano anche le possibilità di ricorso contro l'aggiudicazione di una commessa non conforme al diritto.

45. Le autorità federali hanno compiuto degli sforzi per *eliminare le discriminazioni sessuali nel linguaggio*. Il decreto del Consiglio federale del 7 giugno 1993 stabilisce alla cifra 1 che per le designazioni di cariche, funzioni e professioni, nonché per i testi amministrativi che non siano indirizzati a una persona precisa (rapporti, informazioni scritte ecc.), si applicheranno nelle tre lingue ufficiali i principi della parità di trattamento linguistico, considerando comunque i mezzi linguistici esistenti. I principi della parità linguistica si applicano in particolare ai nuovi testi di legge e, nella fase iniziale, sono stati concretizzati soprattutto nella lingua tedesca.

46. Nel 1999 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale, chiamata a valutare l'efficacia dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, ha rilevato che per aumentare la consapevolezza e le competenze specialistiche in materia di parità in seno all'Amministrazione federale sarebbero state necessarie ulteriori misure da parte del Consiglio federale. La Commissione raccomandava pure al Parlamento e al Consiglio federale di illustrare in tutti i messaggi (concernenti progetti di legge) e nei rapporti quali ripercussioni avrebbero avuto i progetti proposti sulla parità fra donna e uomo (raccomandazioni 3 e 4).³⁴

Misure dei cantoni

47. La maggioranza dei cantoni ha preso delle misure – di densità e intensità variabile – per far rispettare il divieto di atti discriminatori nel loro raggio di influenza.

48. Riguardo al ruolo delle amministrazioni cantonali e comunali in quanto datrici di lavoro si rimanda al n. 360.

49. Per quanto concerne le pari opportunità nel campo degli *acquisti pubblici*, anche alcuni cantoni hanno recepito nei loro testi di legge (leggi sugli appalti pubblici, ordinanze sui concorsi pubblici ecc.), analogamente alla normativa federale in vigore (v. art. 8 della LAPub), il principio che le commesse possono essere aggiudicate solo a offerenti che garantiscano la parità di trattamento delle donne e degli uomini. Per esempio l'art. 33 cpv. 1 lett. e dell'ordinanza sui concorsi pubblici³⁵ del Canton Berna prevede l'esclusione degli offerenti che alle/ai loro dipendenti non offrono condizioni di lavoro che rispettino in particolare il principio della parità di retribuzione

³³ Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub), RS 172.056.1.

³⁴ L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo: valutazione dell'efficacia dopo dieci anni di attività, rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 18 novembre 1999.

³⁵ Submissionsverordnung vom 29. April 1998, BSG 731.21.

per l'uomo e la donna. Anche un regolamento del Canton Friburgo³⁶ prevede la possibilità di controllare le imprese offerenti per quanto riguarda il rispetto della parità di trattamento fra donne e uomini. Il Concordato intercantonale del 25 novembre 1994 sugli appalti pubblici (CIAP)³⁷, al quale fino alla fine del 1998 avevano aderito 23 dei 26 cantoni, obbliga in particolare le autorità cantonali a rispettare il principio della parità di trattamento tra donna e uomo nell'aggiudicazione delle commesse (art. 11 lett. f CIAP).

50. Al pari della Confederazione, anche vari cantoni hanno previsto delle regole riguardo alla *parità di trattamento linguistico*, in particolare per quanto concerne i documenti e le dichiarazioni ufficiali. Nella maggior parte di essi tali regole hanno assunto la forma di direttive o raccomandazioni (è il caso dei cantoni Argovia, Basilea Campagna, Friburgo, Lucerna, Svitto, Soletta e Turgovia), in altri sono state introdotte per via legislativa (p. es. il Canton Ginevra ha decretato un regolamento). In qualche raro caso la problematica è anche stata tematizzata nell'ambito di convegni, in particolare convegni di perfezionamento, organizzati all'interno dell'amministrazione (è il caso dei cantoni Argovia e Obvaldo).

Politica della parità promossa dalla Svizzera a livello internazionale

51. Nell'ambito della sua politica internazionale in favore dei diritti umani la Svizzera sostiene la convinzione che la parità di trattamento delle donne costituisca un elemento inalienabile, integrale e indissociabile dei diritti umani in generale.

52. La Svizzera sostiene gli sforzi compiuti dall'ONU per promuovere la parità fra donna e uomo. Ha in particolare partecipato alle conferenze mondiali sulla donna tenutesi a partire dal 1975, fornendo un contributo attivo ai dibattiti. Ha pure elaborato un rapporto nazionale per la Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995. Allo scopo di tradurre nella realtà svizzera le aspirazioni contenute nella piattaforma d'azione di Pechino, il Consiglio federale ha licenziato nel 1999 un *piano d'azione* per promuovere la parità tra donna e uomo³⁸, con il quale propone alle varie destinatarie e ai vari destinatari nazionali delle misure concrete. In occasione dell'assemblea straordinaria dell'ONU, dedicata al tema "Donne del 2000: parità tra i sessi, sviluppo e pace per il XXI secolo" e svoltasi dal 5 al 9 giugno 2000 a New York (Pechino +5), la Svizzera si è pure impegnata affinché la piattaforma d'azione di Pechino venisse ulteriormente concretizzata e sviluppata.

53. Come membro del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), la Svizzera si impegna anche a livello europeo in favore della parità tra donna e uomo. Il 4 novembre 2000, il 12° protocollo aggiuntivo alla CEDU, il quale contempla un divieto generale di discriminazione, è stato presentato per la firma. Gli effetti del 12° protocollo sull'ordinamento giuridico svizzero devono ancora essere analizzati in dettaglio. In base a questo studio il Consiglio federale deciderà se la Svizzera può sottoscriverlo³⁹. La Svizzera promuove inoltre, nell'ambito della Commissione dell'ONU per i diritti umani, anche i diritti umani della donna e la parità, segnatamente firmando determinate risoluzioni su questi argomenti. Nel quadro della sua politica a favore dei diritti umani e, soprattutto, nell'ambito dei dialoghi bilaterali che intrattiene con vari paesi, essa ha sviluppato proprie iniziative intese a tutelare e promuovere i diritti delle donne. In questa prospettiva sostiene organizzazioni della società civile e interviene a favore di casi concreti in cui siano violati i diritti umani.

³⁶ Règlement du 28 avril 1998 sur les marchés publics, art. 37.

³⁷ Concordato intercantonale del 25 novembre 1994 sugli appalti pubblici (CIAP), RS 172.056.4.

³⁸ Piano d'azione della Svizzera, Parità tra donna e uomo, seguito della IV Conferenza mondiale dell'ONU sulle donne, Pechino, 1995, Berna 1999 (qui in seguito detto "Piano d'azione svizzero per la parità").

³⁹ Cfr. la risposta del Consiglio federale alla mozione Teuscher, CN 00.3674, « Ratifica del 12° protocollo sul divieto di discriminazioni »

54. Per la *cooperazione allo sviluppo* realizzata dalla Svizzera a livello statale, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione, in seno al Dipartimento federale degli affari esteri, ha adottato nel 1993 un documento di indirizzo politico intitolato “Condurre uno sviluppo equilibrato uomini-donne”. Esso si ispira a vari principi orientativi: i programmi e i progetti non devono avere ricadute negative né sulle donne né sulle bambine e i bambini nei paesi in via di sviluppo; i benefici che comportano devono essere almeno altrettanto grandi per le donne che per gli uomini; ogni volta che ciò sia possibile devono convogliare più sostegno e risorse alle donne che da sole assumono la responsabilità per la famiglia e i figli. Pur senza modificarne l’impostazione di fondo, la prossima revisione di questi indirizzi politici dovrà considerare le nuove conoscenze e renderli compatibili con il documento finale della Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995 e le direttive sulla parità dei sessi emanate dal *Development Assistance Committee* (DAC) dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). In quanto membro dell’OCSE, la Svizzera è d’altronde attiva in seno al *Working Party on Gender Equality* del DAC.

55. Per implementare la concretizzazione di questa politica è stata creata in seno alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione l’Unità gender. Essa ha messo a punto una strategia incentrata sulla formazione, la consulenza a tutti i livelli, nonché la messa in rete nazionale e internazionale. Inoltre, in varie sezioni presso la centrale e negli uffici di coordinazione dislocati nei paesi partner sono presenti delle persone che fungono da interlocutrici per le questioni inerenti alle tematiche di genere. Nei paesi partner queste persone collaborano spesso con organizzazioni, network e specialisti o specialiste locali.

D.) Misure per eliminare la discriminazione da parte di persone, organizzazioni o enti (art. 2 lett. e CEDAW)

56. Come già illustrato sopra, l’art. 8 cpv. 3 seconda frase Cost. dà mandato al legislatore di assicurare l’uguaglianza di diritto e di fatto anche nell’ambito dei rapporti privati, segnatamente per quanto concerne la famiglia, l’istruzione e il lavoro. Il legislatore è già intervenuto a più riprese in questo senso, come viene spiegato in seguito nel presente rapporto.

57. Il diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore, iscritto all’art. 8 cpv. 3 terza frase Cost., è direttamente applicabile ai rapporti tra lavoratrici e datrici o datori di lavoro pubblici e/o privati. La legge sulla parità dei sessi contiene un divieto generale di discriminazione nella vita professionale inteso a promuovere la parità effettiva della donna e dell’uomo in tutti i rapporti di lavoro (v. n. 16, nonché più in dettaglio n. 311 e segg.).

58. Per modificare i modelli di comportamento discriminanti diffusi nella società e per modificare i comportamenti discriminanti individuali nel privato, la Confederazione e i cantoni hanno adottato numerose misure, soprattutto per quanto riguarda la sensibilizzazione e l’informazione (v. anche n. 77 e segg.). Meritano di essere ricordate in particolare le regole concernenti gli acquisti pubblici della Confederazione e di alcuni cantoni, le quali si prefiggono di creare incentivi per una politica non discriminatoria in seno alle imprese, vietando agli enti pubblici di considerare le offerte di imprese che mettono in atto pratiche discriminatorie (v. anche n. 44 e 49).

E.) Misure atte a modificare o abrogare la legislazione e la prassi discriminatorie (art. 2 lett. f CEDAW)

Breve panoramica delle revisioni legali rilevanti degli ultimi anni

59. In risposta a un intervento parlamentare, il Consiglio federale aveva elaborato nel 1986 un rapporto concernente il programma legislativo “Uguaglianza dei diritti tra uomo e donna”. Esso allestiva un inventario delle norme di diritto federale che trattavano le donne e gli uomini in modo diverso. Gran parte delle leggi che vi erano elencate sono nel frattempo state modificate, e altre

revisioni di norme discriminatorie vi si sono aggiunte. Ecco in seguito una panoramica delle modifiche legislative effettuate per ridurre le discriminazioni e che sono entrate in vigore negli ultimi anni.

60. Nel 1988 è entrato in vigore il nuovo *diritto matrimoniale*.⁴⁰ Esso ha soppresso il ruolo dominante dell'uomo in seno alla famiglia a favore di un partenariato fra i coniugi fondato sulla parità dei diritti e dei doveri. Il nuovo diritto matrimoniale rinuncia inoltre completamente a fissare giuridicamente i ruoli nella coppia. Esso ha pure rivalutato i compiti educativi e di cura, nonché il lavoro domestico rispetto all'attività professionale (v. n. 129, 537, 567 e segg., 591 e segg.).

61. Anche la legge federale sull'*acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera*⁴¹ è stata modificata secondo le esigenze dettate dalla parità tra donna e uomo. Dal 1992 l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera sono soggetti alle stesse condizioni per entrambi i sessi (v. n. 228 e segg., 593 e 605 e segg.).

62. La legge concernente la *dimora e il domicilio degli stranieri*⁴² è pure stata modificata in alcuni punti: dal 1992 il coniuge straniero di una cittadina svizzera ha gli stessi diritti della coniuge straniera di un cittadino svizzero (v. n. 559 e segg.).

63. La 10^a revisione dell'*assicurazione vecchia e superstiti AVS*⁴³ è entrata in vigore nel 1997. Essa rappresenta un passo importante sul cammino verso la parità tra donna e uomo. È così stato abolito il sistema delle rendite per coniugi per sostituirlo con un sistema incentrato sulle rendite individuali indipendenti dallo stato civile. La 10^a revisione ha inoltre introdotto degli abbuoni per i compiti educativi e assistenziali quali "redditi fittizi" determinanti per il calcolo della rendita. I redditi conseguiti dai coniugi durante il matrimonio vengono sommati e accreditati in ragione della metà a ciascun coniuge (sistema dello "splitting"). Nuova è inoltre la rendita per i vedovi, per la quale valgono tuttavia condizioni più restrittive di quelle previste per la rendita per le vedove. La revisione ha pure comportato l'innalzamento in due tappe dell'età di pensionamento delle donne da 62 a 64 anni, mentre quella degli uomini è rimasta invariata (65 anni) (per i dettagli v. n. 374 e segg.).

64. La nuova legge sulla parità dei sessi⁴⁴, entrata in vigore nel 1996, si prefigge di promuovere la *parità nella vita professionale*, vieta le discriminazioni nei confronti delle donne nei rapporti di lavoro, e si applica sia alle datrici e ai datori di lavoro pubblici che a quelli privati (v. n. 129 e 584 e segg.).

65. Il nuovo *diritto del divorzio*⁴⁵ è entrato in vigore all'inizio del 2000 e regola tra l'altro le conseguenze economiche del divorzio in modo nuovo (v., n. 598 e segg.).

Integrazione della prospettiva di genere nelle istituzioni pubbliche

66. Per modificare la legislazione, le abitudini e la prassi è cruciale fare in modo che una prospettiva sensibile alla parità trovi spazio nell'operato quotidiano delle autorità e delle organizzazioni. La Confederazione e i cantoni hanno pertanto creato delle istituzioni specifiche, affidando loro il compito di far avanzare la parità tra donna e uomo. Queste istituzioni si accertano

⁴⁰ Art. 90 e segg. del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC), RS 210.

⁴¹ Legge federale del 29 settembre 1952 sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (legge sulla cittadinanza [LCit]), RS 141.0.

⁴² Legge federale del 26 marzo 1931 concenente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), RS 142.20.

⁴³ Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), RS 831.10.

⁴⁴ Legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (LPar), RS 151.1.

⁴⁵ Art. 111 e segg. CC. In merito alla revisione del diritto del divorzio v. anche il messaggio del 15 novembre 1995 sulla revisione del Codice civile svizzero (stato civile, matrimonio, divorzio, filiazione, assistenza tra parenti, asili di famiglia, tutela e mediazione matrimoniale) in: FF 1996 I p. 1 e segg.

che le autorità non perdano di vista l'obiettivo della parità tra i sessi nella loro attività quotidiana, sviluppano strumenti per la promozione della parità, e sensibilizzano l'opinione pubblica.

67. Il Consiglio federale ha creato nel 1976 il primo consesso nazionale in materia di parità, la *Commissione federale per le questioni femminili* (in precedenza: Commissione federale per i problemi della donna). Si tratta di una commissione extraparlamentare permanente, composta di rappresentanti delle associazioni femminili, delle organizzazioni sindacali e padronali, del mondo scientifico, nonché di altre specialiste e specialisti. Essa consiglia il Consiglio federale sulle questioni inerenti alla parità, prende posizione sui progetti di legge federali, elabora modelli e formula raccomandazioni. Analizza inoltre gli sviluppi in materia di politica delle donne e di politica della parità, valuta le misure previste e presenta regolarmente rapporto al Dipartimento federale dell'interno.

68. La Commissione collabora con autorità, organizzazioni e altre cerchie interessate. Fra i suoi compiti vi è quello di informare e sensibilizzare l'opinione pubblica sulle questioni inerenti alla parità partecipando a progetti e campagne, organizzando convegni e curando delle pubblicazioni. I temi affrontati dalla Commissione negli ultimi anni erano legati soprattutto al tema della partecipazione della donna alla vita politica e alla vita pubblica, a questioni relative alla politica sociale e al diritto delle assicurazioni sociali, nonché alla violenza nei confronti della donna. Il budget a disposizione della Commissione per le sue attività (costi del personale esclusi) ammontava nel 2000 a circa 170'000 franchi. Il segretariato della Commissione occupa tre persone (per un totale di 1,5 unità lavorative) e, sotto il profilo amministrativo, è subordinato all'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo.

69. L'*Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo*, istituito nel 1988, ha ricevuto dal Consiglio federale il mandato di promuovere la parità dei sessi in tutti gli ambiti della vita e di adoperarsi per eliminare qualsiasi forma di discriminazione diretta e indiretta nei confronti della donna. La legge sulla parità dei sessi del 1995 ha conferito all'Ufficio una base legale che definisce in modo ampio il suo mandato, elencando esplicitamente i seguenti compiti (art. 16 LPar):

- informare l'opinione pubblica; consigliare autorità e privati;
- effettuare inchieste e raccomandare misure idonee ad autorità e a privati;
- partecipare a progetti d'interesse nazionale;
- partecipare all'elaborazione di normative federali, nella misura in cui sono importanti per la parità dei sessi;
- decidere in merito all'assegnazione di aiuti finanziari per i programmi che mirano a promuovere la parità tra donna e uomo nella vita professionale e per i consultori; sorvegliare l'esecuzione dei programmi promozionali.

70. Negli ultimi dieci anni l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo si è chinato soprattutto sulle tematiche delle pari opportunità e della parità salariale nella vita professionale, la situazione delle ragazze di fronte al tirocinio, la parità nel diritto, la violenza contro le donne e il *gender mainstreaming*. L'Ufficio è inoltre stato incaricato di coordinare l'elaborazione del Piano d'azione per la parità, varato dal Consiglio federale nel 1999, nell'ambito dei lavori che hanno fatto seguito alla Conferenza mondiale sulle donne del 1995. Per svolgere i propri compiti esso aveva a disposizione nel 2000 un budget di 5,54 milioni di franchi (costi del personale inclusi). L'Ufficio occupa 13 persone (pari a 7,9 unità lavorative) e dispone di un posto di stagiaire giuridico.

71. Presso l'Ufficio federale del personale esiste dal 1981 un servizio centrale per la promozione delle donne impiegate presso la Confederazione. Il servizio consiglia e sostiene le delegate alle pari opportunità, le/i responsabili del personale e le superiori e i superiori gerarchici in seno ai dipartimenti e agli uffici federali all'atto di applicare le direttive del Consiglio federale. Esso propone inoltre degli strumenti per sostenere le misure specifiche di promozione.

72. Molti *cantoni* e alcune grandi città hanno istituito in seno alle rispettive amministrazioni dei *servizi specializzati*, incaricati di trattare le questioni interne inerenti alle pari opportunità. Oltre la metà dei cantoni dispongono di servizi che hanno anche un mandato generale di promuovere la parità in seno alla popolazione. I compiti e le competenze di questi servizi, nonché le risorse umane e finanziarie di cui dispongono variano molto. Diversi cantoni si avvalgono di commissioni per la parità, il cui compito è di consigliare i governi cantonali in questo campo.

73. 25 servizi della Confederazione, dei cantoni e delle città si sono uniti in seno alla *Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini*. La Conferenza sostiene, coordina, pianifica e realizza attività di portata nazionale o regionale. Partecipa al processo di formazione delle opinioni nella popolazione e cerca di influenzare la legislazione federale nell'ambito delle consultazioni sugli atti normativi, allo scopo di far valere il punto di vista specifico della parità, in modo che si traduca in una politica coerente e durevole. Durante le sue riunioni regolari la Conferenza cerca di sfruttare le sinergie per lanciare progetti comuni di portata interregionale o nazionale.

74. Molti servizi e molte commissioni per la parità deplorano la mancanza di risorse finanziarie sufficienti per poter svolgere i loro numerosi e impegnativi compiti. Inoltre, la domanda delle prestazioni offerte da questi servizi aumenta nella misura in cui la parità suscita interesse come tema politico presso vaste cerchie di persone. In futuro sarà dunque indispensabile assicurare alle istituzioni che si occupano di parità un finanziamento adeguato e, se necessario, creare posti supplementari in seno ad esse, come d'altronde viene chiaramente evidenziato anche dal Piano d'azione per la parità (v. n. 52).

Analisi e statistica

75. Per verificare a che punto si trovi la parità effettiva, identificare i progressi compiuti e i regressi subiti nonché conoscerne le cause, è necessario effettuare regolarmente dei rilevamenti particolareggiati di dati in una prospettiva sessuata. Secondo la legge federale sulla statistica federale del 9 ottobre 1992⁴⁶, la statistica federale deve in particolare servire anche a “valutare l'adempimento del mandato costituzionale della parità dei sessi” (art. 3 cpv. 2 lett. d LStat).

76. L'Ufficio federale di statistica raccoglie e analizza dati sulla rappresentanza femminile nella vita politica e pubblica, nonché sulla situazione delle donne e degli uomini nella vita professionale, nella famiglia e nella formazione. Nel 1993 ha pubblicato un primo rapporto, che su questi ambiti presenta e analizza dati essenziali separati per sesso. I successivi rapporti sono usciti nel 1996 e nel 1997.⁴⁷ L'Ufficio federale di statistica pubblica regolarmente anche in altra forma dei dati sui rilevamenti statistici riguardanti la parità in altri settori d'attualità (partecipazione politica, parità salariale). I principali indicatori sulla situazione delle donne in Svizzera vengono regolarmente aggiornati in internet.⁴⁸

77. Il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica ha finanziato dal 1993 al 1998 il Programma nazionale di ricerca PNR 35 intitolato “Donne, diritto e società”, dotato di 6 milioni di franchi. Esso si fonda sulla constatazione che per condurre al successo una politica della parità sono necessarie strategie adeguate, che si fondino su conoscenze scientifiche approfondite e sforzi interdisciplinari. Il programma di ricerca doveva identificare i fattori che oggi si oppongono alla

⁴⁶ Legge federale sulla statistica federale (LStat), RS 431.01.

⁴⁷ Ufficio federale di statistica, *Vers l'égalité? La situation des femmes et des hommes en Suisse. Deuxième rapport statistique*, risp. *Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz. Zweiter statistischer Bericht*, Berna, 1996. Ufficio federale di statistica, *Vers l'égalité? Actualisation des principaux indicateurs 1997*, risp. *Auf dem Weg zur Gleichstellung? Aktualisierung der zentralen Indikatoren 1997*, Berna, 1997. Cfr. anche il dépliant dell'Ufficio federale di statistica e dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo: *Verso l'uguaglianza?*, Berna/Neuchâtel, 1998.

⁴⁸ www.statistik.admin.ch.

realizzazione della parità in Svizzera, valutare le misure esistenti, e delineare nuovi percorsi. In futuro, il Fondo nazionale intende prestare maggiore attenzione affinché i programmi nazionali di ricerca e le priorità di ricerca integrino maggiormente la tematica della parità nel lavoro scientifico.

Informazione, sensibilizzazione e mobilitazione dell'opinione pubblica

78. Per modificare le pratiche discriminatorie è necessario informare, sensibilizzare e mobilitare l'opinione pubblica. A questo proposito gli uffici e le commissioni per la parità della Confederazione e dei cantoni hanno un ruolo importante da svolgere. Oltre a pubblicare rapporti e raccomandazioni, essi organizzano convegni e campagne su svariati temi. L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo gestisce inoltre un centro di documentazione aperto al pubblico.

79. Per le relazioni pubbliche in Svizzera è di importanza cruciale la fitta rete delle organizzazioni femminili (sul ruolo delle *organizzazioni femminili* in Svizzera v. n. 203 e segg.). Essa raggruppa un gran numero di associazioni attive nei settori più disparati. Mentre alcune di esse operano esclusivamente a livello locale o regionale, altre sono affiliate a organizzazioni mantello cantonali o nazionali. Le organizzazioni femminili si rivolgono regolarmente all'opinione pubblica con tematiche importanti per la parità, partecipano alle consultazioni sui progetti di legge, lanciano iniziative e petizioni su argomenti politici in generale e argomenti rilevanti per la parità in particolare. Molte delle misure prese in Svizzera per combattere le discriminazioni nei confronti della donna sono state introdotte proprio in seguito al lungo e paziente lavoro condotto dalle organizzazioni femminili, dai progetti femministi e dal movimento femminista. Sono loro ad aver sensibilizzato e mobilitato l'opinione pubblica riguardo a queste tematiche. Su questioni come quella della regolamentazione delle rendite di vecchiaia, dell'assicurazione maternità, dell'assicurazione malattie, del diritto di voto e di eleggibilità per le donne, del diritto matrimoniale e della creazione degli uffici per la parità le organizzazioni femminili sono infatti state – e sono ancora – molto attive, riuscendo a smuovere le acque. Le organizzazioni non governative vengono d'altronde sempre più coinvolte in varie maniere negli sforzi compiuti dai servizi governativi in favore della parità, conformemente anche a quanto d'altronde preconizza il Piano d'azione per la parità (v. n. 52).

F.) Abrogazione delle disposizioni penali discriminatorie (art. 2 lett. g CEDAW)

80. Il Codice penale svizzero (CP)⁴⁹, che contiene le norme materiali del diritto penale svizzero, non prevede nessuna disposizione che possa costituire una discriminazione nei confronti della donna (sul disciplinamento penale dell'interruzione della gravidanza v. n. 463 e segg.).

81. Non esistono finora indagini particolareggiate sulle differenze sessospecifiche riscontrate nel modo in cui le persone imputate vengono trattate nell'ambito della procedura penale o dell'esecuzione delle pene.⁵⁰ Come emerge dalla statistica di polizia criminale allestita per il 1999 dall'Ufficio federale di polizia, la presenza femminile fra le autrici e gli autori di reati è leggermente scesa negli ultimi anni e, con il 14.6%, permane a un livello relativamente basso. Mentre per il periodo dell'istruzione penale non esistono istituzioni di detenzione separate, le donne condannate scontano le pene privative della libertà in due penitenziari specializzati a loro riservati. L'esecuzione delle pene ha come compito generale tra l'altro quello di risocializzare le autrici e gli autori di reati. In quale misura questo compito sia di principio compatibile con una pena privativa della libertà è anche in Svizzera oggetto di un dibattito controverso.⁵¹

⁴⁹ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP), RS 311.0.

⁵⁰ Cfr. p. es. Peter Albrecht, Weibliche Angeklagte vor Gericht. Mutmassungen über den sogenannten "Frauenbonus" in der Strafjustiz, Allgemeine Juristische Praxis 11/2000, p. 1385 e segg.

⁵¹ Cfr. p. es. Günther Stratenwerth/Andreas Bernoulli, Der schweizerische Strafvollzug: eine empirische Untersuchung, Aarau ecc., 1983; Marie Böhlen, Frauen im Gefängnis, Zurigo, 2000.

G.) Misure temporanee speciali nel diritto svizzero (art. 4 CEDAW)

82. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'art. 8 cpv. 3 seconda frase Cost. autorizza il legislatore ad adottare delle *misure positive* con lo scopo di realizzare la parità di fatto, in particolare in favore della donna.⁵² Le misure speciali adottate per promuovere le donne sono dunque ammesse e addirittura necessarie. La seconda frase consente in questo modo al legislatore di derogare al principio della parità, sancito dalla prima frase, nella misura in cui le misure positive sono proporzionali all'obiettivo da raggiungere. La decisione concreta sulla natura e l'entità delle misure statali deve risultare dalla ponderazione tra l'interesse alla promozione delle pari opportunità e l'interesse alla parità formale di trattamento. Questo aspetto viene d'altronde considerato anche dall'art. 3 cpv. 3 della legge sulla parità (LPar)⁵³, che recita: "Non costituiscono una discriminazione adeguati provvedimenti per la realizzazione dell'uguaglianza effettiva".

83. Nel programma legislativo "Uguaglianza dei diritti tra uomo e donna" del 1986 (v. n. 59) il Consiglio federale rilevava che il sesso non poteva più costituire un motivo per giustificare una disparità di trattamento. Esso sottolineava inoltre: "Tuttavia, visto che l'uguaglianza sancita dalla legge non può sempre essere realizzata a breve termine, in certi casi è necessario trovare soluzioni transitorie che consentano di prendere particolari provvedimenti in favore di uno dei due sessi. La parità di trattamento in diritto non è fine a se stessa; essa consente di offrire all'uomo e alla donna le medesime possibilità di realizzarsi nelle realtà sociali."⁵⁴

84. La giurisprudenza del Tribunale federale presume che le regolamentazioni che prevedono delle *quote* destinate ad assicurare la parità effettiva della rappresentanza maschile e femminile non sono di per sé contrarie alla Costituzione fintanto che rispettano il principio della proporzionalità. Richiamandosi a questo principio, il Tribunale federale ha deciso che in una votazione popolare non è ammissibile ripartire i mandati elettivi in base a delle quote. Esso riconosce per contro che le quote sono ammissibili per principio laddove si limitino ad aumentare le opportunità di elezione delle candidate e dei candidati del sesso sottorappresentato. Ritene inoltre ammissibile la fissazione di quote per gli organi nominati dalle autorità.⁵⁵ Basandosi su questa giurisprudenza, la Confederazione e i cantoni hanno in seguito realizzato dei sistemi di quote in diversi contesti e con gradi di obbligatorietà variabili (per i dettagli v. n. 181 e segg.).

H.) Lotta contro la discriminazione della donna in situazioni particolari

85. Certe categorie di donne sono spesso confrontate con circostanze e problemi particolari.⁵⁶ In alcune di esse, a causa del sesso, gli svantaggi si cumulano e si moltiplicano con altri fattori discriminatori. Le donne che sono già svantaggiate a causa della nazionalità, dell'origine, dell'appartenenza etnica, della situazione economica, del livello di formazione, dell'età o di un handicap sono spesso oggetto di una discriminazione *plurima*.⁵⁷ Il presente rapporto approfondirà le

⁵² DTF 125 I 21, 116 Ib 283.

⁵³ Legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (LPar), RS 151.1.

⁵⁴ FF 1986 I 935.

⁵⁵ Cfr. in merito per esempio DTF 125 I 21, in particolare 37.

⁵⁶ Informazioni statistiche sulla situazione di determinate categorie di donne sono reperibili in varie pubblicazioni dell'Ufficio federale di statistica, per esempio in: Ufficio federale di statistica, Population étrangère en Suisse 1998, risp. Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz 1998, Neuchâtel, 1998. Ufficio federale di statistica, Monitoring Multicultural Societies: A Siena Group Report, Neuchâtel, 1998. Ufficio federale di statistica, Les jeunes donnent-ils le ton ou sont-ils exclus? Un portrait statistique des jeunes en Suisse, risp. Jugendliche: Trendsetter oder Ausgeschlossene? Ein statistisches Porträt der Jugend in der Schweiz, Berna, 1997. Ufficio federale di statistica, Les personnes âgées en Suisse, risp. Ältere Menschen in der Schweiz, Neuchâtel, 2000.

⁵⁷ Cfr. in merito il messaggio del Consiglio federale del 29 agosto 2001 concernente il riconoscimento della competenza del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (FF 2001 V 5307).

questioni che sono rilevanti in particolare per determinate categorie nei capitoli dedicati alle relative tematiche.

86. La Svizzera conta una forte presenza di *straniere* e di stranieri. Mentre negli anni Sessanta prevaleva, in Svizzera come in altri paesi dell'Europa occidentale, l'immigrazione di giovani uomini in cerca di lavoro, con la politica di stabilizzazione condotta negli anni Settanta si è avuto soprattutto il ricongiungimento familiare con mogli e figli. Parallelamente a questa immigrazione è aumentato negli ultimi anni il numero delle persone richiedenti l'asilo. Soprattutto per le migranti provenienti dai paesi non facenti parte dell'Europa occidentale gli svantaggi si sommano a causa dei pregiudizi razziali e sessuali. Esse sono spesso confrontate con situazioni e problemi che il presente rapporto tratta nell'ambito dei contesti specifici.

I.) Lotta contro la violenza nei confronti delle donne

Situazione attuale

Violenza contro le donne in Svizzera

87. La violenza contro le donne e le fanciulle, in particolare quella esercitata nel contesto familiare, è stata negli ultimi anni sempre più spesso oggetto di ricerca e di analisi scientifica. Nell'ambito dell'indagine sulla salute in Svizzera, realizzata nel 1997, è stato chiesto alle persone intervistate se nel corso dei 12 mesi precedenti avessero subito atti violenti o se temessero simili atti per il futuro. Le domande specificavano le seguenti forme di violenza: violenza verbale, violenza fisica, reati contro il patrimonio. Complessivamente, il 9% delle persone intervistate hanno risposto di aver subito, nel periodo specificato, almeno una delle forme di violenza indicate. Un numero circa due volte maggiore di donne che di uomini ha manifestato il timore di subire minacce o molestie mediante lettere o telefonate. La paura di subire violenze sessuali era decisamente maggiore fra le donne. Il 13% delle giovani dai 15 ai 24 anni ritenevano di essere esposte a un elevato rischio di subire molestie sessuali nei 12 mesi successivi. Poco più del 7% delle donne di questa classe d'età reputavano probabile o molto probabile di essere costrette a subire atti sessuali nei 12 mesi successivi. Questa percentuale era già notevolmente minore per le donne dai 25 ai 34 anni (molestie sessuali 8%, coazione sessuale 4%) e continuava a diminuire in seguito per i gruppi in età più avanzata. Anche per quanto riguarda i reati contro la proprietà le donne giudicavano il rischio maggiore rispetto a quanto non facessero gli uomini. Ecco perché un numero maggiore di donne aveva anche paura di subire una delle varie forme di violenza.

88. Nell'ambito del Programma di ricerca nazionale n. 35 intitolato "Donne, diritto e società: cammini verso la parità" è stato pubblicato nel 1997 uno studio sulla violenza contro la donna nella coppia, il quale presenta per la prima volta le cifre riguardanti la situazione in Svizzera.⁵⁸ Nel corso del sondaggio rappresentativo condotto presso 1'500 donne, un quinto di coloro che avevano dai 20 ai 60 anni ha indicato di essere state una volta in vita loro vittime di atti di violenza fisica o sessuale da parte del compagno, il 40% ha menzionato di aver subito violenze psicologiche, il 6% ha detto di aver subito delle violenze fisiche o sessuali nei 12 mesi precedenti. Le interviste realizzate con le vittime della violenza sulle esperienze fatte con le autorità (polizia, ospedali, tribunali, autorità tutorie ecc.) hanno mostrato che molte collaboratrici e molti collaboratori di queste istituzioni hanno conoscenze insufficienti sul fenomeno della violenza nella coppia e competenze insufficienti per gestire i contatti con le vittime e i colpevoli.

89. Il Programma nazionale di ricerca n. 40 del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica era dedicato al tema "Violenza nella vita quotidiana e criminalità organizzata". Esso doveva in particolare identificare le esigenze di ricerca nel campo della violenza contro le donne e i

⁵⁸ Gillioz Lucienne/De Puy Jacqueline/Ducet Véronique, *Domination et violence envers la femme dans le couple*, Losanna, 1997.

minori, nonché in quello della tratta delle donne e dei minori. Il programma di ricerca ha finanziato dal 1995 al 2000 una serie di progetti sul fenomeno della violenza nel contesto privato e sulla violenza sessuale. Oggetto di studio sono state le condizioni necessarie a combattere la violenza in seno alla famiglia e le possibilità di intervento pubbliche e private per combattere la violenza nel tessuto sociale di prossimità.

90. In un'indagine condotta fra il 1992 e il 1993 a livello nazionale, la gioventù dai 15 ai 20 anni è stata intervistata sulle forme di violenza subite. Il 18% delle giovani e il 4% dei giovani hanno ammesso di essere stati oggetto di abusi sessuali. Fra le giovani che avevano assolto solo l'obbligo scolastico la percentuale è risultata nettamente maggiore (52%). Il 7% delle giovani e il 3% dei giovani hanno detto di essere stati picchiati dai propri genitori.

91. Le statistiche cantonali di polizia registrano le denunce per stupro e violenze subite dalle donne. Ma esse non riflettono affatto le vere dimensioni del fenomeno. Solo una piccola percentuale delle donne e degli uomini interessati dalla violenza si rivolge alla polizia o ai consultori. Attualmente vengono denunciati alla polizia ogni anno dai 300 ai 400 casi di stupro, ma le stime suggeriscono che il loro numero effettivo sia da 10 a 20 volte maggiore. Altri elementi per approssimare meglio l'entità delle violenze subite dalle donne sono forniti dalla valutazione della legge sull'aiuto alle vittime di reati. Nel 1997 e 1998 i tre quarti delle persone che si sono rivolti a un consultorio per le vittime erano donne e fanciulle. Una nuova statistica dettagliata, che viene elaborata a partire dal 2000 dai consultori cantonali in collaborazione con l'Ufficio federale di statistica, fornirà ulteriori informazioni sulle vittime e gli autori dei reati, sul tipo di violenza esercitata, nonché sul tipo di aiuto prestato.

92. Nell'ambito di uno studio sulla problematica della violenza domestica sono stati analizzati, per il Canton Basilea Città, gli atti della Magistratura e del Tribunale penale. I risultati hanno evidenziato una notevole differenza tra il numero delle denunce e quello delle condanne. Su 192 denunce, 146 erano state archiviate, 126 delle quali per ritiro della querela. Spesso dagli atti non emergono le ragioni che hanno determinato questo ritiro. In alcuni casi le denunciante indicano tuttavia di aver rinunciato a un proseguimento del procedimento per paura di fronte al partner o a causa della pressione sociale. Ma anche le autorità non avevano particolarmente incoraggiato le donne a persistere.⁵⁹

93. Come in altri paesi, anche in Svizzera è aumentata la consapevolezza che la violenza nei confronti delle donne genera enormi costi economici per la società. La violenza ha *ripercussioni sulla salute* delle vittime, i cui primi interlocutori sono spesso le collaboratrici e i collaboratori dei servizi sanitari. Le conseguenze dirette e indirette sono molteplici: spaziano da lesioni gravi a superficiali, difficoltà psicologiche (angosce, turbe psicosomatiche), gravidanze precoci, contagio di malattie sessualmente trasmissibili fino a conseguenze più indirette, quali una maggiore propensione al suicidio, un maggiore rischio di disturbi psicologici, una minore autostima, e la mancanza di riguardo per il proprio corpo e la propria salute. Uno studio ha stimato a circa 130 milioni di franchi l'anno i costi che la violenza esercitata contro le donne comporta per il sistema sanitario svizzero e che le autorità pubbliche sono chiamate a sopportare. Questa stima, dichiaratamente prudente, non comprende i costi sopportati dalle vittime stesse, dalle assicurate e dagli assicurati delle casse malati e dai datori di lavoro. Importanti sono inoltre i *costi economici* legati all'intervento dell'apparato poliziesco e giudiziario (187 milioni di franchi) e quelli dell'assistenza sociale (72 milioni di franchi), mentre l'aiuto alle vittime e la ricerca incidono in maniera molto più modesta. Lo studio stima complessivamente la spesa dell'ente pubblico per la prevenzione e il trattamento della violenza nei confronti delle donne a oltre 400 milioni di franchi

⁵⁹ Daniela Gloor/Hanna Meier, Staatliche Intervention im sozialen Nahraum: eine empirische Untersuchung zum Handeln der Polizei, in: Gewalt in der Schweiz, Coira, 1998, p. 161 e segg.

l'anno. Esso rileva infine che, rafforzando l'opera di prevenzione, sarebbe possibile ridurre sensibilmente a medio e a lungo termine l'ampiezza del fenomeno.⁶⁰

94. Le donne straniere sono spesso particolarmente soggette alle violenze dei loro partner, soprattutto se il diritto di soggiornare in Svizzera dipende dalla durata dell'unione con il loro coniuge violento. Se il matrimonio è durato meno di cinque anni, le donne coniugate prive di un loro proprio permesso di dimora non hanno ancora acquisito il diritto di beneficiare di un permesso di domicilio. In caso di divorzio, spetta alle autorità cantonali di polizia degli stranieri decidere, nei limiti del loro obbligo discrezionale, se il loro permesso di dimora può essere prolungato. Stando alle direttive delle autorità federali, questi permessi possono essere prolungati se le circostanze personali lo rendono opportuno. Questo è per esempio il caso se dalla donna non si può ragionevolmente pretendere che continui a vivere in seno all'unione coniugale, segnatamente perché è stata maltrattata. Queste disposizioni hanno lo scopo di prevenire l'insorgenza di casi di manifesta ingiustizia (v. in merito anche n. 579).

95. È nell'interesse generale che le donne maltrattate e talvolta persino minacciate di morte dai rispettivi coniugi denuncino simili reati e rimangano in Svizzera fino alla conclusione del processo penale contro i loro ex partner. Le autorità cantonali di polizia degli stranieri tengono generalmente in considerazione questa circostanza all'atto di decidere sulla proroga del permesso di dimora delle straniere, ma la loro prassi non è affatto uniforme poiché manca una regolamentazione legale (v. in merito anche n. 144 e 579).

Violenza contro le donne in quanto motivo di asilo

96. Le persone straniere ottengono l'asilo in Svizzera e vengono riconosciute in quanto rifugiate se sono perseguitate nel loro paese di origine a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche, e se per questo sono esposte a seri pregiudizi o hanno fondato timore di essere esposte a tali pregiudizi.⁶¹ Sono considerati pregiudizi seri segnatamente l'esposizione a pericolo della vita, dell'integrità fisica o della libertà, nonché le misure che comportano una pressione psichica insopportabile. La revisione totale della legge sull'asilo⁶², entrata in vigore nel 1999, ha completato l'art. 3 con l'introduzione di una disposizione secondo la quale "occorre tenere conto dei motivi di fuga specifici della condizione femminile".

97. La Svizzera concede l'asilo alle donne che per uno o più dei motivi stabiliti nella Convenzione sullo statuto dei rifugiati hanno dovuto subire seri pregiudizi, per esempio sotto forma di violenza sessuale. In questo ambito, l'appartenenza a un sesso non è considerata un motivo di persecuzione ai sensi di tale Convenzione. In maniera generale, le donne non sono considerate in Svizzera alla stregua di una categoria sociale. Ciò non significa tuttavia che in circostanze particolari una categoria di donne definita in base a determinate caratteristiche non possa essere considerata un gruppo sociale ai sensi della legge sull'asilo (p. es. donne che violano un codice morale, persone con una predisposizione all'omosessualità ecc.).

98. La Svizzera concede l'asilo solo se la persecuzione è imputabile a organi statali od organi a essi assimilabili, oppure se lo Stato non manifesta alcuna volontà di tutelare le persone perseguitate. L'Ufficio federale dei rifugiati sta attualmente esaminando la possibilità di modificare la prassi relativa al riconoscimento della persecuzione non statale (p. es. a opera di persone private, truppe della guerriglia, clan ecc.). È per ora impossibile emettere un giudizio sui possibili effetti che un

⁶⁰ Alberto Godenzi/Carrie Yodanis, Erster Bericht zu den ökonomischen Kosten der Gewalt gegen Frauen, Friburgo, 1998.

⁶¹ Art. 3 cpv. 1 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi), RS 142.31; art. 1 lett. A cifra 2 della Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati, RS 0.142.30.

⁶² Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi), RS 142.31.

eventuale cambiamento di prassi potrebbe avere sulla rilevanza delle varie forme di persecuzione sessospecifiche ai fini della concessione dell'asilo.

99. Se i presupposti che consentono di riconoscere una persona come rifugiata non sono soddisfatti, ma per motivi umanitari non si può neppure ragionevolmente pretendere il rientro poiché nel paese di origine o di ultima residenza la donna interessata è esposta a un pericolo concreto, la Svizzera ordina un'ammissione provvisoria. Rispetto ai rifugiati riconosciuti, le persone provvisoriamente ammesse si trovano per il momento in Svizzera in una posizione giuridica nettamente più debole. In particolare, il loro permesso di dimora è limitato ed esse non hanno nessun diritto al ricongiungimento familiare (v. in merito anche n. 582).

100. Il fatto di aver subito delle violenze (sessuali) può porre enormi problemi alle donne quando devono motivare in maniera credibile la richiesta di asilo e difendere i loro interessi nell'ambito della procedura di asilo. L'esperienza traumatizzante, la vergogna, il retaggio culturale possono impedire loro di esprimersi su quanto hanno vissuto. A ciò si aggiunge spesso il fatto che le donne non sono abituate a trattare con delle autorità pubbliche (in relazione alle rispettive misure della Confederazione v. n. 115).

Misure della Confederazione

Disposizioni di diritto penale

101. Per la lotta contro la violenza esercitata nei confronti delle donne il Codice penale svizzero (CP)⁶³ prevede delle disposizioni ai titoli "Dei reati contro la vita e l'integrità della persona" (art. 111 e segg. CP) e "Dei reati contro l'integrità sessuale" (art. 187 e segg. CP).

102. Le disposizioni penali relative ai reati contro l'integrità sessuale sono state rivedute nel 1992. La revisione ha migliorato la posizione della donna sotto vari aspetti. La violenza carnale nell'ambito del matrimonio è ormai punibile, ma solo a querela di parte. La distinzione tra violenza carnale "semplice" e "qualificata" è stata abrogata. Si evita così alle donne interessate la difficile e umiliante ricerca delle prove necessarie a qualificare la violenza carnale. Lo sfruttamento di rapporti di dipendenza, come per esempio nel rapporto di lavoro, viene perseguito con maggiore severità che in precedenza.

103. Per contro, la revisione del 1992 aveva ridotto da 10 a 5 anni il termine di prescrizione per gli atti sessuali compiuti su minori. In seguito ci si è resi conto che un termine di prescrizione quinquennale era assolutamente insufficiente considerato il grave stato di dipendenza dalle autrici e dagli autori dei reati in cui si trovano le vittime minorenni, tant'è vero che la maggior parte di simili delitti non potevano neppure essere perseguiti. Per questa ragione, nel 1997 il termine di prescrizione è stato innalzato di nuovo a 10 anni (art. 187 CP). Nell'ottobre 2001 il legislatore ha adottato una regolamentazione dei termini di prescrizione totalmente nuova. L'azione penale si prescrive oramai dopo 30 anni per i reati più gravi (passibili della reclusione a vita), dopo 15 anni per i reati passibili di una pena superiore a tre anni e dopo sette per gli altri reati. In caso di crimini contro l'integrità sessuale commessi su fanciulli di meno di 16 anni e su minorenni dipendenti, così come contro la vita e l'integrità di fanciulli di meno di 16 anni, il termine di prescrizione dell'azione penale corre in ogni caso fino al venticinquesimo anno compiuto di età della vittima.

104. Lo sfruttamento sessuale e l'abuso sessuale di minori è punito giusta gli artt. 187 e 188 CP. L'art. 197 cifra 3 CP vieta inoltre la pornografia "dura": chiunque fabbrica o mette in circolazione rappresentazioni vertenti su atti sessuali con fanciulli o atti violenti è punito con la detenzione o con la multa. Una revisione di questa disposizione reprimerà anche il possesso di simili rappresentazioni. (Sulla violenza nei confronti dei fanciulli e sullo sfruttamento sessuale dei fanciulli e degli adolescenti v. il *Rapport initial de la Suisse sur la mise en oeuvre de la Convention*

⁶³ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP), RS 311.0.

relative aux droits de l'enfant). Inoltre, nell'ambito della revisione totale delle disposizioni generali del Codice penale, è all'esame del Parlamento un nuovo art. 5. Questa disposizione dovrebbe consentire di perseguire in Svizzera i delitti sessuali gravi commessi all'estero contro i minori, e ciò indipendentemente dalla nazionalità e dal domicilio dell'autore e della vittima del reato, nonché indipendentemente dal luogo in cui è stato compiuto l'atto e dal diritto che vi vige.

105. Il Consiglio nazionale ha approvato nel 1997 due iniziative parlamentari. Esse chiedono che i delitti sessuali violenti (coazione sessuale, art. 189 CP; violenza carnale, art. 190 CP) e le lesioni corporali semplici siano perseguibili d'ufficio, e non solo a querela della vittima come finora, quando siano stati commessi nell'ambito del matrimonio o di un'unione equiparabile al matrimonio. La commissione parlamentare competente sta attualmente elaborando delle proposte per rivedere il Codice penale nel senso auspicato.

106. Il diritto penale svizzero considera le *mutilazioni sessuali* come lesioni personali gravi (art. 122 CP), perseguibili d'ufficio.

Aiuto alle vittime di reati

107. La Costituzione è stata completata nel 1984 con il nuovo art. 64^{ter} (oggi art. 124 Cost.), che incarica la Confederazione e i cantoni di venire in aiuto alle vittime di reati contro la vita e l'integrità della persona. Nel 1993 è entrata in vigore la legge concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV).⁶⁴ Essa prevede un aiuto comprendente la consulenza, la protezione della vittima, e la tutela dei suoi diritti nel procedimento penale, nonché un indennizzo e una riparazione morale. Questo aiuto è concesso a ogni persona che a causa di un reato è stata direttamente lesa nella sua integrità fisica, sessuale o psichica, indipendentemente dal fatto che l'autore del reato sia stato rintracciato e che il suo comportamento sia colpevole. L'aiuto alle vittime non è stato concepito specificamente per le donne, ma la legge ha anche lo scopo di migliorare nel procedimento penale la posizione delle vittime, in particolare delle vittime della violenza sessuale. Solo in questo modo si riuscirà a stimolare maggiormente le vittime a denunciare simili reati.

108. Sotto il titolo "*Protezione e diritti della vittima nel procedimento penale*", la legge obbliga le autorità a tutelare la personalità della vittima in tutti gli stadi del procedimento penale. Alla vittima è riconosciuto in misura limitata il diritto di rifiutare la deposizione, segnatamente sui fatti concernenti la sfera intima. Le vittime hanno diritto all'anonimato di fronte al pubblico. In caso di reati contro l'integrità sessuale, la vittima può chiedere l'udienza a porte chiuse. In ogni modo, l'udienza a porte chiuse è ordinata qualora lo richiedano interessi preponderanti della vittima. Su richiesta della vittima le autorità evitano inoltre di fare incontrare la vittima e l'autore del reato: il confronto tra vittima e l'autore del reato può essere ordinato unicamente se il diritto di essere sentito dell'imputato o un interesse preponderante dell'azione penale lo esigono imperativamente. In caso di reati contro l'integrità sessuale può essere ordinato un confronto contro il volere della vittima solo se il diritto di essere sentito dell'imputato lo esige imperativamente. Le vittime di reati contro l'integrità sessuale possono esigere di essere interrogate da persone del loro sesso (art. 6 cpv. 3 LAV) e che almeno una persona del loro sesso faccia parte del tribunale giudicante (art. 10 LAV). Uno studio, esperito dall'Università di Ginevra su mandato dell'Ufficio federale di giustizia, ha analizzato l'efficacia di queste prescrizioni. Esso è giunto alla conclusione che taluni disposti della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati hanno effettivamente migliorato lo statuto delle vittime; mentre altre, in particolare il diritto di rifiutare la deposizione, rappresentano un'arma a doppio taglio, che talvolta può anche ritorcersi contro la vittima.⁶⁵

⁶⁴ Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), RS 312.5.

⁶⁵ Robert Roth et al., *La protection de la victime dans la procédure pénale*, Centre d'étude, de technique e d'évaluation législative, Université de Genève, 1997 ; cfr. anche Ufficio federale di giustizia, *Secondo rapporto al Consiglio federale sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime di reati (1993-1996)*, Berna, 1998, cap. 13.

109. Le vittime di un reato commesso in Svizzera possono, a certe condizioni, chiedere all'ufficio cantonale competente *un indennizzo e una riparazione morale*. L'indennità (tra 500 e 100'000 franchi) viene fissata in funzione del danno e dei redditi della vittima. La riparazione morale è invece accordata alla vittima, indipendentemente dal suo reddito, se la gravità dell'offesa e circostanze particolari lo giustificano (art. 12 cpv. 2 LAV).

110. La legge concernente l'aiuto alle vittime impone ai cantoni di mettere a disposizione delle vittime di reati almeno un *consultorio*. I consultori prestano alla vittima un aiuto medico, psicologico, sociale, materiale e giuridico immediato che, in caso di bisogno, può essere protratto per un periodo di tempo prolungato. Le prestazioni fornite direttamente dal consultorio e l'aiuto immediato sono gratuiti per le persone colpite; le altre prestazioni (p. es. spese legali) sono assunte dai consultori per quanto lo giustifica la situazione personale della vittima. Le donne vittime di violenze costituiscono oggi la maggioranza delle persone richiedenti l'aiuto. Nel 1997 e nel 1998 il 76% di coloro che hanno sollecitato i servizi dei consultori cantonali erano infatti donne. Nella maggior parte dei casi (circa i tre quarti) si trattava di vittime di reati sessuali o di lesioni corporali. 13 consultori in 9 cantoni si indirizzano specificamente alle donne e ai minori che sono stati vittime di aggressioni sessuali.⁶⁶

111. I tre rapporti di valutazione pubblicati finora dall'Ufficio federale di giustizia presentano diverse proposte per migliorare l'aiuto alle vittime e per rafforzare la loro protezione nel procedimento penale. Le disposizioni della legge sull'aiuto alle vittime di reati sono state rielaborate nell'ambito di una revisione parziale per poter considerare meglio il bisogno di protezione dei minori vittime di delitti sessuali. Questa legge vieta ora in particolare il confronto tra la giovane vittima e l'imputato. Inoltre prevede la possibilità di sospendere il procedimento penale qualora l'interesse del minore lo esigesse imperativamente. Sulla base del terzo rapporto di valutazione, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito una commissione peritale, affidandole il compito di proporre una revisione globale della LAV. La proposta di questa commissione dovrebbe essere disponibile nell'estate del 2002. La revisione dovrebbe condurre a una nuova regolamentazione per quanto riguarda il campo di applicazione della legge, i presupposti per le prestazioni di indennizzo, i compiti e le prestazioni dei consultori, i termini di scadenza per le richieste di riparazione del danno e del torto morale, nonché presentare delle alternative alle prestazioni di riparazione del torto morale.

Misure a livello internazionale

112. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) si sforza di prestare una particolare attenzione alla violenza che colpisce le donne nel mondo. Esso riserva un interesse speciale alla violenza esercitata da rappresentanti del potere statale, alla tratta delle donne, alle violenze commesse contro le donne in situazioni di conflitto, alla protezione delle esponenti di organizzazioni di difesa dei diritti umani, alle sterilizzazioni forzate, alla violenza domestica, alle mutilazioni sessuali e ai crimini commessi per "difendere l'onore della famiglia". La Svizzera sostiene l'operato della relatrice speciale dell'ONU sulla violenza contro le donne, interviene nell'ambito delle relazioni bilaterali a favore di singole persone che sono state vittime di violenze, e si adopera affinché venga rispettato e rafforzato il diritto umanitario internazionale. Nell'ambito della sua cooperazione allo sviluppo la Svizzera sostiene attività di lotta contro la violenza perpetrata nei confronti delle donne, segnatamente nel quadro di diversi progetti bilaterali (p. es. in Mozambico, Russia e Tagikistan) e di vari progetti d'aiuto umanitario.

113. La Svizzera si adopera inoltre affinché non vengano più inflitte mutilazioni sessuali alle bambine e alle donne. Queste pratiche ledono i diritti umani e pregiudicano la salute delle persone

⁶⁶ Ufficio federale di giustizia, Terzo rapporto al Consiglio federale sull'esecuzione e sull'efficacia dell'aiuto alle vittime di reati, Berna, maggio 2000.

interessate. In alcuni paesi la Svizzera sostiene progetti concreti, nonché le attività delle organizzazioni internazionali.

Misure nell'ambito del diritto degli stranieri e del diritto dell'asilo

114. Sui progetti di revisione nel campo del diritto degli stranieri v. n. 152 e 581.

115. L'Ufficio federale dei rifugiati ha emanato nel 1995 delle direttive procedurali per poter gestire in modo adeguato il crescente numero di richieste d'asilo presentate da donne che hanno subito violenze sessuali. Secondo tali direttive, ogni donna ha diritto a una procedura d'asilo indipendente, anche se è accompagnata dal marito o da altri membri della famiglia. Ogni richiedente viene perciò interrogata individualmente. Secondo l'art. 6 dell'ordinanza 1 sull'asilo (OAsi 1)⁶⁷, le persone richiedenti l'asilo sono udite da una persona del medesimo sesso se esistono indizi concreti di persecuzione di natura sessuale, o se la situazione nello Stato di provenienza lascia presumere l'esistenza di una persecuzione di natura sessuale. Le donne traumatizzate sono udite da funzionarie specialmente addestrate per interrogare persone perseguitate a causa del loro sesso. Infine, per le autorità chiamate a statuire vengono elaborate su ogni paese di origine delle informazioni particolareggiate, che consentono di inserire le problematiche di genere nel loro giusto contesto culturale, sociale e giuridico. In risposta a un atto parlamentare, l'Ufficio federale dei rifugiati sta elaborando un rapporto sulla situazione delle donne nella procedura d'asilo. Il rapporto analizzerà a fondo la rilevanza della persecuzione delle donne e della persecuzione sessospecifica nella prassi svizzera della concessione dell'asilo e dovrebbe essere approvato ancora nel 2001 dal Consiglio federale.

116. L'Ufficio federale dei rifugiati sostiene da alcuni anni il centro terapeutico per le vittime della tortura creato dalla Croce Rossa Svizzera, aperto sia alle donne che agli uomini. Per principio, il trattamento è tuttavia assicurato solo alle persone il cui soggiorno in Svizzera è sicuro, ossia soprattutto alle persone con uno statuto di rifugiato.

Sensibilizzazione e perfezionamento

117. La sensibilizzazione e il perfezionamento di tutte le persone e tutti i servizi che nella loro attività quotidiana sono confrontati con la violenza esercitata nei confronti della donna (p. es. in settori quali l'asilo, la polizia, la giustizia e l'aiuto alle vittime) sono di importanza cruciale. L'Ufficio federale dei rifugiati, cui competono le decisioni in materia di asilo, offre per esempio programmi di formazione per le persone che interrogano le richiedenti l'asilo e che statuiscono sulle richieste che implicano una persecuzione in base al sesso. Esistono pure corsi specifici sul modo di trattare le richiedenti e i richiedenti l'asilo traumatizzati.

118. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) inserisce nei corsi destinati alle persone che si recano in missione pubblica nelle aree di conflitto o di crisi dei moduli formativi che trattano la tematica di genere e sensibilizzano alla problematica della violenza contro le donne. Il DFAE si sforza di raggiungere una rappresentanza equilibrata di donne e uomini in seno ai gruppi che intervengono nelle aree di conflitto o di crisi, non da ultimo per migliorare l'attenzione prestata alla particolare situazione delle donne.

119. Con l'esposizione intitolata "Una sicurezza illusoria" l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo ha presentato nel 1992 per la prima volta a un vasto pubblico il tema della violenza sessuale contro le ragazze, contribuendo così a sollevare il velo sul tabù di un fenomeno molto diffuso, ma del tutto rimosso in seno alla società.

⁶⁷ Ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali, del 16 agosto 1999 (Ordinanza 1 sull'asilo, OAsi 1), RS 142.311.

Lotta contro la violenza nei confronti della donna nella coppia

120. La Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini ha realizzato nei mesi di maggio/giugno 1997 una vasta campagna nazionale di sensibilizzazione sotto il titolo “No alla violenza contro la donna nella coppia”. Spot televisivi, dépliants e opuscoli hanno permesso di informare il pubblico sull’entità e le forme della violenza, nonché sulle possibilità d’azione date alle persone direttamente o indirettamente interessate. Durante la campagna, un numero telefonico centralizzato ha consentito a specialiste e specialisti, nonché alle persone interessate di richiedere consigli e ulteriori informazioni. I media hanno partecipato alla campagna con numerosi articoli ed emissioni informative. A livello regionale la campagna nazionale è stata accompagnata o seguita da molte manifestazioni e azioni organizzate dalle associazioni femminili locali, dagli uffici per la parità e dalle case delle donne.

121. Nell’estate del 2001 è stata approvata dal Consiglio nazionale un’iniziativa parlamentare concernente la protezione contro la violenza nella famiglia e nella coppia, che chiede l’elaborazione di una legge federale intesa a proteggere le donne colpite, nonché a espellere immediatamente dall’abitazione le persone violente e a imporre loro un divieto di rientrarvi per un determinato periodo.

Misure dei cantoni

122. Come richiesto dalla legge concernente l’aiuto alle vittime di reati, tutti i cantoni hanno creato dei consultori per le vittime. I cantoni urbani hanno aperto in particolare anche dei *servizi specifici* per la consulenza e la presa a carico delle vittime della violenza sessuale e famigliare oppure sostengono iniziative private che assicurano questo tipo di appoggio. In molte città (Aarau, Berna, Bienne, Thun, Basilea, Friburgo, Ginevra, Coira, La Chaux-de-Fonds, Lucerna, Sciaffusa, San Gallo, Losanna, Zurigo, Winterthur) esistono *case delle donne* sussidiate dall’ente pubblico: esse offrono provvisoriamente alloggio e assistenza soprattutto alle donne e ai minori che sono stati vittime della violenza domestica. La richiesta è grande e le istituzioni sono spesso angustiate da problemi di sovraffollamento e difficoltà finanziarie.

123. Molti cantoni e alcune città hanno partecipato attivamente alla campagna “No alla violenza contro la donna nella coppia”, promossa dalla Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini, e hanno preso molti altri provvedimenti in questo campo. In numerosi cantoni sono in corso studi e progetti d’intervento, il cui scopo è di ridurre con vari mezzi la violenza domestica e di promuovere un’efficace messa in rete delle diverse attrici e diversi attori che intervengono in questo campo. Nell’ambito del Programma nazionale di ricerca n. 40 dedicato al tema “Violenza nella vita quotidiana e criminalità organizzata”, il Canton Basilea Città ha per esempio sviluppato dal 1996 una strategia d’intervento che coinvolge diversi dipartimenti specializzati. I progetti pilota in corso fruiscono di un accompagnamento e di un sostegno scientifico. Essi si prefiggono di creare una tavola rotonda che riunisca rappresentanti della polizia, delle autorità giudiziarie e dei consultori di aiuto alle vittime, nonché dei corsi di perfezionamento per le collaboratrici e i collaboratori di questi servizi e programmi di addestramento per gli autori delle violenze. Nell’ambito di questo lavoro sono stati realizzati vari studi e rilevamenti di dati, per esempio sul comportamento effettivo della polizia, sulle possibilità e i limiti dell’intervento della polizia e dei tribunali penali in caso di violenza nel tessuto sociale di prossimità. Il progetto zurighese d’intervento contro la violenza maschile tematizza la violenza dell’uomo nella famiglia e sviluppa i corrispettivi modelli d’intervento. Il finanziamento a lungo termine di questi progetti non è però ancora assicurato.

124. Infine, in molti cantoni, il tema della violenza in generale e della violenza nei confronti della donna in particolare viene affrontato nei corsi di formazione cantonali per le professioni della sanità, dell’assistenza, della presa a carico di richiedenti l’asilo e della polizia, campi in cui i problemi dovuti alla violenza sono di regola particolarmente presenti.

Iniziative non governative

125. La crescente sensibilizzazione dell'opinione pubblica svizzera e il crescente numero di misure dell'ente pubblico sono riconducibili essenzialmente alle attività del movimento femminista e delle organizzazioni femminili. A partire dagli anni Settanta sono sorte in seguito a iniziative private molte case delle donne e molti centri di pronta accoglienza per le donne e le fanciulle vittime di uno stupro, consultori e telefoni d'emergenza per le vittime dello sfruttamento sessuale e centri d'incontro per le ragazze. Nella fase iniziale le collaboratrici di queste istituzioni hanno operato quasi esclusivamente a titolo volontario, e ancora oggi continuano a operare così in ampia misura. L'ente pubblico ha finora solo in parte concesso dei sussidi per promuovere simili progetti e programmi di organizzazioni private (v. in merito anche sopra, n. 122 e segg.).

126. L'associazione MIRA, fondata da varie associazioni giovanili, si dedica alla prevenzione dello sfruttamento sessuale di minori nell'ambito delle associazioni e delle federazioni ricreative. Essa cerca di sensibilizzare le donne e gli uomini a questa tematica e offre consulenza e formazione.

127. Da alcuni anni anche le organizzazioni maschili si impegnano per la parità fra i sessi e per la riduzione degli atti di violenza perpetrati dagli uomini contro le donne. In varie città sono sorti dei consultori maschili per consigliare gli interessati e aiutare a prevenire la violenza nella coppia e nella famiglia. Essi vogliono incoraggiare gli uomini a comportarsi in modo non violento nelle situazioni di conflitto.

ARTICOLO 5 CEDAW: PREVENZIONE ED ELIMINAZIONE DEI RUOLI STEREOTIPATI

128. Anche in Svizzera la società continua ad attribuire alle donne e agli uomini, ai ragazzi e alle ragazze dei ruoli diversi, dai quali essi faticano a liberarsi. In numerosi ambiti, come per esempio in campo professionale, politico, scientifico, culturale o sportivo le attività svolte dalle donne non sono ancora percepite come una cosa ovvia. Le donne che scelgono professioni o ruoli tradizionalmente riservati agli uomini oppure che avanzano a posizioni superiori si scontrano con numerosi pregiudizi e ostacoli. Gli uomini, dal canto loro, faticano a ottenere un riconoscimento quando svolgono delle professioni femminili per tradizione. Per contro, le donne che esercitano professioni femminili tradizionali guadagnano relativamente poco e hanno minori possibilità di avanzare. Anche nell'ambito della scuola e del volontariato vengono spesso incentivati in maniera inconsapevole le tradizionali ripartizioni dei ruoli. I mass media e la pubblicità diffondono spesso un'immagine stereotipata della donna e dell'uomo, contribuendo a mantenere i ruoli tradizionali e a negare l'effettiva molteplicità dei ruoli assunti dalle donne e dalle ragazze (v. in merito anche n. 133).

129. La Confederazione e i cantoni hanno preso *varie misure* per contrastare questi stereotipi. Un importante passo sul cammino verso l'eliminazione dei pregiudizi sui rapporti tra le donne e gli uomini è rappresentato dalla *revisione del diritto matrimoniale svizzero* (art. 90 e segg. CC), la quale è entrata in vigore nel 1988 (v. in merito anche n. 60, nonché n. 537, 567 e segg., 591 e segg.). Il vecchio diritto matrimoniale si fondava su una ripartizione rigida dei ruoli fra i coniugi, dato che assegnava al marito il compito di capo della famiglia e alla moglie quello di governare la casa. Il diritto matrimoniale vigente non prescrive più nulla riguardo ai rapporti e ai ruoli all'interno dell'unione coniugale. I coniugi si intendono sul loro contributo rispettivo, segnatamente circa le prestazioni pecuniarie, il governo della casa, la cura della prole o l'assistenza nella professione o nell'impresa dell'altro (art. 163 CC⁶⁸). L'art. 159 cpv. 2 CC obbliga in particolare i coniugi a cooperare alla prosperità dell'unione coniugale e a provvedere in comune ai bisogni della prole.

⁶⁸ Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC), RS 220.

130. A livello federale sono stati intrapresi alcuni sforzi per studiare i pregiudizi e per informare e sensibilizzare l'opinione pubblica. Il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica ha realizzato dal 1993 al 1998 il programma nazionale di ricerca PNR n. 35, intitolato "Donne, diritto, società: cammini verso la parità", i cui progetti settoriali hanno contribuito in vario modo allo *studio dei pregiudizi e delle loro ripercussioni sulla società, la vita politica e il diritto*.

131. L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), nonché gli uffici e le commissioni per le pari opportunità cantonali e comunali hanno realizzato numerosi progetti, in particolare delle campagne per mezzo di affissioni, nonché la pubblicazione di opuscoli d'informazione e materiali didattici nei settori della professione, della formazione e della politica.

132. La *Commissione federale per le questioni femminili* (CFQF) – in precedenza: Commissione federale per i problemi della donna – ha inoltre svolto opera d'informazione presentando diverse pubblicazioni e ricerche. Già nel 1982, con il rapporto "Biografien und Rollennormen/Biographies et rôles", aveva allestito un corposo catalogo di misure per eliminare gli stereotipi tradizionali e gli ostacoli che si frapponivano alla realizzazione di pari opportunità per la donna e per l'uomo. Nel 1987 era seguito il rapporto "Frauen und Männer: Fakten, Perspektiven, Utopien/Femmes et hommes: faits, perspectives, utopies". E nel 1995 era uscita, con il rapporto "Molte realizzazioni – pochi cambiamenti? La situazione della donna in Svizzera", una panoramica degli ostacoli ancora disseminati sul cammino verso la parità.

133. Il modo in cui le donne e le questioni inerenti alla parità sono presentate nei *media* influenza durevolmente l'immagine della donna coltivata dal grande pubblico. Con la loro tendenza a evidenziare gli aspetti sessuali della violenza contro la donna, i media trascurano il contesto sociale e politico nel quale viene esercitata tale violenza, impedendo così la necessaria riflessione sulle sue cause e sulle possibilità di combatterla. Per quanto concerne il tema donne e media, le indagini statistiche e scientifiche approfondite sono tuttavia rare in Svizzera.⁶⁹ La *Commissione svizzera per la lealtà nella comunicazione commerciale* ha emanato delle direttive utili per lottare contro le immagini denigranti della donna nella pubblicità. Esse devono ora essere meglio conosciute ed essere maggiormente applicate.

134. Di particolare importanza in questo ambito è la socializzazione sessospecifica della gioventù. Il presente rapporto entra nel merito delle numerose misure prese dalla Confederazione e dai cantoni per lottare contro il persistere degli stereotipi dei ruoli soprattutto nel contesto specifico, laddove tratta l'istruzione e la formazione (v. in merito n. 249 e segg.). Nel campo delle attività ricreative extrascolastiche alcune organizzazioni non governative, come la Federazione svizzera delle associazioni giovanili e il Movimento scout svizzero, hanno intrapreso degli sforzi per eliminare i pregiudizi sessuali, dare uno spazio particolare alle ragazze e alle giovani donne affinché possano svilupparsi e rafforzare la loro posizione e la fiducia in sé (v. in merito n. 295 e segg., 538 e segg.).

ARTICOLO 6 CEDAW: ABOLIZIONE DELLA TRATTA DELLE DONNE E DELLO SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE

A.) Prostituzione e tratta delle donne in Svizzera

135. In Svizzera, l'opinione pubblica si preoccupa per le varie forme assunte dalla tratta delle donne e dallo sfruttamento della prostituzione, in particolare per il traffico delle artiste di locali notturni e delle prostitute straniere, il commercio dei matrimoni tramite cataloghi e videocassette,

⁶⁹ Cfr. in merito p. es. Bettina Nyffeler, *Eidgenössische Wahlen 1999: Medien, Politik und Geschlecht. Geschlechtsspezifische Analyse des Informationsangebotes von schweizerischen Fernseh- und Radiostationen mit nationaler Ausstrahlung am Beispiel der Vorwahlsendungen zu den eidgenössischen Wahlen 1999*, su mandato della SSR e della CFQF, Berna, 2001.

nonché il turismo del sesso praticato dagli uomini svizzeri e lo sfruttamento che esso comporta per le donne e i minori nei paesi poveri.

136. Di principio, le svizzere e gli svizzeri, nonché le straniere e gli stranieri domiciliati in Svizzera che si prostituiscono non sono punibili. Ma le disposizioni cantonali limitano nondimeno l'esercizio della prostituzione. Secondo stime sommarie della polizia, il numero delle prostitute ammonterebbe in Svizzera a circa 14'000. Le prostitute si trovano spesso in una situazione sociale e finanziaria difficile. E anche se una donna avesse deciso di offrire volontariamente dei "servizi sessuali", si trova spesso in un rapporto di forte dipendenza da un lenone, al quale deve consegnare i propri introiti. Le donne che si prostituiscono per finanziare il proprio consumo di droghe sono esposte a rischi particolari. La stessa cosa vale spesso per le prostitute straniere che, essendo in possesso del solo permesso di dimora, non hanno il diritto di prostituirsi (legalmente).

137. La *tratta internazionale delle donne* interessa pure la Svizzera. Molte donne provenienti dalle regioni più povere dell'Europa, dell'Africa, dell'America latina e dell'Asia entrano in Svizzera con offerte di lavoro o promesse di matrimonio fasulle, fornite da organizzazioni criminali. Altre vengono rapite o comperate. Non appena si trovano nelle mani dei trafficanti, sono costrette alla prostituzione o ai lavori forzati e vengono sfruttate pesantemente. La "criminalità a luci rosse" (tratta degli esseri umani/tratta delle donne, sfruttamento della prostituzione) rappresenta un importante aspetto della criminalità organizzata. Una rete internazionale di criminali abbina spesso le attività legali con quelle illegali, quali il reclutamento professionale delle donne nei paesi di origine, la fornitura di documenti, il trasporto e il collocamento. La divisione del lavoro praticata dai gruppi criminali rende difficile per la giustizia penale e la polizia intervenire contro l'insieme delle persone coinvolte. Le prospettive di guadagni esorbitanti e il rischio relativamente basso di essere scoperti e condannati hanno contribuito a far aumentare negli ultimi anni questo tipo di criminalità. Nel 1998 sono state pronunciate in Svizzera 30 condanne in base alle disposizioni penali concernenti lo sfruttamento della prostituzione e 4 condanne in relazione alla tratta degli esseri umani.

138. Una delle poche possibilità che hanno le donne dell'Europa orientale o del Terzo Mondo di lavorare legalmente in Svizzera è quello di essere *artiste di locali notturni*. Lo specifico permesso di lavoro (v., n. 148 e segg., 578) consente loro di lavorare nei locali notturni svizzeri per un massimo di otto mesi per anno civile. Secondo le statistiche dell'Ufficio federale per gli stranieri, a fine dicembre 2000 soggiornavano in Svizzera 1'694 artiste di locali notturni. Di queste, il 66.2% provenivano da paesi europei, il 8.4% dall'Africa, il 12.6% dall'area caraibica, il 7.0% dall'America latina e il 5.8% dall'Asia. Ai datori di lavoro è fatto divieto di impiegare le artiste come *entraineuses* presso la clientela. Ciononostante, il lavoro di molte di esse consiste proprio nell'incitare la clientela del locale a consumare costose bevande alcoliche o nel prostituirsi. Dato che le artiste devono pagare di propria tasca gli elevati costi di collocamento e di viaggio, sono spesso pesantemente indebitate. E per pagare questi debiti non possono spesso far altro che procacciarsi il denaro necessario mediante la prostituzione illegale.

B.) Misure prese dalla Confederazione e dai cantoni a vari livelli

Misure giuridiche e di polizia

139. In merito alle misure concernenti la tratta dei minori, la prostituzione minorile e la pornografia infantile v. il *Rapport initial de la Suisse sur la mise en oeuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant*, del 1° novembre 2000, n. 354 e segg., 744 e segg., 762.

140. Come già menzionato sopra, la prostituzione non è punibile in Svizzera. Per contro, il Codice penale svizzero (CP) reprime la tratta delle donne e lo sfruttamento della prostituzione. Nella versione riveduta del 1992, l'art. 196 CP punisce con la reclusione o la detenzione non inferiore a sei mesi le persone che esercitano la tratta degli esseri umani "per favorire l'altrui

libidine”. L’art. 195 CP punisce, con la reclusione sino a dieci anni o la detenzione, chiunque sospinge alla prostituzione un minorenni, sospinge altri alla prostituzione approfittando di un rapporto di dipendenza o per trarne un vantaggio patrimoniale, lede la libertà d’azione di una persona dedita alla prostituzione, o mantiene una persona nella prostituzione.

141. La revisione del diritto penale in materia sessuale, effettuata nel 1992, era incentrata in particolare sulla libertà di autodeterminazione in campo sessuale. Con questa revisione sono state definite in modo ampio le fattispecie dei reati legati al mercato del sesso, un fatto che ha suscitato controversie nella dottrina svizzera. E ancora oggi, in assenza di una giurisprudenza del Tribunale federale in materia, alcune importanti questioni riguardanti l’interpretazione e la delimitazione degli articoli 195 e 196 CP non sono per nulla chiarite. Le decisioni più recenti del Tribunale federale analizzano in particolare il concetto di “controllo della libertà d’azione di una prostituta”.⁷⁰ In una recente decisione il Tribunale federale attribuisce una grande importanza all’autodeterminazione della prostituta interessata, ponendo l’accento sul fatto che, di fronte alla forte dipendenza nella quale vengono a trovarsi in particolare le prostitute straniere che soggiornano in Svizzera illegalmente, il consenso puramente formale dato dalla prostituta per un collocamento presso un bordello non può affatto essere considerato alla stregua di un’azione autodeterminata. In determinate circostanze, la fattispecie della tratta di esseri umani può essere data anche in presenza del consenso della prostituta.⁷¹ Entrambe le disposizioni penali si applicano indubbiamente alle fattispecie in cui le donne vengono trattate come una merce e sono sfruttate e costrette a prostituirsi contro la loro propria volontà. Altre forme della tratta di esseri umani, per esempio quelle che interessano la manodopera straniera, sono repressi mediante il titolo quarto del Codice penale (Dei crimini e dei delitti contro la libertà personale, art. 180 e segg. CP).

142. La Svizzera ha inoltre assunto già da molto tempo degli impegni internazionali in questo ambito, ratificando varie convenzioni sulla lotta contro la tratta delle donne.⁷²

143. Il Consiglio nazionale ha inoltre approvato il 23 giugno 2000, sotto forma di postulato (non impegnativo), una mozione richiedente un vasto programma di protezione per le donne vittime della tratta e, in particolare, una ridefinizione nel diritto penale della tratta delle donne passibile di pena, la quale comprenda tutte le attuali forme del commercio di donne. Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di istituire un gruppo di lavoro interdipartimentale. Esso ha il compito di esaminare se sia necessario adeguare il Codice penale, introdurre misure per migliorare la protezione delle vittime della tratta delle donne e creare ulteriori consultori, tenendo presente le convenzioni internazionali e le legislazioni dei paesi confinanti.

144. Di regola, gli autori dei reati possono essere perseguiti dalla polizia e dalla giustizia solo se le donne interessate sono disposte a deporre. Ma questa disponibilità è bassissima per una serie di motivi. Le donne temono, a giusta ragione, le rappresaglie. Non hanno fiducia nelle autorità. Se soggiornano in Svizzera illegalmente, vengono di regola immediatamente espulse, e si ritrovano così nei rispettivi paesi di origine come vittime criminalizzate e spesso marginalizzate. Ma in questo modo anche la giustizia inquirente si vede privata di testimoni in Svizzera. La summenzionata mozione trasmessa al Consiglio federale sotto forma di postulato (v. n. 143), chiede in particolare che le straniere possano beneficiare di un diritto di dimora per la durata del processo che le concerne. Già oggi le autorità cantonali di polizia degli stranieri possono concedere un permesso di

⁷⁰ DTF 125 IV 269; 126 IV 76.

⁷¹ DTF 126 IV 225.

⁷² Accordo internazionale del 18 maggio 1904 inteso a garantire una protezione efficace contro il traffico criminale conosciuto sotto il nome di tratta delle bianche, RS 0.311.31; Convenzione internazionale del 4 maggio 1910 per la repressione della tratta delle bianche, RS 0.311.32; Convenzione internazionale del 30 settembre 1921 per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli, RS 0.311.33; Convenzione dell’11 ottobre 1933 concernente la repressione della tratta delle donne maggiorenni, RS 0.311.34; Convenzione del 25 settembre 1926 concernente la schiavitù, RS 0.311.37; Accordo addizionale del 7 settembre 1956 concernente l’abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù, RS 0.311.371.

dimora in presenza di casi di rigore (v. in merito anche n. 579). Le donne che sono vittime dello sfruttamento sessuale o del lavoro forzato possono in tal caso rimanere in Svizzera. Ma non si tratta di un diritto.

145. Nell'ambito dell'ordinamento federalistico della Svizzera, la persecuzione penale e le misure di polizia competono per principio ai cantoni. La Confederazione ha creato un Ufficio centrale per la lotta contro la tratta degli esseri umani, affidandogli il compito di centralizzare le informazioni in merito e di coordinare le indagini a livello intercantonale e internazionale. L'Ufficio federale di polizia ha inoltre creato un sistema di elaborazione dei dati per le informazioni riguardanti la tratta degli esseri umani. Il gruppo di lavoro che si è occupato della tratta degli esseri umani in seno all'Ufficio federale di polizia ha elaborato nel 2000 un rapporto sulla *criminalità legata alla prostituzione e alla tratta degli esseri umani in Svizzera*. Esso propone di sensibilizzare maggiormente le autorità preposte all'azione penale riguardo alla lotta contro queste forme di criminalità. Suggerisce inoltre di aumentare il numero e l'ampiezza delle inchieste di polizia e di concentrarsi sui gruppi criminali (nonché sui boss che operano dietro le quinte). Esso preconizza anche il miglioramento della collaborazione tra Confederazione e cantoni, nonché la creazione di una base comune per la collaborazione tra le autorità preposte all'azione penale e le organizzazioni non governative attive in questo campo.

Opera di sensibilizzazione del gruppo di lavoro “Tratta delle donne, turismo sessuale e prostituzione”

146. Sotto la guida dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo un gruppo di lavoro ha assunto nel 1990 il compito di preparare e realizzare una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Esso ha in particolare sottoposto i problemi alle rappresentanze svizzere nei paesi di reclutamento delle artiste e nei paesi di destinazione dei turisti svizzeri del sesso. Da allora, le rappresentanti del gruppo di lavoro illustrano le cause e il contesto della tratta delle donne nell'ambito dei programmi di formazione per il personale diplomatico e il personale dirigente e amministrativo delle cancellerie.

147. Nell'ambito di una vasta campagna di sensibilizzazione il gruppo di lavoro ha pubblicato un prospetto informativo che illustra il contesto e le cause del turismo sessuale. Esso è stato distribuito tramite le farmacie, gli studi medici, i centri di vaccinazione. L'opuscolo aveva suscitato un grande interesse al momento della sua presentazione alla stampa e al pubblico nel 1992.

Misure di protezione per le artiste straniere di locali notturni

148. In occasione dell'adeguamento annuale dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri, il Consiglio federale ha deciso nel 1995 di cambiare le regole concernenti le possibilità di reclutamento e ammissione delle artiste straniere di locali notturni. Questi cambiamenti avevano lo scopo di migliorare la protezione delle artiste, provenienti soprattutto da paesi situati fuori dell'Europa occidentale, e di ridurre o per lo meno stabilizzare il numero dei permessi rilasciati. La durata massima del soggiorno di un'artista continua a essere di 8 mesi per anno civile.

149. Il Consiglio federale ha in particolare ordinato alle autorità cantonali di limitare a partire dal 1996 il numero dei permessi di breve durata concessi alle artiste di locali notturni. L'autorità che rilascia i permessi esige la presentazione di un contratto di lavoro standard, che contenga la descrizione precisa del tipo di attività richiesto, regoli gli orari di lavoro e il tempo libero, e che assicuri un salario adeguato. Il nuovo contratto di lavoro tipo comporta certi miglioramenti nel campo della sicurezza sociale. Le rappresentanze svizzere e le autorità cantonali di polizia degli stranieri sono tenute a esaminare attentamente le richieste di entrata: per ottenere un visto le artiste devono presentarsi personalmente alla sede della rappresentanza svizzera all'estero ed essere in possesso del contratto di lavoro standard obbligatorio. Infine, le autorità cantonali competenti devono verificare il rispetto delle prescrizioni effettuando regolarmente dei controlli sul posto.

150. L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo e l'Ufficio federale degli stranieri hanno redatto delle *schede informative* per far conoscere alle artiste straniere di locali notturni i loro diritti e i servizi offerti dai consultori e altre istituzioni alle quali è possibile far capo in caso di bisogno. Queste schede informative sono state tradotte nelle lingue dei principali paesi di provenienza delle artiste e vengono regolarmente consegnate loro prima dell'entrata in Svizzera. Prima di rilasciare un visto, le rappresentanze svizzere effettuano un colloquio personale con le richiedenti allo scopo di informarle su eventuali rischi e pericoli connessi all'attività prevista e sulla situazione giuridica. All'atto del rilascio del permesso di dimora, la maggior parte dei cantoni distribuisce altre schede con informazioni sui servizi e sulle associazioni private attive a livello locale e alle quali le artiste possono rivolgersi.

151. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) si impegna a promuovere la lotta contro la tratta delle donne nell'ambito dell'OSCE. In un certo numero di paesi di origine e di transito esso sostiene anche dei progetti concreti destinati a incentivare le ONG specializzate, nonché a promuovere una verifica della legislazione in materia. La Direzione dello sviluppo e della cooperazione sostiene inoltre alcune organizzazioni che lottano a livello internazionale contro la tratta delle donne e il turismo del sesso. Infine, la Svizzera si associa anche alle attività del Consiglio d'Europa in materia di lotta contro la tratta degli esseri umani, nonché al programma "STOP" dell'Unione europea.

Misure contro l'attività dei passatori

152. Una parte della tratta delle donne rientra nel contesto più generale dell'attività dei passatori. Le misure prese dall'Ufficio federale degli stranieri per lottare contro tale forma di criminalità si ripercuotono anche sulla tratta delle donne. Per lottare efficacemente contro l'attività dei passatori è necessario il concorso di varie misure e di vari strumenti. Fra questi rientrano in particolare:

- uno scambio fluido di informazioni;
- la disponibilità di analisi significative della situazione e profili di rischio applicabili nella prassi, i quali consentano un'esecuzione efficace da parte di tutte le istanze preposte alle migrazioni;
- una politica e una prassi sistematica e adeguata alle circostanze in materia di rilascio dei visti;
- un'esecuzione sistematica delle possibilità giuridiche date;
- una collaborazione internazionale efficace e a tutto campo.

L'Ufficio federale degli stranieri si sforza di promuovere un miglioramento della situazione in tutti i settori interessati da queste misure. Il progetto della nuova legge sugli stranieri, che verrà presumibilmente trasmesso al Parlamento all'inizio del 2002, prevede vari provvedimenti di carattere penale. La misura delle pene verrebbe così aumentata in maniera generale e per l'attività dei passatori effettuata a fine di lucro verrebbero introdotte delle pene minime. Nuova sarebbe pure la punibilità dell'espatrio illegale dal paese, effettuato senza rispettare le disposizioni d'entrata del paese di destinazione, e ciò anche nel caso dell'attività dei passatori. Infine, diventerebbe punibile anche l'inganno delle autorità, norma dalla quale ci si attende un effetto preventivo sui matrimoni fittizi.

153. La Svizzera riconosce infine un'importanza particolare alla collaborazione internazionale, che giudica un elemento decisivo nella lotta contro i passatori. Per questo essa partecipa all'elaborazione di una nuova convenzione dell'ONU sulla lotta contro il crimine organizzato e di protocolli aggiuntivi concernenti la tratta delle donne e l'attività dei passatori. Essa si sforza inoltre di migliorare la collaborazione con le autorità europee di polizia (nell'ambito della convenzione

Europol, in vigore dal 1998) e con le autorità degli Stati vicini (per quanto attiene alla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia).

ARTICOLO 7 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE NELLA VITA POLITICA E PUBBLICA

A.) Diritto generale di voto e di eleggibilità (art. 7 cpv. 1 CEDAW)

154. La Svizzera ha introdotto solo nel 1971 a livello nazionale il diritto di voto e il diritto attivo e passivo di eleggibilità per le donne. Il sistema politico svizzero prevede che le decisioni concernenti una modifica delle disposizioni costituzionali, come era il caso per l'introduzione del suffragio femminile, sia sancito dalla doppia maggioranza delle persone votanti e dei cantoni. L'art. 136 cpv. 1 Cost. recita: "I diritti politici in materia federale spettano a tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età (...). Tutte hanno gli stessi diritti e doveri politici."

155. Alcuni cantoni hanno concesso alle donne il diritto di voto e di eleggibilità in materia cantonale già prima del 1971 (Vaud e Neuchâtel nel 1959, Ginevra nel 1960, Basilea Città nel 1966, Basilea Campagna nel 1968, Ticino nel 1969, Vallese, Lucerna e Zurigo nel 1970). L'ultimo cantone è stato, nel 1991, il semicantone di Appenzello Interno, la cui *landsgemeinde* (assemblea dei cittadini che esercita la democrazia diretta) aveva respinto per ben tre volte consecutive il suffragio femminile. Basandosi sul precetto costituzionale dell'uguaglianza dei sessi introdotto nel 1981, il Tribunale federale aveva deciso nel 1990 che l'art. 74 cpv. 4 vCost, il quale riservava ai cantoni la competenza di regolare le elezioni e le votazioni cantonali, non li autorizzava a ledere il principio della parità.⁷³

156. La *partecipazione* delle donne alle elezioni e alle votazioni è di regola inferiore a quella degli uomini. La differenza fra il tasso di partecipazione elettorale femminile e maschile è progressivamente diminuito nel corso degli anni. Mentre nei primi dieci anni dopo l'introduzione del suffragio femminile era mediamente di 16 punti percentuali, nel corso del secondo decennio era solo ancora di 12 punti percentuali. Tuttavia questo avvicinamento tra i sessi non è dovuto tanto alla crescente mobilitazione delle donne, quanto alla crescente astinenza dalle urne degli uomini. Per quanto riguarda la partecipazione alle votazioni popolari la differenza tra donne e uomini è meno pronunciata.

157. Fra i fattori che influenzano la decisione presa alle urne, l'età e il livello di istruzione svolgono un ruolo più importante che non il sesso. Le indagini effettuate regolarmente sulle scelte di voto in materia federale indicano però che permangono comunque delle differenze fra i sessi. Negli anni Settanta le donne esprimevano un voto più conservatore di quello degli uomini. Dalla metà degli anni Ottanta le donne tendono però a compiere scelte più ecologiche; inoltre sostengono in misura minore rispetto agli uomini le posizioni tradizionali in materia di politica di sicurezza, politica degli stranieri e politica economica.⁷⁴

⁷³ DTF 116 Ia 359.

⁷⁴ Su questa tematica cfr. i vari contributi in: Hanspeter Kriesi (a cura di), *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 34 (1994), *Frauen und Politik*, Berna, 1994.

B.) Donne e uomini nelle cariche e nelle funzioni politiche e pubbliche

La situazione attuale: sottorappresentanza femminile

Donne nei parlamenti

158. Le donne rappresentano il 54% del corpo elettorale e costituiscono pertanto la maggioranza. Ma nella metà dei parlamenti cantonali e in quello federale occupano meno del 25% dei seggi. La Svizzera si situa così al 21° rango mondiale e al di sopra della media in Europa e nei paesi dell'OSCE.⁷⁵

⁷⁵ Unione interparlamentare, stato al 15 luglio 2000: www.ipu.org.



159. In Consiglio nazionale le differenze fra i cantoni sono considerevoli. Nel Canton Appenzello Esterno un mandato su due è detenuto da una donna. Nel Canton Zurigo le donne detengono 14 mandati su 34 (41%). I tre cantoni Zurigo, Berna e Vaud, che essendo i più popolosi dispongono anche del maggior numero di seggi, annoverano nei loro ranghi oltre la metà delle consigliere nazionali. Nove piccoli cantoni, che dispongono di un numero relativamente basso di seggi, non delegano nessuna donna al parlamento federale, ossia né al Consiglio nazionale né al Consiglio degli Stati. Si registrano inoltre delle differenze fra le aree linguistiche. Mentre nel 1999 le regioni di lingua tedesca avevano eletto, in termini sia assoluti che relativi, il maggior numero di donne (26%) al parlamento federale, nella regione di lingua francese la proporzione delle elette era nettamente inferiore (19%). Il Canton Ticino, di lingua italiana, è stato a lungo rappresentato solo da uomini, ma nel 1999 ha eletto una consigliera nazionale (1 donna al fianco di 7 uomini, 12.5%).

160. Grandi differenze sussistono anche fra i partiti. Mentre nei primi anni dopo l'introduzione del suffragio femminile nei parlamenti federale e cantonali si contava circa lo stesso numero di deputate sia fra i partiti borghesi che fra quelli della sinistra, la situazione cambia negli anni Ottanta. La statistica del 1999 indica una presenza femminile relativamente importante fra partiti dell'area rosso-verde (PSS 39%, Verdi 67%). Nei due partiti di governo PLR e PPD le donne raggiungono il 21% risp. il 23%, dopo aver realizzato la progressione maggiore nel 1999. Il numero delle elette dell'UDC è rimasto stagnante, un fatto che di fronte alla crescita dei consensi registrata da questo partito si traduce in una netta riduzione della presenza femminile nei suoi ranghi (7%). I partiti della destra nazionalista non hanno nessuna deputata in Consiglio nazionale. Delle 47 consigliere nazionali elette, 20 sono socialiste e 6 verdi, benché questi due partiti detengano meno di un terzo dei seggi in Consiglio nazionale.

161. In Consiglio degli Stati, dove siedono due rappresentanti per ciascun cantone e un/una rappresentante per ciascun semicantone, la presenza femminile ha quasi raggiunto il 20% con le elezioni del 1999. Ciò significa tuttavia che solo 8 dei 20 cantoni e 6 semicantoni annoverano almeno una donna nella loro deputazione. Il Canton Ginevra è rappresentato da 2 donne. Considerando il criterio dell'appartenenza partitica, nel 1999 la distribuzione delle deputate al Consiglio degli Stati era diversa rispetto a quella riscontrata in Consiglio nazionale. Delle 9 consigliere agli Stati 8 sono esponenti di partiti borghesi (i quali, contando 39 dei 46 membri della Camera alta, detengono anche una forte maggioranza) e 1 è socialdemocratica; inoltre, 4 deputate provengono dall'area di lingua francese.

162. Nei parlamenti cantonali la presenza femminile è evoluta come a livello federale. A metà del 1999 la rappresentanza femminile era mediamente del 24%. Mentre nel Canton Ginevra le donne detengono oggi il 36% dei mandati parlamentari e nei cantoni più popolosi raggiungono quote fra il 25 e il 30%, in alcuni cantoni (soprattutto in quelli rurali) rimangono sotto il 20%. Nel Canton Ticino le elette sono addirittura solo il 10%. La ripartizione delle elette fra i partiti corrisponde in larga misura a quella riscontrabile in Consiglio nazionale: un numero relativamente importante di

elette fra i partiti dell'area rosso-verde (42%), un numero nettamente inferiore fra i partiti borghesi di governo (17%), e meno del 10% fra i partiti di destra.⁷⁶

163. Nei parlamenti comunali la presenza femminile è maggiore. Già nel 1981 superava di 5 punti percentuali quella che si registrava a livello cantonale e federale. Nel frattempo questo distacco è ancora cresciuto leggermente.

164. Due handicap fondamentali hanno un'incidenza negativa sulle possibilità delle donne di essere elette. Anzitutto esse sono sottorappresentate a livello di candidature, quindi hanno minori probabilità degli uomini di essere effettivamente elette. La proporzione delle elette è infatti minore rispetto alla proporzione delle candidate presenti sulle liste elettorali. Il numero delle candidate al Consiglio nazionale è continuamente aumentato fino al 1995, ma poi ha subito una battuta di arresto nel 1999. Anche qui si notano grandi differenze fra i cantoni e i partiti. Mentre il Canton Basilea Città registra una quota di candidate del 44%, il Canton Ticino arriva solo al 16%. La presenza femminile raggiunge il punto massimo sulle liste elettorali verdi, con un tasso del 56%. I partiti della destra nazionalista e l'Unione democratica di centro presentano meno del 25% di candidate.

165. Se si confronta il numero delle persone elette con il numero delle candidature per ciascuno dei due sessi, si nota che gli uomini sono in una posizione molto più favorevole: rispetto alle donne hanno sempre delle probabilità maggiori di essere eletti. Mentre dal 1971 in poi la quota elettorale degli uomini è rimasta costantemente sopra la media (110-120), quella delle donne è passata da 30 a 70⁷⁷; ma nel 1999 era ancora 1.7 volte inferiore a quella degli uomini. Solo le donne ecologiste hanno registrato una quota elettorale superiore a quella dei colleghi di partito. In tutti gli altri partiti le quote elettorali conseguite dalle donne erano decisamente minori. Nell'Unione democratica di centro la quota elettorale degli uomini era addirittura quattro volte maggiore di quella delle donne.

166. Le minori probabilità di elezione delle donne sono riconducibili a diverse cause. Le donne sono svantaggiate alla partenza, dato che in generale occupano posti meno importanti degli uomini anche nella vita professionale e sono meno presenti nelle lobby economiche. Le loro opportunità sono minori anche perché a causa delle responsabilità familiari sono spesso meno disponibili per una carriera politica. Inoltre, finora non hanno praticamente avuto nessun modello e nessuna tradizione a cui fare riferimento per profilarsi nella vita politica. Un ruolo importante riguardo all'entità e al tipo di presenza nei media lo giocano pure le differenze correlate al sesso.⁷⁸

167. I membri del Consiglio nazionale e della maggior parte dei parlamenti cantonali vengono eletti con il sistema proporzionale. Questo sistema elettorale potrebbe, di principio, facilitare l'entrata delle donne nelle istituzioni politiche. Nella maggior parte dei cantoni è possibile riportare due volte (cumulare) il nome delle candidate o dei candidati sulle liste elettorali. L'elettorato ha inoltre la possibilità di comporre una lista individuale, comprendente candidate e candidati di diversi partiti. Questo sistema elettorale si ripercuote tuttavia in vario modo sulle probabilità delle donne di essere elette. Mentre fra i partiti dell'area rosso-verde la proporzione delle donne elette è aumentata di pari passo con quella delle candidate, questo fenomeno è assai meno pronunciato fra i

⁷⁶ Cfr. in merito Werner Seitz (Ufficio federale di statistica), *Les femmes et les élections au Conseil national de 1999. Evolution depuis 1971, risp. Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1999. Entwicklung seit 1971, Neuchâtel, 2000*; cfr. inoltre il programma di ricerca UNIVOX (a cura di), *Frauen in der Politik*, in: UNIVOX Teil II A Staat 1999, Zurigo, 1999; Thanh-Huyen Ballmer-Cao/Lea Sgier, *Die Wahlbeteiligung in der Schweiz: eine geschlechtsspezifische Untersuchung anhand der Nationalratswahlen 1995*, in: *Schweizer Wahlen 1995*, Berna 1998, p. 101 e segg.

⁷⁷ Una quota elettorale superiore a 100 indica un numero più che proporzionale di persone elette (rispetto alle persone candidate); una quota elettorale minore di 100 indica un numero meno che proporzionale di persone elette (rispetto alle persone candidate).

⁷⁸ Bettina Nyffeler, *Eidgenössische Wahlen 1999: Medien, Politik und Geschlecht. Geschlechtsspezifische Analyse des Informationsangebotes von schweizerischen Fernseh- und Radiostationen mit nationaler Ausstrahlung am Beispiel der Vorwahlsendungen zu den eidgenössischen Wahlen 1999*, su mandato della SSR e della CFQF, Berna, 2001.

partiti di centrodestra. Il sistema elettorale presenta insomma *sia opportunità che rischi* per le candidate.⁷⁹

168. Anche la *struttura fortemente federalistica* della Svizzera può pure comportare vantaggi e inconvenienti. Mentre per esempio i cantoni Vaud, Neuchâtel e Ginevra hanno introdotto il suffragio femminile già nel 1959 risp. nel 1960, i due semicantoni di Appenzello hanno potuto opporsi alla sua introduzione fino al 1989 risp. 1990. Un vantaggio della struttura federalistica è sicuramente rappresentato dalla moltiplicazione del numero dei mandati politici: già solo i parlamenti cantonali contano poco meno di 3'000 seggi. L'esistenza di un grande numero di mandati consente di regola alle categorie che non sono affatto rappresentate o lo sono in maniera insufficiente di accedere con maggiore facilità alla politica.

Donne negli esecutivi

169. Tredici anni dopo l'introduzione del suffragio femminile (1971) è stata eletta in Consiglio federale, il collegio esecutivo della Confederazione composto di 7 membri, la prima donna. Essa ha diretto dal 1984 al 1989 il Dipartimento federale di giustizia e polizia. Dal 1993 una donna si trova alla testa del Dipartimento federale dell'interno e dal 1999 un'altra donna guida nuovamente il Dipartimento federale di giustizia e polizia. Dal 1999 due dei sette membri del Consiglio federale sono dunque delle donne.

170. Nei governi cantonali la presenza femminile è aumentata solo con molto ritardo e molta lentezza. La prima consigliera di Stato è stata eletta solo nel 1983 nel Canton Zurigo. Alla fine del 1995 negli esecutivi cantonali si contavano 19 donne (e 147 uomini); la presenza femminile era circa dell'11%. Fino al 1999 il numero delle consigliere di Stato è aumentato a 33, cosicché ora le donne occupano poco più del 20% dei seggi esecutivi cantonali. Attualmente vi sono 2 consigliere di Stato in 8 cantoni, mentre ve ne sono 3 nei cantoni Zurigo e Berna; 5 cantoni sono ancora diretti da governi esclusivamente maschili (Appenzello Interno, Svitto, Nidvaldo, Sciaffusa, Vallese).

171. Nei comuni la situazione è analoga.⁸⁰

Donne nell'amministrazione pubblica

172. Alla fine del 1999 le donne rappresentavano il 23.3% del personale dell'Amministrazione generale della Confederazione. Il loro numero è particolarmente esiguo nelle posizioni influenti, ossia fra i quadri medi e alti. Nelle classi salariali che spaziano dal livello 30 al fuori classe la presenza femminile è oggi del 6.5%, avendo pur sempre registrato un aumento dell'1.3% dal 1996 (5.2%). Nelle classi salariali 24 a 29 le donne rappresentano oggi il 12.5% (rispetto al 9.3% nel 1996), mentre nelle classi salariali 18 a 23 sono il 19% (rispetto al 15.2% nel 1996). Soddisfacente è l'aumento della proporzione di donne in formazione, che tra il 1996 e il 1999 è passata dal 18.1% al 33.9%.

173. È raro che le *amministrazioni cantonali* dispongano di dati concreti sulla rappresentanza femminile ai vari livelli di responsabilità amministrativa. Nella misura in cui esistono dei dati (e nella misura in cui i criteri di rilevamento adottati li rendano confrontabili) si nota la stessa tendenza che a livello federale: la percentuale delle donne è di regola maggiore nelle funzioni subalterne e si

⁷⁹ Cfr. per esempio Thanh-Huyen Ballmer-Cao, Postface: Femmes et politiques, in: Hanspeter Kriesi (a cura di), Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 34 (1994), Frauen und Politik, Berna, 1994, p. 251 e segg.; Werner Seitz (Ufficio federale di statistica), Les femmes et les élections au Conseil national de 1999. Evolution depuis 1971, risp. Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1999. Entwicklung seit 1971, Neuchâtel, 2000; Werner Seitz (Ufficio federale di statistica), Beaucoup d'applées, peu d'élues. Les femmes et les élections au Conseil national de 1995, in: Problemi al femminile 1/96, p. 29 e segg., risp. Viele waren gerufen, nur wenige wurden gewählt: die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995, in: Problemi al femminile 1/96, p. 17 e segg.

⁸⁰ Cfr. p. es. Urs Meuli, Andreas Ladner, Frauen in den Gemeindeexekutiven 1988-1998, Zurigo, 2000; Ufficio federale di statistica: Die Frauen in den Exekutiven der Schweizer Gemeinden 2001, risp. La représentation des femmes dans les exécutifs communaux 2001, Neuchâtel, 2001.

riduce a mano a mano che si sale nelle classi dell'organico, rimanendo sempre nettamente inferiore a quella degli uomini. Tipica in questo senso è probabilmente la situazione dell'amministrazione cantonale di Berna: alla fine del 1998 figurava nelle classi salariali inferiori il 30.5% degli uomini, ma ben il 58.6% delle donne, ossia quasi il doppio. Per contro, in quelle superiori figurava oltre il 38% degli uomini, ma solo il 19% delle donne, ossia solo la metà. Mentre in tre amministrazioni cantonali non si trova nessuna donna ai massimi livelli gerarchici (cantoni Appenzello Interno, Basilea Campagna e Nidvaldo), la presenza femminile ai massimi livelli dirigenziali di altre amministrazioni cantonali rimane inferiore al 10% (cantoni Argovia, Berna, Basilea Città, Friburgo, Grigioni, Giura, Lucerna, San Gallo, Soletta, Svitto, Turgovia, Ticino, Vallese). Solo cinque cantoni registrano una proporzione di donne oltre il 10% nelle funzioni dirigenziali delle rispettive amministrazioni (Ginevra, Glarona, Obvaldo, Sciaffusa, Zurigo).⁸¹

174. La situazione è analoga nel campo della *giustizia*. La statistica del 1990 indica che in Svizzera vi sono 301 donne su un totale di 1'442 giudici (21%). Di conseguenza, la presenza femminile in seno alle autorità giudiziarie federali è inferiore alla media. Infatti, presso il Tribunale federale si contano 5 donne fra i 30 giudici che esercitano la funzione a titolo principale e 3 donne fra i 30 giudici che esercitano la funzione a titolo accessorio. 2 donne fanno parte del Tribunale federale delle assicurazioni, composto di 9 giudici, mentre altre 2 vi siedono a titolo accessorio. Fra le 102 persone che esercitano la funzione di segretari assessori e di collaboratori personali presso il Tribunale federale si contano 25 donne. Il Tribunale federale delle assicurazioni conta 14 segretarie assessore contro i loro 22 colleghi uomini. A livello cantonale il bilancio non è affatto migliore. Alcuni cantoni registrano una rappresentanza femminile paritaria o addirittura superiore solo per quanto riguarda la composizione dei tribunali dei minorenni e – in minore misura – le loro istituzioni nel settore delle assicurazioni sociali.

Donne nell'esercito e in altri servizi pubblici (segnatamente in merito alla riserva espressa dalla Svizzera riguardo all'esclusione delle donne dalle azioni di combattimento)

175. Giusta l'art. 59 cpv. 2 Cost., il servizio in seno all'*esercito* svizzero è volontario per le donne, mentre è obbligatorio per gli uomini. Le donne sono integrate sia in seno all'esercito, sia in seno alla Servizio della Croce Rossa. In virtù della sua doppia subordinazione (Croce Rossa Svizzera ed esercito), il Servizio della Croce Rossa (SCR) assume una posizione particolare. Vi appartengono donne che, in virtù della loro attività professionale civile (professioni sanitarie), coadiuvano il servizio sanitario dell'esercito. Il volontariato si traduce in una esigua presenza femminile nell'esercito di milizia svizzero. Le donne sono minoritarie anche nel contingente professionale dell'esercito. Le donne che prestano servizio sono *de iure* integrate nell'esercito dal 1995 e hanno per principio gli stessi diritti e doveri dei colleghi uomini (art. 3 della legge militare [LM]⁸²). Dal 1995 gli uomini e le donne frequentano insieme le scuole militari. Le conoscenze professionali delle addette al SCR giustificano la loro formazione e il loro perfezionamento sensibilmente abbreviati presso le scuole speciali del SCR alla piazza d'armi di Moudon. Nei corsi di formazione per i quadri la presenza femminile è più che proporzionale (50% delle reclute femminili contro il 25% di quelle maschili, circa 50% delle sottufficiali contro circa il 15% dei sottufficiali). Questa tendenza si manifesta anche in seno al SCR.

176. Le donne possono oggi scegliere fra il servizio armato e quello non armato. Le donne che prestano servizio dispongono delle stesse armi degli uomini. Il Consiglio federale ha nondimeno mantenuto il principio secondo il quale alle donne non possono essere affidate funzioni che esigono

⁸¹ Fachstelle des Kantons Bern für die Gleichstellung von Frauen und Männern: Transparenz – Daten zur Gleichstellung in der kantonalen Verwaltung, risp. Transparence – Faits et chiffres sur l'égalité dans l'administration cantonale, n. 4/gennaio 2000; per un altro esempio cantonale cfr. Sabine Littmann-Wenli/Dora Makausz (Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich), Frauen in der Verwaltung des Kantons Zürich, Zurigo, 1994.

⁸² Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (legge militare, LM), RS 510.10.

l'impiego delle armi. Ciò significa che rimangono loro precluse la fanteria, le truppe meccanizzate e leggere, l'artiglieria e la difesa contraerea. La Svizzera ha perciò emesso una riserva riguardo all'art. 7 della CEDAW, in modo da poter continuare a escludere le donne dalle azioni di combattimento armato dell'esercito svizzero. La riforma dell'esercito nell'ambito di "Esercito XXI" dovrebbe ora consentire alle donne di accedere a tutte le armi.

177. Il 6 aprile 2001 il segretario generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport ha approvato il concetto "Donne e politica di sicurezza" elaborato dalla nuova unità organizzativa Cooperazione nazionale per la sicurezza. La concezione elenca circa 20 progetti aventi come obiettivo di avvicinare le donne alla politica di sicurezza, indicando loro delle possibilità di assumere delle responsabilità e di partecipare alle decisioni. Alcuni dei progetti promozionali sono già stati avviati (p. es. l'azione "più osservatrici militari", la creazione di un network femminile internazionale per la politica di sicurezza con ex corsiste del Centro per la politica di sicurezza di Ginevra, una mostra in varie città svizzere sull'importanza dell'impegno femminile per la pace e la sicurezza). Le donne dovranno inoltre essere maggiormente integrate anche nelle istituzioni e nelle attività di promozione della pace.

178. Anche per il servizio della protezione civile sussiste un obbligo di servire solo per gli uomini, mentre esso rimane volontario per le donne (art. 61 cpv. 2 Cost.). Quanto ai diritti e ai doveri, le donne che effettuano volontariamente questo servizio sono tuttavia equiparate agli uomini che prestano servizio. La possibilità di effettuare il servizio volontariamente è menzionata esplicitamente nel Concetto direttivo per la protezione della popolazione. Essa vale anche per le straniere. Secondo il documento di base per la futura protezione della popolazione (elaborato in comune con le organizzazioni partner: polizia, pompieri, sanità, aziende tecniche e protezione civile), nell'ambito di tale protezione le donne e gli uomini hanno per principio le stesse possibilità.

179. L'organizzazione locale della *lotta contro gli incendi* rientra nelle competenze dei cantoni e dei comuni. Negli ultimi decenni il Tribunale federale ha dovuto a più riprese occuparsi del fatto che in molti comuni l'obbligo di prestare servizio nella lotta antiincendi vigeva solo per gli uomini. Già nel 1986 esso aveva stabilito che il diverso trattamento riservato all'uomo e alla donna riguardo all'obbligo di servire nella lotta contro gli incendi era di principio anticostituzionale ed era compatibile con l'art. 4 cpv. 2 vCost. solo nella misura in cui tale servizio richiedeva degli sforzi fisici che potevano essere fatti solo da uomini nel fior dell'età, rispettivamente solo nella misura in cui gli effetti di tale servizio sulla salute non avrebbero colpito le donne diversamente dagli uomini, considerati gli interessi di una futura discendenza.⁸³ Nelle decisioni successive il Tribunale federale si è scostato da questa posizione considerando che, alla luce dell'art. 4 cpv. 2 vCost., non avrebbe nessuna importanza il fatto che gli uomini posseggano più spesso delle donne le qualità richieste per prestare servizio, tanto più che nella maggior parte dei comuni che prevedono il servizio antiincendi obbligatorio, la maggior parte delle persone tenute a prestarlo non lo effettuano personalmente, ma versano una tassa d'esenzione. Dato che di regola vi è un numero sufficiente di volontari, non accade praticamente mai che qualcuno venga effettivamente costretto a prestare il servizio. Le persone di sesso maschile o femminile sottoposte all'obbligo di servire, ma prive delle qualità che le rendano idonee al servizio antiincendi, possono di regola farsi dispensare dal servizio attivo e pagare la tassa d'esenzione, una cosa che si può ragionevolmente pretendere sia dalle donne che dagli uomini.⁸⁴ Adducendo la stessa motivazione, anche la Corte europea di giustizia dei diritti dell'uomo aveva dichiarato illecita una tassa d'esenzione imposta solo agli uomini dal Land germanico del Baden-Württemberg, invocando il divieto del lavoro forzato (in particolare l'art. 4 cpv. 3 lett. d CEDU), unitamente al divieto di discriminazione (art. 14 CEDU).⁸⁵ In questi ultimi anni i cantoni hanno adeguato di conseguenza le loro legislazioni in materia di servizio antiincendi.

⁸³ ZBI 88/1987 p. 306; cfr. anche ZBI 92/1991 p. 418.

⁸⁴ DTF 123 I 56.

⁸⁵ Sentenza Schmidt del 18 luglio 1994, serie A n. 291-B, § 28.

Il numero delle donne che prestano servizio è notevolmente aumentato dal 1995. In molti corpi pompieri sono in particolare state integrate delle samaritane.

Misure per promuovere la partecipazione politica delle donne

180. Negli ultimi dieci anni molte autorità federali hanno intrapreso degli sforzi per sensibilizzare l'opinione pubblica alla sottorappresentanza delle donne nei parlamenti. La *Commissione federale per le questioni femminili* (in precedenza: Commissione federale per i problemi della donna) ha affrontato più volte l'argomento nelle sue pubblicazioni. Nel 1990 essa ha pubblicato il rapporto "Nehmen Sie Platz, Madame/Prenez place, Madame", in cui analizzava il fenomeno della sottorappresentanza femminile in politica. Ha inoltre pubblicato un'analisi sessospecifica sul ruolo avuto nei media dalle candidate in lizza per le elezioni al Consiglio nazionale del 1995. Per le elezioni al Consiglio nazionale del 1999, la Commissione si è invece unita alle donne di sei partiti politici con lo scopo di rivolgere, attraverso un manifesto congiunto, un appello ai partiti affinché prendessero delle misure attive per consentire a un maggior numero di donne di accedere al Parlamento. Questo manifesto assegnava ai partiti politici un ruolo chiave, ritenendoli responsabili di creare per le loro candidate le premesse affinché avessero delle reali possibilità di elezione. La Commissione federale per le questioni femminili ha successivamente invitato due volte i partiti a partecipare a un colloquio interpartitico sulla concretizzazione delle attese formulate nel manifesto.

181. Dando seguito a una sollecitazione della Commissione federale per le questioni femminili, per le elezioni federali del 1999 il Consiglio federale ha istituito per la prima volta un gruppo di lavoro interdipartimentale con il compito di esaminare ulteriori misure atte a migliorare la partecipazione politica delle donne. In vista delle elezioni al Consiglio nazionale, il gruppo ha così rielaborato le istruzioni per il voto, le quali vengono distribuite ai cantoni, ai comuni, alle scuole e ai partiti, nonché a tutte le economie domestiche. Ha inoltre completato con informazioni sulla rappresentanza femminile e le possibilità di promuovere le donne in maniera mirata anche la circolare concernente le elezioni di rinnovamento generale del Consiglio nazionale del 24 ottobre 1995, che viene inviata dal Consiglio federale ai governi cantonali, nonché la guida della Cancelleria federale per i gruppi che si candidano. Il Consiglio federale ha inoltre deciso di realizzare una campagna d'informazione pilota in tre agglomerati urbani. Essa avrebbe dovuto rivolgere alle elettrici e agli elettori un appello sia a partecipare in maggior numero alle elezioni, sia a voler considerare le candidature femminili. Ma la campagna non ha potuto essere realizzata, dato che il Parlamento non ha approvato il necessario credito finanziario.

182. L'*Ufficio federale di statistica* ha pubblicato varie indagini specifiche ed elabora sin dal 1971 i dati statistici sull'argomento. Insieme con l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo e la Commissione federale per le questioni femminili ha pubblicato per le elezioni al Consiglio nazionale del 1999 un dépliant, il cui scopo era quello di attirare l'attenzione sulla sottorappresentanza delle donne.

183. Anche le delegate e le commissioni per la parità di alcuni cantoni, nonché le organizzazioni femminili si sforzano regolarmente di sensibilizzare l'opinione pubblica al problema. Prima delle elezioni hanno realizzato varie attività, che spaziavano dalla pubblicazione e diffusione di prospetti, opuscoli di incitamento e siti web ecc. (cantoni Basilea Campagna, Basilea Città, Vaud) alla realizzazione di campagne con delle tavole rotonde, degli incontri con la stampa e dei seminari di formazione per le candidate (cantoni Friburgo, Lucerna, Obvaldo, Vallese), e persino all'adozione di cataloghi di misure o manifesti (cantoni Basilea Campagna e Zurigo).

Misure per migliorare l'accesso delle donne all'amministrazione

184. Per le misure della Confederazione e dei cantoni in quanto datori di lavoro v. n. 354 e segg.

185. Dal 1992 sono previste delle *quote per la rappresentanza dei sessi* in seno alle commissioni e agli altri organi della Confederazione aventi compiti amministrativi e giudiziari. Per le

commissioni extraparlamentari, gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione, l'ordinanza sulle commissioni⁸⁶ prescrive infatti che la presenza femminile, rispettivamente maschile in seno a una commissione sia almeno del 30%. L'obiettivo da raggiungere a lungo termine è quello di una rappresentanza paritaria dei sessi. Se in una commissione vi sono meno del 30% di donne o di uomini, la Cancelleria federale chiede al dipartimento competente di fornire una motivazione scritta. Rispondendo a un'interrogazione ordinaria urgente, il Consiglio federale ha spiegato nel 1997 al Parlamento che le commissioni sottoposte all'ordinanza avevano quasi raggiunto l'obiettivo del 30%, dato che la rappresentanza del sesso minoritario raggiungeva il 27.7%. Inoltre, anche le commissioni federali di ricorso e di arbitrato sono espressamente tenute a perseguire una rappresentanza equilibrata dei sessi.⁸⁷

186. Anche alcuni cantoni e comuni si sono dati degli obiettivi simili riguardo alla presenza femminile nelle commissioni, extraparlamentari o di altro tipo. Richiedono che venga soddisfatta l'esigenza di una quota femminile minima – di regola il 30% – (segnatamente i cantoni Berna, Lucerna e Zurigo), rispettivamente che venga assicurata un'adeguata rappresentanza delle donne (per esempio i cantoni Basilea Campagna, Obvaldo, Turgovia e Uri). Alcuni hanno anche stabilito che le organizzazioni legittimate a presentare le proposte per occupare o rioccupare i seggi vacanti nelle commissioni debbano presentare una doppia candidatura, femminile e maschile (per esempio i cantoni Basilea Campagna e Uri). Altre misure volte ad assicurare una rappresentanza equilibrata dei sessi consistono nell'organizzazione di corsi speciali per incitare le donne a candidarsi a una carica pubblica (cantoni Friburgo e Vallese) oppure nell'invio regolare di informazioni sulla sottorappresentanza femminile alle organizzazioni proponenti, ai partiti ecc., con la sollecitazione a presentare un numero maggiore di donne (cantoni Ginevra, Lucerna e Svitto). In qualche raro caso sono state create delle banche-dati specifiche, che registrano le donne interessate a lavorare in seno a una commissione o ad assumere un'altra carica, soprattutto pubblica. Questo è avvenuto in particolare dei cantoni Grigioni, Lucerna, Obvaldo, Svitto, Uri e Vallese (“pool di donne”).

Partecipazione politica e quote femminili

187. Le quote non sono per nulla estranee al sistema politico svizzero. A livello federale e nei cantoni plurilingui si praticano in varie forme per assicurare la rappresentanza delle minoranze linguistiche. Nei cantoni Berna, Friburgo e Vallese un certo numero di mandati nell'esecutivo cantonale è obbligatoriamente riservato alla minoranza linguistica. Inoltre, sia a livello federale che cantonale, certe funzioni e certi posti nel governo, nelle alte sfere dell'amministrazione e nella giustizia vengono occupati tenendo presente l'appartenenza partitica, regionale, linguistica e, talvolta, persino religiosa. Presso la Confederazione i posti dirigenziali importanti vengono attribuiti sulla base di un sistema di quote, il cui compito è di assicurare un equilibrio fra le regioni e di rafforzare la rappresentanza delle regioni periferiche.

188. Mentre lo strumento delle quote femminili viene utilizzato per compensare la sottorappresentanza nell'amministrazione, nella giustizia, nella società civile e nell'insegnamento, l'opinione pubblica svizzera si dimostra molto scettica riguardo alla loro applicazione in politica.⁸⁸ Gli atti parlamentari a favore delle quote, presentati e trattati finora a livello federale, sono sempre stati respinti a chiara maggioranza. Due iniziative che proponevano dei sistemi basati sulle quote sono fallite già al momento della raccolta delle firme, non essendo riuscite a raccogliere il numero sufficiente di adesioni entro il termine utile. L'iniziativa “per un'equa rappresentanza delle donne

⁸⁶ Ordinanza del 3 giugno 1996 sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (Ordinanza sulle commissioni), RS 172.31, art. 10.

⁸⁷ Ordinanza del 3 febbraio 1993 concernente l'organizzazione e la procedura delle commissioni federali di ricorso e di arbitrato, RS 173.31, art. 7 cpv. 2.

⁸⁸ In merito al dibattito sulle quote in Svizzera cfr. Kathrin Arioli (a cura di), *Frauenförderung durch Quoten*, Basilea/Francoforte s.M., 1997; Marianne Schwander Claus, *Verfassungsmässigkeit von Frauenquoten*, Berna, 1995.

nelle autorità federali” (“iniziativa 3 marzo”) è invece stata depositata nel 1995. Essa chiedeva appunto una rappresentanza equa in tutte le autorità federali, in particolare in seno al potere legislativo, al potere esecutivo, all’amministrazione, al Tribunale federale e ai politecnici federali. Voleva inoltre prescrivere che in Consiglio nazionale la differenza tra il numero di rappresentanti femminili e rappresentanti maschili di un cantone non potesse essere superiore a uno. Ogni cantone avrebbe dovuto eleggere un consigliere e una consigliera agli Stati, i semicantoni un uomo o una donna. Almeno tre dei sette membri del Consiglio federale (esecutivo) e almeno il 40% dei membri e dei membri supplenti del Tribunale federale avrebbero dovuto essere delle donne.

189. Il Consiglio federale ha raccomandato al Parlamento di respingere questa iniziativa e di sottoporla in votazione al popolo senza controprogetto. Esso riteneva nondimeno che l’iniziativa perseguisse un obiettivo legittimo, ma che la sua accettazione avrebbe avuto delle ripercussioni inaccettabili sulla libertà di scelta e avrebbe pregiudicato la parità di trattamento delle candidate e dei candidati. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha in seguito proposto, a titolo di controprogetto indiretto, di modificare la legge federale sui diritti politici e di introdurre un sistema di quote per l’allestimento delle liste partitiche per il Consiglio nazionale (quote del 30% sulle liste dei partiti per la durata di tre elezioni al Consiglio nazionale). Nel 1999 il Parlamento ha tuttavia deciso di respingere l’“iniziativa 3 marzo” e di sottoporla in votazione popolare senza controprogetto. Il 12 marzo 2000 l’iniziativa è stata respinta in votazione popolare con l’82.0% di voti contrari (tasso di partecipazione: 42.2%).

190. Nella sentenza del 19 marzo 1997 il Tribunale federale si è pronunciato sulla proposta di introdurre delle quote nelle autorità cantonali del Canton Soletta. I giudici federali hanno dichiarato non valida l’iniziativa popolare solettese “für eine gleichberechtigte Vertretung der Frauen und Männer in den kantonalen Behörden (“Iniziativa 2000”)” (per una rappresentanza paritaria delle donne e degli uomini nelle autorità cantonali, iniziativa 2000). Il Tribunale federale è giunto alla conclusione che l’iniziativa solettese si spingesse oltre i limiti consentiti per quanto riguardava la parità materiale di opportunità, poiché voleva prescrivere una rappresentanza paritaria dei sessi senza alcun limite temporale, imponendo con ciò una parità di risultati. Una simile regolamentazione avrebbe comportato un pregiudizio sproporzionato rispetto al principio della parità di trattamento, ledendo il diritto di eleggere e di essere eletti, il quale è uguale per tutti ed è garantito dalla Costituzione. Una parte della dottrina ha criticato questa sentenza non tanto per il risultato quanto per la motivazione: si riteneva che essa privilegiasse senza giustificazione la prospettiva della parità formale dei diritti politici a scapito del mandato di assicurare la parità materiale nel trattamento dei sessi, la quale è pure iscritta nella Costituzione e riveste una particolare importanza proprio nel campo della rappresentanza politica.⁸⁹

191. In una sentenza del 7 ottobre 1998 il Tribunale federale si è chinato sull’iniziativa popolare urana “für gleiche Wahlchancen” (per uguali opportunità di elezione), la quale chiedeva una quota sessuale per tutte le autorità urane, nonché delle liste equilibrate per le elezioni a regime proporzionale. Il Tribunale federale ha così approfittato per precisare la propria giurisprudenza. Concordando con la dottrina svizzera dominante, ha stabilito che le quote, in quanto strumenti che agiscono sui risultati, non ledono in maniera generale la Costituzione federale. Ma ha pure evidenziato che anche il diritto internazionale, in particolare la Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, non obbliga gli Stati firmatari a introdurre le quote politiche, lasciando al contrario la possibilità di scegliere i mezzi adeguati per eliminare la sottorappresentanza femminile nella vita politica e pubblica. Il Tribunale federale ha in parte invalidato la decisione cantonale di dichiarare l’iniziativa popolare anticostituzionale, confermando

⁸⁹ DTF 123 I 152; per i commenti sulla sentenza cfr. per esempio Astrid Epinay, Chancengleichheit über das Ergebnis?, AJP/PJA 1997, p. 1033 e segg.; Denise Buser/Thomas Polena, Politische Quoten auf dem Schafott – Reflexionen zum Bundesgerichtsurteil zur “Solothurner Quoteninitiative”, AJP/PJA 1997, p. 981 e segg.; Andreas Auer/Vincent Martenet, Les quotas, la démocratie et le fédéralisme, SJZ 1997, p. 629 e segg.

tuttavia l'inammissibilità delle quote concrete che tendono ad agire sui risultati per quanto riguarda le autorità elette dal popolo. Per contro, ha dichiarato ammissibili le quote per le liste elettorali.⁹⁰

192. Gli atti parlamentari e le iniziative che richiedevano l'introduzione di quote femminili impegnative per le cariche politiche e/o le funzioni amministrative non hanno riscontrato successo neppure a livello cantonale e comunale. Il corpo elettorale, i parlamenti o i governi li hanno quasi sempre respinti. Nel Canton Uri, per esempio, l'iniziativa popolare cantonale "für gleiche Wahlchancen" (per uguali opportunità di elezione – nella stesura dichiarata ammissibile dal Tribunale federale, v. n. 191), è stata respinta in votazione popolare nel 1999. La stessa sorte è toccata nel 1995 anche a una proposta che mirava a introdurre le quote nel legislativo della Città di Berna: il progetto non prevedeva una quota femminile fissa, ma il diritto di ciascun sesso a occupare almeno il 40% dei 32 seggi durante l'intera legislatura.

193. Anche se a livello cantonale la determinazione di quote, fisse o no, si è finora scontrata con lo scetticismo e il rifiuto, i numerosi atti parlamentari e le iniziative presentate sembrano nondimeno aver favorito una sensibilizzazione al problema della sottorappresentanza femminile e avere, perlomeno in parte, stimolato una maggiore attenzione riguardo a una rappresentanza paritaria dei sessi nelle autorità e nelle cariche pubbliche.

C.) Collaborazione delle donne e degli uomini in seno alle organizzazioni non governative che si occupano della vita pubblica (art. 7 lett. c CEDAW)

Integrazione delle donne nelle organizzazioni non governative che partecipano alla vita pubblica

194. L'art. 23 Cost. tutela la libertà di associazione. Sotto la sua egida sono nate in Svizzera numerose associazioni che perseguono uno scopo ideale (ossia non commerciale) e che, nell'una o nell'altra forma, partecipano alla vita pubblica. Il Codice civile svizzero (v. art. 60 e segg. CC) regola nei particolari le modalità di costituzione, organizzazione e scioglimento delle associazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica. Secondo il diritto svizzero, le associazioni sono libere di decidere chi ammettono come membri. Nessuno, né donna né uomo, può esigere di essere ammesso come membro in un'associazione a scopi ideali contro la volontà di quest'ultima. Secondo la dottrina, l'esclusione di una persona in quanto membro non può tuttavia basarsi su un disposto statutario o una prassi discriminante nei confronti delle donne: sarebbe immorale e anche per questo un motivo sufficiente a fondare un'azione per lesione della personalità ai sensi dell'art. 28 CC. Il diritto svizzero permetterebbe dunque di sanzionare delle disposizioni statutarie o la prassi di un'associazione che escluda sistematicamente le donne. Il Tribunale federale non ha finora tuttavia mai dovuto approfondire la questione; ma esso ha perlomeno sancito che le corporazioni di diritto privato (p. es. quelle che gestiscono pascoli e boschi pubblici) sono tenute a osservare il principio della parità di trattamento della donna e dell'uomo non appena esse esercitino una competenza pubblica.⁹¹

195. Nella nascita del *movimento consumerista* in Svizzera le donne hanno svolto un ruolo decisivo. Le organizzazioni di tutela dei consumatori si sono costituite principalmente negli anni Sessanta, nel solco delle attività delle tradizionali grandi associazioni femminili borghesi. L'obiettivo di queste associazioni è quello di far valere gli interessi delle consumatrici (in seguito anche quelli dei consumatori) di fronte ai fabbricanti e ai commercianti di prodotti di consumo. Esse hanno tematizzato i nuovi problemi della società dei consumi, hanno rivendicato la libertà dei prezzi delle merci, hanno imposto l'etichettatura delle merci e l'indicazione dei prezzi. Per informare le consumatrici e i consumatori hanno creato delle riviste, nelle quali pubblicano anche test sui prodotti, che hanno realizzato in comune. Con l'avvento di una nuova generazione di donne

⁹⁰ DTF 125 I 21.

⁹¹ DTF 117 Ia 107.

impegnate, le organizzazioni consumeriste affrontano oggi anche i temi legati alla protezione dell'ambiente e gli aspetti del consumo legati al Terzo mondo.

196. I gruppi femminili in seno ai *sindacati* non affondano le loro radici nel movimento femminista tradizionale. Mentre la Federazione svizzera dei lavoratori del commercio, dei trasporti e dell'alimentazione è stata il primo sindacato a fondare nel 1946 una commissione donne autonoma, si è dovuta attendere la pressione delle sindacaliste che si riconoscevano nel nuovo femminismo affinché gli altri sindacati creassero delle strutture femminili specifiche. L'integrazione delle donne e delle loro rivendicazioni nella politica generale dei sindacati non è avvenuta senza incontrare resistenze. Ma la situazione è cambiata progressivamente, di pari passo con l'evoluzione della composizione degli organi dirigenti dei sindacati, che in precedenza erano dominati dagli uomini. Dal 1990 l'Unione sindacale svizzera, un'associazione mantello che riunisce vari sindacati, garantisce il rispetto di una quota femminile del 40% fra i segretari e le segretarie dirigenti. A poco a poco anche i vari sindacati affiliati hanno seguito questo esempio.

197. La proporzione di donne fra i membri dell'Unione sindacale svizzera è cresciuta in modo continuo ma lento. Nel 1999 era del 19.8%. Il Sindacato svizzero dei servizi pubblici (SSP/VPOD) registra una presenza femminile di quasi il 30%.

198. La Federazione svizzera delle associazioni giovanili FSAG si occupa dal 2000, in collaborazione con la Commissione federale per le questioni femminili, del progetto di mentoring "Da donna a donna". Nell'ambito di questo progetto, donne attive nella politica partitica e associativa affiancano per la durata di un anno delle giovani interessate alle questioni politiche e sociali, assicurando loro il sostegno quando compiono i primi passi sulla scena pubblica.

Partiti politici e promozione della donna

199. Nei partiti politici le donne sono rimaste minoritarie non solo come titolari di un mandato ma anche come membre. Le donne si impegnano spesso nelle attività di volontariato a favore della comunità, ma lo fanno prevalentemente fuori dall'ambito partitico.

200. I partiti adottano sempre più frequentemente delle misure per promuovere le donne. Le misure attuate finora variano da un partito all'altro e talvolta anche da un cantone all'altro. Dato che i partiti politici hanno di regola delle strutture federalistiche, i partiti cantonali godono di ampia autonomia. Alcuni partiti hanno analizzato la posizione della donna al loro interno, hanno elaborato delle guide per le candidate alle elezioni, hanno organizzato dei corsi di formazione per le candidate (retorica, relazioni con i media), hanno creato dei comitati elettorali femminili, hanno cercato di allestire le liste elettorali in modo da promuovere le donne e hanno creato delle strutture interne femminili. In seno al Partito socialista, al Partito popolare democratico e al Partito liberale radicale è oggi operativo un ufficio per le questioni femminili.

201. Le quote sono una delle misure di promozione della donna più promettenti ma anche più controverse. Il Partito ecologista svizzero (I Verdi), che siede attualmente in Consiglio nazionale con una deputazione a maggioranza femminile, aveva introdotto già nel 1987 una quota del 50% per tutti i suoi organi e le sue liste elettorali. Nel 1986 il Partito socialista svizzero decise di adottare un quota minima di un terzo per ciascun sesso in tutti i suoi organi e sulle sue liste elettorali (anche per le elezioni cantonali e comunali); nel frattempo questa quota è stata portata al 40%. Il Partito popolare democratico fu il primo dei partiti borghesi ad adottare, nel 1991, una quota di un terzo (detta "regola proporzionale") per tutti i suoi organi a livello federale; essa è stata in seguito ripresa e applicata alle liste elettorali solo da una parte dei partiti cantonali affiliati.

202. Un'ulteriore misura per aumentare la presenza femminile è rappresentata dalle liste elettorali separate per sesso. Le esperienze fatte in vari cantoni con le liste femminili e maschili separate mostrano che l'efficacia del metodo nell'aumentare veramente le opportunità di elezione delle candidate dipende dalle condizioni concrete riscontrate sul terreno. Infatti, a dipendenza del sistema

elettorale e della posizione di partenza delle candidate e dei candidati, le liste separate sono lungi dall'assicurare alle donne il successo a colpo sicuro.

Organizzazioni femminili in Svizzera

203. Le numerose organizzazioni femminili a carattere confessionale e di pubblica utilità hanno offerto alle donne in Svizzera uno spazio per organizzarsi e influenzare la vita pubblica ben prima dell'introduzione del suffragio femminile. Esse svolgevano attività sociali e caritatevoli, si occupavano dell'aggiornamento delle donne, e offrivano un ambito nel quale le donne potevano imparare i rudimenti dell'attività politica e crearsi una base elettorale femminile. Alcune organizzazioni, in particolare l'Associazione svizzera per il suffragio femminile (oggi Associazione svizzera per i diritti della donna adf/svf), hanno lottato per decenni con immutata energia per l'introduzione del suffragio femminile e per l'integrazione delle donne nella vita politica svizzera.

204. La formazione continua è per tradizione uno dei compiti essenziali di molte organizzazioni femminili, in particolare delle due associazioni mantello confessionali (Unione svizzera delle donne cattoliche, Federazione svizzera delle donne evangeliche), dell'Alleanza delle società femminili svizzere (oggi Alliance F) e dell'Associazione svizzera per i diritti della donna (adf/svf). Sin dalla loro fondazione esse propongono alle loro membre conferenze, convegni, corsi e pubblicano opuscoli su tematiche di attualità e delle riviste. Inoltre prendono regolarmente posizione sui temi sottoposti in votazione e sui progetti di legge.

205. A partire dagli anni Settanta il ventaglio delle organizzazioni si è allargato con la nascita di nuovi movimenti, che hanno visto impegnarsi molte donne. Esse hanno per esempio svolto sin dall'inizio un ruolo centrale nei gruppi ambientalisti misti. Si sono pure impegnate in organizzazioni che si occupano dei rapporti tra la Svizzera e i paesi in via di sviluppo, della questione energetica o delle questioni inerenti alla pace. Il "nuovo femminismo" ha introdotto un nuovo stile e costretto l'opinione pubblica a prendere atto di nuove tematiche (quali la violenza contro le donne nella famiglia e nei luoghi di lavoro, la sessualità, l'aborto). Esso ha inoltre iniziato a contestare la divisione tradizionale dei ruoli. Il movimento femminista "autonomo" ha sollevato il problema delle strutture gerarchiche della società e ha militato in vari campi. Ha per esempio fondato associazioni per la protezione delle donne maltrattate e ha aperto per queste ultime delle case di accoglienza. I numerosi progetti hanno così incominciato a formare una vera e propria rete di strutture femministe, dando avvio a servizi di consulenza e società di servizi, centri sanitari per donne, gruppi di autodifesa, ateliers delle donne, librerie delle donne, biblioteche delle donne, riviste delle donne, discoteche delle donne, complessi musicali di donne, giornate cinematografiche delle donne, settimane culturali delle donne ecc. I gruppi locali di donne, dalle associazioni femminili di pubblica utilità tradizionali alle nuove iniziative femministe, hanno organizzato circoli di discussione, gruppi di lettura, conferenze, visite guidate alle città, giornate culturali e offerte di autoaiuto, oppure hanno militato a favore delle donne nei comuni.

206. L'avvento del nuovo femminismo, con la sua maggiore assertività, ha influenzato anche lo stile e le tematiche delle organizzazioni femminili tradizionali, nonché dei sindacati e dei partiti. Le organizzazioni femminili nuove e tradizionali hanno lanciato insieme negli anni Settanta l'iniziativa popolare "per l'uguaglianza di diritti tra uomo e donna", che nel 1981 doveva poi sfociare nell'iscrizione nella Costituzione del nuovo articolo sull'uguaglianza (art. 4 cpv. 2 vCost.). Esse hanno inoltre pure dato il primo impulso per la creazione della Commissione federale per i problemi della donna (oggi: Commissione federale per le questioni femminili), il cui compito è di consigliare il Consiglio federale in materia di questioni femminili e di sensibilizzare l'opinione pubblica a questi problemi.

207. Una moltitudine di organizzazioni e gruppi femminili dagli orientamenti più svariati partecipa oggi al dibattito pubblico sui temi politici, promovendo la causa delle donne. Non è possibile, qui, elencare tutte le organizzazioni che hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo nel

dibattito sulla parità giuridica, politica, sociale ed economica tra i sessi. Una panoramica si trova nei “1000 indirizzi per le donne in Svizzera”, pubblicato dall’Ufficio federale per l’uguaglianza fra donna e uomo, non da ultimo per agevolare i contatti reciproci.⁹² Per il decimo anniversario dell’iscrizione nella Costituzione del principio dell’uguaglianza – 14 giugno 1991 – l’Unione sindacale svizzera ha lanciato uno sciopero nazionale delle donne. L’appello è stato accolto dalle organizzazioni femminili per attirare l’attenzione sulla carente applicazione di questo principio. Circa mezzo milione di donne hanno partecipato alle svariate azioni organizzate per questa giornata in modo decentralizzato in tutto il paese. Quando nel 1993 il Parlamento federale elesse un uomo in sostituzione di un consigliere federale dimissionario, e ciò benché in Consiglio federale continuasse a non esservi nessuna donna, in tutto il paese furono organizzate manifestazioni e azioni di protesta, cosicché il consigliere federale eletto – un socialista – si vide costretto a rifiutare l’elezione. In sua vece poté così infine essere eletta una donna.

208. Come tutte le organizzazioni che svolgono un ruolo determinante nella vita pubblica, anche le organizzazioni femminili vengono regolarmente consultate dalla Confederazione e dai cantoni in merito all’elaborazione di nuove basi legali importanti (procedura di consultazione). La Confederazione vuole intensificare il dialogo con le organizzazioni femminili allo scopo di promuovere l’integrazione degli interessi e delle prospettive specificamente femminili nella politica.

D.) Promozione della partecipazione delle donne in altri Stati

209. La promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto rientra fra gli obiettivi prioritari della politica estera svizzera, come specificano i rapporti del Consiglio federale del 1993 e del 2000 sulla politica estera della Svizzera e il rapporto del Consiglio federale sulle relazioni Nord-Sud della Svizzera negli anni Novanta. La cooperazione svizzera allo sviluppo sostiene le organizzazioni e i governi nello sforzo di migliorare la rappresentanza femminile nei loro organi decisionali tramite la formazione, l’informazione e la consulenza giuridica. Essa si sforza pure di considerare in modo particolare gli interessi delle donne nei programmi di sviluppo volti a favorire la responsabilizzazione (“*empowerment*”), la promozione dei diritti umani, la buona gestione degli affari pubblici (“*good governance*”) e la cultura democratica. Essa sostiene inoltre le ONG aventi per scopo di appoggiare, sul piano giuridico e organizzativo, le donne che si sforzano di esercitare una maggiore autonomia nelle scelte riguardanti le loro condizioni di vita.

210. È importante integrare le donne nei processi di decisione politici che accompagnano le situazioni di conflitto e di crisi, poiché esse sono particolarmente colpite dalle lotte armate. Il Consiglio federale intende perciò sostenere maggiormente in futuro gli sforzi (effettuati per esempio dall’OSCE) intesi a incoraggiare le donne nelle aree di conflitto a impegnarsi in favore della pace e della sicurezza, nonché di una composizione pacifica dei conflitti, conferendo loro gli strumenti necessari. Nei paesi nei quali la Confederazione sostiene gli sforzi intrapresi dai governi o dalle ONG per prevenire, rispettivamente risolvere i conflitti, si vuole incoraggiare in futuro la partecipazione delle donne e sensibilizzare le parti alla prospettiva di genere.

ARTICOLO 8 CEDAW: PARITÀ DI CONDIZIONI PER LA RAPPRESENTANZA E LA PARTECIPAZIONE A LIVELLO INTERNAZIONALE

A.) Donne nel servizio diplomatico

211. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) distingue tre categorie di funzioni per quanto concerne il personale trasferibile (servizio diplomatico, servizio consolare, servizi di segretariato e specializzati). L’ammissione ai servizi diplomatico e consolare avviene in seguito a

⁹² Ufficio federale per l’uguaglianza fra donna e uomo, 1000 indirizzi per le donne in Svizzera, Berna, 1998.

un concorso. Le relative prescrizioni non prevedono nessuna disposizione basata sul sesso. I servizi sono accessibili in uguale misura sia alle donne che agli uomini.

212. Nel *servizio diplomatico* la presenza femminile è ancora oggi esigua, poiché rappresenta il 16% (61 donne contro 315 uomini, stagiaires compresi). Una delle ragioni è ravvisabile nel fatto che gli uomini non sono di regola disposti a seguire le rispettive mogli o compagne di vita all'estero. Inoltre, il diritto dei funzionari ammette solo da poco il lavoro a tempo parziale per il personale in servizio all'estero. Attualmente si contano 8 donne e 101 uomini al rango di ambasciatore (7%).

213. Per contro, la proporzione delle candidature femminili all'esame di ammissione annuale, nonché il numero delle donne effettivamente ammesse alla formazione registrano una costante progressione: nel 2000 le donne rappresentavano il 42% delle persone candidatesi all'esame di ammissione. Dal 1994, ai corsi che si iniziano ogni anno, la presenza femminile è regolarmente superiore a un terzo. Il Dipartimento federale degli affari esteri ha lanciato negli ultimi anni una campagna informativa e un *programma di promozione della donna* nel tentativo di motivare un numero maggiore di donne a iscriversi all'esame di ammissione per la formazione al servizio diplomatico.

214. Nel *servizio consolare* la presenza femminile è fortemente aumentata negli ultimi anni fino a raggiungere l'odierno 33% (188 donne contro 372 uomini, stagiaires compresi). Il numero delle candidature femminili è fortemente aumentato, cosicché dal 1990 le donne sono proporzionalmente più numerose degli uomini a essere ammesse alla formazione. Ciononostante si conta oggi una sola donna (contro 33 uomini) al rango di console generale. Inoltre vi è una collaboratrice consolare che esercita la funzione di incaricata di affari.

215. Presso i servizi di segretariato delle ambasciate e dei consolati lavorano per contro 253 donne e solo 16 uomini.

216. Nei servizi è in atto una ristrutturazione. Gran parte del personale trasferibile di segretariato sta passando al servizio consolare e ciò contribuirà ad aumentare notevolmente la presenza femminile in seno a questo servizio.

B.) Donne nelle delegazioni incaricate delle negoziazioni bilaterali e multilaterali

217. Le donne che assicurano la rappresentanza della Confederazione in seno alle delegazioni e ai consessi internazionali continuano a essere poco numerose. Secondo le istruzioni del 1991 del Consiglio federale concernenti il miglioramento della rappresentanza e della situazione professionale della donna nell'Amministrazione generale della Confederazione, le autorità devono prestare attenzione a una rappresentanza femminile adeguata nella composizione degli organi da loro nominati. Le direttive del Consiglio federale del 2000 concernenti l'invio di delegazioni alle conferenze internazionali, nonché i relativi lavori preparatori e successivi prescrivono una rappresentanza femminile adeguata per la composizione delle delegazioni. L'obiettivo è pure quello di un rapporto paritario fra donne e uomini.

218. Secondo le direttive del 1999, il Consiglio federale promuove inoltre una partecipazione adeguata dei gruppi d'interesse privati svizzeri, quali le associazioni e le organizzazioni non governative – e pertanto anche le organizzazioni femminili – alle conferenze internazionali, nonché ai rispettivi lavori preparatori e del seguito. Se i gruppi d'interesse sono in grado di fornire un contributo sostanziale alla formulazione di una politica svizzera, facendo pure in modo che la tematica trovi una collocazione nel quadro della politica interna del paese, il Consiglio federale può, in determinati casi, anche nominare le loro rappresentanti e i loro rappresentanti in seno alle delegazioni stesse. Questa prassi è già stata applicata a più riprese e lo sarà ancor più spesso in futuro.

C.) Donne e uomini nelle organizzazioni internazionali

219. La Svizzera è molto interessata a rafforzare la propria presenza in seno alle organizzazioni internazionali. Il Consiglio federale ha perciò sottoposto nel 1998 a una revisione l'ordinanza concernente l'impiego di funzionari federali presso organizzazioni internazionali.

220. Quando le organizzazioni internazionali devono occupare un posto, lo fanno di regola seguendo criteri propri, nonché *ad personam*. La Svizzera può dunque esercitare solo limitatamente un'influenza affinché un determinato posto venga occupato da una donna o un uomo. Quando sono invitate a inoltrare dalla Svizzera la loro candidatura a un simile posto, vengono ovviamente sostenute dalle autorità svizzere, e ciò a prescindere dal loro sesso. La Confederazione intende incoraggiare in futuro un numero maggiore di donne a concorrere a simili posti.

D.) Donne nelle operazioni di promozione e di mantenimento della pace

221. Il mantenimento della sicurezza e della pace costituisce uno dei cinque obiettivi fissati dal Consiglio federale nei suoi due rapporti del 1993 e del 2000 sulla politica estera della Svizzera. Il Consiglio federale vuole impegnarsi maggiormente in questo campo e rafforzare la diplomazia preventiva, in particolare tramite la partecipazione di svizzere e svizzeri alle missioni di osservazione, d'inchiesta e di mediazione nell'ambito dei conflitti, nonché tramite il potenziamento dei meccanismi di composizione pacifica dei conflitti.

222. L'impegno nelle missioni di promozione e di mantenimento della pace è volontario sia per le donne che per gli uomini, e può essere svolto in civile o in uniforme, nonché nell'ambito di un'azione organizzata militarmente. Ma per ora la Svizzera non mette a disposizione contingenti armati. Le operazioni di mantenimento della pace organizzate dall'ONU in Namibia (UNTAG 1989/90) e nel Sahara occidentale (MINURSO, dal 1991) hanno visto impegnati 150, rispettivamente 300 uomini e donne svizzeri in seno alla Swiss Medical Unit. In entrambi i casi la presenza femminile era di circa un terzo.

223. A partire dal 1997 una donna dell'esercito e una del Servizio della Croce Rossa hanno effettuato il servizio come osservatrici militari in Georgia e in Bosnia. Oggi sono attive nella formazione delle future osservatrici e dei futuri osservatori militari. La ragione dell'esigua rappresentanza femminile va ricercata essenzialmente nel fatto che per queste missioni si esige il grado di capitano o di maggiore: gradi nei quali si trovano solo 40 donne.

224. Alle azioni di mantenimento della pace (Swisscoy, contingente svizzero in Kosovo) partecipano a titolo volontario anche donne e uomini che effettuano il servizio militare. Tutte le persone assegnate al contingente effettuano prima una formazione militare di base. Oltre ai membri dell'esercito vi partecipano anche donne che fanno parte del corpo delle guardie di fortificazioni, le quali lavorano in Kosovo come personale qualificato. Per mezzo di pubblicazioni informative, il servizio "Donne nell'esercito" continua a stimolare l'interesse delle donne che effettuano il servizio militare a una partecipazione alle missioni volontarie all'estero.

225. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) si sforza di impiegare un numero possibilmente elevato di donne nelle *missioni di promozione della pace* effettuate nell'ambito dell'ONU e dell'OSCE, nell'intento di integrare nell'operato di promozione della pace anche delle prospettive specificamente femminili. A parità di qualifiche, esso privilegia l'impiego di donne. Ma poiché le candidature femminili sono ancora decisamente minoritarie, la parità numerica non è ancora stata raggiunta. I vari servizi del Dipartimento che si occupano dell'invio di esperte ed esperti alle missioni di aiuto umanitario, di salvaguardia delle condizioni di vita e di mantenimento della pace all'estero prestano grande attenzione alle modalità di collaborazione tra uomini e donne durante tali missioni e alla sensibilizzazione riguardo alle possibili tensioni che potrebbero insorgere in seguito ai comportamenti diversi correlati al sesso. Nel programma di formazione del corso di base del pool svizzero di esperte ed esperti in materia di promozione civile della pace è

previsto un modulo sulla problematica di genere, nonché l'inserimento di questo stesso tema negli altri moduli del corso. Inoltre si compiono degli sforzi per integrare delle componenti formative sulla problematica di genere nei corsi propedeutici per le persone che si recano in missione pubblica nelle aree di crisi e di conflitto.

226. Le condizioni di ammissione alle *missioni internazionali di osservazione elettorale* sono le stesse sia per le donne che per gli uomini. Il pool d'osservazione elettorale comprende attualmente 36 donne e 114 uomini. Le donne che si annunciano sono poco numerose, e questo potrebbe essere dovuto all'assenza di qualsiasi sostegno per l'organizzazione della sorveglianza dei bambini durante la permanenza all'estero.

227. Dal 1996 la Svizzera si impegna in modo particolare affinché l'OSCE consideri maggiormente gli interessi specifici delle donne nell'operato di risoluzione dei conflitti. Attualmente essa mette a disposizione di questa organizzazione un'esperta, la quale ha il compito di promuovere la sensibilizzazione alle tematiche di genere sia presso la sede centrale che sul terreno, nonché di controllare le condizioni di assunzione e di avanzamento per le donne, e di assicurare la formazione dei nuovi membri delle missioni riguardo alle problematiche di genere. Dall'inizio del 2000 questo posto viene finanziato attraverso il budget dell'organizzazione, come aveva richiesto con successo la Svizzera.

ARTICOLO 9 CEDAW: PARITÀ DI DIRITTI NEL CAMPO DELLA CITTADINANZA

228. Secondo le regole della legge sulla cittadinanza (LCit)⁹³, la nazionalità svizzera viene acquistata direttamente in virtù della legge (per filiazione, art. 1, e adozione, art. 7 LCit) oppure a seguito di una decisione dell'autorità (naturalizzazione, reintegrazione o naturalizzazione agevolata, art. 12 e segg. LCit).

229. Prima della revisione della legge sulla cittadinanza nel 1992, la moglie straniera di un cittadino svizzero acquistava automaticamente la cittadinanza svizzera con il matrimonio, mentre ciò non accadeva per il marito straniero di una cittadina svizzera. Una svizzera che sposava uno straniero perdeva la nazionalità svizzera se non dichiarava esplicitamente di volerla conservare. Queste disparità di trattamento sono ora state abrogate. Le straniere e gli stranieri che sposano uno svizzero, rispettivamente una svizzera godono ora di un trattamento uguale e ricevono un permesso di dimora in Svizzera. Le coniugi e i coniugi stranieri di cittadine e cittadini svizzeri hanno la possibilità di fruire della naturalizzazione agevolata se vivono da tre anni in unione coniugale con i coniugi o le coniuge svizzeri, risiedono da un anno in Svizzera e vi hanno risieduto complessivamente cinque anni (art. 27 LCit).

230. In ogni caso, il figlio di una madre svizzera acquista la cittadinanza svizzera. Il figlio i cui genitori sono uniti in matrimonio e di cui uno almeno è cittadino svizzero acquista a norma di legge la cittadinanza svizzera, e la stessa cosa accade con il figlio di una cittadina svizzera che non sia coniugata con il padre. Per contro, il figlio di genitori non coniugati acquista la cittadinanza di suo padre svizzero solo se questi sposa successivamente la madre straniera (art. 1 cpv. 2 LCit). Il figlio straniero di un padre svizzero non coniugato con la madre può nondimeno, a determinate condizioni, presentare la domanda di naturalizzazione agevolata (art. 31 LCit, v. n. 233).

231. La legge sulla cittadinanza prevede inoltre delle disposizioni transitorie intese a rendere il passaggio dalla vecchia alla nuova normativa possibilmente equo e ragionevole. Gli artt. 58 e segg. disciplinano la reintegrazione delle donne che hanno perduto la cittadinanza svizzera con il matrimonio avvenuto mentre ancora vigeva il vecchio diritto. La reintegrazione nella cittadinanza è possibile solo a determinate condizioni. Si ricordi tuttavia che anche il vecchio diritto dava già a queste donne tale possibilità. Altre disposizioni transitorie sono intese a compensare gli effetti della

⁹³ Legge federale del 29 settembre 1952 sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera, LCit, RS 141.0.

nuova normativa, secondo la quale la donna straniera non acquista più automaticamente la cittadinanza svizzera con il matrimonio, bensì solo tramite la naturalizzazione agevolata. Il figlio di uno straniero e di una svizzera che ha acquistato la cittadinanza per un matrimonio anteriore con uno svizzero acquista oggi la cittadinanza svizzera solo se non può acquistarne un'altra per nascita o se diventasse apolide prima della maggiore età (art. 57a LCit). La naturalizzazione agevolata di tale figlio è inoltre vincolata a condizioni particolari (legame stretto della madre con la Svizzera oppure residenza pluriennale del figlio in Svizzera, art. 58b LCit). Queste disposizioni hanno lo scopo di assicurare la parità fra i figli nati sotto il vecchio diritto e quelli nati sotto il nuovo diritto.

232. Le regole della *naturalizzazione* ordinaria di cittadine e cittadini stranieri trattano entrambi i sessi allo stesso modo. Secondo il diritto svizzero non esiste per principio una pretesa invocabile in giudizio all'acquisto ordinario della cittadinanza; per contro, taluni cantoni prevedono un simile diritto qualora siano date delle condizioni restrittive (p. es. i cantoni Soletta e Basilea Città). La cittadinanza svizzera viene acquistata tramite la naturalizzazione in un cantone e in comune. La Confederazione concede la relativa autorizzazione (art. 12 LCit). Le autorità federali esaminano l'idoneità della candidata o del candidato alla naturalizzazione, in particolare se la persona si è integrata nella comunità svizzera, se si è familiarizzata con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri, se si conforma all'ordine giuridico svizzero, e se non compromette la sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 14 LCit). Le domande di autorizzazione possono per principio essere presentate solo da straniere e stranieri che abbiano risieduto in Svizzera per complessivamente dodici anni, di cui tre nel corso dei cinque anni che precedono la domanda. Se i coniugi presentano congiuntamente una domanda di autorizzazione e uno dei due soddisfa le condizioni menzionate, per l'altro è sufficiente che abbia risieduto in Svizzera per cinque anni complessivamente, purché viva da almeno tre anni in unione coniugale (art. 15 LCit).

233. La *naturalizzazione agevolata* è accessibile ai coniugi stranieri di cittadine e cittadini svizzeri qualora abbiano risieduto complessivamente per cinque anni in Svizzera, vi risiedano da un anno e vivano da tre anni in unione coniugale con il cittadino o la cittadina svizzera (art. 27 LCit). Condizioni simili si applicano ai figli stranieri di un padre svizzero che non abbiano ancora compiuto i 22 anni (art. 31 LCit). La naturalizzazione agevolata richiede per principio pure che la candidata o il candidato si sia integrato nella comunità svizzera, si conformi all'ordine giuridico svizzero, e non comprometta la sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 26 LCit).

234. Le disposizioni relative alla *perdita della cittadinanza* non contengono nessun elemento discriminatorio. La perdita della cittadinanza avviene, come il suo acquisto, direttamente quando sono adempite le condizioni previste dalla legge, ossia per annullamento del rapporto di filiazione con il genitore che gli ha trasmesso la cittadinanza svizzera, per adozione da parte di uno straniero o una straniera, per nascita all'estero a determinate condizioni (v. art. 8 e segg. LCit.) oppure per decisione d'autorità, segnatamente tramite svincolo a domanda dalla cittadinanza o revoca applicabile solo a persone con doppia cittadinanza (v. art. 42 e segg., 48 e segg. LCit).

235. Per completezza occorre menzionare che riguardo all'acquisto della cittadinanza svizzera le disparità di trattamento sono state eliminate; riguardo all'acquisto della cittadinanza cantonale e comunale permangono tuttavia ancora regole diverse correlate al sesso. Il figlio di genitori svizzeri che vivono in unione coniugale acquista esclusivamente la cittadinanza cantonale e comunale del padre. La stessa cosa vale per il figlio minore i cui genitori si sposano solo dopo la nascita (v. anche n. 23 e 61, nonché 593 e 609 e segg.).

ARTICOLO 10 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE NEL SETTORE DELL'EDUCAZIONE

236. Sul diritto all'istruzione in Svizzera v. il Rapport initial sur la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, del 1996, n. 616 e segg.

A.) Panoramica del sistema educativo svizzero

237. La Costituzione federale svizzera non contempla esplicitamente il diritto all'istruzione. L'art. 19 Cost. (unitamente all'art. 62 cpv. 2 Cost.) garantisce nondimeno il *diritto a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita*, che i cantoni sono tenuti ad assicurare. Ma poiché nel 1973 era stata respinta in votazione l'iniziativa popolare che chiedeva di iscrivere nella Costituzione il diritto di ognuno a un'istruzione conforme alle proprie attitudini, il Tribunale federale non riconosce l'esistenza di un diritto fondamentale generale non scritto all'istruzione.⁹⁴

238. Con l'entrata in vigore nel 1992 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali è stato recepito nel diritto svizzero anche il suo articolo 13 (diritto all'istruzione). Tuttavia, secondo il parere del Tribunale federale, ai relativi disposti manca in particolare la concretezza necessaria a fondare un diritto individuale all'istruzione che si possa far valere in giustizia. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il diritto all'istruzione ha un carattere programmatico, non si applica direttamente e si indirizza soprattutto al legislatore.⁹⁵ L'art. 41 dell'attuale Costituzione federale formula in maniera analoga vari "obiettivi sociali" che si riferiscono in particolare anche al settore dell'istruzione: la Confederazione e i cantoni si adoperano affinché "i fanciulli e gli adolescenti nonché le persone in età lavorativa possano istruirsi e perfezionarsi secondo le loro capacità" (art. 41 lett. f Cost.). Il concetto di istruzione utilizzato nella Costituzione federale va inteso in senso lato e comprende per esempio la formazione professionale, la cultura generale, la crescita della personalità, la formazione artistico-musicale, l'educazione sportiva. L'art. 8 cpv. 3 Cost. garantisce, come già detto, la parità fra donna e uomo, dando al legislatore il mandato di assicurarne l'uguaglianza, di diritto e di fatto, in particolare anche per quanto concerne l'istruzione. Anche il diritto civile svizzero conferisce a tutti i figli di una famiglia gli stessi diritti a un'istruzione e a una formazione ottimale secondo le proprie possibilità personali, e ciò indipendentemente dal sesso.

239. Il sistema educativo svizzero è un mosaico composto da 26 sistemi cantonali che godono di ampia autonomia. Dato che la Costituzione federale assegna alla Confederazione solo delle competenze limitate per quanto riguarda l'istruzione, i cantoni godono in campo scolastico di un'ampio margine d'azione. I cantoni, uniti dal 1970 da un concordato sul coordinamento scolastico, regolano l'organizzazione dei loro sistemi scolastici emanando delle leggi sulla scuola. Queste variano molto da un cantone all'altro e da una regione linguistica all'altra, ma devono nondimeno attenersi alle prescrizioni e ai limiti che impone la Costituzione federale.

240. Nel campo dell'istruzione la Confederazione dispone essenzialmente delle seguenti competenze:

- Veglia sull'istruzione di base obbligatoria, sufficiente e gratuita, la cui organizzazione rientra nelle competenze dei cantoni (art. 19 unitamente all'art. 62 Cost.).
- Disciplina la formazione professionale, gestisce i politecnici federali e sostiene le scuole universitarie cantonali (art. 63 Cost.).
- Disciplina l'accesso agli esami di medicina e di farmacia, nonché ai politecnici federali, e riconosce per via di ordinanza gli attestati di maturità.
- Promuove la ricerca scientifica e può istituire o gestire centri di ricerca (art. 64 Cost.)
- Sussidia i cantoni per le loro spese in materia di borse di studio e altri aiuti all'istruzione (art. 66 Cost.).

⁹⁴ Cfr. in merito DTF 117 Ia 30 e segg.; 121 Ia 24 e segg.; 126 I 240. La votazione popolare aveva ottenuto nel 1973 l'approvazione della maggioranza delle persone votanti (52.8%), ma non quella della maggioranza dei cantoni.

⁹⁵ DTF 120 I 1, in particolare consid. 13.

- A complemento dei cantoni sostiene l'attività extrascolastica giovanile, nonché la formazione degli adulti (art. 67 cpv. 2 Cost.).
- Promuove lo sport, in particolare l'educazione sportiva, gestisce una scuola di sport e può emanare prescrizioni sullo sport giovanile (art. 68 Cost.).
- Può sostenere attività culturali d'interesse nazionale e promuovere l'espressione artistica e musicale, in particolare tramite la formazione (art. 69 cpv. 2 Cost.).
- Infine, la Confederazione e i cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche (art. 70 cpv. 3 Cost.).

241. La Svizzera non dispone di un ministero federale dell'istruzione o della formazione. L'Ufficio federale dell'educazione e della scienza, in seno al Dipartimento dell'interno, si occupa, in collaborazione con gli organi preposti alla politica della scienza e i servizi federali e cantonali, dei compiti inerenti alla promozione delle università cantonali, degli istituti universitari, dei progetti universitari, delle istituzioni di promozione della ricerca e delle istituzioni di ricerca, della concessione di borse di studio, dello svolgimento degli esami federali di maturità, nonché della difesa degli interessi svizzeri nel contesto internazionale. L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, in seno al Dipartimento federale dell'economia, è per contro competente in materia di formazione professionale. Questa ripartizione dei compiti vige anche in alcuni cantoni.

242. Varie istituzioni assicurano il coordinamento fra le diverse istituzioni e i cantoni. La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione garantisce il coordinamento fra i cantoni, un compito che negli ultimi anni è diventato sempre più importante in seguito alla crescente mobilità della popolazione. Altre istituzioni, quali il Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia o la Conferenza dei rettori delle università svizzere hanno assunto delle funzioni di coordinamento specifiche. Un concordato intercantonale siglato nel 1970, al quale hanno aderito 25 dei 26 cantoni, ha armonizzato e coordinato importanti elementi dei sistemi scolastici cantonali. Ora la scuola dell'obbligo si inizia a circa 6 anni e dura 9 anni, fino al conseguimento della maturità vi sono 12 a 13 anni di scuola, e l'inizio dell'anno scolastico è fissato per la fine dell'estate.

243. *L'educazione prescolastica (scuola dell'infanzia)* rientra nelle competenze dei cantoni e/o dei comuni. Nella maggior parte dei cantoni la sua frequenza è volontaria e gratuita. Nella maggior parte dei cantoni assolve anzitutto una funzione educativa e formativa e si indirizza alle bambine e ai bambini dai 5 ai 6 anni. In alcuni cantoni assicura anche la sorveglianza e si indirizza già alle bambine e ai bambini dai 3 anni in poi. Malgrado il carattere volontario, oggi le bambine e i bambini che si affacciano alla scuola dell'obbligo senza aver frequentato la scuola dell'infanzia rappresentano solo ancora il 2%. In media, essi frequentano la scuola dell'infanzia per 1.8 anni.

244. *La scuola obbligatoria* (insegnamento elementare e insegnamento medio inferiore) rientra nelle competenze dei cantoni, che condividono con i comuni l'organizzazione e il finanziamento dell'insegnamento. Essa è gratuita e dura normalmente nove anni. Il tasso di frequenza è oggi in pratica del 100%. L'insegnamento elementare è strutturato in modo analogo in tutti i cantoni. Una classe è di principio affidata a uno/una o eventualmente due insegnanti. Le classi si compongono di regola di allieve e allievi della stessa età, ma nelle regioni poco popolate si trovano anche delle pluriclassi. Il programma di studi comprende normalmente la lettura, la scrittura, il calcolo, le scienze ambientali, le materie espressive, nonché la ginnastica e lo sport. Di regola a partire dalla IV o V classe elementare, e talvolta anche prima, le allieve e gli allievi affrontano anche lo studio di una seconda lingua nazionale. L'insegnamento medio inferiore denota delle differenze più marcate tra i vari cantoni. Esso deve offrire una formazione di base generale e preparare le allieve e gli allievi alla formazione professionale o al proseguimento degli studi. Nel contempo adempie anche una funzione di selezione e di orientamento. In quasi tutti i cantoni l'insegnamento medio inferiore si suddivide in tre o quattro tipi diversi di scuole. Le categorie di scuola con esigenze di livello

elementare preparano a una formazione professionale meno esigente e vengono frequentate da circa un terzo degli allievi e delle allieve di una classe d'età, quelle con esigenze più estese vengono frequentate da circa i due terzi delle allieve e degli allievi di una classe d'età. Alcuni cantoni hanno un solo tipo di scuola con esigenze di vario livello, mentre altri cantoni offrono la possibilità di passare più o meno facilmente da un tipo di scuola all'altro.

245. Oltre il 90% delle allieve e degli allievi di una classe d'età completano la scuola obbligatoria con una formazione postobbligatoria. L'*insegnamento medio superiore* comprende due tipi di formazione: la formazione generale e la formazione professionale. Una delle specificità del sistema educativo svizzero è rappresentata dalla grande importanza attribuita alla formazione professionale. Al termine della scolarità obbligatoria, sette giovani su dieci optano infatti per una formazione professionale (tirocinio in azienda con scuola professionale a tempo parziale, scuole professionali a tempo pieno, tirocinio empirico). Solo una minoranza sceglie la strada della formazione generale (licei, scuole magistrali, scuole medie di diploma) che, dopo la maturità, assicura l'accesso all'università. Tuttavia, dagli anni Ottanta, si registra un aumento della percentuale di allieve e allievi nelle scuole orientate alla formazione generale.

246. Il *livello terziario* comprende le università e i politecnici, nonché le scuole universitarie professionali e le alte scuole. La Confederazione ha creato due politecnici federali a Zurigo e Losanna. A questi si aggiungono 9 università cantonali ("hautes écoles universitaires") (Basilea, Berna, Ginevra, Friburgo, Losanna, Lucerna, Neuchâtel, Zurigo, San Gallo e Ticino), le quali dispongono di un'ampia autonomia. Circa l'11% delle giovani e dei giovani dai 20 ai 25 anni prosegue gli studi in uno degli atenei. Per accedere a una scuola di livello universitario è richiesto un certificato di qualificazione (generalmente un attestato di maturità). La Confederazione ha introdotto nel 1995 il sistema delle scuole universitarie professionali. Esso sostituisce progressivamente le varie scuole specializzate superiori, che offrivano una formazione professionale ancor più qualificata dopo il tirocinio. Le scuole universitarie professionali offrono una formazione professionale superiore di alta qualità, incentrata essenzialmente sulla pratica. Sono destinate ad accogliere principalmente gli studenti e le studentesse che hanno concluso la formazione professionale di base con una maturità professionale.

247. La formazione degli adulti è riconosciuta come parte integrante del sistema educativo svizzero e viene promossa dalla Confederazione, dai cantoni e dai comuni. Essa viene tuttavia assicurata in gran parte dal settore privato. La nozione di formazione degli adulti congloba vari tipi di educazione: la ripresa della formazione, il perfezionamento professionale, nonché i corsi per lo sviluppo della personalità e la formazione dei genitori, la quale è di particolare importanza per la coscientizzazione sulla divisione dei ruoli in famiglia e nella vita pubblica.

B.) Mandato costituzionale di realizzazione della parità fra donna e uomo nel campo dell'istruzione

248. Come già accennato sopra, l'art. 8 cpv. 3 Cost. conferisce al legislatore il mandato di assicurare l'uguaglianza di diritto e di fatto fra donna e uomo, in particolare per quanto concerne l'istruzione. Questo mandato costituzionale vale anche per i cantoni e i comuni, i quali svolgono a vari livelli importanti compiti nell'ambito della formazione e dell'istruzione pubblica. Ovviamente, anch'essi sono vincolati dal divieto di discriminazione enunciato dall'art. 8 cpv. 2 Cost.

C.) Accesso agli stessi programmi e istituti di insegnamento a tutti i livelli (art. 10 lett. a e b CEDAW)

Situazione di fatto e situazione giuridica

249. In Svizzera non esistono né a livello federale né a livello cantonale delle disposizioni formali che possano ostacolare o impedire alle ragazze e alle donne di accedere al sistema educativo. Ma

nonostante i grandi progressi compiuti negli ultimi decenni, si è ancora lungi dall'aver raggiunto la parità di fatto tra donne e uomini per quanto riguarda l'accesso agli istituti di formazione.

250. A livello di *scuola obbligatoria*, quasi tutte le ragazze e i ragazzi frequentano l'insegnamento fino all'età di 15 anni. Il principio della parità ha condotto a una progressiva uniformazione dei programmi d'insegnamento per entrambi i sessi. Già nel 1972 la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione aveva sollecitato i cantoni a prevedere un numero uguale di ore di attività manuali per le allieve e gli allievi e, riguardo all'insegnamento medio inferiore, li aveva invitati a permettere alle allieve di seguire i corsi opzionali a carattere tecnico. Il Tribunale federale ha in seguito confermato nel 1986 l'inammissibilità di una griglia oraria che rendeva obbligatorie le attività tessili e l'economia domestica per le sole allieve.

251. Complessivamente, le femmine superano meglio dei maschi il processo di selezione. Nelle classi speciali sono presenti in numero decisamente inferiore (37.9%) rispetto ai maschi e devono ripetere con minore frequenza una classe: il 57% dei ripetenti sono maschi. Al momento del passaggio all'insegnamento medio inferiore, che in quasi tutti i cantoni avviene in base a una selezione, la percentuale delle femmine è leggermente superiore a quella dei maschi negli ordini di scuola con esigenze estese, mentre negli ordini di scuola con esigenze di base i maschi sono in maggioranza.

252. Lo sviluppo del sistema educativo svizzero nel corso del XX secolo ha avuto delle ripercussioni molto positive sul livello generale di istruzione della popolazione. L'espansione della formazione postobbligatoria ha coinvolto sia le donne che gli uomini. Se nel 1999 il 40% delle persone dai 65 ai 74 anni non possedeva nessuna formazione postobbligatoria, solo il 12% delle persone dai 25 ai 34 anni era privo di una simile formazione. Per quanto concerne le donne, la differenza tra le due classi di età è di 36 punti percentuali e passa dal 52% al 16%; mentre per gli uomini scende dal 23% al 9%. Le differenze tra i sessi si sono dunque notevolmente ridotte. Ciononostante rimane il fatto che in entrambe le classi di età le donne senza formazione postobbligatoria sono numericamente quasi il doppio degli uomini.

253. Nel 1999 hanno proseguito la loro formazione al termine dell'obbligo scolastico il 93% delle ragazze e il 96% dei ragazzi. Le ragazze hanno così praticamente recuperato il ritardo che manifestavano nell'insegnamento medio superiore nel 1980, quando il loro tasso di entrata era ancora dell'82% (contro il 96% per i ragazzi). Tuttavia, le differenze tra i sessi appaiono più marcate quando si confrontano le presenze femminile e maschile nei curricula di formazione che consentono di accedere in seguito direttamente al livello universitario (scuole di maturità, scuole magistrali, tirocini professionali lunghi): con un tasso dell'85%, i ragazzi sono decisamente maggioritari rispetto alle ragazze, con un tasso del 74%.

254. Oggi il 63% delle ragazze e il 77% dei ragazzi di una classe d'età optano per la formazione professionale. Da una trentina d'anni non si fa di principio più nessuna differenza fra professioni "maschili" e professioni "femminili". I servizi di *orientamento professionale*, che in passato erano separati per sesso, si indirizzano ora a entrambi i sessi. Ciononostante, nella scelta della professione e nell'offerta dei posti di tirocinio permangono degli stereotipi, cosicché le donne continuano a indirizzarsi verso un ventaglio alquanto ristretto di professioni. Le ragazze scelgono spesso delle formazioni professionali di breve durata (da 1 a 3 anni), principalmente nel campo del commercio e dell'amministrazione, come pure nel settore paramedico. Le professioni specificamente tecniche e innovative, quali l'informatica, rimangono così appannaggio degli uomini. Complessivamente, nella formazione professionale la segregazione sessuale non si è praticamente ridotta dal 1980 a oggi. Molte formazioni sono tuttora di predominio maschile (p. es. industria meccanica e metalmeccanica, edilizia), mentre per esempio le formazioni nel campo della cura del corpo e quelle che conducono alle professioni paramediche attirano quasi esclusivamente le donne.

255. Per quanto riguarda i titoli di studio rilasciati dalle scuole di formazione generale e dalle scuole magistrali, nel 1998 le donne erano leggermente sovrarappresentate rispetto agli uomini

(23% contro 18%). La percentuale delle maturande ha superato nel 1993 quella dei maturandi fino a raggiungere, nel 1999, il 19.2% per le prime contro il 16.4% per i secondi. Il 52.8% degli attestati di maturità viene rilasciato a donne. Ma anche in questo caso gli uomini sono sovrarappresentati nei curricula liceali matematico-scientifici, mentre sono in minoranza in quelli a indirizzo linguistico e artistico.

256. È in generale al *livello terziario* che le disparità tra i sessi si manifestano in maniera più accentuata: un numero quasi due volte maggiore di uomini che di donne consegue un titolo universitario o un titolo professionale superiore. Ciononostante, l'accesso alle formazioni universitarie è notevolmente migliorato per le donne. Nel 1980 il tasso di ammissione agli atenei (matricole in percento della popolazione ventunenne con residenza stabile) era del 15% per gli uomini, ma solo del 10% per le donne. Nel 1999 questo tasso era pressoché uguale per entrambi i sessi (18.7% per le donne contro 19.6% per gli uomini). Nel 1999 le donne che hanno concluso uno studio rappresentavano l'8%, mentre per gli uomini la rispettiva percentuale (numero di licenze/diplomi rilasciati a studenti in percento della popolazione residente ventisettenne) era sempre ancora nettamente maggiore (10.8%). Dal 1990 le donne hanno nondimeno colmato un ritardo: a quel momento solo il 4.6% di loro conseguiva un titolo di studio.

257. Nel 2000 le donne rappresentavano mediamente il 45.5% della popolazione studentesca, ma fra le università cantonali sussistono grandi differenze. Esse rappresentavano il 57.5% del corpo studentesco a Ginevra, mentre a San Gallo, dove vengono insegnate in prevalenza materie economiche, erano solo il 25.1%. Nei politecnici federali le donne erano decisamente in minoranza (17.9% a Losanna e 26.3% a Zurigo). Nel 2000 il 43% delle licenze e dei diplomi, nonché il 34.4% dei dottorati erano stati rilasciati a donne. Solo il 9% delle tesi di abilitazione – massimo livello di qualifica della carriera universitaria – presentate nel 1998 nella Svizzera tedesca erano state redatte da donne. Le discipline femminili classiche, quali per esempio la pedagogia e la storia dell'arte, non registrano affatto una maggiore presenza di professoressa rispetto alle discipline in cui sono più facilmente presenti entrambi i sessi.

258. Scegliendo la disciplina di studio, sia gli uomini che le donne continuano a orientarsi secondo gli stereotipi tradizionali. Nel 2000 il 62.5% delle studentesse avevano scelto un curriculum di studio nel campo delle scienze umanistiche e sociali, in seconda posizione seguiva la medicina, in terza la giurisprudenza, campo nel quale la presenza femminile è aumentata del 72% negli ultimi 20 anni. Significativo è inoltre il fatto che, pur essendo tuttora bassa (22%), la percentuale delle studentesse sia nondimeno aumentata di 6 punti percentuali negli ultimi 10 anni.

259. Dal 1980 è aumentato in modo continuo e significativo il numero dei titoli di studio rilasciati nel campo della formazione professionale superiore (livello terziario parauniversitario). Soprattutto le formazioni superiori a indirizzo tecnico sono sempre ancora chiaramente dominate dalla presenza maschile. Complessivamente, solo un terzo dei titoli di studio rilasciati nel settore parauniversitario viene conseguito da donne. La scelta delle discipline è inoltre assai diversa secondo i sessi. Mentre la presenza femminile è solo del 3% nelle scuole tecniche, nelle scuole di lavoro sociale passa al 63%. Ma anche nei curricula che conducono alle professioni commerciali e amministrative, ambiti dove nella vita professionale predomina la presenza femminile, la proporzione di studentesse è solo del 24%. Nel 1999 avevano conseguito un titolo di studio nel campo della formazione professionale superiore il 22% delle ventisettenni, contro il 39% dei ventisettenni.

260. La presenza femminile nel corpo insegnante è direttamente correlata al livello d'insegnamento: quanto più alto il livello d'insegnamento, tanto più basso il numero delle insegnanti. La presenza femminile è del 97% a livello prescolastico, del 59% nelle scuole dell'obbligo, e solo del 32% nelle scuole medie superiori che curano la formazione generale. Nelle scuole professionali la distribuzione dei sessi nel corpo insegnante corrisponde a quella che regna nella vita professionale: la percentuale delle insegnanti è dunque maggiore nel campo delle professioni esercitate in prevalenza da donne. Il 28% del corpo insegnante delle scuole professionali

artigianali-industriali e commerciali è costituito da donne, contro il 73% di quello delle professioni sanitarie. Nel corpo intermedio superiore delle scuole universitarie si registrava nel 1999 una presenza femminile del 20.1%, mentre le cattedre erano occupate da donne solo in ragione del 7.4%.

Misure della Confederazione e dei cantoni

Misure generali

261. La *Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione* ha raccomandato ai cantoni, con le sue direttive del 1993 concernenti la parità tra donna e uomo nell'insegnamento, di assicurare a entrambi i sessi uguali possibilità di accedere a tutti i curricula di formazione scolastica e professionale. Le direttive stabiliscono inoltre che gli obiettivi e i contenuti dei curricula formativi devono essere gli stessi per entrambi i sessi. Di conseguenza, sul piano formale, i sistemi cantonali di formazione sono oggi completamente aperti a entrambi i sessi. Molti cantoni utilizzano anche questa parità formale come argomento per giustificare la rinuncia a realizzare delle misure concrete per assicurare la parità di fatto. Alcuni cantoni hanno nondimeno attuato delle misure mirate, quali la verifica e l'adattamento degli strumenti didattici riguardo al linguaggio e/o ai temi (formulazioni sessualmente neutre, eliminazione degli stereotipi tradizionali ecc.), il potenziamento e l'ampliamento dell'offerta di materie per le donne e le ragazze nei curricula tecnico-scientifici, la promozione di una scelta professionale sessualmente atipica, l'aumento della presenza femminile in seno al corpo insegnante.

Misure riguardanti il settore della formazione professionale

262. Per espandere la carente offerta di posti di tirocinio, l'Assemblea federale ha deciso nel 1997 di stanziare un credito speciale di 60 milioni di franchi da utilizzare in particolare per realizzare delle campagne di motivazione e per promuovere un'informazione professionale più approfondita, destinata soprattutto alle donne, ma anche ad altre categorie svantaggiate, quali le donne e gli uomini stranieri con difficoltà linguistiche, la gioventù con deficit scolastici ("1° decreto sui posti di tirocinio"). Questa misura urgente, avente un obiettivo prevalentemente quantitativo, è stata sostituita nel 1999 da un nuovo decreto, il cui orientamento era prevalentemente qualitativo ("2° decreto sui posti di tirocinio"). Questo decreto del 1999 impone esplicitamente anche l'obiettivo di promuovere la parità effettiva (art. 1 lett. b). Inoltre, chiede che per tutti i progetti si ossequi il principio della parità fra donne e uomini dalla pianificazione fino all'esecuzione (art. 4 cpv. 3). Già all'indomani del primo decreto sui posti di tirocinio, l'Ufficio federale per la formazione professionale e la tecnologia e la Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini avevano elaborato una guida per concretizzare le pari opportunità.

263. Grazie al finanziamento assicurato dal decreto sui posti di tirocinio, la Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini ha lanciato all'inizio del 1998 il progetto per i posti di tirocinio 16+. In collaborazione con tutti gli operatori attivi nel campo dell'orientamento e della formazione professionale, essa intende così migliorare l'offerta di posti di tirocinio e motivare le giovani a compiere una scelta professionale aperta, libera dai pregiudizi legati ai ruoli che la tradizione assegna alla donna e all'uomo. Il progetto si articola in varie parti, che mirano a sviluppare delle misure per le giovani con un bagaglio scolastico carente, promuovere l'integrazione delle migranti e migliorare l'offerta di formazione. Un marketing mirato dei posti di tirocinio serve inoltre ad aumentare il numero dei posti di formazione. Infine, vengono intrapresi sforzi particolari per migliorare la messa in rete dei progetti di formazione professionale che si iscrivono nella politica delle pari opportunità.

264. Alcuni cantoni hanno emanato delle direttive per gli istituti di formazione e gli uffici di orientamento professionale e hanno realizzato dei progetti di promozione della donna. Con il sostegno della Confederazione, sempre nell'ambito del decreto sui posti di tirocinio, alcuni di essi hanno in particolare realizzato dei progetti per promuovere le donne nel campo delle professioni a indirizzo tecnico o scientifico. Le misure attuate spaziano dal marketing dei posti di tirocinio

indirizzato alle donne, alle campagne di informazione e sensibilizzazione a una scelta professionale sessualmente atipica per le future apprendiste e i futuri apprendisti nonché le future aziende di tirocinio, pubblicazioni tematiche, il *tutoring* e la creazione di classi di informatica riservate alle sole ragazze.

265. La legge federale sulla formazione professionale⁹⁶ consente agli adulti di *recuperare una formazione professionale* oppure di riqualificarsi debitamente, conseguendo in modo personalizzato un attestato federale di capacità (artt. 18 e 41). Inoltre introduce la *modularizzazione degli esami di professione e degli esami professionali superiori*. Ciò consente in particolare alle donne e agli uomini con responsabilità familiari di accumulare progressivamente, scaglionando gli esami, il punteggio necessario ai fini del risultato complessivo.

Misure riguardanti le scuole universitarie professionali e le alte scuole di livello universitario

266. Le scuole universitarie professionali sono una componente nuova e molto importante del sistema educativo svizzero. Finora erano state realizzate piuttosto nei settori tradizionalmente maschili, mentre in quelli con una maggiore presenza femminile (sanità, lavoro sociale, arte) il loro numero tendeva a essere minore. Le basi legali impongono esplicitamente alle scuole universitarie professionali l'obiettivo di promuovere le donne: sono tenute ad adottare provvedimenti volti a promuovere la parità dei sessi e ad aumentare la quota delle donne.⁹⁷ Nel corso della procedura di autorizzazione delle scuole universitarie professionali, la Confederazione controlla le misure attive che esse realizzano in favore delle donne. Nell'ambito del promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000-2003, il Parlamento ha stanziato 10 milioni di franchi a favore della parità fra donna e uomo nelle scuole universitarie professionali. Per concretizzare le misure, un gruppo di lavoro ha elaborato un piano d'azione su mandato dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia. Esso si indirizza alle scuole universitarie professionali e contiene delle proposte concrete nei campi seguenti: creazione di un network di esperte in materia di pari opportunità e intervento di delegate alle pari opportunità presso le scuole universitarie professionali, sensibilizzazione e motivazione, miglioramento delle condizioni generali di studio presso le scuole universitarie professionali (struttura modulare, interdisciplinarietà, asili-nido ecc.), promozione e valorizzazione delle competenze chiave, ricerca di genere e concretizzazione dei risultati nella prassi.

267. Anche se l'organizzazione e il finanziamento delle università rientrano di principio nelle competenze dei cantoni, la Confederazione promuove questo ordine di scuole. Una legge federale del 1999⁹⁸ fissa gli obiettivi particolari della Confederazione, soprattutto anche quello di realizzare la parità tra donne e uomini a tutti i livelli universitari (art. 2 lett. b). Il messaggio del Consiglio federale del 1998 sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000-2003 rileva che la promozione della parità tra donna e uomo rappresenta un obiettivo trasversale, il quale deve fungere da guida a tutti i provvedimenti presi nel campo della formazione e della ricerca.⁹⁹ Il Consiglio federale attribuisce d'altronde una particolare importanza a una politica del personale e delle nomine tesa a contrastare l'attuale sottorappresentanza femminile in seno al corpo insegnante degli atenei. La stessa considerazione vale per una rappresentanza equilibrata dei sessi nel campo della promozione delle giovani leve e della pianificazione delle carriere nel contesto universitario.

⁹⁶ Legge federale del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale (LFPr), RS 412.10.

⁹⁷ Legge federale del 6 ottobre 1995 sulle scuole universitarie professionali (LSUP), RS 414.71; ordinanza dell'11 settembre 1996 sull'istituzione e la gestione delle scuole universitarie professionali (ordinanza sulle scuole universitarie professionali, OSUP), RS 414.711, art. 11, cifra 11 degli allegati.

⁹⁸ Legge federale dell'8 ottobre 1999 sull'aiuto alle università e la cooperazione nel settore universitario (legge sull'aiuto alle università), RS 414.20.

⁹⁹ FF 1999 I 243.

268. La Confederazione sta realizzando dal 1992 negli atenei svizzeri un programma speciale di *promozione delle giovani leve accademiche*. Per queste misure speciali vigeva dal 1992 al 2000 una quota femminile di un terzo. Sin dall'inizio l'obiettivo è stato regolarmente superato, poiché a livello nazionale la proporzione di donne si aggirava sul 40%. Circa il 20% di coloro che hanno beneficiato della promozione (donne e uomini in parti uguali) hanno nel frattempo ottenuto una cattedra presso un ateneo svizzero oppure all'estero. Per il periodo 2000-2004 vige ora una quota femminile del 40%. Il programma di promozione delle giovani leve accademiche prevede inoltre esplicitamente dei limiti di età flessibili, segnatamente per i casi in cui l'assunzione di responsabilità familiari determinasse dei ritardi nella progressione della carriera professionale.

269. Il messaggio del Consiglio federale menzionato sopra riserva inoltre 16 milioni di franchi alla *promozione delle pari opportunità* negli anni 2000-2003. Il Consiglio federale vuole raddoppiare la quota di professoressa dal 7% al 14%. 6 milioni di franchi sono destinati a un sistema di incentivi positivi destinati a ricompensare ogni anno le università e le alte scuole che registrano l'assunzione del maggior numero di nuove *professoressa* ordinarie e straordinarie. 5 milioni di franchi devono servire a creare un *sistema di mentoring* per sostenere le diplomande e le dottorande. Il progetto "Womentoring", finanziato dal programma di promozione delle pari opportunità, andrà a beneficio delle studentesse iscritte al corso di base e al corso principale presso l'Università di Berna. I rimanenti 5 milioni di franchi sono infine destinati alla creazione e all'esercizio di *strutture di accoglienza per bambini* presso gli atenei, affinché il corpo insegnante e il corpo studentesco trovino condizioni propizie per conciliare i doveri professionali con quelli familiari. La responsabilità di questo programma è affidata alla Conferenza universitaria svizzera, la parte operativa è gestita da un comitato direttore.

270. Il programma per i *professori assistenti*, realizzato dal Fondo nazionale svizzero, ha per scopo di incentivare le donne in seno al corpo intermedio degli atenei. Per finanziare delle possibilità di ricerca e insegnamento qualificate vengono impiegati circa 61 milioni di franchi. La rappresentanza paritaria dei sessi nelle relative discipline di ricerca è assicurata da una quota femminile minima del 30%. Il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica realizza inoltre varie azioni puntuali di promozione della donna.

271. Il *Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia* ha raccomandato agli atenei svizzeri di facilitare alle donne l'accesso ai loro programmi di promozione delle giovani leve e di fissare degli obiettivi di riferimento, con lo scopo di aumentare la presenza femminile fra le leve scientifiche e in seno al corpo insegnante. Nel frattempo, gli sforzi compiuti per promuovere le pari opportunità sono progrediti in vario modo a dipendenza dell'istituzione. Le università di Basilea, Zurigo, Berna, Ginevra, Lucerna, Neuchâtel, Friburgo, San Gallo, nonché il Politecnico federale di Zurigo hanno istituzionalizzato i servizi preposti alle pari opportunità, affidando loro di regola il compito di elaborare delle misure per promuovere le pari opportunità e una rappresentanza paritaria dei sessi in tutte le funzioni e in tutti gli organi. Questi servizi fungono anche da interlocutori e da consultori per il corpo studentesco, il corpo intermedio e il corpo insegnante.

272. Le organizzazioni non governative (p. es. l'associazione FemWiss/Femmes Féminisme Recherche) hanno svolto un ruolo importante ai fini della promozione della donna nel settore della ricerca e dell'insegnamento. Esse continuano a impegnarsi con tenacia in favore della ricerca di genere e si sforzano di promuovere le pari opportunità nel campo dell'insegnamento e nella ricerca.

D.) Eliminazione degli stereotipi sui ruoli femminili e maschili a tutti i livelli (art. 10 lett. c CEDAW)

273. I fatti e le cifre menzionati sopra, nonché le cognizioni recentemente emerse dagli studi di genere rendono palese che la parità formale di accesso alla formazione e ai programmi di formazione rappresenta un passo necessario ma non sufficiente a eliminare le discriminazioni nei confronti delle donne in materia di istruzione.

274. Le direttive emanate nel 1993 dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione per promuovere la parità tra donna e uomo nell'insegnamento raccomandano ai cantoni di rispettare per principio l'uguale valore dei sessi nelle forme di comunicazione e nell'uso del linguaggio, nonché di inserire la parità come tematica obbligatoria nei programmi di formazione e perfezionamento del corpo insegnante. Ma, in assenza di ricerche specifiche, è difficile sapere in che misura queste raccomandazioni sono state tradotte in pratica.

275. Benché oggi il principio della *coeducazione* sia stato adottato anche in Svizzera a tutti i livelli d'insegnamento, le aspettative che si nutrivano verso di esso si sono avverate solo parzialmente. Il rapporto tra i sessi nella scuola è stato oggetto di analisi nell'ambito del programma di ricerca nazionale n. 35 "Donne, diritto e società".¹⁰⁰ Lo studio conferma che una coeducazione sistematica può svantaggiare le ragazze e contribuire a stabilizzare la divisione tradizionale dei ruoli. Nelle scuole svizzere i due sessi vivono la realtà in maniere diverse. Stando ad altre indagini empiriche, nell'insegnamento le ragazze sono di regola oggetto di minori attenzioni rispetto ai ragazzi. Inoltre, sia le insegnanti che gli insegnanti tendono ad aiutare le ragazze e i ragazzi in modo diverso in caso di difficoltà, e a distribuire loro lodi e rimproveri in modo diverso e per delle prestazioni diverse. Anche nelle classi miste le allieve e gli allievi si muovono fino all'adolescenza soprattutto in gruppi sessualmente omogenei. Le interazioni in classe sono spesso dominate soprattutto dai maschi: essi stabiliscono le regole del gioco e provvedono a farle rispettare, spesso non senza aggressività. Per le femmine sussistono così due possibilità: immischiarsi e comportarsi in maniera competitiva, arrischiando di essere tacciate come "poco femminili" dalle compagne e dai compagni, e spesso anche dal personale insegnante; oppure adattarsi e accettare la supremazia maschile. La Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione raccomanda perciò di introdurre, pur senza abbandonare il principio della coeducazione, l'insegnamento separato per sessi laddove l'obiettivo della parità lo richieda.

276. Anche in Svizzera si cerca oggi di evitare il ricorso a immagini stereotipate delle donne e degli uomini e di tenere presente il diritto alla parità elaborando nuovi materiali didattici. Nelle sue raccomandazioni del 1993, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione aveva indicato l'esigenza di considerare la sfera esistenziale e il mondo del lavoro di entrambi i sessi nell'insegnamento e nei sussidi didattici. In effetti, i libri di testo delle scuole elementari, nel cui corpo insegnante predomina la presenza femminile, sono notevolmente migliorati. Ma con il progredire dell'età le allieve e gli allievi si trovano tuttora regolarmente di fronte a materiali didattici che riflettono un mondo maschile. I programmi di studio, i sussidi didattici e i materiali d'esercitazione trasmettono spesso alle scolaresche l'immagine di un mondo che assomiglia più a quello dei maschi che a quello delle femmine, e nel quale i modelli proposti sono molto più spesso maschili che non femminili. Le donne vi compaiono sovente in ruoli tradizionali, subordinati o servili, e quasi mai in posizioni decisionali.¹⁰¹

277. Le ricerche sulle donne effettuate nell'ambito delle più svariate discipline hanno continuamente rilevato negli ultimi vent'anni delle *carenze di contenuto nella ricerca* e nella trasmissione del sapere. Le donne, il mondo del lavoro e la sfera di vita femminili, nonché i modi di pensare e di agire specifici che ne derivano non sono praticamente mai stati considerati come parametri rilevanti per la ricerca, e questo a prescindere dalla disciplina. Rispetto a quanto accade in altri paesi europei e negli Stati Uniti, dove gli studi di genere sono da tempo istituzionalizzati, le università e gli istituti di ricerca svizzeri si trovano a dover recuperare il ritardo accumulato. Come ha constatato la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione nel 1992, la ricerca di genere ha finora potuto fruire assai poco dei fondi stanziati per la ricerca nei settori

¹⁰⁰ Elisabeth Grünewald-Huber, *Koedukation und Gleichstellung: Eine Untersuchung zum Verhältnis der Geschlechter in der Schule*, Coira/Zurigo, 1997.

¹⁰¹ Sul problema della parità di trattamento dei sessi nell'insegnamento cfr. decisione del 15 febbraio 2001 della Corte europea dei diritti dell'uomo in re Lucia Dahlab c/ Svizzera, causa n. 42393/98, pp. 14, 15 e segg.

convenzionali. Le indagini effettuate in questo campo sono perciò rimaste di piccola portata e puntuali.

278. Un importante passo verso l'affermazione di un'attività nel campo della ricerca sulle donne e degli studi di genere in Svizzera è rappresentato dal Programma nazionale di ricerca PNR 35, avviato nel 1993 e dedicato al tema "Donne, diritto e società – i cammini verso la parità". Ma i fondi stanziati per questo programma erano relativamente modesti. La Conferenza universitaria svizzera ha d'altronde fatto degli studi di genere una delle sue scelte prioritarie. Il Consiglio svizzero della scienza e della tecnologia ha allestito un bilancio sugli studi di genere nell'insegnamento e nella ricerca (1995–1997) e ha sollecitato nel 1999 una perizia sull'insegnamento e la ricerca in materia di studi di genere in Svizzera da parte di esperte internazionali. I lavori effettuati negli ultimi anni in Svizzera nel campo della ricerca sulle donne e degli studi di genere sono di elevato livello qualitativo. Ma questo potenziale non viene ancora sufficientemente valorizzato per mancanza di sostegno da parte delle strutture istituzionali. Gli studi di genere non figurano fra le attuali priorità di ricerca a livello nazionale e attualmente non esiste nessun programma nazionale di ricerca incentrato direttamente sul tema della parità. Oggi vi sono nondimeno delle cattedre di studi di genere presso gli atenei di Losanna e Basilea.

E.) Accesso alle borse e altre sovvenzioni di studio (art. 10 lett. d CEDAW)

279. La concessione di *sovvenzioni pubbliche individuali* per la formazione compete ai cantoni; la Confederazione corrisponde per questo dei contributi destinati a coprire circa il 40% delle spese da essi sostenute per le borse di studio e i prestiti per la formazione. Esistono dunque 26 diversi sistemi di sovvenzioni, ognuno con le sue condizioni di concessione, la sua forma e la sua durata. Queste normative cantonali non contengono discriminazioni dirette nei confronti delle donne. Esse contravverrebbero al divieto di discriminazione enunciato dall'art. 8 cpv. 2 Cost. e non potrebbero essere difese davanti al Tribunale federale.

280. Non esiste una raccolta sistematica di dati suddivisi per sesso in merito alle beneficiarie e ai beneficiari di borse di studio. Ma occorre notare che le condizioni previste per la concessione di borse di studio possono svantaggiare le donne. Infatti, per quelle che interrompono o prolungano la formazione per dedicarsi ai compiti familiari, l'esistenza di limiti di età rigidi o di una regolamentazione restrittiva della durata massima del sostegno si rivela particolarmente pernicioso. Le prescrizioni di alcuni cantoni contemplano dei limiti di età e una durata limitata per la concessione di borse di studio, ma concedono di regola anche la possibilità di ammettere delle eccezioni, qualora esse siano fondate. Tali disposizioni menzionano talvolta esplicitamente il reinserimento delle donne oppure un'interruzione o un prolungamento della formazione a causa di obblighi familiari quali motivi validi per ammettere un'eccezione. Anche il ventaglio dei curricula di studio per i quali i cantoni concedono borse può ripercuotersi in maniera assai diversa secondo i sessi. Inoltre, le richiedenti e i richiedenti coniugati non ottengono più borse né prestiti se i/le loro coniugi conseguono un reddito. La crescente tendenza a concedere i contributi di formazione sotto forma di prestiti rimborsabili grava soprattutto sulle beneficiarie e i beneficiari che, dopo aver terminato la formazione, non esercitano un'attività lucrativa a tempo pieno, per esempio per dedicarsi ai compiti familiari. Dato che il livello di reddito delle donne è generalmente più basso, l'obbligo di rimborso rappresenta per loro comunque un peso più consistente.

281. Per assicurare alle donne le stesse possibilità di accesso alle borse di studio, il Piano d'azione per la parità (v. n. 52) raccomandava ai cantoni di studiare la possibilità di rendere più flessibili i limiti di età, in particolare per le candidate con responsabilità familiari, e di elaborare delle statistiche separate per sessi. La Confederazione, prima di concedere i suoi contributi ai cantoni, intende in futuro esaminare i regolamenti cantonali sulle borse di studio anche sotto il profilo della parità effettiva di trattamento fra donne e uomini. Il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica intende, dal canto suo, considerare le responsabilità familiari delle candidate e dei candidati al momento di concedere borse di studio alle giovani leve.

F.) Accesso ai programmi di educazione permanente e di alfabetizzazione (art. 10 lett. e CEDAW)

282. I risultati di un'indagine condotta nel 1993 dall'Ufficio federale di statistica mostrano che la popolazione nutre un'immagine positiva della formazione continua. Vasti strati della popolazione ritengono infatti indispensabile il perfezionamento professionale. Ma il perfezionamento organizzato gode di consensi anche perché è giudicato come un'occupazione gradevole del tempo libero e offre possibilità di incontro. In Svizzera gli adulti che seguono una formazione continua sono ogni anno il 38%, ma fra questi due milioni di persone non tutti i gruppi della popolazione sono rappresentati in uguale misura.

283. Sono anzitutto gli uomini svizzeri, giovani e già ben qualificati a fruire delle offerte di perfezionamento professionale. Le persone professionalmente attive curano maggiormente il loro perfezionamento delle persone senza attività professionale. Le donne professionalmente attive fruiscono delle offerte di perfezionamento professionale con altrettanta frequenza dei colleghi uomini. Esse frequentano tuttavia più spesso i corsi durante il tempo libero, mentre gli uomini possono perfezionarsi più spesso durante il tempo di lavoro. I datori di lavoro contribuiscono meno frequentemente ai costi di perfezionamento e incoraggiano meno frequentemente le donne a perfezionarsi che non gli uomini. Mentre gli uomini frequentano anzitutto corsi di management e conduzione del personale, le donne prediligono corsi di formazione generale nel campo delle scienze naturali, della medicina e delle lingue.

284. Nel settore della formazione continua extraprofessionale l'offerta è sensibilmente aumentata negli ultimi decenni. Nel 1999 un numero due volte maggiore di donne che di uomini ha partecipato a corsi di questo tipo (18% contro 9%). Simili corsi consentono spesso alle donne di fare delle esperienze importanti, che si riallacciano al lavoro educativo e di cura da loro svolto in ambito privato, nonché di sviluppare ulteriormente la loro personalità; ma simili qualifiche si lasciano difficilmente valorizzare nel mercato del lavoro.

285. La formazione degli adulti rappresenta in Svizzera un mercato in espansione, ma è impossibile farsi un'idea chiara delle offerte. I numerosi programmi pubblici e privati di formazione sono difficili da classificare e l'utilità dei diplomi e degli attestati rilasciati è talvolta dubbia. Per le donne senza nessuna formazione professionale, il cui numero è relativamente elevato, è per varie ragioni difficile qualificarsi una volta raggiunta l'età adulta. Per le persone non qualificate vi sono di fatto poche possibilità di recuperare una formazione professionale di base, e le formazioni successive sono loro comunque precluse. Inoltre, in particolare alle donne con responsabilità familiari mancano spesso il tempo e il denaro da investire in una formazione di base o in un perfezionamento. La legge federale sulla formazione professionale¹⁰² consente oggi nondimeno agli adulti di *recuperare un tirocinio professionale* oppure di riqualificarsi e di conseguire in modo personalizzato un attestato federale di capacità (artt. 18, 41 LFPr). Dal 1995 le donne costituiscono la maggioranza (65%) delle persone che si iscrivono agli esami di fine tirocinio in base a queste disposizioni.

286. Di fronte al completo prosciugamento del mercato del lavoro, il Consiglio federale aveva deciso all'inizio degli anni Novanta, nell'ambito di una "*offensiva in favore del perfezionamento professionale*", di lanciare un pacchetto di misure per promuovere il perfezionamento a tutti i livelli e in tutti i settori. Si trattava di migliorare le qualifiche della popolazione attiva per compensare la carenza di personale manifestatasi nella produzione e nei servizi. Si volevano in particolare anche incoraggiare le donne desiderose di reinserirsi, per esempio dopo aver temporaneamente abbandonato il mondo del lavoro per ragioni familiari. Ma in seguito alle misure di risparmio della Confederazione, dal 1994 non è più stato lanciato nessun nuovo programma e di ciò hanno sofferto

¹⁰² Legge federale del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale (LFPr), RS 412.10.

in particolare le attività di promozione della donna. Una certa compensazione è rappresentata nel frattempo dai programmi di reinserimento delle persone disoccupate.

287. Nell'ambito del *perfezionamento universitario*, la Confederazione ha fra l'altro sostenuto fino al 1995 anche progetti specifici a favore del reinserimento professionale delle donne. Le università continuano a proporre una parte di questi corsi in regime di autofinanziamento. Il Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica concede dal 1991 delle speciali borse di studio per le donne che desiderano reinserirsi nel campo della medicina e delle scienze naturali (Programma Marie Heim-Vögtlin). In questo ambito sono state versate nel 1999 13 borse di studio per un valore complessivo di 1.3 milioni di franchi.

288. Numerosi cantoni promuovono il reinserimento professionale delle donne con varie misure, per esempio sostenendo corsi e centri di consulenza e di informazione, talvolta anche concedendo borse specifiche alle donne che desiderano riprendere l'attività professionale e/o considerando il lavoro educativo e di cura effettuato in precedenza da queste donne per determinare il loro inserimento nella scala delle funzioni o dei salari.

289. La tematica dell'*analfabetismo* è stata (nuovamente) sollevata in Svizzera solo negli ultimi anni. La Svizzera non dispone di dati affidabili sul fenomeno, così come è inteso secondo la definizione corrente dell'ONU. Gli studi sull'alfabetismo funzionale degli adulti mostrano a tutti i livelli (lettura di testi in prosa, comprensione di documenti e utilizzo di cifre) una piccola ma consistente differenza a scapito delle donne. Il 12.9% degli adulti nella Svizzera tedesca e il 14.2% nella Svizzera romanda faticano molto a leggere e a capire i testi usuali della vita quotidiana.¹⁰³

290. Secondo una stima ampiamente accettata per tutta la Svizzera, l'analfabetismo funzionale interesserebbe complessivamente da 20'000 a 30'000 persone. Questo numero comprende solo le donne e gli uomini adulti svizzeri che hanno frequentato la scuola e che, ciononostante, non sanno leggere e scrivere correntemente. A dipendenza dei criteri utilizzati per definire il grado delle difficoltà di espressione o di comprensione, le cifre summenzionate devono essere ritoccate verso l'alto. Nel confronto internazionale, le donne e gli uomini svizzeri conseguono nei relativi test dei risultati da mediocri a cattivi.¹⁰⁴

291. In Svizzera vengono adottati provvedimenti generali per migliorare i risultati scolastici di tutti gli allievi e le allieve, quali per esempio il sostegno pedagogico, le classi di recupero, il prolungamento dell'educazione prescolastica, l'insegnamento speciale ecc. Insieme con altri stati dell'OCSE la Svizzera partecipa a un programma internazionale avente per obiettivo di chiarire in che misura le allieve e gli allievi hanno acquisito al termine dell'obbligo scolastico le competenze e conoscenze necessarie per svolgere un ruolo attivo in seno alla società. Una serie di associazioni non governative organizzano inoltre a livello locale (in parte con il sostegno delle autorità locali) dei corsi destinati a far progredire gli adulti in questo campo.

292. Malgrado la mancanza di statistiche, vi è da presumere che il fenomeno dell'analfabetismo funzionale concerna in particolare le donne e, soprattutto, le donne straniere. I vari fattori che tendono a rafforzare l'analfabetismo si riscontrano più facilmente nel contesto di vita femminile, segnatamente la mancanza di scolarizzazione e/o un ambiente tradizionalmente ostile all'alfabetizzazione delle donne di certi strati sociali e di certi paesi, i problemi finanziari, la doppia presenza nella vita professionale e nella sfera familiare, oppure un ambiente locale e familiare che non obbliga a mettere continuamente in pratica le conoscenze acquisite ecc. In questo contesto occorre menzionare anche gli speciali corsi di lingue offerti in molti cantoni e comuni alle straniere e agli stranieri.

¹⁰³ OCDE, Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE ; risp. OECD, Bildung auf einen Blick. OECD Indikatoren, Parigi, 1996.

¹⁰⁴ Philipp Notter/Eva-Marie Bonerad/François Stoll, Lesen eine "Selbstverständlichkeit"? Schweizer Bericht zum International Adult Literacy Survey, Berna, 1999.

G.) Tasso femminile d'abbandono degli studi (art. 10 lett. f CEDAW)

293. In Svizzera non esistono indagini e dati generali sul tasso di abbandono delle donne. Solo nel settore universitario è possibile comprovare con le statistiche che un numero effettivamente maggiore di studentesse che di studenti abbandona gli studi (35.7% contro 27.8%). Le ragioni non sono state studiate. Fra le cause potrebbero esservi le difficoltà finanziarie e pratiche di conciliare la maternità, le responsabilità familiari e lo studio. La creazione e il potenziamento di strutture di accoglienza per i bambini, che la Confederazione sosterrà in futuro nelle università, potrebbero perciò avere delle ricadute positive sul tasso di abbandono femminile.

H.) Possibilità di partecipare attivamente alle attività sportive (art. 10 lett. g CEDAW)

294. L'art. 68 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di promuovere lo sport e, in particolare, l'educazione sportiva, di gestire una scuola di sport, nonché di emanare delle prescrizioni sullo sport giovanile. La relativa legge federale¹⁰⁵ dichiara obbligatorio l'insegnamento della ginnastica e dello sport nelle scuole dell'obbligo, nonché nelle scuole professionali e nelle scuole medie superiori. Questo insegnamento viene impartito alle allieve e agli allievi e comporta mediamente tre ore di lezioni la settimana. A ciò si aggiungono varie attività sportive facoltative per le allieve e gli allievi, un'offerta che spesso funge da tratto d'unione con le attività proposte dalle associazioni sportive di diritto privato.

295. La Commissione federale dello sport ha elaborato insieme alla Commissione di esperti per l'educazione fisica nella scuola delle direttive che illustrano le *possibilità di insegnamento misto e separato* dello sport. Esse preconizzano che l'insegnamento ignori i preconcetti sulle attitudini sportive dei due sessi per orientarsi maggiormente in funzione delle esperienze e degli interessi manifestati nei confronti dello sport. L'insegnamento dello sport in classi e gruppi eterogenei riguardo al sesso, all'età e alle capacità riveste una grande importanza sul piano sociale.

296. Gioventù e Sport (G+S) è un'istituzione comune della Confederazione e dei cantoni volta a promuovere le attività sportive delle giovani e dei giovani dai 10 ai 20 anni. Essa vuole contribuire a suscitare nel maggior numero possibile di loro il piacere a un'attività sportiva, formandoli nelle discipline di loro scelta. Ai programmi di Gioventù e Sport partecipano ogni anno 850'00 giovani, fra cui circa il 40% di ragazze (1999: 883'934 partecipanti, di cui 353'048 ragazze).

297. Riguardo alle possibilità offerte alle donne di accedere alle attività sportive v. anche n. 540 e segg.

I.) Accesso alle informazioni nel campo della salute e della pianificazione familiare

298. Le scuole svizzere affrontano regolarmente le questioni relative alla protezione della salute, alla prevenzione delle malattie e all'educazione sessuale sotto vari titoli (p. es. scienze della vita, biologia), e in modi diversi e adeguati al livello scolastico. L'offerta di informazioni è variata. Le pubblicazioni sull'argomento sono liberamente accessibili. Ovunque in Svizzera, ma soprattutto nelle grandi città, esistono diversi centri di consulenza, che si indirizzano alla popolazione in generale o a categorie specifiche di persone.

299. V. in merito anche il n. 451 e segg.

¹⁰⁵ Legge federale del 1972 che promuove la ginnastica e lo sport, RS 415.0.

J.) Categorie di donne particolarmente svantaggiate

Donne invalide

300. In Svizzera, per le bambine e i bambini invalidi è previsto un insegnamento speciale, imperniato su una pedagogia particolare, la pedagogia terapeutica.

301. L'insegnamento speciale precoce (insegnamento prescolastico) destinato alle bambine e ai bambini invalidi ha lo scopo di realizzare delle misure pedagogico-terapeutiche e di sostenere i genitori. Durante la scolarità obbligatoria, l'insegnamento speciale avviene essenzialmente in classi integrate nelle scuole pubbliche, nonché in scuole speciali riconosciute e sussidiate dall'assicurazione invalidità. Servizi medico-pedagogici offrono pure degli aiuti in vari campi, quali la logopedia, l'educazione psicomotoria e la riabilitazione, nonché la psicologia scolastica.

302. Al termine della scolarità obbligatoria le giovani e i giovani invalidi hanno la possibilità di imparare un mestiere. La legge federale sulla formazione professionale (LFPr)¹⁰⁶ autorizza certe agevolazioni per il periodo del tirocinio e l'esame finale.

Migranti

303. Nel 1999/2000 la proporzione di allieve e allievi stranieri nelle scuole svizzere era del 22%. Questo dato copre tuttavia i più svariati gradi di integrazione, dai figli nati in Svizzera da genitori stranieri della "seconda generazione", ai figli di famiglie immigrate di recente, passando dagli studenti venuti in Svizzera solo a scopo di formazione. La presenza di allieve e allievi stranieri varia molto da un cantone all'altro. Mentre a Ginevra vi sono classi con il 77% di allieve e allievi stranieri, nel Canton Obvaldo essi raggiungono solo il 2%. A livello nazionale, un terzo delle classi della scuola dell'obbligo presenta un elevato numero di allieve e allievi provenienti da aree linguistiche o culturali diverse e un decimo delle classi si compone esclusivamente di allieve e allievi svizzeri, per i quali la lingua d'insegnamento è anche la lingua materna.

304. Fino a oggi, la situazione specifica delle allieve e degli allievi stranieri, nonché delle migranti non è ancora stata analizzata sistematicamente per quanto riguarda la formazione. È certo che le opportunità di effettuare una formazione professionale o una formazione superiore sono migliori quanto prima le ragazze e le giovani vengono integrate nel sistema scolastico svizzero. Ma riguardo agli sforzi compiuti per la loro integrazione sussistono grandi differenze tra un cantone e l'altro. Nell'ambito del progetto per i posti di tirocinio 16+ (v. n. 263) ricevono un sostegno anche i progetti specificamente destinati alle giovani straniere per agevolare il loro accesso alla formazione professionale. Le giovani migranti della seconda generazione sono inoltre spesso confrontate con problemi particolari, dato che non di rado devono muoversi fra due diversi ruoli sessuali.

K.) Applicazione degli obiettivi dell'art. 10 CEDAW nella cooperazione svizzera allo sviluppo

305. La cooperazione svizzera allo sviluppo si sforza di promuovere la parità di accesso per le ragazze e i ragazzi ai programmi di istruzione elementare negli stati partner. Ciò significa che le ragazze dovrebbero frequentare la scuola altrettanto a lungo dei ragazzi. La politica settoriale del 1996 relativa all'istruzione elementare ha per obiettivo di promuovere prioritariamente la formazione delle ragazze e delle donne, migliorando le infrastrutture locali, incentivando la formazione delle insegnanti e degli insegnanti e sensibilizzandoli alle tematiche di genere, sostenendo la revisione dei programmi d'insegnamento, nonché promovendo una legislazione atta a creare condizioni favorevoli alla parità fra i sessi. I programmi di alfabetizzazione e di formazione informale degli adulti prestano una particolare attenzione alla situazione delle donne, affinché esse

¹⁰⁶ Legge federale del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale (LFPr), RS 412.10.

possano migliorare le loro competenze e capacità, nonché partecipare ai processi decisionali (p. es. in Africa occidentale e in Pakistan).

306. La politica settoriale del 1994 relativa alla formazione professionale poneva l'accento sull'istruzione e la formazione delle donne in quanto una delle cinque priorità innovative. Negli anni successivi sono state formulate delle tesi per una formazione professionale sensibile alla problematica di genere: tesi che vengono considerate all'atto di adattare programmi esistenti e definire nuovi programmi. La prassi ha rivelato cruciali due aspetti. In primo luogo, la suddivisione di una formazione pluriennale in vari moduli formativi agevola alle donne l'accesso alla formazione e al perfezionamento professionali, riducendoli in tappe più facilmente realizzabili. Questo approccio viene completato con l'impiego più frequente e mirato di ticket educativi in una serie di paesi, quali la Bolivia, il Perù, l'America centrale. Inoltre si lavora per completare l'indirizzo settoriale classico (industria tessile) con altri indirizzi per i quali si prospettano in futuro migliori possibilità occupazionali. Dal 1996 si discutono le questioni di genere in seno a un gruppo di lavoro internazionale sulla formazione professionale nella cooperazione allo sviluppo, cercando di evidenziare l'importanza di un coordinamento fra istruzione di base e formazione professionale. Si affronta inoltre più frequentemente il tema del lavoro e della formazione nel settore informale, dove la presenza femminile è più che proporzionale.

307. Infine, l'obiettivo della politica messa in atto dalla cooperazione svizzera allo sviluppo nel campo delle borse di studio e dei corsi consiste nel promuovere la partecipazione delle donne ai programmi di formazione organizzati in Svizzera.

ARTICOLO 11 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE NELLA VITA PROFESSIONALE

308. Per quanto riguarda il diritto al lavoro in Svizzera si rimanda al Rapport initial sur la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, del 1996, segnatamente alle delucidazioni concernenti gli artt. 6 a 9 del Patto, n. 75 e segg.

A.) Parità di diritto al lavoro (art. 11 cpv. 1 lett. a CEDAW)

309. Il diritto svizzero non prevede nessuna disposizione che garantisca esplicitamente il diritto al lavoro. Tre iniziative che proponevano iscrivere una garanzia di tale diritto nella Costituzione sono state respinte in votazione popolare. Il diritto al lavoro, inteso come una prestazione positiva dello Stato, non è dunque garantito in quanto tale nell'ordinamento giuridico svizzero. Il diritto al lavoro è nondimeno garantito da alcune costituzioni cantonali, segnatamente in quanto obiettivo di politica sociale.¹⁰⁷ Anche se la Costituzione federale non sancisce un diritto al lavoro, riconosce pur sempre esplicitamente il diritto di lavorare in quanto elemento della libertà economica, garantendo la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica e il suo libero esercizio. Questo diritto economico è riconosciuto sia alle donne che agli uomini. Infatti, l'art. 8 cpv. 3 Cost. sancisce la parità dei sessi, conferendo al legislatore il mandato di assicurare l'uguaglianza di diritto e di fatto, in particolare per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il *lavoro*.

310. L'art. 94 Cost. affida alla Confederazione e ai cantoni il mandato di contribuire alla "sicurezza economica della popolazione". Secondo l'art. 100 Cost., la Confederazione è tenuta a prendere dei provvedimenti nell'ambito della sua politica congiunturale, in particolare "per prevenire e combattere la disoccupazione". Sotto il titolo "Obiettivi sociali", l'art. 41 lett. d Cost. stabilisce che la Confederazione e i cantoni devono adoperarsi affinché "le persone abili al lavoro possano provvedere al proprio sostentamento con un lavoro a condizioni adeguate".

¹⁰⁷ Canton Soletta, art. 22 lett. d (obiettivi sociali); Costituzione del Canton Basilea Campagna, art. 17 lett. b e c; Costituzione del Canton Giura, art. 19 (diritto al lavoro); Costituzione del Canton Berna, art. 30 lett. a (obiettivi sociali).

B.) Panoramica generale delle basi giuridiche rilevanti

Diritto costituzionale alla parità salariale

311. La parità salariale tra donne e uomini è garantita dal 1981 dall'art. 4 cpv. 2 vCost., sostituito successivamente dall'art. 8 cpv. 3 Cost.: "Uomo e donna hanno diritto a un salario uguale per un lavoro di uguale valore". Questa disposizione assicura non solo la parità salariale per un lavoro identico, bensì anche per un lavoro diverso, ma di uguale valore. Essa rappresenta un diritto fondamentale direttamente applicabile, che esercita degli effetti diretti anche nei rapporti di lavoro disciplinati dal diritto privato. Il diritto a un salario uguale è un diritto individuale giustiziabile.

312. La giurisprudenza relativa all'art. 4 vCost. non è stata abbondante. La maggior parte dei casi trattati concernevano persone alle dipendenze di amministrazioni cantonali o comunali (un'attrice teatrale, un gruppo di infermiere, insegnanti di scuola dell'infanzia e insegnanti di economia domestica). Sono pochi i casi noti che concernono persone impiegate nel settore privato. La difficoltà di addurre delle prove, in particolare quelle relative all'uguale valore del lavoro fornito, l'insufficiente protezione dal licenziamento, la durata e il costo di simili processi, nonché il pericolo di un conseguente isolamento sociale e professionale hanno costituito, e costituiscono tuttora, i principali ostacoli che impediscono alle donne interessate di promuovere delle azioni in materia di parità salariale.¹⁰⁸

313. La legge del 1996 sulla parità dei sessi (v. n. 314 e segg.) riprende all'art. 3 il divieto di discriminazione in materia salariale. Essa ha sancito un'importante conquista, concedendo delle agevolazioni alla persona che intenda far valere le proprie pretese in giudizio. Tuttavia non precisa quali siano le differenze di salario oggettivamente giustificate. In alcune recenti sentenze il Tribunale federale stabilisce che una diversa retribuzione può essere fondata su criteri che possono influenzare il valore del lavoro stesso, quali la formazione, l'anzianità di servizio, la qualificazione, l'esperienza, i compiti assegnati, la prestazione o i rischi.¹⁰⁹ Le differenze di salario possono inoltre essere giustificate anche da motivi che non sono direttamente connessi all'attività della lavoratrice o del lavoratore, ma sono piuttosto dettati da considerazioni sociali, come è per esempio il caso delle responsabilità familiari e dell'età.¹¹⁰ La giurisprudenza del Tribunale federale ammette infine che si possa considerare la situazione congiunturale, nella misura in cui ciò corrisponda a un effettivo bisogno dell'impresa¹¹¹ (v. in merito n. 370 e segg.).

Legge sulla parità dei sessi

Divieto specifico di discriminazione nella vita professionale

314. La *legge sulla parità dei sessi*¹¹², che si basa sul mandato costituzionale di assicurare la parità di diritto e di fatto, in particolare nel campo professionale, è entrata in vigore nel 1996. Il suo scopo è di "promuovere l'uguaglianza effettiva fra donna e uomo" (art. 1 LPar), con particolare riguardo alla *vita professionale*. Essa si applica sia ai rapporti di lavoro disciplinati dal diritto privato, sia a quelli disciplinati dal diritto pubblico presso la Confederazione, i cantoni e i comuni (art. 2 LPar). L'art. 3 sancisce un divieto generale di discriminazione, che proibisce di sfavorire,

¹⁰⁸ Cfr. *Egalité des salaires*, risp. *Lohngleichheit von Mann und Frau*, rapporto finale del gruppo di lavoro del DFGP sulla parità salariale, Berna, 1988. I litigi in materia di diritto del lavoro vengono oggi pur sempre risolti nell'ambito di una procedura semplice, rapida e, di principio, gratuita in base all'art. 343 CO.

¹⁰⁹ DTF 125 III 368; 124 II 409; 124 II 436 con ulteriori rimandi.

¹¹⁰ DTF 125 III 368, 373; 118 Ia 35; 117 Ia 270.

¹¹¹ DTF 125 II 368, 373, 377; 125 I 71; 118 Ia 35; 113 Ia 107.

¹¹² Legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (LPar), RS 151.1; cfr. anche Margrith Bigler-Eggenberger/Claudia Kaufmann (a cura di), *Kommentar zum Gleichstellungsgesetz*, Basilea/Francoforte, 1997, risp. *Commentaire de la loi sur l'égalité*, Losanna, 2000.

direttamente o indirettamente, i lavoratori e le lavoratrici in base al sesso. La molestia sessuale è considerata una discriminazione (art. 4 LPar).

315. Il divieto di discriminazione si applica in particolare all'assunzione, all'attribuzione dei compiti, all'assetto delle condizioni di lavoro, alla retribuzione, alla formazione e al perfezionamento professionali, alla promozione e al licenziamento (art. 3 cpv. 2 LPar). Le persone colpite da una discriminazione possono tra l'altro chiedere al tribunale di proibire, far omettere o far cessare la discriminazione (art. 5 cpv. 1 LPar). Se la discriminazione consiste nel rifiuto di un'assunzione o nella disdetta del rapporto di lavoro disciplinato dal diritto privato, la persona lesa può tuttavia solo pretendere un'indennità (art. 5 cpv. 2 LPar). Sono salve le pretese di risarcimento del danno e di riparazione morale, nonché le pretese contrattuali più estese (art. 5 cpv. 5 LPar).

316. La legge sulla parità dei sessi introduce alcune agevolazioni che consentono di far valere in giudizio il divieto di discriminazione nella vita professionale. La legge sancisce infatti l'agevolazione dell'onere della prova per le lavoratrici e i lavoratori: la persona interessata non deve, come di regola, fornire la prova del torto subito, ma è sufficiente che renda verosimile l'esistenza di una discriminazione. A questo punto il datore di lavoro ha la possibilità di dimostrare che non sussiste nessuna differenza di trattamento nei confronti della persona interessata, oppure che essa è dovuta a ragioni oggettive, che non sono affatto correlate al sesso (art. 6 LPar). Già prima dell'entrata in vigore della legge sulla parità dei sessi, il Tribunale federale aveva stabilito attraverso la sua giurisprudenza in materia di parità salariale che spettava ai datori di lavoro dimostrare l'esistenza di ragioni oggettive che giustificassero un diverso trattamento.¹¹³

317. Tuttavia questa agevolazione dell'onere della prova non si applica né alle cause intentate per discriminazione in relazione all'assunzione, rispettivamente al rifiuto di assunzione, né alle cause per molestie sessuali. Per la persona interessata sono tuttavia proprio questi i casi in cui è particolarmente difficile e opprimente sul piano emotivo fornire la prova di un trattamento discriminatorio. Ciononostante, durante il dibattito parlamentare sulla legge è prevalso il timore che un'ulteriore agevolazione dell'onere della prova avrebbe potuto dare adito ad abusi proprio in presenza di molestie sessuali, poiché in tal caso il datore di lavoro avrebbe dovuto provare l'esistenza di un fatto negativo. Dai materiali relativi alla legge sulla parità dei sessi emerge malgrado tutto che i datori di lavoro sono tenuti a collaborare attivamente alla procedura probatoria.¹¹⁴

318. Un'ulteriore agevolazione processuale è rappresentata dalla possibilità di presentare azioni e ricorsi riconosciuta alle associazioni professionali e alle organizzazioni che promuovono la parità tra donna e uomo. Esse possono far accertare in giudizio una discriminazione se l'esito della procedura avrà verosimilmente – per lo meno a livello virtuale¹¹⁵ – delle ripercussioni su un grande numero di rapporti di lavoro (art. 7 LPar).

319. Le persone la cui candidatura a un impiego non è stata considerata possono chiedere al datore di lavoro di *motivare il rifiuto per scritto* (art. 8 LPar).

320. I *licenziamenti pronunciati per ritorsione* possono essere impugnati. La protezione dal licenziamento vale finché dura la procedura di reclamo in seno all'azienda, la procedura di conciliazione o la procedura giudiziaria, nonché nei sei mesi successivi (art. 10 LPar).

321. La legge obbliga i cantoni a designare degli *uffici di conciliazione*, i quali consigliano gratuitamente le parti e cercano di indurle a un'intesa extragiudiziale (art. 11 LPar).

¹¹³ DTF 113 Ia 116 consid. 4a.

¹¹⁴ Cfr. i dibattiti parlamentari in: Bollettino ufficiale del Consiglio nazionale 1994, p. 228 e segg., e Bollettino ufficiale del Consiglio degli Stati 1994, p. 808 e segg.

¹¹⁵ DTF 125 I 71.

322. Le disposizioni particolari previste dall'art. 343 CO per le controversie inerenti al diritto del lavoro si applicano d'altronde anche a quelle concernenti le discriminazioni. Di conseguenza, i cantoni devono prevedere per queste controversie una *procedura semplice, veloce e gratuita*, mentre il giudice *stabilisce i fatti d'ufficio* (massima dell'officialità) e valuta le prove secondo il suo libero apprezzamento. Inoltre, per le controversie concernenti delle discriminazioni i cantoni non possono escludere la procedura scritta e il patrocinio (art. 12 LPar).

323. In applicazione della legge sulla parità dei sessi, dalla sua entrata in vigore avvenuta il 1° luglio 1996, sono già state emesse varie decisioni di prima istanza. Contro alcune di esse sono stati interposti dei ricorsi. Anche il Tribunale federale ha già pronunciato alcune sentenze in applicazione della legge sulla parità dei sessi¹¹⁶, mentre altri casi sono pendenti. Benché non siano ancora disponibili dati concreti, vi è da presumere che un numero assai elevato di controversie sia stato risolto davanti agli uffici di conciliazione obbligatori e nell'ambito di transazioni extragiudiziali.

324. Infine, la legge sulla parità dei sessi offre una base legale per il sostegno a programmi di promozione delle pari opportunità nella vita professionale e a consultori che si rivolgono alle donne professionalmente attive, nonché alle donne e agli uomini desiderosi di riprendere l'attività professionale dopo un'interruzione dovuta a esigenze familiari (artt. 14 e 15 LPar).

Legge sul lavoro

325. La legge sul lavoro (LL)¹¹⁷ si applica a tutte le aziende pubbliche e private, con un certo numero di eccezioni. Essa non si applica in particolare alle imprese a conduzione familiare, alle amministrazioni pubbliche, alle imprese agricole, orticole e di pesca, nonché alle economie domestiche private; inoltre sono escluse dal suo campo di applicazione talune categorie di lavoratrici e lavoratori: gli ecclesiastici, gli equipaggi delle imprese svizzere di trasporto aereo, i lavoratori che esercitano un ufficio direttivo elevato, un'attività artistica indipendente, un'attività scientifica, i medici-assistenti, i docenti delle scuole private, i docenti, gli educatori, gli assistenti sociali e i sorveglianti negli istituti, i lavoratori a domicilio. Le disposizioni sulla protezione della salute (in particolare quelle sulla protezione della salute durante la maternità, art. 35 LL) si applicano tuttavia integralmente alle amministrazioni e ai lavoratori che esercitano un ufficio direttivo elevato, un'attività artistica indipendente, un'attività scientifica, e ai medici-assistenti. Questa legge che disciplina la durata del lavoro e del riposo, nonché la protezione delle lavoratrici e dei lavoratori, prevede disposizioni particolari per tutelare le *donne incinte e le madri allattanti*. Le loro condizioni di lavoro devono essere configurate in modo da non compromettere la loro salute né quella del figlio (art. 35 e segg. LL; v. anche n. 403 e segg.). La definizione della durata del lavoro e del riposo deve considerare in particolare le *responsabilità familiari delle lavoratrici e dei lavoratori*. Essi possono essere chiamati a effettuare ore supplementari solo se vi acconsentono e hanno diritto a una pausa di almeno un'ora e mezzo sul mezzogiorno. Infine, le lavoratrici e i lavoratori con responsabilità familiari possono ottenere, su presentazione di un certificato medico, fino a tre giorni di congedo per curare i figli ammalati (art. 36 LL).

326. Fino alla sua revisione nel 1998, la legge sul lavoro escludeva le donne dal *lavoro notturno e domenicale nell'industria*. Il Tribunale federale ha criticato questa normativa, ritenendola incompatibile con la parità di trattamento dei sessi.¹¹⁸ La revisione della legge sul lavoro ha eliminato questa disparità formale e la Svizzera ha disdetto la Convenzione dell'OIL n. 98, che contempla un divieto generale di lavoro notturno per le donne. La Svizzera non ha inoltre ratificato la Convenzione dell'OIL n. 156, che obbliga gli Stati firmatari a prendere provvedimenti in favore delle lavoratrici e dei lavoratori con responsabilità familiari.

¹¹⁶ DTF 125 I 71, 125 II 385, 125 II 530, 125 II 541, 125 III 386, 124 II 409, 124 II 436, 124 II 529.

¹¹⁷ Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (legge sul lavoro, LL), RS 822.11 (stato al 2 agosto 2000).

¹¹⁸ DTF 116Ib 283 e segg.

Diritto del contratto di lavoro

327. Rimangono ancora da menzionare le disposizioni generali del *diritto del contratto di lavoro*, i cui elementi determinanti figurano nel Codice svizzero delle obbligazioni (CO) agli artt. 319 e segg. Il testo non fa alcuna differenza tra donne e uomini. Le disposizioni legali lasciano la possibilità di disciplinare il rapporto di lavoro nel contratto individuale, ma fissano dei limiti importanti sotto forma di regole imperative, e propongono regole dispositive per le questioni che non sono definite nel contratto individuale. Inoltre, la Confederazione e i cantoni possono conferire ai contratti collettivi di lavoro conclusi in determinati rami professionali tra le associazioni padronali e le associazioni sindacali (partner sociali) il carattere obbligatorio generale anche per i datori di lavoro, nonché per le lavoratrici e i lavoratori che non hanno aderito al contratto collettivo.¹¹⁹

C.) Accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro e perfezionamento (art. 11 cpv. 1 lett. a, b e c CEDAW)

Situazione di fatto

Esercizio di un'attività lucrativa e grado di occupazione

328. L'Ufficio federale di statistica effettua regolarmente una rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) avvalendosi di un campione aleatorio. Esso ha così appurato che negli ultimi anni il tasso d'attività professionale delle donne è continuamente aumentato; ma sussistono differenze regionali che sono più forti per le donne che per gli uomini. Ciò suggerisce l'esistenza di diversità regionali anche riguardo alle ripercussioni che gli stereotipi legati al ruolo della donna esercitano sul suo tasso di attività.

329. L'*attività lucrativa* delle donne si distingue per vari aspetti da quella degli uomini, in particolare per quanto concerne il grado di occupazione, la durata del lavoro, la posizione professionale ecc. Queste differenze fra l'attività professionale maschile e femminile devono essere collocate nel contesto più ampio del lavoro retribuito e non retribuito. Alcune caratteristiche tipiche dell'attività lucrativa femminile devono essere considerate in relazione alla situazione familiare delle donne, il tipo di economia domestica nella quale vivono e le prestazioni lavorative che forniscono in casa. Il lavoro domestico e di cura viene tuttora svolto principalmente dalle donne (v. n. 344 e segg.).

330. La posizione delle donne sul mercato del lavoro svizzero si è costantemente rafforzata dopo la seconda guerra mondiale. Malgrado il periodo di debolezza economica che ha investito gli anni Ottanta, le donne non si sono ritirate dal mercato del lavoro, anche se il loro tasso di attività permane nettamente sotto quello maschile. Fra il 1991 e il 2000 il tasso di attività femminile è aumentato di 0.8 punti percentuali fino a raggiungere il 57.8%. Per gli uomini, questo stesso tasso è sceso di 3.1 punti percentuali per assestarsi sul 77.8%. La proporzione di donne in seno alla popolazione attiva occupata è passata dal 42.6% al 44%. Questo incremento è tuttavia dovuto all'aumento delle donne attive a tempo parziale, mentre nello stesso periodo la quota di donne attive a tempo pieno è diminuita. Riferito alla popolazione attiva fra i 15 e i 61 anni (per le donne), rispettivamente 64 anni (per gli uomini), la proporzione di uomini senza attività lucrativa (10%) rimane di gran lunga inferiore a quella delle donne senza attività lucrativa (25%).

331. In seguito all'aumento generale del livello di formazione e a ragioni di ordine economico, negli ultimi dieci anni è progredita sensibilmente la partecipazione alla vita professionale delle donne situate nelle classi di età medie, e soprattutto le donne con figli hanno esercitato con crescente frequenza un'attività lucrativa. Le donne che cercano di conciliare l'attività professionale

¹¹⁹ Legge federale del 28 settembre 1956 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro, RS 221.215.311.

con la famiglia sono sempre più numerose. Negli anni Novanta il 40% circa delle donne attive occupate ha cessato la propria attività professionale a causa della nascita del primo figlio; per il rimanente 60% questo evento non ha costituito una ragione sufficiente a determinare l'abbandono della vita attiva. Molte donne con prole lavorano tuttavia a tempo parziale, spesso non da ultimo per la carenza di strutture di accoglienza per i bambini (v. in merito n. 441 e segg.).

332. Riguardo alla *sicurezza del posto di lavoro* non esistono dati statistici separati per sesso.

Situazione professionale

333. Le donne e gli uomini esercitano l'attività lucrativa secondo modalità diverse. Sempre più spesso si trovano donne attive nelle professioni intellettuali e scientifiche, nonché nei posti di quadri. Tuttavia esse occupano meno spesso degli uomini posizioni di responsabilità. Lo status professionale delle donne è complessivamente inferiore a quello degli uomini. Il 18% degli uomini sono indipendenti, contro l'11% delle donne. Il 37% degli uomini sono quadri salariati, ossia impiegati con mansioni dirigenziali o di conduzione in seno alle imprese, mentre le donne in questa posizione sono meno di un quarto (22.6%). Per contro, il 62% delle donne sono impiegate senza mansioni di conduzione, contro il 43% degli uomini. Questa ripartizione asimmetrica è solo in parte riconducibile al diverso livello di formazione, visto che anche fra le donne e gli uomini aventi lo stesso livello di formazione si constata un divario. La percentuale di personale impiegatizio senza mansioni di conduzione è a tutti i livelli più alta per le donne che per gli uomini. La ragione principale di queste differenze va probabilmente ricercata nelle responsabilità familiari, che continuano a gravare principalmente sulle donne e che sono difficilmente compatibili con una carriera professionale.

334. Se si suddivide la popolazione attiva nei tre grandi settori economici – primario (agricoltura, selvicoltura, allevamento), secondario (industria e artigianato) e terziario (servizi) – si constata l'esistenza di importanti differenze correlate al sesso: differenze che si sono modificate ben poco negli ultimi vent'anni. L'83% delle donne esercitano una professione nel campo dei servizi. Anche gli uomini sono fortemente rappresentati in questo settore (60%), ma non con la stessa concentrazione. Il 34% degli uomini esercita una professione industriale o artigianale. Se si considerano le professioni esercitate nel 1999 (secondo la classifica ISCO), fra quelle maschili predominano i mestieri artigianali e le professioni affini (24%), nonché le professioni accademiche (19%) e tecniche (18%). Le donne esercitano anzitutto professioni tecniche (24%), professioni commerciali (23%) e professioni nel campo dei servizi e della vendita (21%). Se si considerano i settori economici (secondo la classifica NOGA), gli uomini si trovano soprattutto nelle industrie di trasformazione (23%), nel ramo immobiliare, locativo, informatico, della ricerca e dello sviluppo (12%) e nell'edilizia (11%). Quanto alle donne, in prima posizione si trova il settore sanitario e sociale (18%), seguito dal commercio (17%), altri servizi (11%) e dalle industrie di trasformazione (10%).

Tasso d'occupazione

335. Oggi si registrano grandi differenze nel tasso di occupazione delle donne e degli uomini. Il *lavoro a tempo parziale* rappresenta tuttora una forma di occupazione tipicamente femminile. Oltre l'82% delle persone che nel 1999 lavoravano in Svizzera a tempo parziale erano donne. Mentre l'occupazione maschile presenta una struttura molto uniforme e, indipendentemente dall'età, è incentrata in generale sull'attività a tempo pieno, la situazione delle donne si presenta molto eterogenea. Il numero delle donne occupate a tempo pieno o a tempo parziale varia a dipendenza dell'età. A tempo parziale e con numerose varianti del grado di occupazione determinate da esigenze individuali e familiari lavorano generalmente soprattutto le donne oltre i 25 anni. Dopo essere aumentata fra il 1990 e il 1999 del 15.8%, la quota delle donne attive a tempo parziale è leggermente diminuita nel 2000 (dell'1.9%), mentre per gli uomini si osserva una tendenza inversa. Le donne straniere sono attive a tempo parziale con una frequenza sensibilmente inferiore (37.8%) a quella delle donne svizzere (52.8%).

336. Persone con un'occupazione a tempo parziale (tasso d'occupazione < 89%), in %

337. Nelle economie domestiche senza figli sotto i 15 anni la percentuale di donne con un'occupazione a tempo pieno è maggiore; mentre in quelle con figli le donne che sono professionalmente attive lavorano soprattutto a tempo parziale. Il tasso d'occupazione degli uomini, invece, non è praticamente affatto influenzato dalla presenza di figli. A dipendenza del tasso di occupazione, il lavoro a tempo parziale può comportare una minore sicurezza del posto di lavoro. Esso limita spesso anche le possibilità di perfezionarsi, di fare carriera, di ottenere la promozione a una classe salariale superiore, oppure influenza la copertura assicurativa dei rischi professionali (v. in merito n. 393).

338. In base alla rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) 2000, numerose lavoratrici a tempo parziale vorrebbero aumentare il proprio grado di occupazione. Ma malgrado la buona situazione congiunturale, il loro numero è rimasto costante negli ultimi mesi. L'8.7% delle persone con un'attività lucrativa designano sé stesse come sottoccupate. Il 78% delle persone sottoccupate sono donne.

Disoccupazione

339. Negli anni Novanta anche la Svizzera non è sfuggita al problema della disoccupazione. Particolarmente colpite sono state le persone poco qualificate, nonché le donne e gli uomini stranieri. Sul piano geografico il fenomeno ha interessato soprattutto la Svizzera romanda e la Svizzera italiana. Per contro, fra i gruppi di età sussistono solo differenze minori: per esempio le persone giovani non sono registrate come disoccupate più frequentemente di quelle anziane. Il tasso di disoccupazione è salito dal 1989 al 1994 dallo 0.5% al 4.7. Ciononostante, in seguito alla forte immigrazione, il numero delle persone occupate è aumentato in questo periodo di 85'000 unità. Dopo un picco nel 1997 (5.2%; per le donne 5.7%), il tasso è sceso nel 1998 al 3.9% (donne 4.4%). La disoccupazione colpisce ancora oggi maggiormente le donne rispetto agli uomini (tasso di

disoccupazione nel maggio 2001: 2.1% per le donne contro 1.4% per gli uomini). Ed essa colpisce soprattutto le donne straniere, che rappresentano oltre un terzo delle donne registrate come disoccupate.

340. Le donne e gli uomini si ripartiscono in percentuali diverse fra le varie categorie di disoccupati. Mentre solo il 35% delle donne senza lavoro sono registrate come disoccupate presso uno degli uffici del lavoro e ricorrono alle prestazioni dell'assicurazione disoccupazione, gli uomini nelle stesse condizioni sono il 65%. Mentre il rischio di disoccupazione è maggiore per le donne, esse fruiscono dunque in misura nettamente minore degli uomini delle strutture create per sostenere le persone disoccupate. Questa situazione paradossale potrebbe essere dovuta a fattori strutturali e culturali, come la carente conoscenza che le donne hanno dei loro diritti, il minor grado di accettazione del diritto delle donne al lavoro a causa dei loro compiti familiari, il sufficiente reddito del coniuge/partner, le maggiori difficoltà incontrate dalle donne a causa dei loro compiti familiari nel soddisfare le condizioni imposte dall'assicurazione disoccupazione (come p. es. il dovere di accettare subito un lavoro che venisse loro proposto) e, da ultimo, anche la sovrarappresentanza delle donne nella categoria dei disoccupati a lungo termine giunti alla scadenza del loro diritto ai contributi e che non possono più pretendere indennità dall'assicurazione disoccupazione.

Condizioni di lavoro

341. Un certo numero di donne (fra le quali un numero particolarmente elevato di straniere) lavorano in condizioni atipiche e soprattutto precarie, con orari di lavoro, una durata del lavoro o un contratto di lavoro che non corrispondono a quelli usuali (p. es. collaborazione nell'azienda familiare, lavoro a domicilio, lavoro occasionale, lavoro in economie domestiche private, attività indipendente con una durata lavorativa inferiore alle 20 ore la settimana, salariate con una durata lavorativa inferiore a 6 ore la settimana). Le norme del Codice civile e della legge federale sul lavoro si applicano ovviamente a questi rapporti di lavoro; il lavoro a domicilio è inoltre disciplinato da una legge specifica¹²⁰ (per le possibili ripercussioni di simili condizioni atipiche sulla protezione assicurativa v. sotto, n. 393 e segg.). Negli ultimi anni è aumentato soprattutto presso le donne il lavoro su chiamata: una forma di lavoro che comporta insicurezza economica e che, rendendo impossibile una pianificazione, risulta spesso particolarmente difficile da conciliare con i compiti familiari.

Formazione e perfezionamento professionali

342. Negli ultimi anni la formazione postobbligatoria e la *formazione professionale* sono diventate una cosa ovvia per quasi tutte le giovani donne, anche se continuano a permanere notevoli differenze correlate al sesso per quanto concerne il tipo di professione scelta (v. in merito n. 253 e segg.).

343. Il diritto svizzero non riconosce alle lavoratrici e ai lavoratori il diritto al *perfezionamento professionale*. I contratti collettivi di lavoro di vari rami economici disciplinano tuttavia questioni inerenti al *perfezionamento professionale* e molte imprese lo promuovono fuori dell'ambito dei contratti collettivi. La situazione generale nel campo del perfezionamento professionale permane insoddisfacente sotto vari aspetti. Il Consiglio federale ha accolto nella forma del postulato una mozione del consigliere nazionale Rechsteiner e intende ora esaminare se sia il caso di inserire una disposizione inerente al perfezionamento professionale fra le norme del Codice svizzero delle obbligazioni relative contratto di lavoro.

Il lavoro non retribuito e la sua valutazione

344. Solo in questi ultimi anni si è sottoposto in Svizzera a un'analisi sessuata il *lavoro non retribuito*, segnatamente il lavoro domestico e di cura, le attività onorifiche e di volontariato, nonché le attività non retribuite. Per quanto concerne il lavoro domestico e di cura, uno studio

¹²⁰ Legge federale del 20 marzo 1981 sul lavoro a domicilio (LLD), RS 822.31.

condotto dall'Ufficio federale di statistica ha mostrato nel 1999 che, nelle economie domestiche costituite da una coppia, predomina la ripartizione tradizionale dei ruoli fra la donna e l'uomo.¹²¹ Nel 72% delle economie domestiche in cui vive la sola coppia e nel 90% di quelle con figli sotto i 15 anni spetta essenzialmente alla donna svolgere il lavoro domestico e di cura. Persino le donne professionalmente attive a tempo pieno possono contare solo in un quarto dei casi su un appoggio equivalente dei rispettivi partner. Le donne lavorano quasi il doppio degli uomini in casa e per la famiglia, e le donne con figli sono quelle che si sobbarcano il maggior carico di lavoro domestico e di cura (54 ore contro 23 ore per gli uomini con figli). Le ragazze fra i 15 e i 24 anni aiutano mediamente 13 ore la settimana in casa, mentre i loro fratelli si impegnano solo 8 ore. Le famiglie monoparentali costituiscono la categoria di persone per le quali il lavoro domestico e di cura rappresenta la seconda attività più impegnativa in termini di tempo. A essa si aggiunge spesso un impegno professionale notevole, fatto che esaspera la somma delle sollecitazioni cui sono sottoposte le persone che si trovano in questa situazione. Mentre in situazioni paragonabili e malgrado la diversa ripartizione dei ruoli il carico lavorativo totale delle donne e degli uomini è più o meno uguale, gli uomini dedicano proporzionalmente molto più tempo all'attività retribuita.

345. Una ricerca dell'Ufficio federale di statistica¹²² ha evidenziato recentemente delle notevoli differenze fra i sessi riguardo al lavoro svolto nel campo del volontariato. Il 26% della popolazione stabilmente residente in Svizzera svolge almeno un'attività non retribuita, a titolo sia onorifico che di volontariato per organizzazioni e istituzioni. In questa categoria la presenza maschile è più forte di quella femminile (29% di uomini contro 20% di donne). Ma mentre gli uomini si impegnano prevalentemente nelle associazioni sportive e culturali, nell'ambito di una carica politica o in gruppi d'interesse, le donne sono attive prevalentemente in seno alle organizzazioni socio-caritative e alle istituzioni religiose. Anche in questo campo si notano delle differenze considerevoli riguardo all'esercizio delle funzioni dirigenziali, che sono assunte meno frequentemente dalle donne.

346. Il lavoro di volontariato informale viene per contro svolto principalmente dalle donne. Sono loro a impegnarsi nelle reti di mutuo aiuto. Il 29% delle donne (contro il 17% degli uomini) forniscono delle *prestazioni di aiuto non retribuite* in favore di persone che non vivono nella stessa economia domestica (aiuto fra vicini, sorveglianza di figli altrui, piccoli servizi).

347. Anche in Svizzera non si riconosce al lavoro non retribuito il valore che esso dovrebbe avere considerata la sua importanza sociale ed economica. Nell'ambito di un altro studio, l'Ufficio federale di statistica si è chinato nel 1999 sulla valutazione monetaria del lavoro non retribuito.¹²³ Ha esaminato vari metodi di valutazione applicati in Svizzera e ha stimato il valore del lavoro non retribuito fornito ogni anno sui 215, rispettivamente 139 miliardi di franchi, a dipendenza del metodo adottato. Nel primo caso, la quota femminile nella creazione di valore aggiunto è il doppio di quella maschile; nel secondo, essa è sempre ancora nettamente maggiore (23% contro 14%).

348. Uno studio della Commissione federale per le questioni femminili (in precedenza: Commissione per i problemi della donna) aveva mostrato nel 1997 fra l'altro che una migliore

¹²¹ Ufficio federale di statistica, Du travail mais pas de salaire. Le temps consacré aux tâches domestiques et familiales, aux activités honorifiques et bénévoles et aux activités d'entraide, risp. Unbezahlt – aber trotzdem Arbeit: Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit, Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Nachbarschaftshilfe, Neuchâtel, 1999.

¹²² Ufficio federale di statistica, Le travail bénévole en Suisse, risp. Freiwilligenarbeit in der Schweiz, Neuchâtel, 2001.

¹²³ Ufficio federale di statistica, Évaluation monétaire du travail non rémunéré: une analyse empirique pour la Suisse basée sur l'enquête suisse sur la population active, risp. Monetäre Bewertung der Unbezahlten Arbeit: eine empirische Analyse für die Schweiz anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Neuchâtel, 1999.

ripartizione del lavoro retribuito e non retribuito fra i sessi sarebbe stata una delle chiavi per realizzare la parità.¹²⁴

Misure della Confederazione e dei cantoni

Misure generali

349. La legge sulla parità dei sessi consente alla Confederazione di concedere alle istituzioni pubbliche o private degli aiuti finanziari per *programmi di promozione della parità nella vita professionale* oppure di realizzare lei stessa simili programmi. Oltre a promuovere la formazione e il perfezionamento, i programmi devono servire a “migliorare la rappresentanza dei sessi nelle differenti professioni, funzioni e livelli dirigenziali” e a migliorare la compatibilità tra compiti professionali e familiari (art. 14 cpv. 2 LPar). Oggi vengono sostenuti progetti che sono possibilmente innovativi e incentrati sulla pratica e che hanno delle ricadute a lungo termine. La Confederazione sostiene inoltre istituzioni private che si occupano in particolare di fornire alle donne consulenza e informazioni sulle questioni inerenti alla vita professionale. A titolo di aiuti finanziari in base alla legge sulla parità dei sessi sono stati versati in totale 13.2 milioni di franchi fra il 1996 e il 2000. Le richieste di sussidio inoltrate erano 341 e 176 di esse sono state approvate¹²⁵.

350. Come già accennato a proposito della formazione professionale, il Consiglio federale ha decretato vari provvedimenti per promuovere la *formazione professionale* delle donne. I diversi provvedimenti per la promozione delle giovani leve e il miglioramento dell’offerta di posti di tirocinio, in particolare i decreti sui posti di tirocinio, devono contribuire a ridurre progressivamente la segregazione sessuale nel mercato del lavoro (in merito all’art. 10 CEDAW si rimanda al n. 262 e segg.).

351. Riguardo alle misure prese dalla Confederazione per prevenire il rischio di disoccupazione e per incentivare l’integrazione e il reinserimento professionale delle donne si rimanda al n. 410 e segg. qui sotto.

352. Riguardo alle misure di promozione del perfezionamento professionale si rimanda al n. 282 e segg. qui sopra.

353. L’Ufficio federale di statistica intende proseguire e rafforzare i propri sforzi per rilevare e valutare il lavoro non retribuito, in particolare le attività domestiche, nell’ambito dei *provvedimenti per incentivare l’indipendenza economica delle donne*, previsti dalla Confederazione.

Confederazione e cantoni in quanto datori di lavoro

354. La Confederazione si è data anche in quanto datrice di lavoro l’obiettivo di migliorare la rappresentanza e la situazione professionale delle donne nell’Amministrazione federale. Presso l’Ufficio federale del personale esiste dal 1981 un servizio per le questioni inerenti all’uguaglianza fra uomo e donna (fino al 1998 recava il nome di Servizio per le questioni femminili, da allora è integrato nel prodotto “Programmi di promozione”). Le istruzioni emanate nel 1991 dal Consiglio federale per il miglioramento della rappresentanza e della situazione professionale della donna nell’Amministrazione generale della Confederazione esigono che si effettui per le donne una promozione mirata nei settori assunzione, promozione, assegnazione di posti di formazione, e perfezionamento.

355. Le offerte di lavoro della Confederazione devono essere indirizzate esplicitamente a entrambi i sessi. Criteri di selezione quali la capacità di lavorare in gruppo, l’abilità a negoziare, le

¹²⁴ Commissione federale per i problemi della donna, Weniger ist mehr. Konzepte zur Umverteilung von Arbeit zwischen den Geschlechtern, Berna, 1997.

¹²⁵ Ufficio federale per l’uguaglianza fra donna e uomo, Richieste finanziate 1996/1997; Richieste approvate 1998; Richieste approvate 1999; Richieste approvate 2000

esperienze di vario genere devono essere considerati al pari della capacità di conduzione, della capacità di imporsi o della lunga esperienza professionale, attitudini che interpellano soprattutto gli uomini, dati i condizionamenti che ancora derivano dalla ripartizione tradizionale dei ruoli. Un grado militare può essere richiesto solo laddove sia irrinunciabile per poter assolvere i compiti previsti. Se le donne sono sottorappresentate in una determinata funzione in seno a una grande unità amministrativa, l'offerta di lavoro deve menzionare che si incoraggiano in particolare le candidature femminili. Ai colloqui di assunzione occorre, per quanto possibile, convocare lo stesso numero di donne e di uomini. A parità di qualifiche, si devono privilegiare le candidature femminili fino a quando le donne sono sottorappresentate in seno all'Amministrazione. Per valutare l'equivalenza delle qualifiche devono essere determinanti, oltre alla formazione e all'esperienza professionale, anche le attività extraprofessionali svolte, quali per esempio il lavoro di cura o la collaborazione in seno a istituzioni sociali. Soprattutto nell'attribuire i *posti di tirocinio* in seno all'Amministrazione federale è necessario, sempre a parità di qualifiche, dare la priorità alle candidature femminili fino a quando i posti disponibili per una determinata professione non saranno occupati in modo paritario.

356. Il lavoro a tempo parziale deve essere incentivato in particolare anche nelle funzioni superiori. Esso non deve tuttavia comportare degli svantaggi per la carriera professionale.

357. Le donne devono essere informate in modo sistematico e personale dalle superiori e dai superiori sulle *possibilità di perfezionamento* e devono essere incoraggiate a fruirne; e questo indipendentemente dal loro grado di occupazione. Ai corsi di formazione generale le donne che abbiano le attitudini richieste e il desiderio di partecipare devono poter farlo, indipendentemente dall'usuale criterio di appartenenza a una classe superiore dell'organico. Le ex dipendenti e le dipendenti in congedo che prevedono di reinserirsi professionalmente possono partecipare a corsi di perfezionamento mirati. La tematica della parità tra donna e uomo e le possibilità di promozione della donna vengono trattate dall'Amministrazione federale nell'ambito della formazione di base, nonché in tutti i corsi di perfezionamento che si prestano a tale scopo. Inoltre vengono proposti corsi specifici su queste tematiche. A parità di qualifiche, per tutta l'offerta di perfezionamento si privilegiano le donne in quanto insegnanti finché non sussisterà un rapporto paritario. Ciò vale in particolare per le materie insegnate finora prevalentemente da uomini, per esempio nei seminari per dirigenti. Anche in questo campo è diventato oggi naturale vedere le donne animare i corsi.

358. I dipartimenti e gli uffici federali sono stati obbligati a concepire e attuare dei *programmi di promozione per le donne* nei rispettivi settori, nonché ad allestire un resoconto in merito ogni quattro anni. Un rapporto pubblicato nel 2000 dall'Ufficio federale del personale sul secondo periodo di promozione della donna (1996-1999) mostra che oltre i due terzi delle unità organizzative prese in esame hanno elaborato simili programmi promozionali e che poco più della metà degli uffici li hanno già messi in vigore. La loro concretizzazione è avanzata con più o meno intensità e successo a dipendenza delle unità organizzative. Con l'approvazione del rapporto di valutazione, il Consiglio federale ha assegnato una serie di mandati volti ad aumentare gli sforzi di promozione delle pari opportunità e, in particolare, ad aumentare di 5 punti percentuali entro il 2003 la presenza femminile in seno ai quadri.

359. Il Piano d'azione svizzero per la parità, approvato nel 1999 dal Consiglio federale nell'ambito dei lavori effettuati in seguito alla Conferenza mondiale sulle donne del 1995, contiene una serie di misure volte a migliorare la concretizzazione delle istruzioni del Consiglio federale. Esso prevede in particolare di creare uno strumento di controlling centrale per rilevare più accuratamente i progressi qualitativi. Le pari opportunità e la promozione della donna dovrebbero inoltre rientrare fra i compiti dirigenziali importanti e dovrebbero figurare fra i criteri di promozione delle dirigenti e dei dirigenti.

360. Anche molte *amministrazioni cantonali e comunali* si sforzano di migliorare la situazione professionale delle donne e di aumentare la loro presenza nelle funzioni di responsabilità realizzando dei provvedimenti mirati. La maggior parte dei cantoni hanno adottato sotto forme

diverse (leggi, direttive, istruzioni, programmi integrali di attuazione delle pari opportunità risp. di perfezionamento, programmi governativi o elementi di progetti della riforma amministrativa) delle misure puntuali o interi pacchetti di misure. Le amministrazioni cantonali e comunali promuovono il reclutamento e la selezione del personale femminile ricorrendo a varie strategie: formulazioni neutre delle offerte di lavoro, ridefinizione dei criteri di selezione e dei profili richiesti, nuova valutazione delle funzioni e, in rari casi, privilegiando le candidature femminili a parità di qualifiche. L'accento viene posto anche sulle offerte di formazione e consulenza (formazione e perfezionamento sulle tematiche inerenti alle donne e/o alla parità, corsi per dirigenti indirizzati specificamente alle donne, coaching per le donne, nonché consulenza per il reinserimento e la carriera) e la promozione di nuove modalità di organizzazione del tempo di lavoro (in particolare il lavoro a tempo parziale, l'annualizzazione del tempo di lavoro, l'orario flessibile ecc.). Negli ultimi tempi alcuni cantoni si sono interessati in particolare alla conciliabilità fra lavoro professionale e lavoro domestico e di cura – un problema che assilla assai più le donne degli uomini – e hanno tentato di provi rimedio con le opportune soluzioni organizzative e istituzionali (per esempio creando le necessarie strutture di accoglienza per i bambini o introducendo degli orari di lavoro più flessibili). Alcune ricerche sugli effetti dei provvedimenti adottati in particolare nell'ambito dei progetti di riforma amministrativa in corso consentiranno di conoscere il risultato di questi sforzi. Due cantoni (Basilea Città e Berna) elaborano regolarmente dei resoconti sulla concretizzazione dei loro obiettivi in questo campo.

D.) Il caso specifico delle molestie sessuali sul posto di lavoro

361. Varie leggi fanno riferimento alla repressione e alla prevenzione delle diverse forme di violenza sessuale sul posto di lavoro:

- Il *Codice penale svizzero*¹²⁶ punisce certe forme di violenza sessuale, in particolare sul posto di lavoro. L'art. 193 CP commina la detenzione per chi determina una persona a compiere o a subire un atto sessuale, sfruttandone lo stato di bisogno o profittando di rapporti di lavoro o di una dipendenza di altra natura. L'art. 198 CP permette inoltre di perseguire a querela di parte chiunque, mediante vie di fatto o impudentemente mediante parole, molesta sessualmente una persona.
- I disposti legali inerenti al *contratto di lavoro* impegnano i datori di lavoro a rispettare e proteggere la personalità delle lavoratrici e dei lavoratori, in particolare anche di fronte alle molestie sessuali (art. 328 cpv. 1 CO¹²⁷).
- Secondo l'art. 6 cpv. 1 della legge sul lavoro i datori di lavoro devono prendere le misure necessarie a tutelare l'integrità personale delle lavoratrici e dei lavoratori.
- La *legge sulla parità dei sessi* considera le molestie sessuali come una discriminazione. Esse comprendono “qualsiasi comportamento molesto di natura sessuale o qualsivoglia altro comportamento connesso con il sesso, che leda la dignità della persona sul posto di lavoro”. Vi rientrano in particolare “il proferire minacce, promettere vantaggi, imporre obblighi o esercitare pressioni di varia natura per ottenere favori di tipo sessuale” (art. 4 LPar). La legge sulla parità dei sessi permette alle persone interessate di chiedere al giudice o all'autorità amministrativa di far omettere o cessare la discriminazione e obbliga i datori di lavoro a versare un'indennità qualora non possano provare di aver adottato tutte le precauzioni richieste dall'esperienza e adeguate alle circostanze, che ragionevolmente si potevano pretendere da loro, per evitare simili comportamenti o porvi fine. L'indennità viene stabilita considerando tutte le circostanze e non può eccedere l'equivalente di sei mesi di salario (art.

¹²⁶ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP), RS 311.0.

¹²⁷ Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni), CO, RS 220.

5 LPar). I tribunali cantonali e il Tribunale federale si sono chinati negli ultimi anni su alcuni casi concernenti molestie sessuali sul posto di lavoro. Il Tribunale federale ha in particolare confermato che nel concetto di molestia sessuale rientrano anche le battute sessiste, nonché le osservazioni imbarazzanti e allusive.¹²⁸

- La legge sulla parità dei sessi riconosce inoltre alla Confederazione la facoltà di sostenere programmi promozionali aventi lo scopo, fra l'altro, di combattere le molestie sessuali sul posto di lavoro (art. 14 LPar).

362. Le amministrazioni pubbliche sono confrontate con questa tematica anche nelle loro vesti di datrici di lavoro. Varie unità organizzative decentralizzate dell'Amministrazione generale della Confederazione hanno preso negli ultimi anni diversi provvedimenti in questo senso. L'Ufficio federale del personale ha organizzato vari corsi di perfezionamento per le delegate alle pari opportunità dell'Amministrazione generale della Confederazione. Un insieme di strumenti di prevenzione e lotta contro le molestie sessuali sul posto di lavoro saranno messi a disposizione delle persone aventi delle responsabilità d'azione in questo campo (dirigenti, responsabili del personale).

363. Anche molti *cantoni* manifestano la volontà di lottare contro il *fenomeno del mobbing e delle molestie sessuali* adottando dei provvedimenti concreti. Le vie scelte sono diverse. Il ventaglio dei provvedimenti spazia dalle sedute di informazione, formazione e perfezionamento sul tema del mobbing e/o delle molestie sessuali alle direttive, alle istruzioni e alle schede specifiche sull'argomento, passando per i gruppi di fiducia che si pongono all'ascolto e consigliano le vittime, avendo eventualmente la possibilità di proporre sanzioni contro gli autori.

E.) Remunerazione (art. 11 cpv. 1 lett. d CEDAW)

Situazione di fatto

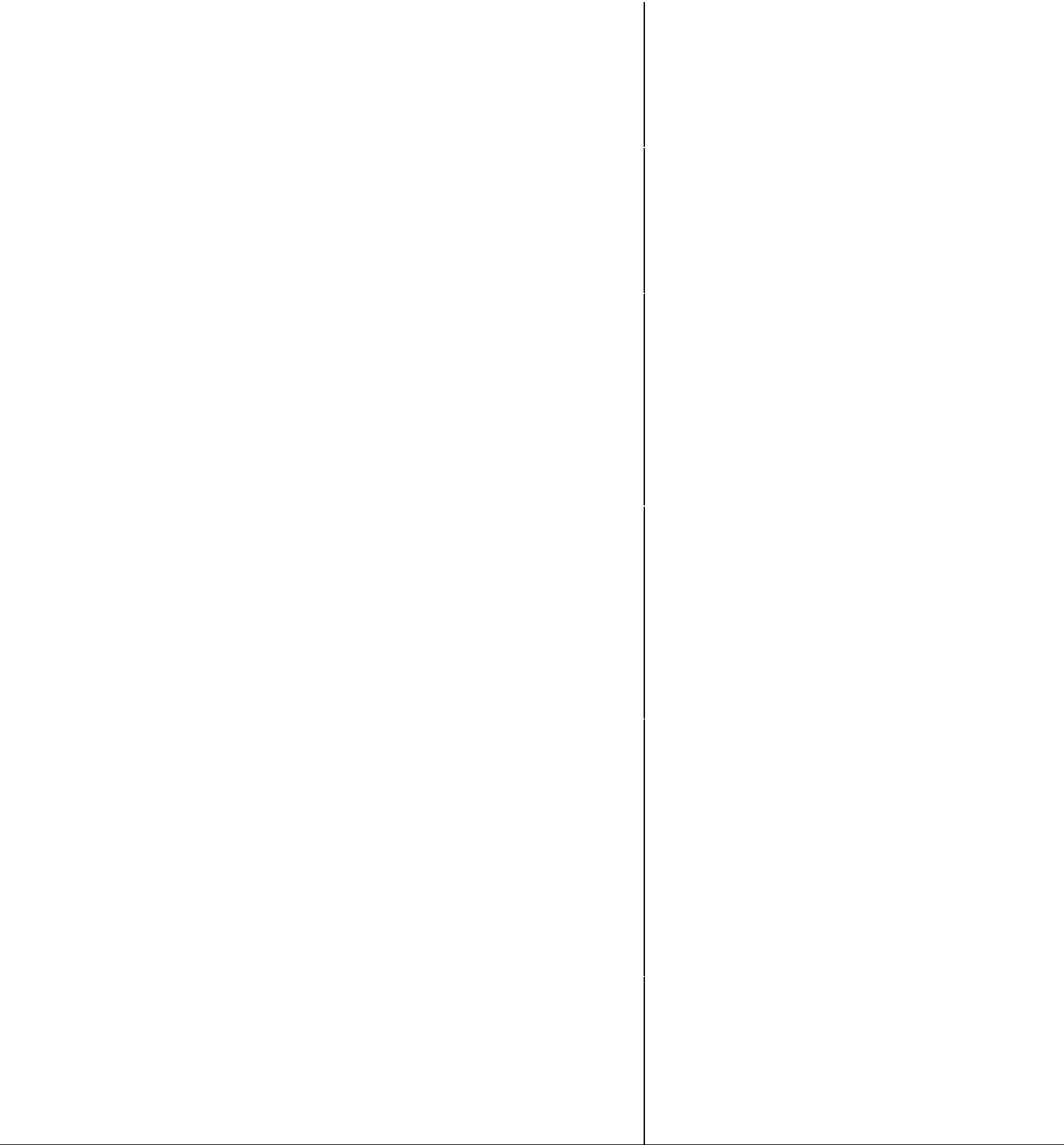
364. Anche se le disparità salariali fra donne e uomini sono leggermente diminuite nel corso degli ultimi dieci anni, in Svizzera si osservano sempre ancora delle grandi differenze di retribuzione fra i sessi. Secondo le statistiche, nell'economia privata i salari delle donne sono mediamente inferiori del 21.5% a quelli degli uomini. Nel settore pubblico le differenze salariali sono nettamente minori che in quello privato. Il divario salariale tra i sessi si è ridotto dal 13% al 10% fra il 1994 e il 1998.

365. Le donne percepiscono un salario inferiore anche quando occupano un posto di lavoro che pone esigenze di pari livello. Il divario tende addirittura ad accentuarsi con l'aumento del livello di esigenze. A dipendenza della formazione, le donne guadagnano fra il 16% (formazione, risp. tirocinio professionale e formazione professionale superiore) e il 22% (università, alta scuola) in meno degli uomini. Anche se si considera la posizione gerarchica i salari femminili sono inferiori a quelli maschili, con uno scarto che va dal 16% (quadri inferiori) al 22% (quadri medi e superiori). Una donna con un titolo accademico, impiegata come quadro medio o superiore, guadagna mediamente il 24% in meno del collega uomo, mentre il rispettivo divario è solo del 19% per la donna che ha terminato il tirocinio.¹²⁹

366. La tabella seguente mostra la distribuzione delle frequenze dei salari mensili lordi delle persone occupate a tempo pieno nei settori privato e pubblico, secondo il sesso (in %).

¹²⁸ Cfr. p. es. DTF 126 III 395.

¹²⁹ Cfr. anche Y. Flückiger/J. Ramirez, Analyse comparative des salaires entre les hommes et le femmes sur la base de la LSE 1994 et 1996, Observatoire universitaire de l'emploi, Ginevra. Una sintesi di questa analisi è stata pubblicata nel 2000, nelle versioni francese e tedesca, dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo e dall'Ufficio federale di statistica.



Fonte: Ufficio federale di statistica, Rilevazione svizzera della struttura dei salari 1998

367. Questa tabella mostra che il 64.7% delle donne professionalmente attive a tempo pieno guadagnano meno di 5'000 franchi al mese, mentre solo il 31.4% degli uomini rientrano in questa categoria salariale. Per i salari più bassi le differenze sono ancora maggiori: mentre l'8.7% delle lavoratrici occupate a tempo pieno guadagnano meno di 3'000 franchi al mese, ma solo l'1.6% dei lavoratori si trovano nella stessa situazione. In questa categoria rientrano con particolare frequenza le donne straniere, soprattutto quelle provenienti dall'Europa meridionale o da paesi extraeuropei. Per contro, quasi il 29.2% degli uomini guadagnano più di 7'000 franchi al mese, mentre solo il 10.3% delle donne raggiungono questo livello salariale. Nella categoria dei salari di punta (oltre 10'000 di franchi al mese) si trova solo l'1.8% delle donne contro il 9.2% degli uomini.

Misure della Confederazione

Sviluppo di criteri di valutazione del lavoro

368. L'applicazione del principio del "salario uguale per un lavoro di uguale valore" richiede che si confrontino le attività lavorative per stabilire se siano o no equivalenti. Negli ultimi anni le specialiste e gli specialisti in scienze del lavoro e in materia di pari opportunità si sono preoccupati di elaborare metodi che rendessero possibile una *valutazione del lavoro neutra rispetto al sesso* e, pertanto, l'adozione di sistemi salariali non discriminatori. L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo ha pubblicato nel 1996 degli strumenti di valutazione del lavoro non discriminatori.¹³⁰ In futuro esso intende trattare e analizzare in modo più approfondito il tema delle differenze salariali e della valutazione dei posti di lavoro, sviluppare sistemi di valutazione del posto di lavoro incentrati su criteri indipendenti dal sesso e verificare le strutture dei salari nelle professioni tipicamente femminili. Per evitare che la diffusione del salario al merito comporti nuove discriminazioni nei confronti delle donne occorrerà inoltre mettere a punto degli strumenti che consentano di valutare le prestazioni delle collaboratrici e dei collaboratori tenendo conto dei fattori che caratterizzano ciascun sesso.

369. Nell'*Amministrazione federale* sarà compito della nuova *valutazione dei posti di lavoro* ridefinire i requisiti di quelli tradizionalmente occupati dalle donne. Sarà pertanto necessario esaminare l'attuale sistema retributivo, con lo scopo di identificare la presenza di meccanismi direttamente e indirettamente discriminatori, e di eliminarli qualora ve ne fossero. Anche alcune amministrazioni cantonali hanno effettuato o prevedono di effettuare, nell'ambito della rielaborazione dei loro sistemi retributivi o delle loro classi d'organico, una nuova valutazione dei posti di lavoro in base a criteri neutri riguardo al sesso (conformemente al modello ABAKABA elaborato dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo): è per esempio il caso dei cantoni Argovia e Friburgo.

Giurisprudenza del Tribunale federale in materia di parità salariale

370. Nei vent'anni trascorsi dall'introduzione dell'art. 4 cpv. 2/art. 8 cpv. 3 Cost. il Tribunale federale ha dovuto chinarsi su circa 65 cause inerenti alla parità salariale. Principalmente

¹³⁰ Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, *L'égalité des salaires en pratique. Deux outils d'évaluation du travail non discriminatoire à l'égard des sexes, resp. Lohngleichheit für die Praxis: zwei Instrumente zur geschlechtsunabhängigen Arbeitsbewertung*, Zurigo, 1996.

conernevano rapporti di lavoro disciplinati dal diritto pubblico e facevano valere discriminazioni in professioni “di uguale valore”. Generalmente si trattava di critiche riguardanti l’inserimento di professioni tradizionalmente femminili (infermiere, insegnanti di scuola dell’infanzia, insegnanti di economia domestica e attività tessili, logopediste) nelle classi di un organico statale. Poche cause avevano per oggetto una diversa retribuzione di un lavoro uguale. Solo due cause per parità salariale concernevano rapporti di lavoro disciplinati dal diritto privato. Il Tribunale federale interviene comunque solo con una certa reticenza negli spazi di discrezionalità concessi ai cantoni per giudicare come inserire nelle loro classifiche salariali determinati lavori.

371. Una differenza di salario tra donne e uomini è oggettivamente fondata e, pertanto, priva di ogni discriminazione quando si fonda su criteri oggettivi e non risulta motivata da fattori correlati al sesso. I motivi possono essere legati al lavoro e alla sua esecuzione (formazione, qualifica, esperienza). Vi si aggiungono i motivi inerenti alla personalità che possono determinare una diversa retribuzione, quali le prestazioni, l’età, l’anzianità di servizio. Il Tribunale federale menziona anche delle giustificazioni motivate da considerazioni sociali, quali gli oneri familiari. Nella giurisprudenza più recente compaiono argomenti imprenditoriali, quali la situazione del mercato o la particolarità della situazione congiunturale. Simili motivi sono tuttavia ammissibili solo entro stretti limiti e solo se si ripercuotono allo stesso modo sia sulle lavoratrici che sui lavoratori.¹³¹ L’argomento della situazione del mercato tende a privilegiare i lavoratori rispetto alle lavoratrici, poiché i primi detengono una posizione più forte in questo mercato.

F.) Diritto alla sicurezza sociale (art. 11 cpv. 1 lett. e CEDAW)

Panoramica del sistema di sicurezza sociale

372. Il sistema svizzero di *sicurezza sociale* è andato costruendosi a poco a poco in modo pragmatico, non da ultimo a causa della struttura federalistica del paese. Esso si presenta oggi come un mosaico nel quale i vari rami della sicurezza sociale hanno conservato delle caratteristiche proprie (in particolare campo di applicazione personale, modalità di finanziamento). I vari rami della sicurezza sociale concedono le prestazioni seguenti:

- assunzione dei costi per le prestazioni medico-sanitarie e farmaceutiche
- indennità di malattia
- prestazioni in caso di disoccupazione
- prestazioni di vecchiaia
- prestazioni in caso di infortuni del lavoro e malattia professionale
- assegni familiari
- prestazioni in caso di invalidità
- prestazioni per superstiti

373. Le prestazioni in caso di maternità vengono concesse nell’ambito dell’assicurazione malattie (v. n. 400 e segg. e 437 e segg.).

Prestazioni per la vecchiaia, i superstiti e l’invalidità

374. Secondo l’art. 111 cpv. 1 Cost. la Confederazione prende provvedimenti per assicurare “una previdenza sufficiente in materia di vecchiaia, superstiti e invalidità”. Tale previdenza poggia su tre

¹³¹ DTF 125 III 368 consid. 5c.

pilastri, segnatamente l'assicurazione federale vecchiaia, superstiti e invalidità (AVS/AI), la previdenza professionale e la previdenza personale.

Assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità federale (AVS/AI, primo pilastro)

375. L'art. 112 cpv. 2 lett. b Cost. stabilisce che l'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità deve coprire adeguatamente il fabbisogno vitale. Qualora quest'ultimo non fosse coperto, la Confederazione versa ai cantoni contributi per il finanziamento di prestazioni complementari (art. 196 cifra 10 Cost.). Questo settore è disciplinato da varie leggi federali.

- L'*assicurazione vecchiaia e superstiti* è disciplinata dall'omonima legge (LAVS).¹³² Dalla sua entrata in vigore nel 1946, la LAVS è stata riveduta dieci volte. L'ultima revisione è entrata in vigore nel 1997, segnando un importante passo verso la parità fra donna e uomo. L'11^a revisione è in atto. Essa persegue due obiettivi: consolidare la base finanziaria dell'AVS e flessibilizzare l'età di pensionamento.
- L'*assicurazione invalidità* ha la sua base pure nell'omonima legge federale (LAI).¹³³ Dalla sua entrata in vigore nel 1959, la LAI è stata riveduta già tre volte e la 4^a revisione è in atto.
- Una speciale legge federale disciplina le *prestazioni complementari* all'assicurazione vecchiaia e superstiti.¹³⁴ Essa è entrata in vigore nel 1960 e da allora è stata riveduta pure tre volte.

376. Di principio, l'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità è *obbligatoria* per tutte le persone che sono domiciliate o esercitano un'attività lucrativa in Svizzera, indipendentemente dal sesso, dall'età o dalla nazionalità (art. 1 cpv. 1 LAVS). L'obbligo assicurativo non si applica in particolare alle persone che già partecipano a un'assicurazione statale estera per la vecchiaia e i superstiti, se l'assoggettamento costituisse per esse un doppio onere che non si potrebbe equamente imporre. Non assicurate sono pure le persone che soggiornano o esercitano un'attività lucrativa in Svizzera solo per un breve periodo (art. 1 cpv. 2 lett. b e c LAVS).

377. Le *prestazioni* dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità comprendono rendite di vecchiaia, rendite per superstiti, assegni per grandi invalidi e mezzi ausiliari.

378. Riguardo alle *rendite di vecchiaia*, la 10^a revisione dell'AVS ha introdotto nel 1997 notevoli innovazioni. Essa ha abolito il sistema delle rendite per coniugi, sostituendolo con un sistema di rendite individuali, indipendenti dallo stato civile. La vecchia normativa si ispirava ancora alla suddivisione tradizionale dei ruoli, dove il marito assicurava il sostentamento della famiglia e la moglie governava la casa senza percepire alcun reddito. Le donne avevano perciò diritto a una rendita personale solo se erano nubili o vedove, oppure se il coniuge non aveva ancora personalmente diritto alla rendita. Ma non appena il marito aveva diritto alla rendita, il diritto della moglie si estingueva e il marito percepiva una rendita per coppie.

379. Dal 1997 tutte le persone assicurate hanno per legge un diritto individuale alla rendita di vecchiaia. La sua entità viene calcolata in base alla durata di contribuzione e al livello del reddito determinante in funzione del quale sono stati corrisposti i contributi assicurativi. Per i coniugi i redditi conseguiti durante il matrimonio vengono sommati e accreditati in ragione della metà a ciascuno di essi ("splitting"). La somma delle due rendite individuali non può tuttavia superare il 150% dell'importo individuale massimo.

380. La 10^a revisione dell'AVS ha introdotto un'ulteriore miglioramento con gli *accrediti per compiti educativi e gli accrediti per compiti assistenziali*, i quali vengono aggiunti al reddito

¹³² Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), RS 831.10.

¹³³ Legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI), RS. 831.20.

¹³⁴ Legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC), RS 831.30.

determinante per il calcolo della rendita. Le persone assicurate possono pretendere questo tipo di accredito per gli anni durante i quali hanno esercitato l'autorità parentale su uno o più fanciulli che non avevano ancora compiuto i 16 anni. Esse possono pretendere un accredito anche per il periodo nel quale hanno curato dei parenti in linea ascendente o discendente, nonché fratelli e sorelle invalidi che vivevano con loro in comunione domestica. Queste disposizioni rappresentano un riconoscimento del lavoro educativo e di cura, il quale è sempre ancora effettuato in prevalenza dalle donne. La 10^a revisione dell'AVS contribuisce pertanto in modo determinante alla parità formale e materiale tra donne e uomini, consentendo anche alle donne che hanno abbandonato l'attività professionale per dedicarsi ai compiti educativi o assistenziali di costituire un'adeguata previdenza per la vecchiaia.

381. La 10^a revisione dell'AVS ha inoltre innalzato in due tappe l'età di pensionamento delle donne: essa è passata da 62 a 63 anni nel 2001, e passerà a 64 anni dal 2005 in poi. Il legislatore ha, fra l'altro, rinunciato a introdurre la parità formale con gli uomini (65 anni), considerando che le donne subiscono ancora varie discriminazioni in altri ambiti della vita, in particolare nella vita professionale. La questione verrà comunque ripresa nel corso della prossima revisione in relazione con la flessibilizzazione dell'età di pensionamento per tutti.

382. La 10^a revisione dell'AVS ha infine introdotto la possibilità di anticipare in più tappe il versamento della rendita. In caso di anticipazione vigono fino al 2009 per le donne delle condizioni più favorevoli che per gli uomini.

383. Per quanto riguarda l'assicurazione superstiti, la 10^a revisione dell'AVS ha affiancato alla rendita per vedove, che già esisteva, una *rendita per vedovi*. Le persone vedove hanno diritto a una rendita se al momento del decesso del coniuge o della coniuge hanno figli. Anche se non hanno figli, le donne hanno inoltre diritto a una rendita per vedove qualora abbiano compiuto i 45 anni e siano state sposate per almeno cinque anni.¹³⁵ Il diritto a una rendita vedovile si estingue con il passaggio a nuove nozze o con la morte; per il vedovo esso si estingue inoltre quando il figlio minore compie 18 anni. A una rendita semplice per orfani hanno diritto i figli ai quali è morto il padre o la madre. In caso di decesso di entrambi i genitori hanno diritto a due rendite per orfani.

384. Un *assegno per grandi invalidi* viene corrisposto alle beneficiarie e ai beneficiari di rendite di vecchiaia con domicilio o dimora in Svizzera e che presentano un'invalidità di grado elevato o medio, ossia che hanno bisogno in permanenza dell'aiuto di terzi o di una sorveglianza personale per compiere gli atti ordinari della vita quotidiana. Le beneficiarie e i beneficiari di rendite di vecchiaia che abbisognano di apparecchi costosi per spostarsi, per stabilire contatti con il proprio ambiente o attendere autonomamente alla propria persona hanno inoltre diritto ai *mezzi ausiliari*.

385. Le prestazioni dell'*assicurazione invalidità* (AI) vengono corrisposte alle persone assicurate che, a causa di un danno alla salute, si trovano nella totale o parziale incapacità di esercitare un'attività lucrativa, e questo in permanenza o per una lunga durata. Le prestazioni comprendono provvedimenti di integrazione, rendite di invalidità e assegni per grandi invalidi.

386. L'AI si prefigge anzitutto di reintegrare le persone assicurate nella vita professionale. Per questa ragione la priorità è data ai provvedimenti di integrazione. Essi comprendono i provvedimenti sanitari, i provvedimenti professionali (orientamento professionale, prima

¹³⁵ Secondo la prassi della Commissione dei diritti dell'uomo dell'ONU, la disparità di trattamento fondata unicamente sul sesso per quanto riguarda il diritto delle vedove e dei vedovi alla rendita contravviene all'art. 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, poiché scaturisce da una concezione stereotipata della ripartizione dei ruoli fra i sessi; cfr. Vos c/ Paesi Bassi, 26 luglio 1999, Communication 786/1997; Pauger (II) c/ Austria, 25 marzo 1999, Communication 716/1996; Cornelis Hoofdman c/ Paesi Bassi, 3 novembre 1998, Communication 602/1994. Lo stesso ragionamento vale anche per altri settori del diritto, per l'assicurazione contro la disoccupazione cfr. p. es. i due casi olandesi W.M. Broeks, 9 aprile 1987, Comm. 172/1984, Zwaan-de Vries, 9 aprile 1987, Comm. 182/1984. Tuttavia, la Svizzera non è direttamente interessata, dato che riguardo all'art. 26 ha emesso una riserva.

formazione e riformazione professionale, collocamento, aiuto in capitale) e provvedimenti per l'istruzione scolastica speciale e l'assistenza delle persone assicurate che non hanno ancora compiuto 20 anni. Le persone assicurate hanno inoltre diritto ai mezzi ausiliari necessari. Alcuni provvedimenti di integrazione non sono legati direttamente alla capacità di esercitare un'attività lucrativa, ma hanno lo scopo di permettere lo svolgimento delle mansioni domestiche.

387. La *rendita di invalidità* viene versata solo se i provvedimenti di integrazione non hanno affatto raggiunto o raggiungono solo parzialmente l'obiettivo dell'integrazione professionale, oppure se sin dall'inizio appaiono come votati all'insuccesso. Hanno diritto alla rendita le persone che erano assicurate al momento in cui si è verificata l'incapacità al guadagno e che risultano invalide almeno al 40%. L'entità della rendita dipende dal grado di invalidità: con un'invalidità dal 40 al 50% si ha diritto a un quarto di rendita, dal 50 al 66,66% a una mezza rendita, e con un'invalidità di oltre il 66,66% a una rendita intera. La persona coniugata che immediatamente prima del manifestarsi dell'incapacità lavorativa esercitava un'attività lucrativa ha diritto a una rendita completiva per la/il coniuge, purché ella/egli non abbia diritto a una rendita di vecchiaia o invalidità.

388. Il grado di invalidità è calcolato in funzione dell'influenza che l'invalidità esercita sul reddito della persona interessata: si calcola dunque anzitutto il reddito che essa conseguirebbe senza invalidità e lo si confronta con quello che ci si può attendere una volta realizzata l'integrazione professionale. In tal modo si ottiene la perdita determinata dall'invalidità. L'invalidità di persone senza attività lucrativa (persone che governano la casa, studenti) viene calcolata in funzione delle difficoltà che comporta l'attività abituale. Le modalità di calcolo per le rendite di invalidità sono uguali a quelle applicate alle rendite di vecchiaia.

389. Le persone assicurate che hanno domicilio o dimora abituale in Svizzera e che sono colpite da un grado di grande invalidità esiguo, medio o elevato hanno diritto a un *assegno per grandi invalidi*. Un grande invalido è una persona che a causa della sua invalidità ha bisogno permanente dell'aiuto di terzi per compiere gli atti ordinari della vita o ha bisogno di una sorveglianza personale.

390. Infine, la Confederazione versa ai cantoni dei sussidi per finanziare le *prestazioni complementari*. Queste ultime vengono corrisposte quando le prestazioni dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità federale non coprono il fabbisogno esistenziale di una persona assicurata.

391. Il rischio d'invalidità è tendenzialmente aumentato negli ultimi anni, sia per gli uomini che per le donne di tutte le classi d'età. Il numero delle persone a beneficio delle prestazioni è aumentato mediamente del 3.7% all'anno fra il 1992 e il 1998. Il 58% delle beneficiarie e dei beneficiari di una rendita AI sono uomini. La probabilità di percepire una rendita AI è di un terzo maggiore per gli uomini che per le donne. Le donne sono in effetti meno numerose degli uomini anche fra la popolazione attiva residente e sono prevalentemente attive in professioni che, sul piano statistico, comportano minori rischi per la salute. La statistica dell'assicurazione invalidità ha inoltre mostrato per il 1999 che le donne hanno beneficiato in minor numero rispetto agli uomini dei provvedimenti di integrazione professionale.

392. La situazione delle donne e degli uomini nell'assicurazione invalidità è stata studiata nell'ambito del Programma nazionale di ricerca 35 "Donne, diritto, società". Si è così constatato che, malgrado nell'assicurazione invalidità il lavoro retribuito e il lavoro non retribuito abbiano di principio un uguale valore, nella prassi le disparità continuano a persistere e spesso si ripercuotono

sul diritto delle casalinghe a una rendita.¹³⁶ L'analisi di altri aspetti sessospecifici legati all'assicurazione invalidità non è ancora molto avanzata.

Previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (secondo pilastro)

393. La previdenza professionale completa l'assicurazione di base offerta dall'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità descritta nei paragrafi precedenti. Insieme devono rendere possibile alle persone interessate la continuazione dell'abituale tenore di vita (art. 113 cpv. 2 lett. a Cost.). Le prestazioni del secondo pilastro sono disciplinate dalla legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), che è in vigore dal 1985.¹³⁷ La prevista revisione sarà coordinata con la futura 11^a revisione dell'AVS.

394. La legge disciplina i requisiti minimi della *previdenza professionale obbligatoria*. Essa lascia agli istituti di previdenza la possibilità di offrire delle prestazioni più estese. La previdenza professionale è "complementare" rispetto all'assicurazione di base (primo pilastro) e interviene solo a partire da un certo reddito. Infatti si fonda sul presupposto che il fabbisogno esistenziale sia adeguatamente coperto dall'assicurazione di base. Ecco perché per essere assicurati a titolo obbligatorio alla previdenza professionale è stato fissato un determinato reddito minimo, il quale è più elevato del minimo esistenziale. Questo reddito minimo non tiene conto del grado di occupazione della persona assicurata: esso è uguale per tutti, sia che lavorino a tempo pieno o a tempo parziale. Ma dato che le donne lavorano più spesso a tempo parziale e nelle classi salariali inferiori è lecito ritenere che, nella pratica, i criteri adottati finiscono per escludere una maggioranza di donne dal secondo pilastro.

395. La previdenza professionale versa rendite di vecchiaia, rendite per superstiti e rendite d'invalidità. Le disposizioni legali danno alle donne il diritto a una rendita a partire dai 62 anni e agli uomini a partire dai 65 anni di età. Dal 1° gennaio 2001 le donne che lavorano fino a raggiungere l'età che dà diritto alla rendita AVS continuano a essere coperte dalla previdenza professionale, purché soddisfino le condizioni di ammissione. Dato che la previdenza professionale viene finanziata con il sistema della capitalizzazione, la diversa età di pensionamento delle donne e degli uomini comporta, per le prime, la necessità di versare contributi più elevati durante un periodo contributivo più breve per poter fruire delle stesse rendite di vecchiaia. Questa disparità di trattamento sarà eliminata con la prima revisione della legge, che prevede di fissare un'età di pensionamento uguale per le donne e gli uomini.

396. La previdenza professionale non prevede attualmente nessuna rendita per il vedovo, mentre alla vedova riconosce il diritto a una simile prestazione se ha compiuto i 45 anni e se il matrimonio è durato almeno cinque anni oppure se deve provvedere al sostentamento dei figli (in merito alla rendita vedovile nell'ambito dell'AVS v. n. 383). Se non adempie nessuna di tali condizioni, la vedova ha diritto a un'indennità unica, pari a tre rendite annuali. Anche su questo punto si prevede di instaurare la parità formale tra i sessi in occasione della prima revisione della legge.

397. Infine, la previdenza professionale versa delle rendite alle persone che sono invalide almeno al 50%, a condizione che al momento in cui è insorta l'incapacità al lavoro fossero assicurate. Esse percepiscono inoltre una rendita complementare per i figli che, alla loro morte, potrebbero pretendere una rendita per orfani.

¹³⁶ Katerina Baumann/Margareta Lauterburg, Rollenfixierung in der Invalidenversicherung, studio non pubblicato, realizzato nell'ambito del PNR 35 "Donne, diritto, società", 1998; il riassunto in francese è uscito sotto il titolo "Codification des rôles dans l'assurance-invalidité", nel bollettino n. 3 del PNR 35, agosto 1997. Lo studio è poi stato aggiornato e pubblicato: Katerina Baumann/Margareta Lauterburg, Knappes Geld – ungleich verteilt: Gleichstellungsdefizite in der Invalidenversicherung, Basilea, 2001.

¹³⁷ Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), RS 831.40.

398. In caso di divorzio, dal 1° gennaio 2000, le prestazioni di uscita (diritti acquisiti dalla persona assicurata al momento in cui lascia l'istituto di previdenza) vengono di principio suddivise in parti uguali tra i coniugi.

Previdenza individuale (terzo pilastro)

399. La Confederazione promuove in collaborazione con i cantoni questo tipo di previdenza, che può essere configurata secondo i bisogni individuali, mediante provvedimenti fiscali e una politica di incentivazione dell'accesso alla proprietà (art. 111 cpv. 4 Cost.). La previdenza individuale completa i primi due pilastri assicurativi. Essa si suddivide in previdenza individuale vincolata (pilastro 3a) e previdenza individuale libera (pilastro 3b). Il pilastro 3a comprende le forme riconosciute di previdenza assimilate alla previdenza professionale e che possono beneficiare di agevolazioni fiscali. Esso consente in particolare alle lavoratrici e ai lavoratori salariati esclusi dalla previdenza professionale, nonché le persone indipendenti di costituire in maniera individuale la loro previdenza. Il pilastro 3b comprende fundamentalmente i risparmi e le assicurazioni vita individuali, che pure fruiscono di agevolazioni fiscali, ma in modo più limitato.

Assicurazione malattia e assicurazione infortuni

400. L'assicurazione malattie ha subito una revisione fondamentale culminata nell'adozione della nuova legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal), entrata in vigore nel 1996.¹³⁸ Essa ha reso obbligatoria l'*assicurazione per le cure medico-sanitarie* per tutte le persone domiciliate in Svizzera. L'*assicurazione d'indennità giornaliera* (assicurazione contro la perdita di guadagno in caso di malattia) rientra pure nel campo della LAMal, ma continua a essere facoltativa.

401. L'*assicurazione obbligatoria per le cure medico-sanitarie* si fa carico di gran parte dei costi dovuti alle cure in caso di malattia, di infortunio (quest'ultimo nella misura in cui i costi non siano coperti da un'assicurazione infortuni), nonché di maternità. Essa comprende le prestazioni generali in caso di malattia, certi esami e misure preventive per determinate categorie particolarmente minacciate da una malattia, prestazioni in caso di infermità congenite che non sono coperte dall'assicurazione invalidità, nonché prestazioni specifiche in caso di maternità e, a determinate condizioni, prestazioni per le cure odontoiatriche. La durata delle prestazioni non è limitata.

402. La LAMal ha migliorato la situazione delle donne sotto vari aspetti. Essa rende l'assicurazione obbligatoria per tutti e prescrive che l'assicurazione malattie copra i costi inerenti alla gravidanza e al parto (sette esami per una gravidanza normale e tutti gli esami necessari per una gravidanza a rischio). L'assicurazione malattie copre anche i costi per la preparazione al parto e la consulenza per l'allattamento.¹³⁹ Contrariamente a quanto accade con altre prestazioni assicurative in caso di malattia, per le prestazioni specifiche in caso di maternità le donne non devono partecipare ai costi.

403. La LAMal ha infine introdotto la parità di premi per tutte le persone assicurate presso uno stesso assicuratore in una stessa regione. I premi tra i vari assicuratori che operano in una regione possono essere diversi, ma le persone assicurate hanno il diritto di scegliere il proprio assicuratore e di cambiarlo liberamente, avendo così la possibilità di influenzare l'importo dovuto per il premio. Tuttavia, il sistema del premio individuale e il livello relativamente elevato dei premi penalizzano soprattutto i bassi redditi e, pertanto, le donne. La legge prevede un correttivo mediante un sistema di riduzione individuale dei premi per le persone in condizioni economiche modeste, il quale è finanziato mediante sussidi della Confederazione e dei cantoni. Il sistema di riduzione dei premi è attualmente sottoposto a un esame per verificare se raggiunge il suo obiettivo.

¹³⁸ Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal), RS 832.10.

¹³⁹ Art. 13 e segg. dell'ordinanza del DFI del 29 settembre 1995 sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (ordinanza sulle prestazioni, OPRe), RS 832.112.31.

404. Per coprire i costi nel campo delle assicurazioni non obbligatorie (p. es. i costi delle cure nei reparti privati degli ospedali pubblici o privati) sussiste la possibilità di stipulare delle *assicurazioni malattie complementari*. Esse non sono sottoposte alla legge sull'assicurazione malattie, bensì alla legge sul contratto d'assicurazione¹⁴⁰ e, pertanto, al diritto privato. Le basi legali non esigono la parità di trattamento per la donna e l'uomo nelle assicurazioni malattie complementari. Anche se le basi legali non esigono la parità di trattamento, gli assicuratori hanno comunque la facoltà di chiedere dei premi uguali per entrambi i sessi. E, infatti, questo è quanto alcuni di loro fanno. Il Consiglio nazionale aveva approvato nel 1999 un'iniziativa parlamentare che chiedeva di completare la legge sul contratto d'assicurazione in modo da vietare qualsiasi disparità di trattamento correlata al sesso nelle assicurazioni malattie complementari. Il Consiglio degli Stati non l'ha però ancora esaminata.

405. La LAMal disciplina pure l'*assicurazione facoltativa d'indennità giornaliera*, affinché il rischio di una perdita di guadagno in caso di malattia o di maternità sia coperto nell'ambito di un'assicurazione sociale. Ogni persona che abbia compiuto i 15 anni ma non ancora i 65 anni e sia domiciliata in Svizzera o vi eserciti un'attività lucrativa può concludere un'assicurazione d'indennità giornaliera. L'assicuratore stabilisce l'importo delle indennità giornaliera assicurate di comune accordo con la persona stipulante l'assicurazione. Le indennità di malattia sono versate per almeno 720 giorni sull'arco di 900 giorni consecutivi. Le indennità giornaliera di maternità sono versate se, fino al parto, la partoriente era assicurata da almeno 270 giorni senza interruzione superiore a tre mesi. Esse sono versate durante 16 settimane, almeno 8 delle quali dopo il parto. Questa durata è vincolante e non può essere computata nella durata dei 720 giorni.

406. L'*assicurazione infortuni* è disciplinata dalla legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni¹⁴¹, in vigore dal 1984. Essa è obbligatoria per tutte le lavoratrici e i lavoratori occupati in Svizzera in qualsiasi forma (compresi il lavoro a domicilio, il tirocinio, lo stage, il volontariato, le scuole professionali, i laboratori protetti). Essa fornisce prestazioni in caso di infortuni professionali, infortuni non professionali e malattie professionali. Gli infortuni sul percorso casa-lavoro sono considerati infortuni non professionali.

407. Le persone che lavorano meno di 8 ore la settimana (prima del 1999 il limite era fissato a 12 ore) non sono assicurate contro gli infortuni non professionali. Questa disposizione interessa in pratica più le donne che gli uomini, poiché sono assai più numerose a rientrare in questa categoria. Ma essa non ha conseguenze eccessivamente gravi per due motivi: per queste persone gli infortuni sul tragitto fra casa e lavoro sono considerati infortuni professionali; inoltre, l'assicurazione malattie obbligatoria copre anche il costo delle cure rese necessarie da infortuni per i quali non esiste nessun'altra assicurazione contro gli infortuni.

408. L'assicurazione infortuni fornisce prestazioni per le cure sanitarie, versa delle indennità giornaliera, delle rendite di invalidità, degli assegni per grandi invalidi e delle indennità per menomazione dell'integrità. Le prestazioni assicurative sono corrisposte in base al guadagno assicurato.

409. A determinate condizioni, l'assicurazione infortuni versa anche una rendita al/alla coniuge superstite e ai figli della persona assicurata defunta. Anche qui le vedove hanno diritti supplementari, come nel caso della previdenza professionale.

Assicurazione contro la disoccupazione

410. Tre diverse istituzioni garantiscono in Svizzera la sicurezza sociale delle persone disoccupate: l'assicurazione disoccupazione della Confederazione in quanto strumento principale, l'aiuto dei cantoni (in 19 cantoni), e l'assistenza sociale dei comuni, disciplinata a livello cantonale.

¹⁴⁰ Legge federale del 2 aprile 1908 sul contratto d'assicurazione, RS 221.229.

¹⁴¹ Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF), RS 832.20.

La sicurezza sociale delle persone disoccupate che non hanno o non hanno più diritto alle prestazioni dell'assicurazione disoccupazione della Confederazione è garantita principalmente dalle leggi cantonali sull'aiuto alle persone disoccupate (come è il caso in 19 cantoni). In altri cantoni le persone disoccupate che non possono o non possono più pretendere delle prestazioni federali vengono sostenute tramite l'assistenza sociale cantonale e comunale. Le prestazioni dei cantoni e dei comuni, che in taluni di essi sono d'altronde rimborsabili, vengono versate solo se lo stato di bisogno è provato in base a regole restrittive.

411. La legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione¹⁴² garantisce alle persone assicurate un'“adeguata compensazione della perdita di guadagno”, indipendentemente dal grado di occupazione. Questo reddito sostitutivo viene concesso alle persone assicurate sotto forma di indennità di disoccupazione, indennità per lavoro ridotto, indennità per intemperie, indennità in caso d'insolvenza del datore di lavoro. L'indennità di disoccupazione viene versata alle persone assicurate che sono parzialmente o totalmente disoccupate. È considerata totalmente disoccupata la persona che non è vincolata da un rapporto di lavoro e cerca un'occupazione a tempo pieno. Parzialmente disoccupata è la persona che non è vincolata da alcun rapporto di lavoro e cerca un'occupazione a tempo parziale oppure chi ha un'occupazione a tempo parziale e ne cerca una a tempo pieno. Il diritto alle prestazioni dell'assicurazione disoccupazione dipende fra l'altro dall'idoneità al collocamento della persona assicurata – un requisito che le donne con oneri familiari riescono difficilmente a soddisfare. Le persone disoccupate sono collocabili quando sono disposte, capaci e autorizzate ad accettare un'occupazione adeguata.

412. Dal 1996 la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione si prefigge anche di prevenire il rischio di disoccupazione e combattere la disoccupazione esistente mediante provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Con la revisione parziale della legge, effettuata nel 1996, è stato inserito un disposto sulla promozione dell'integrazione e del reinserimento professionale delle donne nel mercato del lavoro. Le persone assicurate che si sono dedicate per almeno 6 mesi all'educazione dei figli di età inferiore ai 16 anni rinunciando a svolgere un'attività lucrativa, e che per questa ragione non hanno raggiunto il periodo contributivo minimo, possono far valere, per una sola volta nella loro vita, un simile periodo educativo in quanto periodo contributivo allo scopo di poter beneficiare delle prestazioni. Ma questo disposto si applica solo se la persona assicurata è costretta a riprendere l'attività lucrativa a causa delle ristrettezze economiche in cui versa. In seguito alle misure di stabilizzazione che la Confederazione è stata costretta a introdurre per superare la sua precaria situazione finanziaria, le persone assicurate che si sono dedicate all'educazione dei figli hanno ora diritto solo alla metà della durata massima di versamento delle indennità giornaliere. Con l'adeguamento della legge dovuto all'entrata in vigore dei trattati bilaterali con la Comunità europea relativi alla libera circolazione delle persone, il periodo dedicato al lavoro educativo sarà computato come periodo contributivo solo se la sua durata è stata superiore a 18 mesi.¹⁴³

413. La ripartizione dei compiti tra Confederazione e cantoni attribuisce a questi ultimi la competenza di applicare la legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione. Il Consiglio federale ha raccomandato ai cantoni di abbinare più frequentemente dei provvedimenti formativi ai programmi occupazionali destinati alle persone disoccupate: un obiettivo, questo, che dovrebbe soddisfare in particolare i bisogni delle donne disoccupate. Inoltre, esso sollecita i cantoni a considerare maggiormente gli speciali bisogni delle donne (p. es. nel campo del lavoro a tempo parziale) e a sensibilizzare gli uffici di collocamento alle difficoltà specifiche incontrate dalle donne disoccupate. Alcuni provvedimenti presi nel campo dell'assicurazione contro la disoccupazione sono oggetto di analisi nell'ambito di vari programmi di ricerca, con lo scopo di stabilire la loro efficacia nel favorire la reintegrazione professionale degli uomini e delle donne.

¹⁴² Legge federale del 25 giugno 1982 su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI), RS 837.0.

¹⁴³ Cfr. anche Beatrice Despland, *Familienarbeit und Arbeitslosenversicherung: ein Widerspruch?*, Basilea ecc., 2001.

414. Alcuni cantoni hanno preso dei provvedimenti specifici per le donne disoccupate oppure mettono a disposizione dei genitori disoccupati sia delle strutture di accoglienza per i figli durante il tempo che essi dedicano alla ricerca di un lavoro, sia dei programmi occupazionali e di formazione. Alcuni cantoni propongono invece programmi occupazionali speciali alle donne disoccupate (segnatamente Giura, Neuchâtel e San Gallo). E alcuni cantoni hanno preso dei provvedimenti in favore delle donne che intendono effettuare o hanno già effettuato un reinserimento professionale. Le misure promozionali realizzate in questo contesto comprendono per esempio progetti nel campo della formazione degli adulti (Obvaldo) e di una seconda formazione (Argovia), nonché corsi specifici per le donne desiderose di reinserirsi (Appenzello Esterno, Giura, Sciaffusa).

Congedi pagati e impedimento al lavoro (art. 11 cpv. 1 lett. e CEDAW)

415. Per i rapporti di lavoro di diritto privato, l'art. 329a CO prevede almeno quattro settimane di vacanza pagate per ogni anno di servizio. Le lavoratrici/i lavoratori e le apprendiste/gli apprendisti fino ai 20 anni hanno diritto a una quinta settimana di vacanza. A queste prescrizioni è possibile derogare nei contratti normali e nei contratti collettivi di lavoro solo a favore delle lavoratrici e dei lavoratori. La durata media delle vacanze stipulata nei contratti collettivi di lavoro era, nel 1992, di 22.6 giorni l'anno.

416. I datori di lavoro fissano la data delle vacanze, considerando tuttavia i desideri del personale. Le vacanze devono di regola essere concesse durante il corrispondente anno di servizio e devono comprendere almeno due settimane consecutive. Inoltre, finché dura il rapporto di lavoro, le vacanze non possono essere compensate con denaro o altre prestazioni.

417. L'art. 324a CO obbliga il datore di lavoro a *continuare a pagare per un tempo limitato il salario* se la lavoratrice o il lavoratore è impedito senza sua colpa di lavorare per motivi inerenti alla sua persona (segnatamente malattia o infortunio). Questo disposto si applica ai rapporti di lavoro che sono durati o sono stati stipulati per più di tre mesi. L'obbligo di continuare a pagare il salario dura di principio per almeno tre settimane nel primo anno di servizio, poi per un periodo adeguatamente più lungo, secondo la durata del rapporto di lavoro e le circostanze particolari. La legge lascia la facoltà di concludere un accordo contrattuale derogatorio (art. 324a cpv. 4 CO), che consiste in generale nel concludere un'assicurazione per perdita di salario in caso di malattia (e spesso anche in caso di maternità). Lo stesso disposto precisa che l'assicurazione per perdita di salario deve concedere alla lavoratrice o al lavoratore delle prestazioni almeno equivalenti all'obbligo legale di continuare a pagare il salario. Attualmente è considerato come una prestazione equivalente il versamento dell'80% del salario per 720 giorni sull'arco di 900 giorni. Modalità di questa entità sono oggi correnti.¹⁴⁴ Salvo accordo contrario, le persone assicurate hanno diritto a percepire delle prestazioni a partire dal terzo giorno di malattia. Gli assicuratori possono prevedere clausole contrattuali di riserva per escludere durante cinque anni al massimo i rischi legati a malattie esistenti (malattie acute o malattie precedenti che presentano un rischio di ricaduta). In tal caso i datori di lavoro non sono dispensati dall'obbligo di continuare a pagare il salario.

418. Le lavoratrici e i lavoratori hanno inoltre diritto alle ore e ai giorni di congedo usuali per le assenze dettate da eventi personali o familiari (art. 329 CO). L'obbligo di pagare il salario esiste però solo nei limiti previsti dall'art. 324a CO. Il salario è pertanto dovuto solo se il vigente contratto collettivo di lavoro o il contratto individuale lo prevedono oppure se ciò corrisponde alle usanze dell'azienda o del ramo. Le persone impiegate presso la Confederazione possono, a dipendenza del motivo addotto, ottenere un congedo straordinario pagato.

419. Per *assistere i figli ammalati* l'art. 36 cpv. 3 della legge sul lavoro prevede che: "Su presentazione di un certificato medico, il datore di lavoro deve concedere un permesso, fino a tre

¹⁴⁴ La legge sull'assicurazione malattie disciplina il principio dell'"assicurazione facoltativa d'indennità giornaliera", cfr. art. 67 e segg. della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal), RS 832.10.

giorni, ai lavoratori che hanno responsabilità familiari per il tempo necessario alla cura dei figli ammalati”. Non esiste tuttavia nessun diritto generale al congedo parentale.

G.) Condizioni di lavoro sane e sicure (art. 11 cpv. 1 lett. f CEDAW)

420. Il diritto svizzero fa la distinzione tra le questioni inerenti alla tutela della salute delle lavoratrici e dei lavoratori e le questioni inerenti alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

421. Per *proteggere la salute* delle lavoratrici e dei lavoratori, l’art. 6 LL obbliga i datori di lavoro a prendere tutti i provvedimenti, che l’esperienza ha dimostrato necessari, realizzabili secondo lo stato della tecnica e adeguati alle condizioni d’esercizio. Essi devono segnatamente apprestare gli impianti e ordinare il lavoro in modo da preservare il più possibile le lavoratrici e i lavoratori dai pericoli per la salute e dagli spossamenti. Un’ordinanza del Consiglio federale disciplina nei particolari i provvedimenti che devono essere presi per la prevenzione sanitaria.¹⁴⁵ Secondo l’art. 328 CO, i datori di lavoro devono prendere i provvedimenti tecnicamente realizzabili e adeguati alle condizioni dell’azienda o dell’economia domestica, che l’esperienza ha dimostrato necessari per la tutela della vita e della salute e dell’integrità personale delle lavoratrici e dei lavoratori.

422. Infine, i datori di lavoro devono occupare *le donne incinte e le madri allattanti* in modo e in condizioni di lavoro tali che la loro salute o la salute del bambino non sia pregiudicata (art. 35 LL; v. in merito n. 445 e segg.).

423. La legge federale sull’assicurazione contro gli infortuni (LAINF)¹⁴⁶ disciplina appunto l’assicurazione contro gli infortuni delle lavoratrici e dei lavoratori e contiene disposizioni sulla *prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali*. Le prescrizioni della Confederazione si applicano a tutte le aziende che occupano personale in Svizzera. Esse non fanno distinzione fra personale femminile e personale maschile. A determinate condizioni, i familiari che collaborano in seno all’impresa sono tuttavia esentati dall’obbligo assicurativo. Il Consiglio federale può inoltre escludere determinate categorie di imprese o di lavoratrici e lavoratori dall’applicazione delle prescrizioni sulla sicurezza del lavoro. Queste prescrizioni non si applicano d’altronde alle economie domestiche private.

424. La LAINF obbliga i datori di lavoro a prevenire gli infortuni professionali e le malattie professionali. Essi devono “prendere tutte le misure necessarie per esperienza, tecnicamente applicabili e adatte alle circostanze”. Vari organi di esecuzione controllano il rispetto delle prescrizioni inerenti alla prevenzione degli infortuni, principalmente l’Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (SUVA).

425. La statistica degli infortuni mostra che gli infortuni professionali sono in costante diminuzione, mentre si registra una tendenza all’aumento degli infortuni non professionali. Il rischio di subire un infortunio professionale varia molto a dipendenza del settore di attività. Inoltre, gli uomini sono più esposti delle donne, le persone giovani più di quelle anziane. Anche le malattie professionali sono diminuite del 10% negli ultimi anni in proporzione al numero di lavoratrici e lavoratori. Nel 1998 l’incidenza delle malattie professionali era per gli uomini di 9.1 casi e per le donne 4.1 casi su 100’000.

¹⁴⁵ Ordinanza 3 del 18 agosto 1993 concernente la legge sul lavoro (Igiene, OLL3), RS 822.113.

¹⁴⁶ Legge federale del 20 marzo 1981 sull’assicurazione contro gli infortuni (LAINF), RS 832.20.

H.) Divieto di licenziamento per causa di gravidanza o matrimonio (art. 11 cpv. 2 lett. a CEDAW)

Protezione contrattuale contro il licenziamento durante la gravidanza e dopo il parto

426. Secondo l'art. 336c CO, i datori di lavoro non possono disdire il contratto di lavoro durante la gravidanza e nelle 16 settimane dopo il parto. Un licenziamento dato durante il periodo protetto è nullo. Se la disdetta è data prima del periodo protetto, ma il termine non è ancora giunto a scadenza all'inizio del periodo protetto, esso è sospeso e riprende a decorrere soltanto dopo la fine del periodo protetto. Questa protezione non copre però il tempo di prova che, secondo l'art. 335b CO, può durare da uno a tre mesi.

Protezione contro il licenziamento in base alla legge sulla parità dei sessi

427. L'art. 3 LPar vieta ai datori di lavoro di diritto privato e di diritto pubblico di discriminare gli uomini e le donne, segnatamente a causa del sesso, dello stato civile o della situazione familiare. Il divieto di discriminazione si riferisce in particolare al licenziamento. Le persone lese da una disdetta discriminatoria di un rapporto di lavoro di diritto privato possono oggi pretendere il versamento di un'indennità, la quale può raggiungere l'equivalente di sei mesi di salario (art. 5 cpvv. 2 e 4 LPar). Le persone interessate beneficiano dell'alleviamento dell'onere della prova, e ciò significa che è sufficiente che rendano *verosimile* l'esistenza di una discriminazione fondata sullo stato civile o sulla situazione familiare. Ai rapporti di lavoro disciplinati dal diritto privato si applicano inoltre le disposizioni del Codice delle obbligazioni relative al licenziamento abusivo.

I.) Congedo di maternità pagato (art. 11 cpv. 2 lett. b CEDAW)

Ripetuto rigetto di un'assicurazione per la maternità

428. Benché la Costituzione federale svizzera abbia conferito già nel 1945 al legislatore federale il mandato di istituire un'assicurazione per la maternità, manca a tutt'oggi la relativa legislazione. Vari progetti volti all'introduzione di un congedo di maternità pagato sono stati respinti in votazione popolare. Anche una revisione dell'assicurazione malattie, che prevedeva l'introduzione di un'indennità giornaliera in caso di maternità è stata respinta nel 1987 in una votazione popolare. L'ultimo progetto, che proponeva l'introduzione di un congedo di maternità pagato di 14 settimane per le donne aventi un'attività lucrativa e una prestazione di base per le donne senza attività professionale nell'ambito di un'assicurazione sociale obbligatoria a sé stante, è pure stato rigettato in votazione popolare nel 1999.

429. All'indomani del rigetto dell'assicurazione per la maternità sono stati presentati diversi atti parlamentari sul tema del congedo di maternità pagato. Alcune proposte chiedono la revisione dell'art. 324a CO per garantire in caso di maternità alla lavoratrice un diritto al salario per la durata di 8 a 14 settimane. Tutti gli atti parlamentari hanno in comune un punto: quello di evitare che un eventuale impedimento al lavoro dovuto a malattia o infortunio comporti una riduzione proporzionale del congedo di maternità pagato. Il 9 marzo 2001 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento di giustizia e polizia di mettere in consultazione due modelli di revisione del Codice delle obbligazioni. Il primo modello prevede che la lavoratrice riceverà integralmente il suo salario per almeno 8 settimane dopo il parto (9 settimane nel terzo anno di servizio, 10 settimane nel quarto anno di servizio, 12 settimane nel quinto e sesto anno di servizio, 14 settimane nel settimo e nei successivi anni di servizio), anche se la lavoratrice ha dovuto interrompere la sua attività prima del parto. Il secondo modello prevede il pagamento integrale del salario per 12 settimane.

Regolamentazione attuale del diritto del lavoro

430. La legge sul lavoro vieta alle donne di lavorare per 8 settimane dopo il parto (art. 35 cpv. 2 LL), e fino alla 16^a settimana dopo il parto esse possono essere occupate solo se vi acconsentono (per le altre disposizioni che proteggono le donne incinte v. n. 445 e segg.).

431. Le disposizioni della legge sul lavoro non prevedono nessun indennizzo per la durata del divieto di lavorare. Secondo l'art. 324a del Codice delle obbligazioni i datori di lavoro sono tenuti – come in altri casi di impedimento involontario al lavoro – a *continuare a pagare il salario* se la lavoratrice è inabile al lavoro a causa della maternità. L'obbligo di continuare a pagare il salario dura tre settimane nel primo anno di servizio, poi un tempo adeguatamente più lungo, secondo la durata del rapporto di lavoro e le circostanze particolari (art. 324a cpv. 1 CO, v. in merito n. 417 e segg.). Per stabilire la durata di questo “tempo adeguatamente più lungo” in cui il salario è dovuto, i tribunali cantonali hanno messo a punto diverse scale standardizzate. La più diffusa è la scala bernese, che prevede 1 mese nel secondo anno di servizio, 2 mesi nel terzo e quarto anno, 3 mesi dal quinto al nono anno, 4 mesi dal decimo al quindicesimo anno ecc. La scala zurighese prevede 8 settimane nel corso del secondo anno di servizio e, quindi, una settimana supplementare per ogni successivo anno di servizio. Questo sistema, che si basa sull'anzianità di servizio della lavoratrice, tende a svantaggiare le lavoratrici che sono mobili e flessibili – caratteristiche, queste, che il mercato del lavoro richiede oggi soprattutto dalla manodopera giovane.

432. È comunque possibile stipulare condizioni più generose mediante un accordo, un contratto di lavoro normale o un contratto collettivo di lavoro. Diversi datori di lavoro privati e la maggior parte di quelli pubblici hanno infatti introdotto un congedo di maternità pagato. L'Amministrazione federale concede per esempio un congedo di 4 mesi se al momento del parto il rapporto di lavoro è durato per sei mesi completi e 2 mesi in tutti gli altri casi. La maggior parte delle amministrazioni cantonali concedono, sulla base di premesse diverse, un congedo di maternità pagato da 8 a 16 settimane. Il contratto collettivo di lavoro del settore alberghiero e della ristorazione, un ramo in cui lavorano molte donne, obbliga i datori di lavoro a concludere un'assicurazione maternità che paghi l'80% del salario per almeno 70 giorni.

433. Anche nei contratti collettivi di lavoro (CCL) la *durata del diritto al salario* dipende quasi sempre dall'anzianità di servizio. Essa conosce forti variazioni, per esempio da 3 a 16 settimane durante il primo anno di servizio e da 6 a 16 settimane durante il secondo anno di servizio. Un'indagine pubblicata nel 1995 ha preso in esame 69 CCL¹⁴⁷ che coprivano 400'000 lavoratrici e 800'000 lavoratori (88.7% delle persone sottoposte a un CCL). Essa ha mostrato che, in caso di maternità, il 5% delle persone che sottostanno a un simile CCL hanno diritto solo alle prestazioni minime previste dal Codice delle obbligazioni. Per il 41% delle donne sottoposte a un CCL gli impedimenti al lavoro a causa di gravidanza e maternità e quelli a causa di malattia e infortunio sono disciplinati dalle stesse disposizioni, per cui l'impedimento al lavoro a causa di malattia e infortunio riduce proporzionalmente il diritto al salario in caso di maternità. Il 54% delle lavoratrici hanno tuttavia un diritto separato al salario in caso di gravidanza e maternità.

434. In molti casi, una lavoratrice percepisce così il salario durante le 8 settimane in cui vige il divieto di lavorare solo se è stata impiegata presso l'attuale datore di lavoro per almeno tre anni. Inoltre, percepisce questa indennità solo se non è risultata inabile al lavoro nell'anno preso in considerazione, per esempio in caso di malattia legata o no alla gravidanza. In questo caso, il dovere di pagare il salario si riduce proporzionalmente. Il datore di lavoro non può ridurre le vacanze della lavoratrice che, a causa di una gravidanza o di un parto, sia stata impedita di lavorare per un periodo di due mesi al massimo (art. 329b cpv. 3 CO). A partire dal terzo mese di assenza per questi stessi

¹⁴⁷ Baumann, Bauer, Nyffeler, Spycher, Gesamtarbeitsverträge (k)eine Männersache, Vorschläge zur gleichstellungsgerechten Gestaltung der Sozialpartnerschaft, edizioni Rüegger, Coira/Zurigo, 1995.

motivi essi hanno il diritto di ridurre le vacanze della lavoratrice di un dodicesimo per ogni mese completo di assenza.

435. La legge sul lavoro prescrive inoltre oggi ai datori di lavoro di offrire, per quanto possibile, alle donne incinte che lavorano di notte un lavoro diurno equivalente, obbligo che si estende anche al periodo fra l'8a e la 16a settimana dopo il parto. Qualora ciò non fosse possibile, la lavoratrice ha comunque diritto all'80% del salario guadagnato in precedenza lavorando la sera o di notte.

436. Le donne non hanno direttamente il diritto di conservare la loro occupazione. Ma poiché una nuova occupazione richiede un cambiamento del contratto di lavoro, hanno nondimeno indirettamente il diritto di conservare il posto di lavoro durante la gravidanza e dopo il parto, periodi nei quali sono protette contro il licenziamento. terminate le 8 settimane coperte dal divieto di lavorare, le lavoratrici interessate hanno dunque un diritto legale di ritrovare il loro posto di lavoro.

Le prestazioni dell'assicurazione malattia in caso di maternità

437. Mentre l'assicurazione malattie obbligatoria copre le cure medico-sanitarie durante la gravidanza e il parto (v. n. 400 e segg.), l'assicurazione per le indennità giornaliere è facoltativa (in merito al suo rapporto con il dovere legale di continuare a pagare il salario si rimanda al n. 431 e segg.). Se una donna ha concluso un'assicurazione per le indennità giornaliere in caso di maternità, essa ha diritto a tali indennità qualora sia stata assicurata per almeno 270 giorni (senza interruzione superiore ai tre mesi). Le indennità giornaliere in caso di maternità vengono versate per 16 settimane, 8 delle quali dopo il parto. Per poter concludere un'assicurazione che copra la perdita di guadagno effettiva, una lavoratrice il cui salario non è assicurato dal datore di lavoro deve pagare dei premi molto elevati.

438. Alcuni contratti collettivi di lavoro offrono condizioni decisamente più favorevoli. Essi prevedono in particolare delle assicurazioni per le indennità giornaliere i cui contributi vengono condivisi fra datori di lavoro e lavoratrici/lavoratori. Essi assicurano il salario della lavoratrice durante la sua assenza a causa di un parto per un periodo da 3 settimane a 4 mesi secondo l'anzianità di servizio, rispettivamente per 16 settimane al massimo nel settore pubblico.

Protezione della maternità nei cantoni

439. Undici cantoni (Friburgo, Glarona, Grigioni, Lucerna, Neuchâtel, San Gallo, Sciaffusa, Ticino, Vaud, Zugo, Zurigo) concedono delle prestazioni di maternità alle donne che versano in stato di bisogno. Si tratta di prestazioni che vengono concesse quando il reddito della beneficiaria non supera un limite prestabilito. A dipendenza del cantone, questi assegni vengono versati da 6 mesi a 3 anni completi. In alcuni casi viene fatta una distinzione tra famiglie con entrambi i genitori e famiglie monoparentali (p. es. nel Canton Neuchâtel).

440. Il parlamento del Canton Ginevra ha adottato una legge che assicura alle madri professionalmente attive il pagamento dell'80% del salario per 16 settimane. Questa legge è entrata in vigore il 1° luglio 2001. Altri cantoni stanno pure studiando le possibilità di istituire un'assicurazione maternità cantonale o altre prestazioni in caso di maternità (assegni).

J.) *Promozione dei servizi sociali necessari per sostenere la conciliabilità fra obblighi familiari e professionali (strutture di accoglienza per i figli) (art. 11 cpv. 2 lett. c CEDAW)*

Sorveglianza dei figli all'esterno della famiglia

441. Per la parità fra donna e uomo e per una nuova ripartizione del lavoro professionale e del lavoro domestico si rivela indispensabile la sorveglianza extrafamiliare dei figli. Essa consente alle famiglie di organizzarsi in un contesto sociale in cambiamento e offre alle bambine e ai bambini la possibilità di socializzare fuori dalla cerchia familiare. D'altronde, anche l'art. 18 cpv. 3 della

Convenzione sui diritti del fanciullo impegna gli Stati firmatari a prendere delle misure in tal senso. Molti genitori e, in particolare, le famiglie monoparentali dipendono dalla disponibilità di strutture d'accoglienza per poter conciliare famiglia e professione. La creazione di servizi di sorveglianza extrafamiliari è principalmente compito dei cantoni e dei comuni, nonché di organizzazioni e imprese private. La Commissione federale per le questioni femminili (in precedenza: Commissione federale per i problemi della donna) aveva presentato nel 1992 un rapporto sulla sorveglianza extrafamiliare dei bambini e dei ragazzi, nel quale analizzava la situazione esistente e formulava le opportune raccomandazioni. Oggi il bilancio relativo all'attuazione di queste raccomandazioni presenta risultati contrastanti. In molti comuni e in molte regioni la situazione insoddisfacente è stata migliorata grazie alle iniziative private o politiche. Alcuni cantoni e comuni hanno creato anche le basi legali per istituire e finanziare delle strutture di accoglienza. Per contro, l'offerta di posti d'accoglienza continua a essere insufficiente, soprattutto per i più piccoli. Nel marzo 2001 il Consiglio nazionale ha approvato un'iniziativa parlamentare della deputata Jacqueline Fehr, che chiede un programma d'impulso per la creazione di posti in strutture di accoglienza con una funzione complementare rispetto alla famiglia. La Confederazione dovrà stanziare nei prossimi dieci anni 100 milioni di franchi l'anno. La crescente domanda di manodopera (anche femminile) da parte dell'economia svizzera ha dato un notevole impulso al dibattito politico sulla sorveglianza extrafamiliare dei figli. Soprattutto l'economia privata sta diventando sempre più cosciente della portata economica di questo tema.

442. Mentre molti cantoni affidano la creazione e l'organizzazione di strutture di accoglienza ai comuni o a istituzioni private, limitando il loro eventuale impegno al sostegno finanziario delle strutture esistenti, il Canton Friburgo ha adottato una legge che obbliga i comuni a creare un numero sufficiente di posti in tali strutture. Due anni dopo l'entrata in vigore di questa legge il bilancio varia secondo le regioni del cantone. Infatti, la partecipazione ai costi richiesta dai comuni e dai genitori non è disciplinata in modo chiaro dalla legge. In città e nella sua periferia i genitori fruiscono di un'offerta più importante e diversificata, e la sorveglianza dei loro figli incide sul loro reddito lordo in ragione del 9 al 15%. Per contro, nelle aree rurali esistono famiglie diurne, ma gli asili-nido sono più rari. Le tariffe variano sensibilmente e possono toccare il 20% del salario lordo per una sorveglianza a tempo pieno. Il Canton Vallese ha adottato il 1° giugno 2001 una legge che obbliga i comuni a creare e finanziare un numero sufficiente di strutture di accoglienza per i bambini dalla nascita fino al termine della scuola elementare (12 anni). Esso partecipa ai loro costi in ragione del 30%. Il Canton Neuchâtel ha approvato una legge sulle strutture di accoglienza per la prima infanzia, la quale impegna i comuni a valutare il bisogno di posti nelle strutture di accoglienza e a creare la relativa offerta. La partecipazione finanziaria cantonale ammonta al 20%.

443. In questo campo il Canton Ticino ha messo a punto un modello interessante. Infatti il numero di posti in strutture d'accoglienza diurne vi risulta notevolmente superiore a quello delle altre regioni svizzere. Esso dispone di una scuola dell'infanzia non obbligatoria, accessibile alla fascia di età dai 3 ai 6 anni, frequentata dal 99% delle bambine e dei bambini a partire dai 3 anni. La rete di strutture di accoglienza ticinesi comprende asili-nido, scuole dell'infanzia, scuole a orario prolungato, mense, orari a blocchi nella scuola dell'obbligo e doposcuola. Le possibilità di accoglienza per la prima età (prima della scuola dell'infanzia) permangono nondimeno insufficienti. Il Canton Ticino sta rivedendo le proprie strutture per adeguarle ai bisogni attuali. Un rapporto del 1998 su questo tema propone ulteriori misure per favorire la compatibilità tra attività lucrativa e famiglia.

444. In seno all'Amministrazione federale alcuni dipartimenti e uffici offrono al personale delle soluzioni per la sorveglianza della loro prole. Tutto il personale può inoltre accedere a un'ulteriore offerta, che dal 1998 è centralizzata presso l'Ufficio federale del personale. In quanto datrice di lavoro la Confederazione fornisce infatti una partecipazione ai contributi per la sorveglianza pagati dai genitori per far custodire i figli durante il loro tempo di lavoro in tutta la Svizzera e si accolla una parte dei costi di collocamento presso i nidi d'infanzia e le famiglie diurne dell'agglomerato di

Berna. Infine, essa fornisce anche degli aiuti iniziali per la creazione delle strutture di accoglienza dei suoi dipartimenti e uffici.

K.) Protezione delle donne incinte nel diritto del lavoro (art. 11 cpv. 2 lett. d CEDAW)

445. La legge sul lavoro contiene speciali disposizioni protettive per le donne incinte, nonché per le madri allattanti. Le loro condizioni di lavoro devono essere configurate in modo da non pregiudicare la loro salute né quella del bambino (art. 35 cpv. 1 LL). Il Consiglio federale può, mediante ordinanza, vietare o subordinare a condizioni particolari l'occupazione di donne incinte e madri allattanti in lavori gravosi e pericolosi (art. 35 cpv. 2). Un'ordinanza del Dipartimento federale dell'economia¹⁴⁸ definisce i criteri di valutazione dei lavori pericolosi o gravosi e descrive le sostanze, i microrganismi e le attività che presentano un elevato potenziale di rischio per la salute della madre e del nascituro. Le donne incinte e le madri allattanti hanno diritto all'80% del salario se non possono essere occupate in determinati lavori.

446. Le donne incinte possono assentarsi o abbandonare il lavoro su semplice avviso. Nelle 8 settimane che precedono il parto le donne incinte non possono essere occupate fra le ore 20.00 e le ore 06.00 (lavoro serale e notturno). Se nel corso dei mesi successivi al parto non hanno ritrovato la piena capacità lavorativa non possono essere assegnate ad attività che superano le loro possibilità. Le madri che allattano devono avere il tempo necessario per allattare (art. 35a cpvv. 3 e 4, art. 35b LL).

L.) Cooperazione allo sviluppo

447. Mettendo a punto dei programmi nei settori dell'industria, delle PMI e della formazione professionale, la cooperazione svizzera allo sviluppo si sforza di considerare le condizioni e i requisiti specifici delle donne (livello di formazione, responsabilità familiari, contesto sociale), in modo da dare loro le stesse opportunità degli uomini nella vita professionale. Per i nuovi progetti è tassativo definire le donne e le ragazze come una categoria destinataria a parte. Nei nuovi progetti di formazione professionale, almeno la metà dei corsi offerti vengono indirizzati specificamente alle donne. Inoltre, le responsabili e i responsabili della formazione vengono sensibilizzati alla necessità di adeguare i programmi di studio ai bisogni delle donne e di agevolare loro l'accesso ai curricula formativi. Per questa ragione alcuni progetti di formazione comportano un meccanismo di tracciabilità (*tracer records*), il cui scopo è di assicurare che la formazione sia adeguata alle donne e consenta loro di trovare un impiego. Altri progetti (in Ecuador, Sri Lanka) si indirizzano specificamente alle piccole imprenditrici nell'intento di aiutarle a gestire con successo la loro impresa. Inoltre, vengono intrapresi sforzi per sensibilizzare regolarmente le imprese ai vantaggi dell'assunzione di personale femminile.

448. La Direzione dello sviluppo e della cooperazione ha pure elaborato una guida sulla prospettiva di genere nella promozione delle aziende artigianali e industriali. Nell'ambito della sessione straordinaria dell'Assemblea generale dell'ONU sul Vertice sociale mondiale +5 sono state organizzate alcune manifestazioni sul tema donne e vita professionale. L'anno venturo si tratterà di effettuare un bilancio e una valutazione delle esperienze per renderle in seguito accessibili sotto forma di buone pratiche (*best practices*).

449. Nei suoi programmi e progetti, la cooperazione svizzera allo sviluppo si sforza di promuovere e sostenere anche le donne attive nel settore del lavoro informale e dell'agricoltura di sussistenza, nonché di impegnarsi affinché i loro bisogni e obiettivi specifici vengano considerati.

¹⁴⁸ Ordinanza del DFE del 20 marzo 2001 sui lavori pericolosi o gravosi durante la gravidanza e la maternità (ordinanza sulla protezione della maternità), RS 822.111.52.

ARTICOLO 12 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI NEL SETTORE SANITARIO

450. Per delle indicazioni generali sul settore sanitario in Svizzera si rimanda al Rapport initial sur la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, del 1996, n. 516 e segg.¹⁴⁹

A.) Sistema sanitario a struttura federale

451. In Svizzera, la politica sanitaria è fortemente influenzata dal carattere federale dello Stato. Importanti competenze, anzitutto quella di organizzare i servizi sanitari, sono affidate ai cantoni. La Confederazione ha alcune competenze specifiche, per esempio nel campo delle droghe, dell'epidemiologia e della lotta contro le malattie trasmissibili, delle derrate alimentari, degli esami per accedere alle professioni mediche accademiche, della protezione contro le radiazioni ionizzanti e dell'assicurazione malattie.

452. Un'importante caratteristica di questo sistema federale è l'assenza di un'istanza centrale di regolazione del sistema sanitario. A livello nazionale, i compiti affidati alla Confederazione sono espletati da vari uffici. La maggior parte di essi sono subordinati al Dipartimento federale dell'interno (DFI). Anche a livello cantonale sono responsabili degli affari sanitari uno o più dipartimenti. Il coordinamento fra i cantoni è assicurato da un'istituzione appositamente creata dai cantoni stessi: la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della sanità pubblica. Per promuovere il coordinamento delle attività di tutti gli operatori attivi nel campo della promozione della salute (Confederazione, cantoni, istituzioni private) è stata creata nel 1989 una fondazione: la Fondazione svizzera per la promozione della salute.

453. Un'indagine condotta nel 1998 presso i cantoni per conoscere le strutture e le strategie adottate in materia di salute delle donne ha permesso di appurare quanto segue. In quasi la metà dei cantoni (43.5%) le donne non sono ancora menzionate in quanto categoria destinataria specifica di misure, decisioni o direttive in materia di politica sanitaria. Nei cantoni che indicano le donne in quanto categoria specifica, l'accento viene posto sulla prevenzione delle tossicodipendenze, la prevenzione dell'AIDS, le questioni inerenti alla sessualità e alla gravidanza, la prevenzione e la promozione della salute in generale. Solo in poco più di un terzo dei cantoni (36%) sono attivi servizi o persone con un incarico speciale di promuovere la salute delle donne. Fra questi vanno annoverati due uffici cantonali di promozione della salute, una direzione della sanità pubblica, una sezione cantonale per la gioventù la famiglia e la prevenzione, nonché un ufficio per le pari opportunità. Inoltre vengono ripetutamente menzionati soprattutto i servizi di prevenzione dell'AIDS, la consulenza sulle tossicodipendenze, il planning familiare, la consulenza per coppie e famiglie, una casa per le donne e una lega contro il cancro, che anch'essi svolgono questo tipo di compito.¹⁵⁰

454. Oltre alla Confederazione e ai cantoni esistono numerose organizzazioni, associazioni, federazioni e istituzioni che assumono anch'esse determinati compiti nel campo della salute femminile.

455. A livello nazionale sono stati finora sviluppati specificamente per le donne dei provvedimenti sui temi dell'AIDS e delle droghe. In seguito alla IV Conferenza mondiale dell'ONU sulle donne, tenutasi a Pechino nel 1995, e dopo la pubblicazione del rapporto sulla salute delle donne nel 1996 è apparsa chiaramente la necessità di compiere maggiori sforzi nel campo della salute femminile. L'Istituto di medicina sociale e preventiva dell'Università di Basilea ha perciò

¹⁴⁹ UN Doc E/1990/5/Add. 33

¹⁵⁰ Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel, Konzeptionelle Arbeiten zur Förderung der Gesundheit von Frauen, Basilea, 1999.

presentato nel gennaio 1999, su mandato dell'Ufficio federale della sanità pubblica, un piano di promozione della salute delle donne. Questo piano contempla sei settori tematici:

- salute sessuale e riproduttiva
- promozione della salute, prevenzione e modi di vivere
- qualità delle offerte
- priorità “donne anziane”
- priorità “donne socialmente svantaggiate”
- ricerca

456. Il piano propone di istituire un *servizio nazionale per la salute femminile* in seno all'Ufficio federale della sanità pubblica, il quale si trova attualmente in fase di realizzazione.

B.) Accesso delle donne ai servizi sanitari

Copertura nazionale in materia di servizi sanitari

457. La Svizzera dispone di un grande numero di ospedali, cliniche private e studi medici. Il numero delle mediche e dei medici che esercitano la professione è aumentato negli ultimi 20 anni del 99%; quasi la metà di essi lavorano in uno studio privato. Grazie all'alta densità di medici e ospedali, alle dimensioni ridotte del territorio nazionale e alle buone possibilità di trasporto offerte dai mezzi pubblici e individuali, la popolazione svizzera – sia femminile che maschile – può facilmente accedere alle cure medico-sanitarie. Dall'indagine sulla salute in Svizzera 1997 emerge tuttavia che, malgrado il loro stato di salute più precario, le persone dei ceti sociali inferiori registrano all'incirca altrettante visite mediche e degenze ospedaliere delle persone in condizioni agiate. Si constata inoltre che i ceti inferiori si sottopongono anche a un numero nettamente minore di visite dentistiche, che in Svizzera devono essere pagate di tasca propria.¹⁵¹

Accesso ai servizi sanitari specificamente femminili

Salute sessuale e riproduttiva

Pianificazione familiare

458. Per quanto riguarda la *pianificazione familiare*, la normativa federale¹⁵² obbliga i cantoni a creare dei consultori che possano dispensare una consulenza approfondita sulle questioni inerenti alla gravidanza. Le persone interessate hanno diritto a un aiuto e a una consulenza gratuiti. Presso i consultori in materia di pianificazione familiare e gravidanza ricevono informazioni sulle istituzioni private e pubbliche su cui possono fare affidamento nel portare a termine la gravidanza, sulle conseguenze sanitarie di un'interruzione della gravidanza e sulla prevenzione della gravidanza.

459. I contraccettivi sono facilmente reperibili in Svizzera e, rispetto a quanto accade in altri paesi, vengono anche largamente utilizzati. Il contraccettivo maggiormente utilizzato dalle donne dai 15 ai 34 anni è la pillola (43%), seguita dal preservativo (32%). Fra le donne dai 35 ai 49 anni sono nettamente più diffuse che fra le donne più giovani la sterilizzazione (28%) e la spirale (9%), mentre la pillola (14%) e il preservativo (15%) vengono impiegati più raramente. Fra le donne giovani l'impiego di contraccettivi è fortemente correlato al livello di formazione: fra le quindicenni

¹⁵¹ Ufficio federale di statistica, Indagine sulla salute in Svizzera. Salute e comportamenti nei confronti della salute in Svizzera 1997, Neuchâtel, 2000.

¹⁵² Legge federale del 9 ottobre 1981 sui consultori di gravidanza, RS 857.5.

che hanno rapporti sessuali solo il 56% delle apprendiste, ma ben il 100% delle scolare utilizzano un contraccettivo.¹⁵³

460. Le donne partoriscono oggi in età più avanzata delle loro madri e delle loro nonne. Nel gruppo d'età nato fra il 1945 e il 1949 la proporzione di donne che hanno partorito il primo figlio prima di compiere 20 anni era del 14%, in quello nato fra il 1970 e il 1974 è scesa al 3%. Le donne hanno oggi mediamente 28 anni alla nascita del primo figlio.

461. La consulenza sulle questioni inerenti alla salute sessuale è assicurata, oltre che dalle mediche e dai medici, soprattutto dai centri di pianificazione familiare e dai consultori cantonali sull'AIDS. Nelle scuole viene inoltre impartito di regola un insegnamento in materia di educazione sessuale. Il grado di approfondimento e la qualità di questo insegnamento variano da un cantone all'altro, ma è lecito presumere che la stragrande maggioranza delle allieve e degli allievi ricevano informazioni sulla sessualità.

462. Negli ultimi anni ci si è resi conto che le informazioni sulla salute sessuale e riproduttiva devono essere indirizzate in particolare anche alle donne straniere. Le straniere costituiscono infatti una buona parte delle donne in età riproduttiva (nel 1995 rappresentavano il 22% delle donne dai 15 ai 44 anni). L'Associazione svizzera per la pianificazione familiare e l'educazione sessuale (ASPFES/SVFS) ha elaborato nel 1999, in collaborazione con l'Ufficio federale della sanità pubblica, un opuscolo informativo in più lingue sulla salute sessuale e riproduttiva, indirizzato specificamente alle straniere. Il suo obiettivo è di agevolare a queste donne l'accesso alle istituzioni attive nel settore, di combinare la prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili, e in particolare dell'AIDS, con l'educazione sessuale, nonché di ridurre il numero delle gravidanze non desiderate e con esso il numero degli aborti.

Aborto

463. Le disposizioni del Codice penale svizzero (CP) relative all'*aborto* recano la data del 1942. Esse autorizzano l'*interruzione della gravidanza* solo se la vita della donna è in pericolo oppure se la prosecuzione della gravidanza può comportare per lei una menomazione grave e permanente (indicazione medica). A partire dagli anni Settanta sono stati compiuti senza alcun successo diversi sforzi per liberalizzare l'*interruzione della gravidanza*. Ciononostante si nota il prevalere di un'interpretazione sempre più liberale dell'indicazione medica. Oggi è raro che la perizia medica positiva necessaria per l'*aborto* venga rifiutata. Nel contempo, grazie ai contraccettivi moderni, il numero delle interruzioni della gravidanza è decisamente diminuito in Svizzera (da circa 17'000 nel 1966 a meno di 12'500 nel 1997). Le casse malati assumono i costi della perizia e dell'intervento. Sconosciuto rimane il numero degli interventi illegali, ma si presume che anch'essi siano notevolmente diminuiti.

464. In seguito a un'iniziativa parlamentare depositata nel 1993, che chiedeva la depenalizzazione degli aborti praticati nei primi mesi di gravidanza (soluzione dei termini), il Parlamento ha adottato il 23 marzo 2001 una nuova regolamentazione, che prevede i punti seguenti. L'*interruzione della gravidanza* rimane di principio punibile, ma è ora autorizzata a condizione che durante le prime 12 settimane di gravidanza la donna incinta che invoca di trovarsi in uno stato di necessità faccia per scritto domanda d'*interruzione della gravidanza* presso un medico abilitato all'esercizio della professione. Il medico, dal canto suo, deve avere un colloquio approfondito con la donna interessata, consigliarla e consegnarle un incarto contenente tutte le informazioni sui consultori, le possibilità di far adottare il figlio, e le organizzazioni e associazioni in grado di fornire un aiuto morale o materiale. La legge prevede anche delle norme di carattere amministrativo, quali la designazione da parte dei cantoni degli studi medici e ospedali che effettueranno le interruzioni delle gravidanze. Il medico che ha eseguito un'*interruzione della gravidanza* ha l'obbligo di

¹⁵³ Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica, Rapport sur la santé des femmes en Suisse, risp. Schweizerischer Frauengesundheitsbericht, Berna, 1996.

informare a scopi statistici l'autorità competente. Queste nuove disposizioni del codice penale in materia di interruzione della gravidanza sottostanno al referendum facoltativo. Se il referendum dovesse riuscire, la loro entrata in vigore dipenderà dall'esito di una votazione popolare.

465. Il popolo e i cantoni dovranno inoltre pronunciarsi su un'iniziativa popolare federale intitolata "per madre e bambino – per la protezione del bambino non ancora nato e per l'aiuto a sua madre in stato di bisogno", la quale chiede l'introduzione di una norma costituzionale che vieti l'aborto.

466. Complessivamente, circa l'8 ‰ delle donne dai 15 ai 44 anni che vivono in Svizzera si sottopongono ogni anno a un'interruzione della gravidanza. Per le straniere la proporzione è stimata al 18‰, mentre per le svizzere al 5.3‰. Ciò significa che le straniere abortiscono tre volte tanto quanto le svizzere.

467. Nel luglio 1999 è stata autorizzata in Svizzera la vendita della pillola abortiva RU 486/Mifegyne. Con decisione del 20 gennaio 2000, il Tribunale federale non è entrato nel merito di un ricorso degli ambienti antiaboristi contro la sua registrazione. Il farmaco è stato dichiarato rimborsabile da parte delle casse malati a partire dal 1° dicembre 2000. La consegna della pillola abortiva è sottoposta a precise condizioni: può essere effettuata solo in cliniche e centri di trattamento che eseguono anche delle interruzioni della gravidanza e che dispongono di un servizio di pronto soccorso.

Gravidanze indesiderate

468. Riguardo alle *gravidanze indesiderate* sono disponibili dati solo per quanto concerne le giovani donne. Dal 3 all'8% delle giovani sessualmente attive dai 15 ai 19 anni sono rimaste incinte senza averlo voluto. L'80% di queste gravidanze sono state interrotte.¹⁵⁴

Gravidanza e maternità

469. Il tasso di mortalità delle madri è bassissimo in Svizzera (fra 1 e 8 morti circa su 100'000 nati vivi). Anche i tassi di mortalità perinatale (3-4‰) e di mortalità dei lattanti (5-6‰) sono molto bassi in Svizzera nel confronto internazionale.

470. Il numero delle visite mediche durante la gravidanza è relativamente basso, ossia di 4.1 visite per gravidanza. Le donne giovani si recano più spesso dal medico o dalla medica di quelle più anziane (in merito all'assunzione dei costi da parte dell'assicurazione obbligatoria per le cure medico-sanitarie v. n. 402).

Allattamento

471. Il 92% delle madri incominciano con l'allattamento al seno dopo la nascita. Dopo tre mesi i tre quarti di loro allattano ancora (il 62% a titolo esclusivo). Dopo sei mesi a farlo è ancora il 41%, l'11% a titolo esclusivo. Negli ultimi anni si è registrato un risveglio dell'interesse per l'allattamento al seno e le madri vengono preparate meglio alla sua pratica, cosicché da allora anche il numero delle madri che allattano è fortemente aumentato.

472. Un gruppo di lavoro del Comitato svizzero per l'UNICEF si sforza dal 1992 di promuovere l'allattamento al seno in Svizzera. La Fondazione svizzera per la promozione dell'allattamento al seno, fondata nell'estate del 2000, ha il compito di potenziare questi sforzi tramite una collaborazione interdisciplinare.

¹⁵⁴ Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica, Rapport sur la santé des femmes en Suisse, risp. Schweizerischer Frauengesundheitsbericht, Berna, 1996.

C.) Diritti della paziente

473. Nel corso degli ultimi due decenni le donne hanno continuato ad attirare l'attenzione sulla necessità di considerare maggiormente i bisogni delle pazienti. La Patientenstelle di Zurigo è la più vecchia organizzazione di pazienti in Svizzera. Il suo scopo è di rafforzare la posizione delle/dei pazienti nel settore sanitario mediante informazioni, consulenze, scambio di esperienze e aiutando ad aiutarsi. Dalle esperienze della Patientenstelle emerge che le mediche e i medici tendono a ricondurre i disturbi delle donne a fattori emozionali e psicosomatici, mentre agli stessi disturbi degli uomini danno spiegazioni di carattere prevalentemente medico.¹⁵⁵ Taluni esami e trattamenti sono inoltre eseguiti più tardi per le donne che per gli uomini (p. es. in caso di infarto acuto del miocardio, asma).¹⁵⁶

474. L'estrazione sociale e l'origine culturale delle donne influenza il loro accesso alla prevenzione sanitaria. Le straniere si sottopongono più tardi e meno regolarmente agli esami profilattici. Gli studi effettuati sul tema migrazione e salute hanno dimostrato che, a causa delle barriere comunicative (culturali, linguistiche e sociali), le donne e gli uomini stranieri accedono con minore facilità alle prestazioni dei servizi sanitari. Ciò spiega in parte la maggiore precarietà dello stato di salute delle straniere e degli stranieri. Esistono tuttora anche delle differenze regionali, in particolare riguardo all'accesso ai servizi di pianificazione familiare. Le offerte che si rivolgono specificamente alle donne rappresentano l'eccezione. Il lavoro di adattamento della forma e dei contenuti, nonché delle modalità di diffusione delle informazioni ai vari gruppi destinatari femminili è solo agli inizi. L'obiettivo deve essere quello di informare possibilmente bene le donne affinché allarghino le loro competenze e siano in grado di prendere decisioni in modo autonomo.

475. L'importanza del sesso nel rapporto tra paziente e medico/medica è stato oggetto di analisi solo negli ultimi anni. Il sesso della/dello specialista in medicina svolge un ruolo essenziale per esempio all'atto di decidere se sia o no il caso di effettuare l'ablazione di un organo sessuale: le mediche sono di regola più reticenti dei medici di fronte a un'isterectomia. Anche se la presenza femminile in seno al personale del settore sanitario è generalmente elevata, fra le mediche e i medici professionalmente attivi è solo del 28.4% e nei settori particolarmente rilevanti per le donne, quali la ginecologia e l'ostetricia, è solo del 26%.¹⁵⁷

D.) Trattamento medico delle donne vittime della violenza

476. La violenza contro le donne rappresenta anche in Svizzera un fenomeno assai diffuso, ma poco studiato (v. in merito n. 87 e segg.). E anche sulle conseguenze di questa violenza esistono per ora in Svizzera ben poche conoscenze.

477. La legge sull'aiuto alle vittime di reati (LAV; v. n. 107 e segg.) obbliga i cantoni a gestire dei consultori per le vittime della violenza fisica, psichica e/o sessuale. Da qualche tempo alcuni ospedali offrono consulenza e assistenza specialistica in campo medico e psicologico alle donne vittime di uno stupro e ai minori vittime dello sfruttamento sessuale. Dalle indagini emerge tuttavia che le donne vittime della violenza non si rivolgono sempre alle strutture sanitarie specializzate, cosicché spesso non vengono trattate in modo adeguato. Inoltre succede spesso che la violenza non venga affatto riconosciuta come la causa delle lesioni o dei disturbi, cosicché è più difficile assicurare un trattamento o un aiuto adeguato alle persone interessate. È dunque necessario affrontare con urgenza in modo approfondito il tema della violenza contro le donne nell'ambito della formazione e del perfezionamento professionale del personale sanitario.

¹⁵⁵ Cfr. Rosmarie Battaglia, Kaum wahrgenommen: Die Bedürfnisse der Patientinnen, in: Olympe, quaderno 10, 1999.

¹⁵⁶ Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Basel, Konzeptionelle Arbeiten zur Förderung der Gesundheit von Frauen, Basilea, 1999, p. 21.

¹⁵⁷ Statistica medica FMH 1999, Bollettino dei medici svizzeri, n. 16, 2000.

E.) Virus HIV/AIDS: prevenzione e trattamento

478. All'inizio del 1999 è stato lanciato il nuovo programma nazionale contro l'HIV e l'AIDS 1999-2003. Per conseguire effetti duraturi prevede in particolare lo sviluppo di offerte speciali di prevenzione per le categorie di persone più minacciate. Fra queste ultime rientrano le/gli adolescenti e le giovani e i giovani adulti che hanno contatti con il mondo della droga o della prostituzione, nonché determinate categorie di donne straniere.

479. Il numero di casi d'infezione da HIV e di casi di AIDS in Svizzera (fino a fine 1999) era:

La proporzione di donne fra i nuovi casi di contagio era nel 1999 del 35.6%, con tendenza alla progressione.

480. La percentuale di donne e uomini stranieri affetti da un'AIDS dichiarata sta pure aumentando, soprattutto fra le persone originarie dell'Africa subsahariana. La stessa considerazione vale per i casi di contagio da HIV. Fra le donne sieropositive questa tendenza è ancora più accentuata. La proporzione di straniere è passata dal 31% nel 1994 al 53.2% nel 1998 e le donne originarie di paesi subsahariani rappresentano il gruppo più consistente, dato che il 37.3% dei nuovi casi di contagio interessano proprio le donne di questa regione.

HIV/AIDS e gravidanza

481. Un trattamento antiretrovirale somministrato prima, durante e dopo il parto consente, in combinazione con un parto cesareo, di ridurre del 70% circa il rischio che la madre contagi il nascituro con il virus HIV al momento del parto.¹⁵⁸

Prevenzione dell'HIV/AIDS per le donne

482. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha realizzato dal 1994 al 1998 un programma d'azione nazionale dal titolo "Salute femminile e prevenzione dell'AIDS". Le esperienze derivate da questo programma confluiranno nello sviluppo di un piano articolato di promozione della salute femminile in Svizzera.

483. In 12 regioni della Svizzera sono attivi specialisti e specialiste in materia di prevenzione dell'AIDS che si occupano in particolare delle prostitute. L'Aiuto AIDS Svizzera ha creato, in collaborazione con membri regionali e organizzazioni partner, una rete nazionale di specialisti e specialiste della prevenzione dell'AIDS fra le prostitute. Per le prostitute straniere si sono anzitutto dovuti sviluppare degli strumenti di comunicazione adeguati (lingue straniere, adattamento al diverso livello di conoscenze ecc.). 30 mediatrici di diversa origine culturale forniscono alle prostitute informazioni sul virus HIV e l'AIDS. Queste mediatrici, che talvolta sono esse stesse delle ex prostitute, ricevono una speciale formazione per questo difficile compito e sono costantemente in contatto con una supervisora.

484. Per raggiungere le/i richiedenti l'asilo, il Servizio migrazione dell'UFSP sta attualmente elaborando uno strumento didattico per aiutare il personale dei centri di accoglienza dei rifugiati a organizzare degli incontri di informazione sulla prevenzione dell'AIDS. Una particolare attenzione viene ora riservata a un approccio sessospecifico, poiché si è constatato che taluni gruppi di straniere non potevano essere raggiunti proponendo incontri aperti a tutti indistintamente, visto che questi venivano frequentati solo dagli uomini. L'Ufficio federale della sanità pubblica realizzerà nel 2001 un programma specifico di prevenzione dell'HIV/AIDS per le donne provenienti dall'Africa subsahariana.

¹⁵⁸ Bulletin de l'OFSP/BAG Bulletin 44/98, p. 10 e segg.

F.) Tossicodipendenze

Droghe illegali

485. Preoccupato di fronte all'inasprimento del problema delle tossicomanie, il Consiglio federale ha deciso nel 1991 di intensificare il suo impegno in questo settore. La strategia adottata per la lotta contro gli effetti nocivi del consumo di stupefacenti si basa su quattro pilastri: prevenzione, terapia, riduzione del rischio e aiuto alla sopravvivenza, repressione.

486. Dato che le conoscenze sul consumo di stupefacenti da parte delle donne sono carenti, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha commissionato uno studio per elaborare le basi concettuali in vista di mettere a punto speciali strategie d'intervento presso le consumatrici di droghe illegali.¹⁵⁹ L'UFSP ha inoltre pubblicato nel 1998 un catalogo di argomenti per le misure speciali in favore delle donne nella lotta contro il consumo di stupefacenti. Esso è destinato ai membri delle autorità e agli organi direttivi, nonché alle specialiste e agli specialisti e al mondo politico interessato.

487. Ora si tratta di mettere in pratica queste nuove cognizioni teoriche. L'offerta di aiuto ai/alle tossicodipendenti, soprattutto nelle istituzioni che accolgono entrambi i sessi, deve essere concepita in modo da offrire un aiuto ottimale alle donne interessate. Per questo è necessario sensibilizzare le persone che ai diversi livelli hanno facoltà decisionali, formare mediatrici e mediatori, offrire consulenza ai gruppi che realizzano progetti e proporre una documentazione professionale sul lavoro con le donne tossicodipendenti. L'UFSP pubblicherà prossimamente un opuscolo dal titolo "Frauengerecht", che non solo presenterà argomenti in favore di offerte terapeutiche idonee alle donne, ma conterrà anche una guida pratica.

Consumo di tabacco

488. Considerato l'elevato numero di fumatrici e fumatori (2 milioni), l'elevato numero di decessi riconducibile al consumo di tabacco (oltre 8'000 all'anno), nonché il forte aumento di quest'ultimo registrato fra le donne e la gioventù, il tabagismo rappresenta uno dei maggiori problemi di salute pubblica in Svizzera. Secondo i dati forniti dall'Indagine sulla salute in Svizzera 1997, rispetto al 1992 il numero dei giovani fumatori (dai 15 ai 24 anni) è salito dal 31% al 43%. Fra le donne della stessa classe di età la proporzione di fumatrici è aumentata dal 26 al 41%.

489. Nell'ambito del pacchetto di provvedimenti "Tabacco", deciso dal Consiglio federale nel 1995, sono state sviluppate diverse misure preventive, le quali non hanno tuttavia potuto contrastare l'evoluzione del tabagismo tra le donne e la gioventù. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha perciò elaborato un nuovo programma nazionale di prevenzione per il periodo 2001-2005, considerando le carenze, risp. i punti deboli del precedente pacchetto di misure.

490. I provvedimenti generali adottati in campo sanitario – quali gli aumenti del prezzo del tabacco, le limitazioni imposte alla pubblicità, la promozione dell'astensione dal consumo di tabacco e i padrinati – conseguono gli stessi effetti sia tra le donne che tra gli uomini. Per quanto concerne l'informazione è tuttavia più indicato un approccio sessospecifico. L'UFSP ha realizzato vari progetti in questo senso.

Consumo di bevande alcoliche

491. Nella maggior parte delle società gli uomini consumano bevande alcoliche in maggiori quantità e con maggiore frequenza rispetto alle donne. In Svizzera i tre quarti delle persone che consumano quotidianamente degli alcolici sono uomini. Le donne che non ne consumano mai o quasi mai sono due volte più numerose degli uomini. Se le donne svolgono delle mansioni che per

¹⁵⁹ Marie-Louise Ernst, Isabelle Rottenmanner, Christine Spreyermann, Frauen-Süchte-Perspektiven, Berna, 1995.

tradizione sono riservate piuttosto agli uomini, il loro consumo di alcolici aumenta in modo sensibile. Ciononostante, a parità di status professionale, le donne ne consumano meno degli uomini.¹⁶⁰ Alcune indagini rilevano un aumento del consumo di bevande alcoliche fra le ragazze e le giovani donne: nel 1986 il 6% delle ragazze dagli 11 ai 15 anni affermava di ubriacarsi almeno tre volte la settimana; nel 1998 la loro quota era salita al 12%. La campagna nazionale di prevenzione “Che ci cavi?”, condotta dall’Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) insieme con la Regia federale degli alcool (RFA) e l’Istituto svizzero di prevenzione dell’alcolismo e altre tossicomanie (ISPA), si prefigge di ridurre il consumo di alcolici. Nell’ambito del programma è oggetto di analisi anche l’efficacia delle misure sessospecifiche (in relazione a temi quali la gravidanza, il diverso metabolismo, il rischio del cancro del seno). Il problema del consumo di bevande alcoliche durante la gravidanza era già stato toccato nell’ambito di vari progetti. Anche per quanto concerne la terapia delle persone alcolizzate – che rientra principalmente nelle competenze dei cantoni e dei comuni – si considerano le esigenze specifiche delle donne. Va per esempio ricordato che le donne abbinano spesso l’alcolismo a una farmacodipendenza.

492. Secondo le statistiche, i tre quarti delle persone trattate per alcolismo o tossicodipendenza sono uomini. Le donne, invece, rappresentano l’80% delle persone che si rivolgono a un consultorio a causa di un problema familiare dovuto a una tossicomania.¹⁶¹

493. Le donne assumono nettamente più sonniferi, più tranquillanti, analgesici, medicinali contro i reumatismi, nonché stimolanti degli uomini. Un’indagine specifica ha mostrato che il 15.3% delle donne consumano una di queste sostanze almeno una volta al giorno, mentre gli uomini lo fanno solo in ragione del 9.5%.

G.) Mortalità e morbilità¹⁶²

494. Nel 1997 la speranza di vita in Svizzera era di 76.2 anni per gli uomini e 82.3 anni per le donne. Nel corso degli ultimi anni il tasso di mortalità è diminuito in maniera più sensibile per le donne che per gli uomini, facendo così aumentare il divario fra i sessi. Le ragioni vanno ricercate soprattutto nel fatto che gli uomini muoiono più frequentemente delle donne prima di aver raggiunto i 70 anni a causa di infortuni, suicidi, ferite, tumori polmonari maligni e cirrosi epatiche.

495. In Svizzera, come nel resto dell’Europa, le principali cause di morte sono per entrambi i sessi le malattie cardiovascolari e il cancro. Le donne muoiono tuttavia meno frequentemente degli uomini in seguito a malattie cardiovascolari. Le forme di cancro più letali per le donne sono il cancro del seno e il cancro polmonare. Per gli uomini sono il cancro polmonare, della prostata e del colon. In Svizzera, le donne colpite da un cancro muoiono meno spesso degli uomini.

496. Il cancro come causa di morte, numero di decessi per 100’000 persone, secondo il sesso e il tipo di cancro, 1997.

¹⁶⁰ Istituto svizzero di prevenzione dell’alcolismo e altre tossicomanie (ISPA), Alcool, tabac et drogues illicites en Suisse de 1994-1996, risp. Alkohol, Tabak und illegale Drogen in der Schweiz 1994-1996, Losanna, 1997.

¹⁶¹ Ufficio federale di statistica, Prises en charge ambulatoires des problèmes de dépendance en 1997. Statistique du traitement et de l’assistance ambulatoire dans le domaine de l’alcool et de la drogue (SAMBAD), risp. Ambulante Suchtberatung 1997, Statistik der ambulanten Behandlung und Betreuung im Alkohol- und Drogenbereich, Neuchâtel, 1999.

¹⁶² Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000/ Annuaire statistique de la Suisse 2000.

The image shows a large, empty table structure. It consists of a vertical line on the right side and a horizontal line at the bottom, forming a large rectangular frame. The interior of the frame is completely blank, with no text or data present.

497. Secondo l'Indagine sulla salute in Svizzera 1992/93, le donne effettuano con maggiore regolarità degli uomini la prevenzione del cancro: dal 60 al 77% delle donne fra i 25 e i 64 anni si sottopongono agli esami di diagnosi precoce (in particolare agli esami ginecologici), mentre solo un quarto degli uomini fino ai 55 anni fa altrettanto (solo dopo i 65 anni la percentuale degli uomini supera quella delle donne).¹⁶³

498. Un programma nazionale di prevenzione vuole lottare contro il cancro dei polmoni, della pelle e del seno; e prossimamente verrà lanciato un programma di lotta contro il cancro del colon.

Cancro del seno

499. L'Indagine sulla salute in Svizzera 1997 ha rivelato che, a livello nazionale, il 91% delle donne oltre i 20 anni si sono sottoposte a degli esami del seno (mediante palpazione). Per il 68% delle donne questo esame era stato effettuato meno di un anno prima dell'inchiesta. La frequenza di questi esami diminuisce tuttavia con l'avanzare dell'età delle donne: essa era infatti (sempre nei 12 mesi precedenti l'inchiesta) del 61% per le donne dai 35 ai 49 anni, del 53% per quelle dai 50 ai 64 anni, e solo del 37% per quelle dai 65 ai 74 anni – e questo in ordine contrario rispetto all'incidenza dei nuovi casi di cancro del seno, la quale aumenta con il progredire dell'età. A livello nazionale il 35% delle donne di oltre 20 anni affermano di essersi sottoposte a una mammografia. La frequenza di questo esame è più elevata per le donne dai 50 ai 69 anni, dato che corrisponde al 56%, ma nella media svizzera solo il 28% delle donne di questa classe di età indicano di essersi sottoposte a una mammografia negli ultimi due anni.

500. Nel 1996 l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e la Lega svizzera contro il cancro hanno deciso, dando seguito a una raccomandazione dell'OMS, di lanciare una campagna di lotta contro il cancro del seno. Un gruppo di lavoro con specialiste e specialisti in materia di ricerca e di prevenzione del cancro ha ricevuto il mandato di sviluppare delle strategie a lungo termine per ridurre l'incidenza del cancro del seno e i decessi dovuti a questo tipo di cancro, migliorare la qualità della vita delle pazienti, e fare in modo che tutte le donne possano fruire delle misure preventive e terapeutiche.¹⁶⁴ Stando alle relative raccomandazioni, ogni donna dovrebbe potersi sottoporre una volta all'anno a un esame medico del seno ed effettuare regolarmente gli autoesami. Le cascate malati si fanno carico di una mammografia all'anno se fra i parenti stretti è insorto il

¹⁶³ Astrid Stuckelberger, François Höpflinger: Viellissement différentiel: hommes et femmes, Zurigo, 1996.

¹⁶⁴ Ufficio federale di statistica/Lega svizzera contro il cancro, Cancer du sein. Connaître et agir, risp. Brustkrebs – Fakten und Handlungsbedarf, Programma nazionale di lotta contro il cancro, Berna, 1996

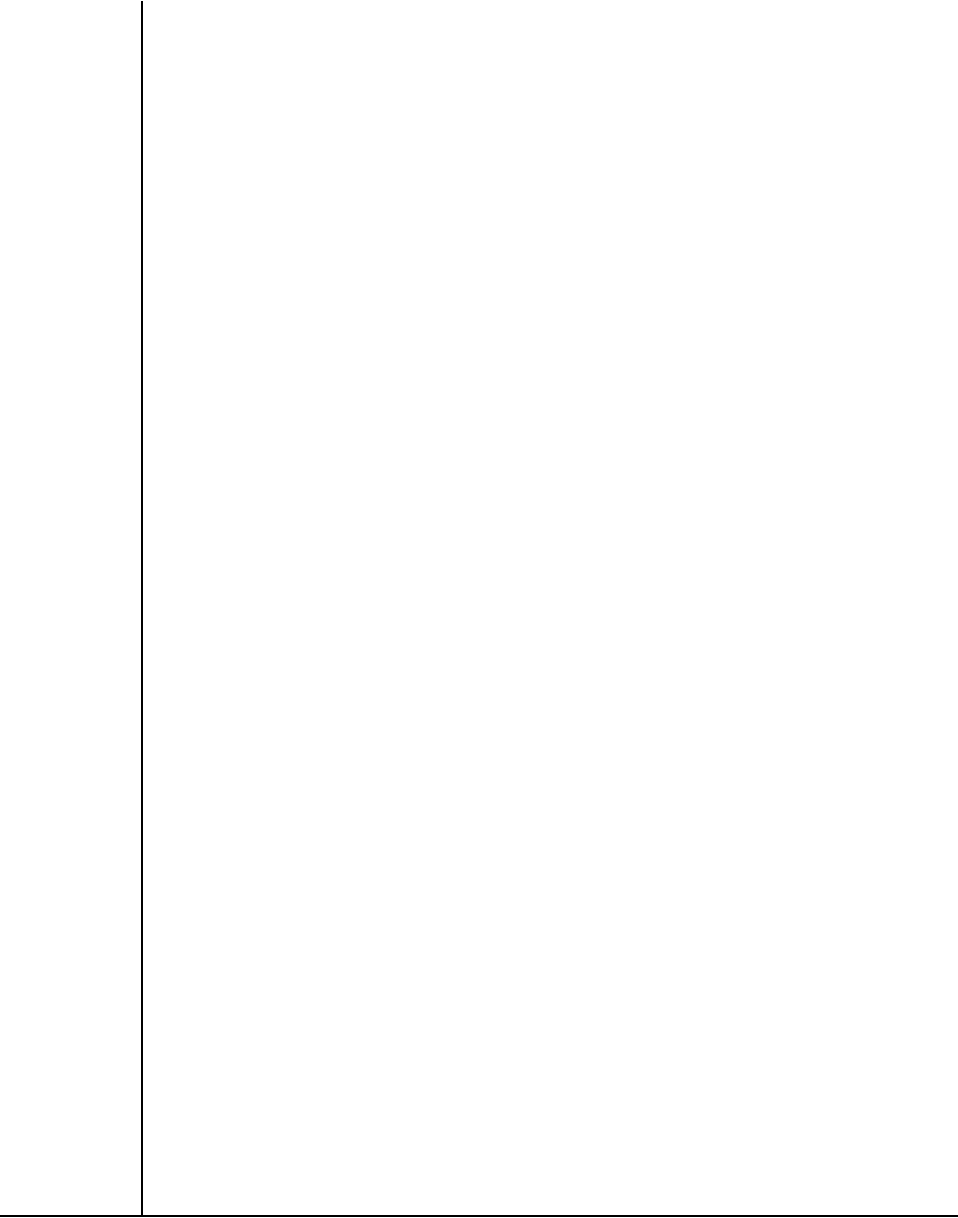
cancro del seno, e di una ogni due anni per le donne oltre i 50 anni di età. Attualmente sono in corso degli sforzi per promuovere in tutto il paese la diagnosi precoce tramite la mammografia.

Cancro dell'utero

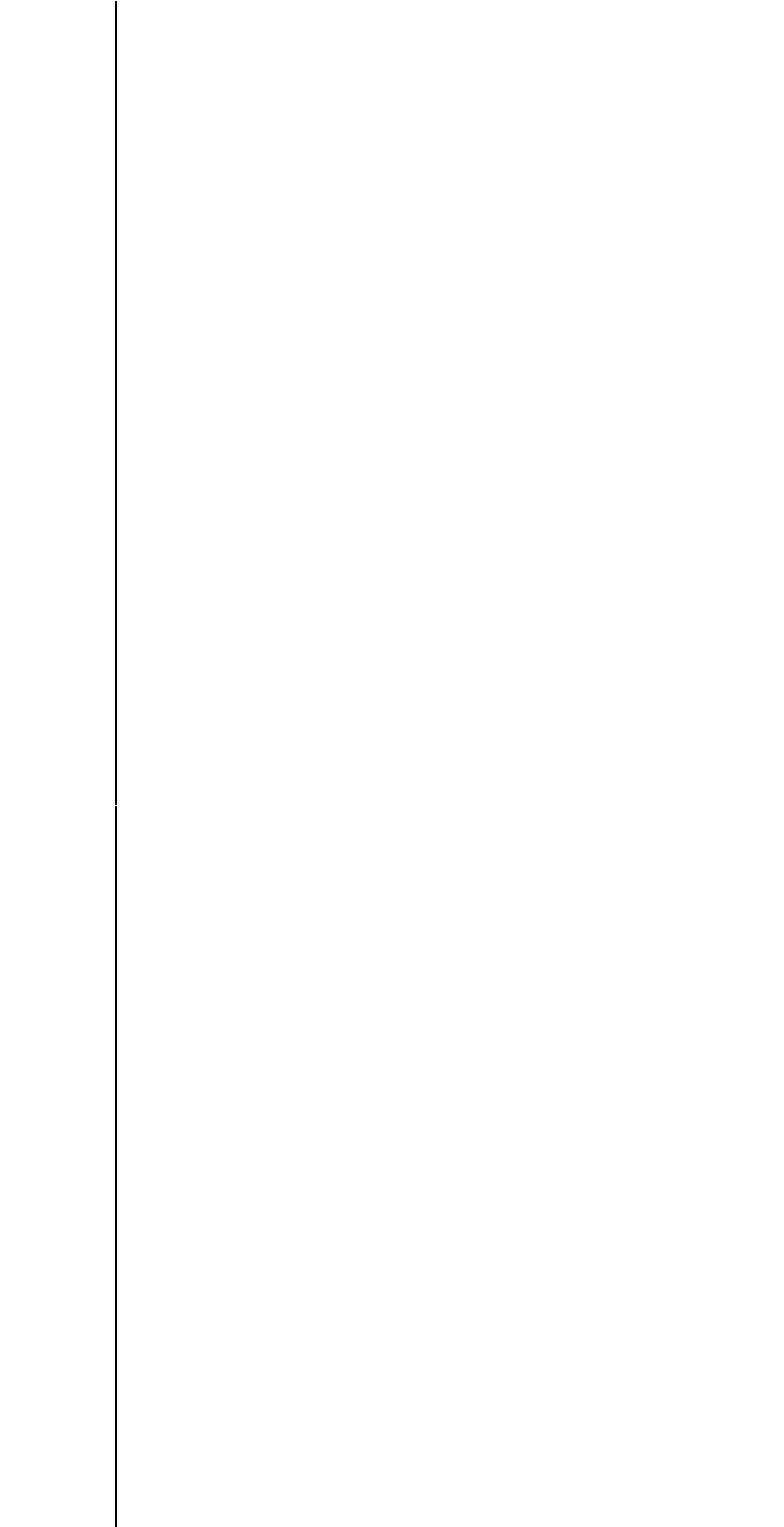
501. In Svizzera contraggono ogni anno un cancro all'utero circa 11 donne su 100'000. L'81% delle donne affermano di essersi sottoposte a uno striscio del collo dell'utero. Questo esame è stato effettuato sulle donne giovani in tempi più recenti (di regola oltre 4 anni prima) che sulle donne anziane. Benché le donne più anziane siano più facilmente colpite dal cancro del collo dell'utero, esse si sottopongono manifestamente con minore frequenza a uno striscio. In base alla nuova legge sull'assicurazione malattie del 1996, le casse malati sono tenute a pagare ogni tre anni un esame ginecologico preventivo.

Ulteriori cause frequenti di decesso

502. Affezioni cardiovascolari: numero di decessi per 100'000 persone, secondo il sesso, 1996

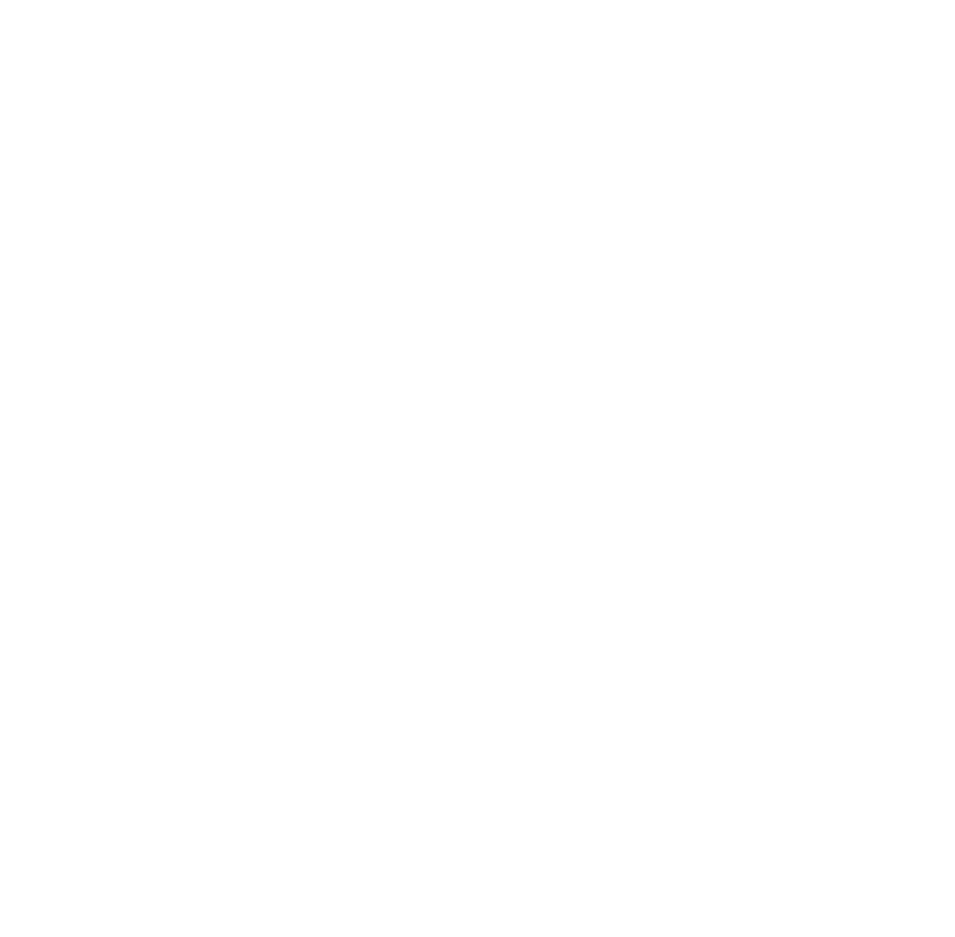






503. Le malattie cardiovascolari sono ancora mal diagnosticate presso le donne, e ciò nonostante che rappresentino la principale causa di decesso. Le donne sono però colpite da questo tipo di affezioni da 10 a 20 anni dopo gli uomini, dato che fino alla menopausa sono protette dagli estrogeni e grazie al fatto che il loro comportamento esplica un effetto preventivo: fumano meno, soffrono meno di sovrappeso e bevono meno alcolici. Per rendere attente le donne ai pericoli di queste malattie, la Fondazione svizzera di cardiologia ha lanciato nel 1998 e nel 1999 una campagna intitolata “Donna & cuore”.

504. Infortuni e ferimenti: numero di decessi su 100'000 persone secondo il sesso, 1996





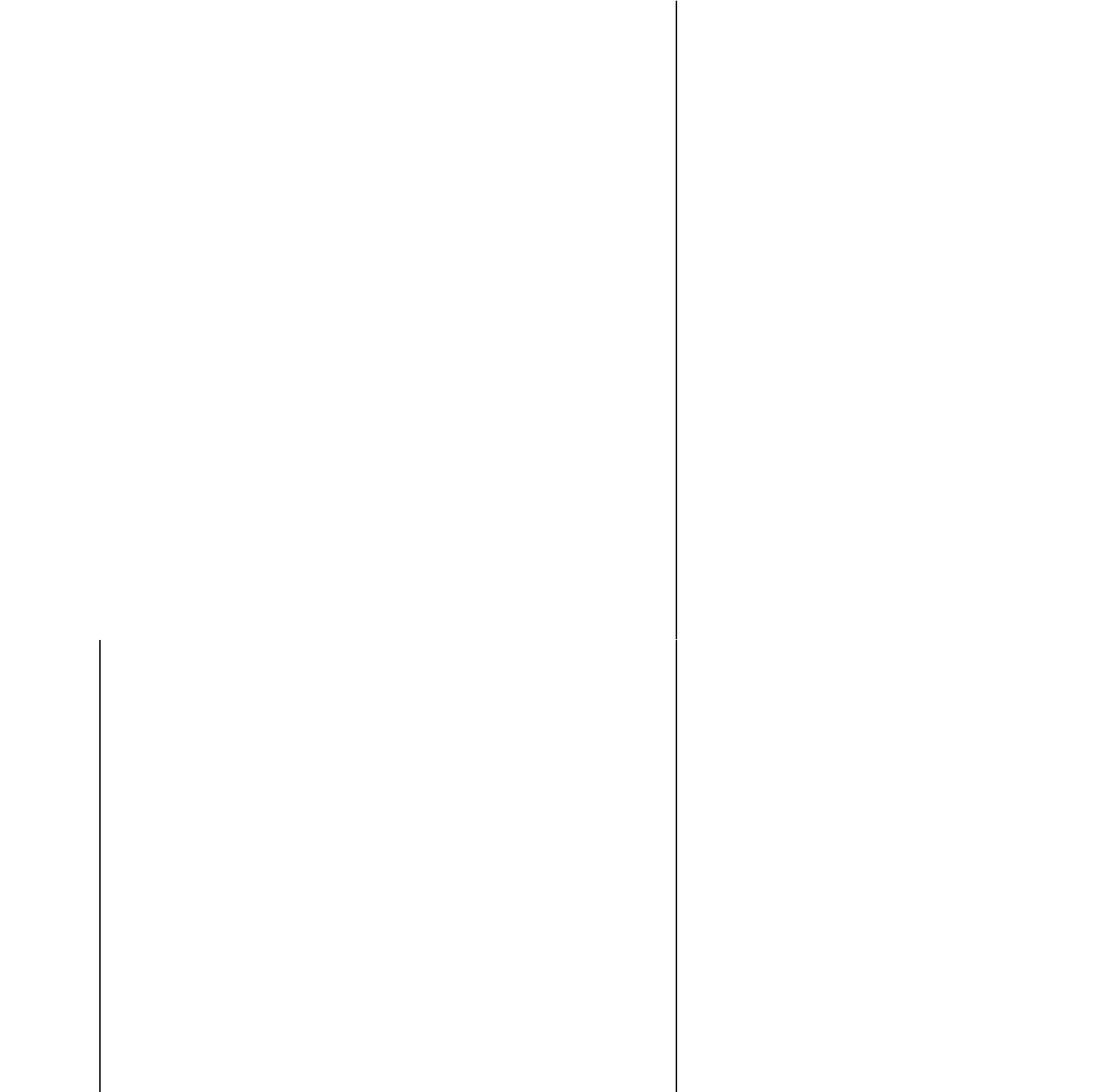
505. Le differenze che si riscontrano tra i sessi riguardo al rischio di infortuni e al suicidio spiegano oltre la metà della differenza di mortalità tra i sessi prima dei 70 anni. Gli uomini vivono in modo decisamente più pericoloso delle donne: lavorano in professioni più pericolose e si assumono maggiori rischi nella circolazione stradale. Il loro tasso di suicidi è nettamente superiore a quello delle donne in tutti i gruppi di età. Benché negli ultimi decenni il numero degli infortuni sia diminuito e quello dei suicidi sia aumentato, le differenze fra i sessi sono rimaste pressoché immutate.

*Salute soggettiva*¹⁶⁵

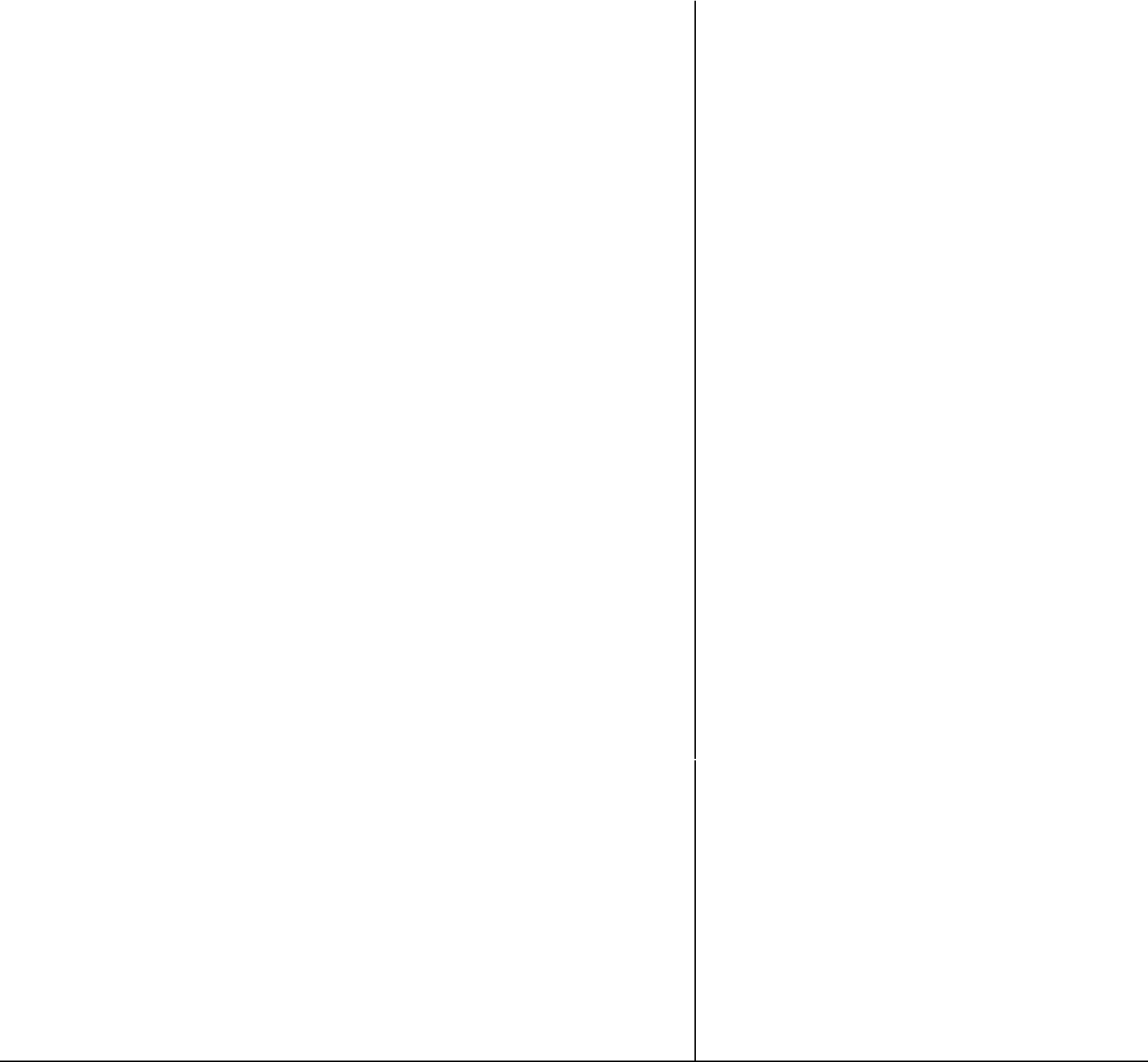
506. Se si interrogano le persone sul loro stato di salute se ne trae l'impressione che le donne stiano peggio degli uomini. Rispetto a questi ultimi, esse giudicano generalmente meno buono il loro stato di salute. Stando alle loro stesse affermazioni, le donne soffrono più spesso di taluni disturbi fisici e temono maggiormente la malattia degli uomini (33.5% contro 24.3%). L'Indagine svizzera sulla salute 1997 ha fornito per vari indicatori sanitari la prova che le donne appartenenti agli strati sociali svantaggiati godono di una salute meno buona degli uomini dello stesso ambiente sociale.

507. Le 4 principali affezioni, secondo il sesso, 1997

¹⁶⁵ Indagine sulla salute in Svizzera 1997, Primi risultati, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel, 1998.



--	--



H.) Categorie particolarmente svantaggiate

Trattamento e assistenza alle donne traumatizzate provenienti da regioni in conflitto

508. Di questa problematica si occupa in Svizzera il Centro terapeutico della Croce Rossa per le vittime della tortura, con sede a Berna. Il Centro è sussidiato dalla Confederazione e si indirizza alle donne e agli uomini che, a causa della guerra o della tortura, hanno subito pesanti violenze e presentano di conseguenza sintomi fisici, psichici, psicosomatici e/o sociali. Secondo le disposizioni federali che reggono la concessione di sussidi, per poter fruire dell'aiuto del Centro essi devono tuttavia possedere un permesso di dimora in Svizzera. Le persone la cui domanda di asilo è pendente vengono inserite solo eccezionalmente nella lista di attesa. Il Centro propone in particolare psicoterapia individuale e terapia familiare.

509. Dato che il Centro non può trattare tutte le vittime della violenza e della tortura che necessitano di aiuto, è stato creato un servizio di coordinamento che informa le vittime stesse, gli operatori, le organizzazioni e le istituzioni sulle specialiste e gli specialisti in grado di fornire aiuto soprattutto in caso di crisi. Nell'ambito di un mandato al quale partecipa anche l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), Caritas Svizzera ha creato nel 2000 nella regione della Svizzera orientale una sezione specializzata "Migrazione e salute", la quale opera pure come mediatrice per le migranti e i migranti traumatizzati.

Donne straniere

510. Le straniere e gli stranieri, le/i richiedenti l'asilo, nonché le profughe e i profughi sono, al pari delle cittadine e dei cittadini svizzeri, assoggettati all'assicurazione malattie obbligatoria. Le donne e gli uomini hanno diritto alle stesse prestazioni medico-sanitarie. Le persone richiedenti l'asilo, le persone ammesse a titolo provvisorio e le persone bisognose di protezione prive di un permesso di dimora vengono assicurate presso delle casse malati riconosciute, ma la scelta dell'assicuratore e del fornitore di prestazioni è limitata. Le profughe e i profughi, nonché le persone bisognose di protezione aventi un permesso di dimora sono equiparati alle cittadine e ai cittadini svizzeri.

511. Come è già stato menzionato, per le straniere può essere difficile accedere concretamente alle offerte del settore sanitario. Per superare tali difficoltà necessitano di una presa a carico particolare, che comporti per esempio una traduzione professionale e una mediazione culturale. L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha affidato a un'istituzione esterna

all'Amministrazione federale il mandato di elaborare degli standard di formazione e di qualità per l'interpretariato in campo sanitario e di gestire un centro di coordinamento. È inoltre necessario studiare in maniera più approfondita le differenze che sussistono a dipendenza del sesso fra le varie categorie della popolazione straniera per quanto concerne l'accesso ai servizi sanitari.

512. Il Servizio migrazione dell'UFSP sta elaborando in collaborazione con altri servizi interessati della Confederazione una strategia nel settore salute e migrazione per il periodo 2001-2005, con la quale intende eliminare le discriminazioni nei confronti delle straniere e promuovere la parità fra i sessi.

Donne anziane

513. In Svizzera le donne vivono più a lungo degli uomini, ma nella vecchiaia il loro stato di salute è tendenzialmente peggiore. Secondo uno studio esperito nell'ambito del Programma nazionale di ricerca 32 sulla vecchiaia¹⁶⁶, le donne anziane giudicano la loro salute peggiore di quanto non facciano gli uomini della stessa età. Si sottopongono più spesso a una visita medica e assumono più medicinali, segnatamente più sonniferi e sedativi. Inversamente, anche in età avanzata, le donne prestano più attenzione alla loro salute degli uomini: sono meno spesso in sovrappeso, fumano meno e consumano meno alcolici. Fra le donne anziane le malattie gravi sono d'altronde meno frequenti. Per contro, le malattie croniche non mortali, come il diabete, l'artrite, i reumatismi e l'osteoporosi sono più frequenti presso le donne. Queste affezioni croniche determinano non di rado delle invalidità. Per questa ragione, ma anche a causa della maggiore longevità, le donne sono più colpite degli uomini dalle invalidità e necessitano di più cure. Inoltre, anche i disturbi della memoria, quali la demenza senile e l'alzheimer, colpiscono maggiormente le donne soprattutto perché vivono più a lungo.

514. Oltre ai processi di invecchiamento biologico e allo stile di vita, altri fattori determinano lo stato di salute delle donne anziane. Molte donne coniugate si occupano del loro compagno bisognoso di cure, evitandone o differendone il ricovero in una casa per anziani. Inversamente, le donne anziane che vivono sole sono più autonome e conservano più a lungo dei coetanei la capacità di governare la casa senza aiuti esterni. Data la diversa speranza di vita dei sessi, la vedovanza colpisce molto più spesso le donne degli uomini. La perdita del compagno di vita comporta non di rado dei disturbi che riguardano la salute. Inoltre, le rendite delle donne anziane (in particolare se nubili) sono spesso insufficienti, cosicché esse dipendono dalle prestazioni complementari dell'AVS. Le risorse finanziarie condizionano soprattutto la situazione abitativa e lo stile di vita, fattori che a loro volta si ripercuotono sullo stato di salute soggettivo e oggettivo. Infine, molte donne nubili in età assai avanzata vivono in maniera alquanto isolata, non disponendo di una rete di supporto sufficientemente estesa da offrire loro sicurezza anche qualora sorgessero problemi di salute. Le migranti anziane che vivono da tempo in Svizzera, che hanno qui il fulcro della loro vita familiare e che per questo non intendono rientrare nei paesi di origine, soffrono frequentemente di disturbi psichici.

Donne invalide

515. Le donne invalide sono esposte a molteplici discriminazioni, segnatamente anche in campo sanitario. Varie associazioni si impegnano in Svizzera a favore delle persone invalide, ma per le donne invalide non esiste ancora un'organizzazione specifica. L'Associazione svizzera degli invalidi (ASI) ha perciò creato un gruppo femminile, affidandogli il compito di migliorare la situazione delle donne invalide promovendo la fiducia in sé, il mutuo aiuto e sostegno, lo scambio

¹⁶⁶ Maryvonne Gognalons-Nicolet et al., Genre et santé après 40 ans, risp. Geschlecht und Gesundheit nach 40, Berna, 1997; cfr. anche François Höpfliger, Frauen im Alter – Alter der Frauen, Zurigo, 1997.

di esperienze e la rappresentanza degli interessi. L'associazione propone corsi e convegni su questi temi.

516. Dalla scoperta di vari casi di sterilizzazione forzata di donne invalide, il dibattito sulla maternità delle donne invalide, segnatamente delle donne con un handicap psichico, si è intensificato. Se, da un lato, esistono le direttive dell'Accademia svizzera delle scienze mediche del 1981 e le raccomandazioni che le completano, dall'altro, manca una regolamentazione unitaria e impegnativa per la Svizzera.¹⁶⁷ La commissione peritale istituita dal Consiglio federale per la revisione del diritto della tutela ha creato un gruppo di lavoro, affidandogli il compito di elaborare proposte per una regolamentazione nazionale unitaria della questione. In seguito a un'iniziativa parlamentare che chiedeva un adeguato risarcimento delle persone sottoposte a una sterilizzazione forzata, il Consiglio nazionale ha incaricato nel 2000 la propria Commissione degli affari giuridici di elaborare il relativo disegno di legge.

517. Una convenzione del 1997 del Consiglio d'Europa crea inoltre (con una formulazione sessualmente neutra) delle direttive internazionali e definisce dei limiti. Il Consiglio federale ha deciso di aderirvi.¹⁶⁸

I.) Attuazione degli obiettivi della cooperazione svizzera allo sviluppo

518. La politica sanitaria della cooperazione svizzera allo sviluppo considera i bisogni delle donne nell'ambito di un approccio integrale alla salute e riconosce quest'ultima in quanto diritto della persona. Uno degli obiettivi dichiarati della politica sanitaria è rappresentato dalla responsabilizzazione (*empowerment*) delle donne e dal miglioramento del loro statuto. Una delle strategie esplicite consiste nel promuovere un approccio incentrato sul genere (*gender balanced approach*) per quanto riguarda lo sviluppo della salute. I vari programmi e progetti che si situano ai più disparati livelli (da quello locale – *community health* – all'insieme del settore sanitario) devono considerare la prospettiva di genere e soddisfare i bisogni fondamentali delle donne nei relativi settori. Nel Mozambico e in Tanzania si lavora oggi per esempio all'integrazione sistematica della dimensione di genere nel programma sanitario della cooperazione svizzera.

519. Nel concretizzare i programmi d'azione del Cairo e di Pechino, l'Unità salute darà in futuro ancora più peso alle questioni inerenti alla salute riproduttiva. La cooperazione svizzera allo sviluppo sostiene anche organizzazioni internazionali attive in questo campo. Riguardo all'AIDS non esiste attualmente una politica generale, ma nei vari paesi vengono sviluppate delle attività puntuali che, in futuro, potrebbero assumere un peso ancor maggiore.

520. La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) sta preparando una politica sull'AIDS. Una sezione ha già elaborato delle direttive per il suo campo d'azione. In alcuni paesi vengono sostenute delle azioni e sviluppate delle attività che potrebbero diventare ancor più importanti in futuro. A livello multilaterale la cooperazione svizzera allo sviluppo partecipa attivamente al programma di UNAIDS, sostenendolo anche sul piano finanziario.

¹⁶⁷ Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe, Diskriminierung behinderter Menschen in der Schweiz, gennaio 1998.

¹⁶⁸ Convenzione del 4 aprile 1997 sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina (per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità umana nei confronti delle applicazioni biologiche e della medicina), S.T.E n. 164.

ARTICOLO 13 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI IN ALTRI CAMPI DELLA VITA ECONOMICA E SOCIALE

A.) Povertà femminile

Situazione di fatto

521. Non esistono ancora indagini periodiche sulla povertà in Svizzera. Un primo studio effettuato a livello nazionale nel 1997 fornisce indicazioni importanti anche sulla situazione delle donne. A dipendenza della definizione di povertà adottata, la sua analisi evidenzia delle differenze.¹⁶⁹ Se per definire la povertà ci si riferisce alla riscossione di prestazioni complementari o alla soglia di povertà stabilita dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS/SKOS) non si riscontrano differenze sessospecifiche di rilievo, salvo per le donne divorziate, fra le quali vi è una percentuale di individui poveri superiore alla media. Questa categoria comprende in particolare un grande numero di famiglie monoparentali. Per contro, la percentuale di vedovi è inferiore alla media. Se si esamina l'insieme della popolazione povera, il gruppo più consistente risulta essere quello delle persone coniugate in cui uno dei coniugi svolge un'attività professionale (circa 40%).

522. La povertà è un problema con molte sfaccettature, che spesso non si lascia ricondurre a una sola causa. Il rischio di povertà dipende piuttosto da molti fattori – quali il sesso, lo stato civile, la nazionalità, la formazione, le condizioni regionali, l'età e lo stato di salute – che possono anche cumularsi. Questo stato di cose emerge chiaramente anche dalla recente indagine effettuata dall'Ufficio federale di statistica sui lavoratori poveri (*working poor*).¹⁷⁰ Secondo l'indagine sono maggiormente esposte al rischio della povertà nonostante l'attività lucrativa le famiglie monoparentali, le famiglie numerose, le persone poco qualificate e gli indipendenti che lavorano da soli. La proporzione di lavoratrici e lavoratori poveri fra le famiglie monoparentali è salita dal 1992 al 1999 dal 14.8% al 29.2%, e fra le famiglie numerose dall'11% al 17%. Nel 1999 facevano parte della categoria dei lavoratori poveri il 7.5% delle persone dai 20 ai 59 anni aventi un'attività lucrativa (250'000 individui le cui economie domestiche comprendono 535'000 persone). Fra le economie domestiche con un grado occupazionale totale di almeno 36 ore quelle povere rappresentano il 6% (6.5% per le donne e il 5.7% per gli uomini), mentre per le persone aventi un'attività lucrativa e che vivono in economie domestiche con un basso grado occupazionale la proporzione di *working poor* è sensibilmente più elevata, ossia del 29% (29.8% per le donne e 27.3% per gli uomini).

523. Secondo un'analisi della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari¹⁷¹, le madri che allevano da sole i figli e le donne anziane sono nettamente più esposte al rischio di povertà. Quale principale causa della povertà femminile essa indica l'immagine tradizionale della donna e della famiglia, che induce a confinare le donne negli antichi ruoli di madre e casalinga, e a riconoscere troppo poco sul piano finanziario e sociale il lavoro fornito dalle donne (educazione e cura dei figli, assistenza ai familiari, lavoro domestico).

524. Nel caso delle donne sole, la principale causa di povertà è rappresentata da un reddito, rispettivamente da rendite insufficienti. Questo fattore è spesso legato a una formazione scolastica o professionale carenti, a problemi di salute, a una gravidanza o alla disoccupazione. Per le donne che convivono con un partner il problema maggiore è costituito da un reddito familiare insufficiente. I

¹⁶⁹ Robert Leu/Stefan Burri/Tom Priester, *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Berna, 1997; Brigitte Buhmann, *Wohlstand und Armut in der Schweiz*, Grösch, 1988.

¹⁷⁰ Elisa Streuli/Tobias Bauer, *Working Poor in der Schweiz. Eine Untersuchung zu Ausmass, Ursachen und Problemlage*, infocial n. 5, aprile 2001.

¹⁷¹ *Povertà e disoccupazione: ripercussioni sulle famiglie, Raccomandazioni della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari*, Berna, 1997.

motivi possono essere simili a quelli riscontrati presso le donne sole; inoltre vi si aggiungono sempre più spesso le difficoltà legate all'esistenza di una seconda o terza famiglia, quando la prima vanta ancora delle pretese di mantenimento. Un ulteriore importante fattore per le famiglie numerose è rappresentato dall'elevato livello dei canoni di locazione. Inoltre, le donne straniere, segnatamente le donne che allevano da sole i figli, sono più colpite dalla povertà rispetto alle donne svizzere.¹⁷²

525. Le donne a capo di una famiglia monoparentale si trovano spesso a dover fare i conti con dei contributi di mantenimento per i figli che sono insufficienti, vengono versati irregolarmente o anche in ritardo. Il Codice civile svizzero (CC)¹⁷³ obbliga le autorità tutorie cantonali ad aiutare l'avente diritto a ottenere l'esecuzione del contributo di mantenimento.¹⁷⁴ Tuttavia, non tutti i cantoni dispongono di istituzioni incaricate di anticipare o di riscuotere i contributi di mantenimento. Inoltre, spesso non esistono dei posti di lavoro a tempo parziale che siano retribuiti in maniera adeguata e siano conciliabili con l'allevamento dei figli. E spesso mancano delle possibilità di perfezionamento che consentano di migliorare il reddito.

Assistenza sociale e lotta contro la povertà

526. La nuova Costituzione federale istituisce esplicitamente all'art. 12 un *diritto individuale all'aiuto e all'assistenza in situazioni di bisogno* e ai mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa. Nel 1995 il Tribunale federale ha riconosciuto che il diritto a condizioni minime di esistenza è garantito dal diritto costituzionale non scritto: un'esistenza sicura costituisce infatti la premessa per l'esercizio di tutti gli altri diritti fondamentali, nonché nel contempo una componente irrinunciabile dei doveri di una collettività fondata sullo stato di diritto e la democrazia.¹⁷⁵ Il contenuto di questo diritto rimane tuttavia vago e garantisce un minimo di prestazioni statali che non è possibile definire numericamente.

527. Le assicurazioni sociali della Confederazione coprono una parte importante di alcuni rischi (vecchiaia, morte del congiunto o di un genitore, invalidità, malattia e infortunio, disoccupazione – v. anche il presente rapporto in merito all'art. 11 CEDAW, n. 372 e segg.; riguardo agli assegni per la famiglia e i figli v. n. 529 e segg.). Per il resto, in Svizzera l'assistenza sociale pubblica è di competenza dei cantoni e dei comuni. Essa non deve assicurare solo la sussistenza delle persone bisognose, ma anche favorire la loro autonomia e la loro integrazione sociale. Le relative direttive sono state pubblicate dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS/SKOS). Pur non essendo impegnative, esse sono state adottate in ampia misura dai cantoni. Una legge federale disciplina alcuni dei concetti fondamentali, nonché la ripartizione delle competenze e l'obbligo di rimborso delle spese fra i cantoni.¹⁷⁶

528. La lotta contro la povertà non può essere limitata all'assistenza sociale. Vista la complessità delle cause della povertà, è possibile intervenire in maniera articolata per migliorare significativamente la situazione economica delle persone interessate. Le misure menzionate sopra

¹⁷² Ufficio federale di statistica, *La population étrangère en Suisse, risp. Ausländer und Ausländerinnen in der Schweiz*, Neuchâtel, 2000.

¹⁷³ Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC), RS 210.

¹⁷⁴ Art. 131, art. 290 CC.

¹⁷⁵ 122 I 101; 121 I 367; Charlotte Gysin, *Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz*, Basilea, 1999; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, Berna, 2000, p. 685 e segg. Cfr. anche il *Rapport initial sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, del 1996, n. 449 e segg.; Jörg Künzli/Walter Kälin, *Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das Schweizerische Recht*, in: Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak (a cura di), *Die Schweiz und die Menschenrechtspakte*, II edizione, Basilea ecc. 1997, p. 127 e segg.

¹⁷⁶ Legge federale del 24 giugno 1977 sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (legge federale sull'assistenza, LAS), RS 851.1.

per combattere gli stereotipi legati ai ruoli tradizionali, per migliorare l'inserimento delle donne nel mercato del lavoro, per migliorare il livello di formazione delle donne sono indubbiamente di rilievo anche per combattere la povertà femminile.

B.) Assegni familiari

529. Secondo l'art. 116 cpv. 1 Cost., nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione prende in considerazione i bisogni della famiglia e può sostenere dei provvedimenti per tutelarla. Il cpv. 2 dello stesso articolo trasferisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di assegni familiari. Ma la Confederazione non ha esercitato finora in modo completo questa sua competenza. Solo per il settore agricolo ha creato nel 1952 un sistema di assegni familiari a favore delle persone salariate che vi sono occupate, concedendo pure certe agevolazioni alle agricoltrici e agli agricoltori indipendenti che non superano un determinato livello di reddito. Per tutte le altre categorie della popolazione la competenza spetta ai cantoni.

530. In *agricoltura* gli *assegni familiari* sono versati alle lavoratrici e ai lavoratori salariati, nonché ai piccoli contadini.¹⁷⁷ Hanno diritto all'assegno per i figli tutte le persone che devono mantenere dei figli. Questa regola si estende alle sorelle e ai fratelli nella misura in cui le persone aventi diritto si accollano in modo preponderante le spese del loro sostentamento. Gli assegni per i figli sono pagati per principio fino al compimento dei 16 anni di età; fino al compimento dei 25 anni qualora essi proseguano gli studi, e fino al compimento dei 20 anni qualora per malattia o infermità non siano capaci di assicurare il proprio sostentamento. Le lavoratrici e i lavoratori agricoli ricevono inoltre degli assegni per l'economia domestica, sia che vivano o no (con o senza famiglia) in comunione domestica con il datore di lavoro.

531. In quanto *datrice di lavoro*, la Confederazione versa per i figli (nonché per i figliastri, i figli adottivi e i figli in affidamento) degli assegni di assistenza in corrispondenza al grado di occupazione. In caso di occupazione a tempo pieno essi ammontano a 3950 franchi l'anno per il primo figlio avente diritto e a 2550 franchi per ogni ulteriore figlio. L'assegno è versato fino al compimento dei 18 anni, per i figli agli studi fino al compimento dei 25 anni. Il mezzo assegno può essere corrisposto per il coniuge che a causa di una grave malattia fosse durevolmente incapace a esercitare un'attività lucrativa, nonché per i parenti stretti nei confronti quali sussiste un obbligo di mantenimento ordinato dall'autorità. Sugli assegni di assistenza viene versata la compensazione del rincaro.

532. I *sistemi cantonali di assegni di famiglia* sono destinati alle lavoratrici e ai lavoratori attivi in settori che non siano quello agricolo. Essi sono finanziati esclusivamente dai datori di lavoro, di regola mediante delle percentuali prelevate sui salari. Alcuni cantoni versano degli assegni per figli anche alle persone con attività indipendente o alle persone che non svolgono nessuna attività lucrativa, purché il loro reddito non superi una determinata soglia. Gli assegni di famiglia vengono versati a partire dal primo figlio. A dipendenza del cantone, gli assegni per i figli variano da 140 a 294 franchi al mese per figlio. In 14 cantoni essi sono sostituiti da un contributo più elevato per la formazione professionale non appena il figlio inizia un apprendistato o si avvia agli studi. Questi contributi sono di regola maggiori (a dipendenza del cantone da 165 a 378 franchi). Dieci cantoni versano un assegno di nascita/adozione unico, il cui importo varia da 600 a 1'500 franchi. Un cantone versa dei contributi per l'economia domestica e un altro sostiene le famiglie numerose con un assegno specifico. Il Canton Ticino ha introdotto, in aggiunta agli assegni per figli e agli assegni di formazione, un cosiddetto assegno integrativo e un assegno di prima infanzia. Per entrambi è stabilito un importo massimo ed essi sono calcolati sulla base del reddito familiare. Il loro scopo è di coprire il fabbisogno esistenziale del figlio. Gli assegni per figli sono versati di principio finché il figlio compie i 16 anni. Essi continuano a essere pagati se in seguito a una formazione

¹⁷⁷ Legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF), RS 836.1.

professionale, a malattia o invalidità il figlio non può iniziare a svolgere un'attività professionale. I limiti di età variano da un cantone all'altro fra i 18 e i 25 anni.

533. Nella maggior parte dei cantoni il criterio determinante per il diritto agli assegni è per principio il *tasso d'occupazione*. Perciò, le persone occupate a tempo parziale o a titolo accessorio hanno diritto solo a una parte degli assegni, un fatto che interessa principalmente le donne. In vari cantoni gli assegni sono pagati integralmente anche alle persone occupate a tempo parziale non appena il loro tasso di occupazione raggiunge una certa soglia. In vari cantoni le famiglie monoparentali beneficiano di condizioni più favorevoli. Il Canton Ginevra è attualmente l'unico ad aver concretizzato nella sua legge sugli assegni famigliari il principio "un figlio – un assegno". Il pagamento di un assegno per figli non è più condizionato dall'attività professionale dei genitori.

534. Qualora *i diritti dei coniugi* che vivono in comunione domestica entrassero *in concorrenza*, in alcuni cantoni prevale il diritto del marito a percepire gli assegni. Altri cantoni hanno concepito regole sessualmente neutre per disciplinare i casi di concorrenza. Per esempio, in alcuni cantoni, il diritto è riconosciuto al coniuge che può pretendere un assegno più elevato, oppure si lascia ai coniugi la facoltà di decidere chi dei due deve percepire l'assegno.

535. Gli assegni per figli versati attualmente non coprono le spese effettive sostenute dai genitori per la propria prole. Il principio "un figlio – un assegno" non è ancora attuato e permangono delle lacune: manca per esempio una regolamentazione per le persone indipendenti e le persone senza attività lucrativa. Negli ultimi anni sono falliti vari tentativi di colmare queste lacune e di creare una regolamentazione uniforme a livello federale. Nel corso del 2001 il Parlamento dovrà discutere il progetto per una legge federale sugli assegni di famiglia, elaborato in seguito a un'iniziativa parlamentare. Il Consiglio nazionale ha inoltre approvato nel marzo 2001 due iniziative parlamentari che chiedevano l'introduzione di prestazioni complementari per le famiglie bisognose.

C.) Accesso ai crediti

536. Il diritto svizzero non conosce nessuna discriminazione basata sul sesso per quanto riguarda l'accensione di prestiti bancari, prestiti ipotecari o altri crediti finanziari. Tuttavia, il fatto che le donne svolgano in prevalenza dei lavori non retribuiti, percepiscano dei redditi bassi e posseggano pertanto anche dei patrimoni più modesti si ripercuote in maniera negativa sulla loro affidabilità finanziaria.

537. Dalla revisione del diritto matrimoniale nel 1988 (v. n. 60) non esistono più disposizioni che limitino la capacità delle donne coniugate di prendere decisioni e assumere impegni. L'art. 168 del Codice civile svizzero (CC) prevede che ciascun coniuge può liberamente concludere negozi giuridici con l'altro o con terzi, purché la legge non disponga altrimenti. Le disposizioni riservate dalla legge hanno lo scopo di proteggere i coniugi da impegni avventati e non contraddicono il principio dell'uguaglianza. Di conseguenza, la fideiussione di una persona coniugata richiede generalmente, per essere valida, l'approvazione della/del coniuge (art. 494 CO). In modo analogo sono disciplinati anche i contratti a pagamento rateale e a pagamento anticipato (art. 226b, nonché art. 228 CO).

538. Per i casi retti dalle disposizioni transitorie, dove i coniugi continuano a essere sottoposti ai regimi matrimoniali del diritto previgente e dove persistono determinate limitazioni riguardo alla capacità di agire delle donne coniugate riguardo alla gestione patrimoniale v. n. 563 e segg.

D.) Accesso alle attività ricreative, agli sport e a tutte le forme di vita culturale

Possibilità di accesso formalmente paritarie

539. La regolamentazione dei tre settori menzionati compete principalmente *ai cantoni e ai comuni*. Questi sostengono o gestiscono centri ricreativi (p. es. centri giovanili) e strutture del

tempo libero, e stabiliscono i criteri di utilizzazione dello spazio pubblico per le attività ricreative e gli incontri sportivi. Riguardo allo sport e alla cultura, che sono considerati essenzialmente delle attività ricreative, la Confederazione ha una competenza parallela (artt. 68, 69, 71 Cost.). Secondo l'art. 68 Cost., la Confederazione promuove lo sport, in particolare l'educazione sportiva. Nel settore della promozione culturale le competenze della Confederazione sono dichiaratamente sussidiarie rispetto a quelle dei cantoni (artt. 69, 71 Cost.).

540. Nel campo dello sport e della cultura non sussistono impedimenti formali riguardo alla parità di diritti e di opportunità delle donne di partecipare alle varie attività. Questo è per esempio il caso delle numerose organizzazioni e associazioni private, nel cui ambito si svolgono attività sportive e culturali ricreative e che, nella stragrande maggioranza dei casi, sono aperte a entrambi i sessi.

541. Un'indagine realizzata nel 1992 dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo e dall'Ufficio federale per la cultura in merito alla situazione delle ragazze e delle donne in seno alle associazioni giovanili svizzere¹⁷⁸ ha identificato in particolare l'esistenza di schemi strutturali e comportamentali che impediscono alle ragazze e alle donne di manifestare e far valere i loro bisogni in ambito associativo. Questo stato di cose si palesa per esempio nel fatto che le donne sono solitamente sottorappresentate negli organi di direzione e promozione.

Arte e cultura

542. Nel campo della cultura le condizioni formali di ammissione agli istituti di formazione, l'accesso alle borse di studio e ai prestiti per la formazione, le condizioni di concessione dei contributi di promozione culturale o dei premi sono uguali per entrambi i sessi.

543. Ciò vale in particolare per la legislazione e la prassi della Confederazione, per esempio per quanto riguarda la promozione delle arti applicate e figurative, la promozione della cinematografia e la promozione delle attività giovanili. I servizi competenti dell'Ufficio federale della cultura impostano la loro politica promozionale in base a criteri sostanziali e qualitativi, fondandosi sull'assunto che le donne attive nel campo dell'arte e della cultura hanno le stesse opportunità e conseguono gli stessi successi dei colleghi uomini. Sul piano linguistico, la parità di trattamento viene rispettata sistematicamente in tutti i testi (concorsi, rapporti). Solo le direttive del 1998 sull'utilizzazione del credito per il sostegno alle organizzazioni culturali stabiliscono esplicitamente che la promozione dell'attività artistica femminile rappresenta uno dei criteri di attribuzione. Questo credito serve a sussidiare alcune organizzazioni che promuovono in particolare le donne attive nel campo dell'arte, come per esempio il FrauenMusikForum, il Netzwerk schreibender Frauen e la Société suisse des femmes artistes en arts visuels. L'attribuzione del credito in favore della promozione delle attività giovanili extrascolastiche avviene in base a un punteggio, nel cui calcolo entra anche il criterio della partecipazione delle donne. In questo ambito ricevono da alcuni anni un sostegno progetti innovativi di promozione delle ragazze e delle donne.

544. Riguardo alla *ripartizione sessospecifica dei fondi pubblici* destinati alla promozione della cultura non sono disponibili dati rappresentativi né a livello federale né a livello cantonale e comunale. In alcuni settori si osservano nondimeno rilevanti differenze tra i sessi, le cui ragioni sono ancora poco conosciute. A titolo di esempio siano ricordate qui le commesse letterarie assegnate ogni anno alle scrittrici e agli scrittori dalla fondazione culturale svizzera Pro Helvetia: nel 2000 sono andate a 9 uomini e 3 donne della Svizzera tedesca, 6 uomini e 3 donne della Svizzera romanda, 2 uomini e 1 donna della Svizzera italiana, nonché a 3 autrici della Svizzera

¹⁷⁸ Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo/Servizio per la gioventù dell'Ufficio federale per la cultura, *Auf Bäume klettern können wir auch ganz allein! Ein Bericht zur Situation von Mädchen und Frauen in den Schweizer Jugendverbänden*; sintesi e raccomandazioni sono disponibili anche in italiano: *Sugli alberi siamo capaci di salire da sole! Un rapporto sulla situazione delle ragazze e delle donne nelle associazioni giovanili svizzere*, Berna, 1992.

retoromanica. Anche nel campo della musica, del teatro e della cinematografia sono stati in passato prevalentemente gli uomini a fruire dei contributi.

545. Dagli anni Settanta le donne sono state sempre più presenti nel campo dell'arte, sviluppando una propria consapevolezza artistica, diversa da quella maschile. In vari settori dell'arte e della cultura si sono create delle aggregazioni di donne di matrice femminista. Ma malgrado il netto aumento della presenza femminile, la direzione delle istituzioni culturali attive nel campo del teatro, della musica e delle arti figurative è saldamente in mano agli uomini.

546. La proporzione delle donne che beneficiano di commesse letterarie cantonali, borse di studio e premi al merito varia secondo il settore di attività (musica, film, danza, teatro, arti figurative, letteratura) e talvolta anche secondo il sottosectore (p. es. musica contemporanea e musica classica, oppure i vari stili della musica contemporanea). Ma di regola le donne sono meno numerose degli uomini a beneficiare di simili contributi, salvo nel campo della danza, dove la presenza femminile tende a predominare. Colpisce inoltre il fatto che in vari cantoni le distinzioni e i premi sono stati attribuiti in prevalenza a degli uomini, mentre le donne sono state considerate solo in casi isolati. Solo pochi cantoni hanno finora promosso in modo specifico le attività culturali delle donne e il loro contributo si limita a provvedimenti nell'ambito di progetti e al sostegno di manifestazioni femminili (giornate letterarie, festival cinematografici, esposizioni ecc.), istituzioni (p. es. archivi di storia delle donne) o pubblicazioni (p. es. sulla storia delle donne). La maggioranza dei cantoni, stando a quando comunicano loro stessi, rinunciano a promuovere specificamente le attività culturali delle donne.

Sport

547. Sul piano formale, le donne hanno le stesse opportunità di accesso alle attività, ai curricoli di formazione e all'esercizio dello sport. Benché negli ultimi anni le donne si siano sempre più integrate in quel campo maschile che era lo sport, non hanno affatto perso la loro autonomia in molti ambiti dello sport organizzato. Anche se le numerose associazioni sportive aprono sempre più le loro attività ai due sessi, la maggior parte delle attività sportive organizzate continuano a essere praticate in regime di separazione. Le squadre femminili negli sport collettivi, i gruppi di educazione fisica per donne, la ginnastica femminile ecc. sono accettate come cose scontate e di regola non si pensa neppure più a rimetterle in questione.

548. Nello *sport da competizione* la parità tra i sessi è lungi dall'essere raggiunta. Per le donne vi sono meno discipline, meno possibilità di partecipare a competizioni, regole di competizione diverse e requisiti meno severi per quanto concerne le prestazioni. Le donne devono sempre ancora superare notevoli resistenze per poter esercitare a livello competitivo uno sport considerato maschile (p. es. calcio, disco su ghiaccio). A parte qualche eccezione, il prestigio delle campionesse è molto minore di quello dei campioni.

549. Swiss Olympic è l'organismo mantello delle associazioni sportive svizzere. La presenza femminile nei suoi organi direttivi è magra. Nel consiglio esecutivo siedono 15 uomini e 2 donne, nel comitato per lo sport d'élite non vi è nessuna donna, mentre nel comitato per lo sport per tutti esse sono in 3 su 8 membri. Una delegata alle pari opportunità ha il compito di promuovere le donne in tutti i settori, di aiutare le donne attive nelle associazioni e di creare un network in seno alla federazione stessa. Swiss Olympic raggruppa 80 associazioni. Solo poche di esse sono presiedute da una donna; per contro, la maggior parte dei segretariati sono gestiti da donne. La Società federale di ginnastica, nata dall'unione delle associazioni maschile e femminile di ginnastica, ha adottato il regime delle quote e il suo comitato si compone di un numero uguale di donne e di uomini.

550. Nella misura in cui il sostegno finanziario alle installazioni e alle manifestazioni sportive compete ai cantoni, esso è di regola concesso indipendentemente da considerazioni legate al sesso. La maggior parte dei cantoni dichiarano di non far nessuna distinzione di carattere sessuale quando

sono chiamati ad assicurare un sostegno (finanziario) alle installazioni e alle manifestazioni sportive, e di assicurare alle donne e agli uomini pari opportunità di accesso. Non esistono però dati statistici che consentano di differenziare in base al sesso le modalità di concessione dei contributi dell'ente pubblico. Un po' ovunque si nota la tendenza all'aggregazione fra associazioni ginniche che finora erano separate per sessi e ciò complica ulteriormente il compito di appurare come siano stati utilizzati effettivamente i contributi cantonali. Alcuni cantoni sostengono finanziariamente certe manifestazioni sportive femminili (corse femminili, corsi di sport specificamente indirizzati alle donne ecc.) nell'intento di aumentare la proporzione delle donne che praticano attivamente uno sport.

E.) Lotta contro la povertà femminile nella cooperazione svizzera allo sviluppo

551. In virtù del mandato fondamentale conferitole dalla legge, la cooperazione svizzera allo sviluppo è tenuta a fornire un contributo alla riduzione della povertà nei paesi partner. Dato che le donne sono spesso colpite dalla povertà in modo diverso dagli uomini, la dimensione di genere assume in questo ambito una particolare importanza. I provvedimenti sono presi a tutti i livelli. A livello macroeconomico vengono per esempio sostenuti gli sforzi compiuti per analizzare le spese dello stato partner o di singoli ministeri riguardo al modo in cui considerano le donne e i loro bisogni, nonché all'impatto che hanno sulle donne. A livello microeconomico si cerca in vari settori di soddisfare i bisogni specifici delle donne, per esempio nell'ambito di progetti di rifornimento idrico, progetti occupazionali, programmi per la promozione delle piccole imprese, progetti di risparmio e di credito, progetti agricoli, progetti ambientali ecc. In molti paesi ricevono un sostegno le ONG femminili che si interessano in special modo ai bisogni socioeconomici delle donne. Anche i progetti che puntano sulla responsabilizzazione e l'autonomia delle donne (*empowerment*) contribuiscono a ridurre la povertà (v. in merito n. 209 e segg.).

ARTICOLO 14 CEDAW: PROBLEMI PARTICOLARI DELLE DONNE DELLE ZONE RURALI

552. Circa il 40% della popolazione svizzera vive in regioni di carattere rurale, le quali occupano oltre l'80% della superficie totale del paese. Dato il suo sistema federalistico, la Svizzera è caratterizzata da una fitta rete di città di piccola e media grandezza che, nelle rispettive regioni, assolvono importanti compiti quali centri urbani. Inoltre, con la crescente mobilità della popolazione e il relativo potenziamento del sistema di trasporti, le distanze in questo piccolo paese si sono ulteriormente accorciate.

553. Se si osserva il tasso di attività lucrativa secondo i sessi, si nota che quello femminile (numero di persone attive rispetto alla popolazione totale) è minore nelle regioni rurali che nelle regioni urbane e, pertanto, denota un andamento contrario rispetto a quello maschile. Il tasso di attività femminile è fortemente condizionato dalla disponibilità di posti di lavoro, che nelle regioni urbane non solo è più variata, ma corrisponde anche meglio al profilo di formazione delle donne. La bassa presenza femminile fra la popolazione attiva nelle zone rurali è dovuta non da ultimo anche a un'insufficienza di posti a tempo parziale. Inoltre giocano un ruolo le diverse strutture demografiche, visto che nelle zone rurali una percentuale molto più alta di donne sono coniugate e hanno figli.

554. Per quanto riguarda la formazione e i servizi sanitari, in tutte le regioni della Svizzera è oggi assicurata un'offerta di base. Ma per entrambi i sessi l'offerta di formazione e perfezionamento professionali, di attività culturali e sportive, di servizi sanitari specifici ecc. è più ristretta. Nella maggior parte degli ambiti della vita le offerte di servizi specificamente indirizzati alle donne sono meno abbondanti nelle regioni rurali che nelle città. I servizi sanitari per le donne, le offerte di formazione e di perfezionamento si trovano infatti principalmente nelle aree urbane. Inoltre è da

considerare che l'accesso alle strutture di accoglienza per bambini esterne alla famiglia non è per nulla assicurato nelle regioni rurali.

555. *La politica regionale e di organizzazione del territorio* della Confederazione comprende l'insieme dei provvedimenti presi nel campo della politica economica per influenzare lo sviluppo e la distribuzione della popolazione e delle attività economiche nelle diverse regioni della Svizzera. Fra gli obiettivi generali della politica regionale e di organizzazione territoriale della Confederazione rientrano la promozione della competitività e di uno sviluppo sostenibile delle regioni, nonché la conservazione della qualità dell'insediamento decentralizzato. Per quanto concerne le aree rurali, la Confederazione ha preso essenzialmente delle misure strutturali in favore delle *regioni di montagna*. Gli aiuti agli investimenti che la Confederazione fornisce a queste regioni perseguono lo scopo di migliorare le basi dello sviluppo economico e la capacità concorrenziale nelle regioni montane, valorizzare le potenzialità regionali, mantenere un insediamento decentralizzato e preservare l'identità e la pluralità socioculturale del paese, assicurare uno sviluppo sostenibile delle regioni montane, promuovere la collaborazione intercomunale, regionale e interregionale. La Confederazione concede a questo scopo dei mutui a tassi d'interesse agevolati o senza interessi per singoli progetti o programmi di natura infrastrutturale. Essa concede inoltre fidejussioni e contributi ai costi degli interessi per agevolare l'ottenimento di crediti a lungo e medio termine da parte delle piccole e medie imprese nelle regioni montane. Infine, la Confederazione ha preso nel 1997 delle misure a sostegno dei cambiamenti strutturali nelle aree rurali. Non esistono dati né indagini sulle ripercussioni che questi strumenti e provvedimenti hanno avuto sulla situazione delle donne che vivono nelle aree rurali.

556. *L'agricoltura*, che oggi attraversa profondi cambiamenti strutturali, è di importanza capitale per le aree rurali della Svizzera. La parte dell'agricoltura nella creazione di valore aggiunto dell'economia svizzera continua però a diminuire. I cambiamenti strutturali, il cambiamento delle abitudini di consumo e la diminuzione dei prezzi dei prodotti hanno contribuito a questa riduzione. Il numero delle aziende agricole è diminuito negli ultimi anni. Particolarmente colpite sono state le aziende con una superficie agricola utile minore di 3 ettari. D'altro canto, l'agricoltura svolge importanti funzioni per quanto concerne la cura del paesaggio e sostiene altri importanti settori economici, come per esempio il turismo.

557. Mentre nel 1960 la proporzione delle persone attive nell'agricoltura e nella selvicoltura era ancora del 14.5%, nel 1996 era scesa al 4.5%. Per contro, nel settore agricolo, la presenza femminile è aumentata in tutte le categorie di età. Un terzo delle persone occupate in agricoltura sono donne. Esse sono presenti in un numero nettamente minore fra le persone occupate a tempo pieno che fra quelle occupate a tempo parziale. Un terzo delle persone che lavorano nell'azienda agricola di famiglia sono pure donne. Solo un'esigua minoranza di donne gestisce in proprio un'azienda agricola (circa il 3.5%). Il 30% delle aziende agricole sono gestite a titolo di attività accessoria: in questo caso le donne svolgono di regola la maggior parte dei lavori necessari, mentre gli uomini della famiglia conseguono il loro reddito principale fuori dell'ambito agricolo. I salari femminili in agricoltura sono sempre ancora nettamente inferiori a quelli maschili. La rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) del 1998 indica per la mano d'opera specializzata svizzera un reddito professionale lordo di 60'000 franchi l'anno per gli uomini e di 40'000 franchi l'anno per le donne.

558. La legge federale sull'agricoltura¹⁷⁹ non fa distinzioni formali tra donne e uomini. Benché non esistano studi specifici per la Svizzera, è lecito presumere che la constatazione fatta nel 1996 dal commissario UE per l'agricoltura e lo sviluppo rurale valga anche per la Svizzera: le donne non hanno mai beneficiato in modo specifico dei sussidi pubblici versati in passato e nel presente all'agricoltura.

¹⁷⁹ Legge federale del 29 aprile 1998 concernente il promovimento dell'agricoltura e la conservazione del ceto rurale (legge sull'agricoltura, LAgr), RS 910.1.

559. La nuova legge sull'agricoltura ha creato un sistema di pagamenti diretti da parte della Confederazione, il quale è stato oggetto di critiche in una prospettiva di genere. I pagamenti diretti rappresentano oggi la parte più consistente dei contributi pubblici in favore dell'agricoltura. Il diritto ai pagamenti diretti è subordinato a un limite riguardo al reddito e alla sostanza. I pagamenti diretti vengono infatti progressivamente decurtati fino ad essere soppressi a partire da un determinato reddito e una determinata sostanza imponibili. Dato che per calcolare il reddito e la sostanza imponibili si sommano i redditi e le sostanze di entrambi i coniugi, e dato che l'origine del reddito è indifferente, questa regolamentazione sfavorisce le coppie in cui uno dei coniugi – nelle aziende agricole gestite a titolo principale si tratta solitamente della moglie – svolge la propria attività professionale fuori dell'azienda agricola. Il Consiglio federale ha ora stabilito dei nuovi limiti per il reddito e la sostanza nell'intento di considerare maggiormente questi aspetti. Esso esaminerà inoltre prossimamente il sistema dei pagamenti diretti per verificare anche se la progressiva riduzione dei contributi è conforme agli obiettivi e quali sono le sue ripercussioni sociali.

ARTICOLO 15 CEDAW: PARITÀ DI FRONTE ALLA LEGGE (CAPACITÀ GIURIDICA, LIBERA SCELTA DELLA RESIDENZA E DEL DOMICILIO)

A.) Capacità giuridica

560. Il riconoscimento della personalità giuridica di ogni individuo si desume dal diritto costituzionale della libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, tale diritto tutela tutte le libertà che rappresentano delle manifestazioni elementari dello sviluppo della personalità.¹⁸⁰ Per questo aspetto, la personalità giuridica si applica parimenti alle cittadine e ai cittadini svizzeri, nonché alle cittadine e ai cittadini stranieri.

561. L'art. 11 del Codice civile svizzero (CC) sancisce il *godimento dei diritti civili*. A tutte le persone – donne e uomini – spetta quindi, nei limiti dell'ordine giuridico, una eguale capacità di avere diritti e obbligazioni. La personalità giuridica è tutelata dalla nascita alla morte. Prima della nascita, il bambino procreato gode dei diritti civili a condizione che nasca vivo (art. 31 cpv. 2 CC). La capacità di tutte le persone di avere dei diritti non ammette nessuna eccezione.

562. Per contro, l'esercizio completo dei diritti è riservato alle persone maggiorenni e capaci di discernimento: solo loro sono in grado di assumere la piena responsabilità dei propri atti e sono *capaci di esercitare i propri diritti*. Le persone che non sono capaci di discernimento non sono capaci di esercitare i loro diritti; le persone minorenni o sotto tutela lo sono solo limitatamente. Le disposizioni sulla tutela prevedono in vari casi (alcoolismo, prodigalità, debolezza di mente, su istanza della persona stessa), la messa sotto tutela e pertanto l'interdizione dall'esercizio dei diritti civili (art. 369 e segg. CC). Tre diverse forme di curatela possono inoltre limitare la capacità di una persona di esercitare i diritti civili (art. 395 e segg. CC). Secondo l'art. 27 CC nessuno può rinunciare, integralmente o in parte, all'esercizio dei diritti civili.

563. Fino alla revisione del 1988, il diritto matrimoniale svizzero conteneva una serie di disparità di trattamento fondate sul sesso, le quali *limitavano la capacità civile della donna coniugata*. La revisione ha eliminato la posizione giuridica dominante del marito in seno all'unione coniugale (v. anche n. 60 e n. 537). Le limitazioni relative alla capacità contrattuale della moglie e la sua posizione di inferiorità riguardo all'amministrazione e al godimento del patrimonio sono state abrogate. Così è stato per esempio stralciato il divieto di intercessione, che impediva alla moglie di assumere autonomamente nei confronti di terzi degli obblighi in favore del marito. Stralciata è stata pure la rappresentanza dell'unione coniugale da parte del marito nell'ambito di un processo: stando

¹⁸⁰ Cfr. per esempio DTF 118 Ia 315.

alla vecchia legge, il marito rappresentava la moglie nelle controversie con terzi sugli apporti. Oggi, la donna e l'uomo sono capaci di stare in giudizio senza limitazione alcuna.

564. La revisione ha introdotto la partecipazione agli acquisti come nuovo regime ordinario dei beni. Essa si applica a tutte le unioni coniugali qualora i coniugi non abbiano scelto un altro regime mediante una convenzione matrimoniale (v. anche n. 596 e segg.). I coniugi che fino alla revisione erano sottoposti al vecchio regime ordinario dell'unione dei beni sono passati a quel momento al nuovo regime ordinario della partecipazione agli acquisti a meno che non abbiano dichiarato di desiderare il contrario (artt. 9b e 9e Titolo finale CC). Il Consiglio federale aveva proposto che i coniugi sottoposti al regime dell'unione dei beni, che avevano stabilito una ripartizione degli acquisti diversa da quella prevista dalla legge, venissero sottoposti per legge al nuovo regime dei beni ordinario della partecipazione agli acquisti, tuttavia mantenendo la clausola di ripartizione pattuita. Ma il Parlamento ha respinto questa soluzione, consentendo nondimeno ai coniugi di sottoporsi al nuovo diritto presentando entro un anno una dichiarazione scritta congiunta (art. 10b Titolo finale CC).

565. Ancora oggi esistono dunque delle unioni coniugali che sottostanno alle vecchie regole del regime dei beni, in particolare alle vecchie regole discriminatorie relative all'amministrazione dei beni. In questi casi il marito amministra per principio il patrimonio apportato dalla moglie nell'unione coniugale (v. art. 200 cpv. a vCC; riguardo alle regole sul godimento dei beni v. art. 201 cpv. 1 vCC). Anche il vecchio regime della comunione dei beni affidava al marito l'amministrazione dell'intero patrimonio (art. 216 cpv. 1 vCC). Per contro, la limitazione della capacità di stare in giudizio della moglie e il divieto di intercessione, entrambi previsti dalla vecchia legge, non si applicano più neppure a queste unioni coniugali.

566. Per questi motivi, la riserva formulata dalla Svizzera riguardo all'art. 15 CEDAW è sempre ancora giustificata. Ma la sua importanza si riduce a mano a mano che interessa un numero sempre più esiguo di unioni coniugali. I matrimoni contratti a partire dal 1988 sottostanno senza alcuna limitazione alle nuove regole.

B.) Legittimazione processuale

567. La revisione del diritto matrimoniale ha reso obsolete le limitazioni della capacità della moglie di stare in giudizio per quanto riguarda il proprio apporto. Oggi le donne e gli uomini hanno la stessa capacità di stare in giudizio.

568. Secondo le regole della Costituzione federale, la legislazione in materia di diritto civile e diritto penale compete alla Confederazione; per l'organizzazione dei tribunali, la procedura giudiziaria e l'amministrazione della giustizia sono invece competenti i cantoni, tanto per le questioni civili che per quelle penali (artt. 122 e 123 Cost.). L'uniformazione delle diverse procedure giudiziarie cantonali è in atto. Se le procedure giudiziarie cantonali dovessero però trattare le donne e gli uomini in maniera diversa, contravverrebbero al divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale. Le procedure giudiziarie cantonali attualmente in vigore trattano perciò le donne e gli uomini allo stesso modo, sia come attrici e attori, imputate e imputati, testimoni, patrocinatrici e patrocinatori, giudici oppure giurate e giurati. In tutti i cantoni le donne devono soddisfare le stesse condizioni degli uomini per poter essere ammesse in tribunale quali avvocate. Sul piano formale hanno pure accesso quanto gli uomini alla funzione di giudice.

C.) Libertà di movimento, libera scelta della residenza e del domicilio

Cittadine svizzere

569. L'art. 24 Cost. sancisce il diritto *delle cittadine e dei cittadini svizzeri* di stabilirsi in qualsiasi luogo del paese, di lasciare la Svizzera o di entrarvi. Dall'entrata in vigore del nuovo

diritto matrimoniale questa regola si applica anche alle donne coniugate. In precedenza il domicilio della moglie veniva derivato da quello del marito (art. 25 cpv. 1 vCC). Oggi i coniugi scelgono insieme l'abitazione coniugale (art. 162 CC). Secondo l'art. 175 CC ogni coniuge è autorizzato a sospendere la comunione domestica fintanto che la convivenza pone in grave pericolo la sua personalità, la sua sicurezza economica o il bene della famiglia.

Cittadine straniere

570. Per quanto riguarda *le straniere e gli stranieri*, secondo l'art. 121 Cost. alla Confederazione compete la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio, nonché sulla concessione dell'asilo. Oggi le norme legali non fanno praticamente più nessuna differenza tra i diritti e doveri delle straniere e degli stranieri in Svizzera.

571. Le straniere e gli stranieri entrati legalmente in Svizzera possono di regola dimorarvi fino a tre mesi senza un permesso della polizia degli stranieri, purché non svolgano nessuna attività lucrativa. Secondo la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)¹⁸¹, la polizia degli stranieri rilascia due categorie di permessi per il soggiorno in Svizzera: il permesso di dimora e il permesso di domicilio. In seguito al trattato sulla libera circolazione delle persone concluso con la Comunità europea, per i cittadini degli Stati dell'UE sono previsti altri tipi speciali di permessi.

572. Il *permesso di dimora* (art. 5 LDDS) è limitato nel tempo, può essere prolungato ed è valido solo per il cantone che lo ha rilasciato. L'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS)¹⁸² distingue varie categorie di permessi. Le straniere e gli stranieri ammessi in permanenza ottengono un permesso annuale rinnovabile. I permessi stagionali danno diritto a soggiornare in Svizzera per 9 mesi al massimo; la persona è in seguito tenuta a lasciare il paese per 3 mesi. Con l'entrata in vigore del trattato sulla libera circolazione delle persone concluso con la Comunità europea verrà abolito lo statuto di stagionale. I permessi per dimoranti temporanei vengono rilasciati alle straniere e agli stranieri che desiderano o possono soggiornare in Svizzera solo per un periodo limitato allo scopo di esercitarvi una determinata attività lucrativa (p. es. lavoro alla pari, perfezionamento professionale, artiste di locali notturni). A eccezione dell'ultima categoria, creata nella legge specificamente per queste artiste, le disposizioni si applicano parimenti alle donne e agli uomini, anche se i testi di legge le formulano solo al maschile.

573. Il *permesso di domicilio* (art. 6 LDDS) è stato creato per le straniere e gli stranieri che si sono stabiliti in modo permanente in Svizzera. Esso è illimitato e non condizionale. Le autorità lo rilasciano generalmente dopo una dimora ininterrotta di almeno 10 anni. In virtù di trattati bilaterali, di considerazioni di reciprocità o in seguito alla prassi, i cittadini degli stati dell'UE o dell'AELS, degli USA, nonché di Andorra, Monaco, San Marino e Città del Vaticano ottengono il permesso di domicilio già dopo 5 anni. Il termine di 5 anni si applica pure alle/ai coniugi di cittadine e cittadini svizzeri, nonché di straniere e stranieri domiciliati in Svizzera (art. 7 LDDS).

574. Per quanto concerne il numero permessi concessi alle straniere e agli stranieri nelle varie categorie, la statistica evidenzia delle differenze tra i sessi.¹⁸³ Un numero leggermente superiore di uomini che di donne è in possesso di un permesso di domicilio. Per contro vi sono molto meno donne che uomini fra il personale stagionale e le persone richiedenti l'asilo. Le persone con un permesso di dimora annuale sono in maggioranza donne (55%). La proporzione di donne e uomini nelle diverse categorie di permessi varia a dipendenza del paese di origine. Una maggioranza di donne si riscontra per esempio fra le straniere e gli stranieri domiciliati che provengono

¹⁸¹ Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), RS 142.20.

¹⁸² Ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS), RS 823.21.

¹⁸³ Ufficio federale di statistica, *La population étrangère en Suisse, resp. Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz*, Neuchâtel, 2000.

dall'America centrale e dall'America latina, e ciò nonostante che in questa categoria di permessi esse siano complessivamente leggermente sottorappresentate.

575. Non esistono più differenze formali legate al sesso neppure per quanto concerne il *ricongiungimento familiare*. La moglie straniera o il marito straniero di cittadine e cittadini svizzeri hanno diritto a un permesso di dimora in Svizzera a condizione che il matrimonio sia giuridicamente valido. Il diritto alla dimora si estingue se appare evidente che i coniugi non hanno mai avuto l'intenzione di fondare un'unione coniugale e che hanno contratto il matrimonio solo per eludere le disposizioni inerenti al diritto degli stranieri. Ma poiché non esiste alcun obbligo di convivenza, risulta assai difficile provare che si tratta di un matrimonio fittizio, tanto più che il Tribunale federale è molto esigente quando deve apprezzare simili prove.¹⁸⁴ Al permesso di dimora hanno inoltre diritto la moglie o il marito di persone che beneficiano di un permesso di domicilio in Svizzera: in questo caso, tuttavia, a condizione che convivano.

576. Contrariamente alla moglie straniera di un cittadino svizzero, risp. al marito straniero di una cittadina svizzera, o alla/al coniuge di una persona a beneficio di un permesso di domicilio, le/i coniugi di cittadine e cittadini stranieri in possesso di un permesso di dimora annuale non hanno diritto al rilascio di un permesso di ricongiungimento familiare. Quest'ultimo viene nondimeno concesso se la dimora e l'attività lucrativa della persona straniera si prospettano durevoli, la famiglia vivrà in comunione domestica, disponendo di un alloggio adeguato e di sufficienti risorse per il mantenimento e la cura dei figli.

577. La giurisprudenza del Tribunale federale sul ricongiungimento familiare è vasta¹⁸⁵ e si orienta ai principi elaborati dagli organi della Convenzione europea sui diritti dell'uomo in relazione al relativo art. 8 (diritto alla vita privata e familiare).

578. Nella pratica, la ripartizione tradizionale dei ruoli fra i sessi fa sì che un numero sensibilmente maggiore di uomini che di donne siano attivi professionalmente in Svizzera e presentino una domanda di ricongiungimento familiare. Secondo le statistiche dell'Ufficio federale degli stranieri, nel 2000 sono entrati in Svizzera 14'707 coniugi stranieri a titolo di ricongiungimento familiare: 10'845 (73.7%) erano donne e 3'862 (26.3%) erano uomini. Subito dopo l'entrata in Svizzera hanno incominciato a svolgere un'attività lucrativa solo il 10.5% delle donne (1'140), contro il 30.3% degli uomini (1'172).

579. Nella pratica, le donne straniere che hanno sposato un cittadino svizzero e hanno abbandonato le strutture familiari del paese di origine per trasferirsi in Svizzera devono spesso affrontare dei problemi particolari quando il matrimonio viene sciolto e si estingue il loro diritto di dimora. Le mogli straniere di cittadini svizzeri o di cittadini stranieri in possesso di un permesso di domicilio hanno diritto, come è già stato menzionato sopra, al permesso di domicilio illimitato e incondizionato dopo 5 anni di matrimonio. Se il divorzio avviene prima della scadenza di questo termine e se la moglie non possiede un proprio permesso di dimora, non esiste alcun diritto alla proroga. Ciò è pure il caso già all'atto della separazione se la donna è sposata con un cittadino straniero avente un permesso di domicilio. In simili casi spetta alle autorità cantonali di polizia degli stranieri decidere secondo l'obbligo discrezionale se prorogare o no il permesso di dimora.¹⁸⁶

580. L'iniziativa parlamentare "diritti specifici accordati alle donne migranti", depositata nel dicembre 1996, chiede che venga introdotto un diritto di dimora e di lavoro autonomo e indipendente dallo stato civile. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha in seguito elaborato una revisione parziale della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri. Il progetto legislativo concede alla moglie o al marito stranieri di un

¹⁸⁴ Cfr. in merito per esempio DTF II 329, 123 II 52, 122 II 289.

¹⁸⁵ Cfr. per esempio Martina Caroni, *Privat- und Familienleben zwischen Menschenrecht und Migration*, Berlino, 1999.

¹⁸⁶ Cfr. anche DTF 126 II 265.

cittadino o una cittadina svizzeri, risp. un cittadino o una cittadina stranieri in possesso di un permesso di domicilio un diritto alla proroga del permesso di dimora anche dopo lo scioglimento del matrimonio se, a causa delle circostanze personali, non si può ragionevolmente pretendere l'uscita dalla Svizzera. Questa possibilità dovrebbe essere concessa anche alle mogli e ai mariti stranieri di persone straniere che hanno un permesso di dimora e che hanno sciolto la comunione domestica o il cui matrimonio è stato sciolto. Il progetto è stato approvato dal Consiglio nazionale nel giugno 1999. Nel giugno 2001 il Consiglio degli Stati ha deciso di non entrare in materia. Al momento la decisione di entrambe le Camere non è ancora nota. La regolamentazione proposta dal Consiglio federale nel progetto per una nuova legge sugli stranieri, che verrà presumibilmente trasmesso al Parlamento all'inizio del 2002, corrisponde in generale alla soluzione desiderata dal Consiglio nazionale. Per la durata del matrimonio, contrariamente a quanto propugnato dal Consiglio nazionale, il progetto del Consiglio federale subordina invece alla convivenza con l'altro coniuge il diritto della moglie o del marito stranieri alla concessione e alla proroga del permesso di dimora.

581. Anche se le straniere divorziate ottengono un permesso di dimora, una parte di esse è in difficoltà quando sono costrette ad arrangiarsi da sole. È il caso soprattutto delle donne senza attività lucrativa, con una formazione carente o inadeguata e che non sono ancora integrate. D'altro canto, le rispettive famiglie non auspicano spesso affatto che rientrino al paese di origine e, se vi rientrano, incontrano spesso difficoltà maggiori degli uomini a reintegrarsi sul piano economico e sociale.

582. Le persone che in Svizzera ottengono lo statuto di *rifugiato* ricevono un permesso di dimora. Dopo 5 anni di dimora regolare hanno diritto a un permesso di domicilio, il quale le autorizza a scegliere liberamente il proprio domicilio in Svizzera. Le persone che non adempiono i requisiti per lo statuto di rifugiato, il cui rientro non è ammissibile, non può essere preteso o è impossibile, sono *provvisoriamente ammesse* in Svizzera. Riguardo alla residenza e all'accesso al mercato del lavoro sottostanno alle stesse limitazioni alle quale sono sottoposte anche le persone straniere con un permesso di dimora. Contrariamente alle persone aventi lo statuto di rifugiato, le/i richiedenti l'asilo e le persone provvisoriamente ammesse non hanno diritto al ricongiungimento familiare.

ARTICOLO 16 CEDAW: ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE NELL'AMBITO CONIUGALE E FAMILIARE

583. Il mandato dell'art. 8 cpv. 3 Cost., che impone al legislatore di provvedere ad assicurare l'uguaglianza fra uomo e donna per quanto concerne la famiglia, ha stimolato negli ultimi vent'anni varie revisioni del Codice civile, che in questo ambito è determinante.

- Nel 1988 è entrata in vigore una revisione di ampia portata concernente gli effetti del matrimonio in generale, il regime dei beni e il diritto successorio (v. n. 60, 537, 586 e segg.).
- Nel 1996 sono entrati in vigore nuove disposizioni intese a unificare e abbassare la maggiore età e l'età richiesta per contrarre matrimonio.
- Nel 2000 è entrato in vigore il nuovo diritto del divorzio del 1998, il quale disciplina tra l'altro in modo completamente nuovo le cause di divorzio e le conseguenze economiche del divorzio (v. n. 65).

A.) Conclusione del matrimonio (art. 16 cpv. 1 lett. a CEDAW)

584. L'art. 14 Cost. sancisce il diritto al matrimonio e alla famiglia. Secondo la dottrina e la giurisprudenza, la libertà di contrarre un matrimonio è incondizionata tanto per le donne che per gli uomini.

585. Il diritto matrimoniale svizzero è incentrato sui principi della monogamia e dell'eterosessualità dei coniugi, e si basa sulla necessità del libero consenso di ciascun coniuge per la conclusione del matrimonio. Per la validità del matrimonio il diritto svizzero specifica varie condizioni:

- Il raggiungimento della maggiore età, che dal 1996 è fissata per entrambi i sessi a 18 anni. Questo limite di età non conosce eccezioni.
- La capacità di discernimento dei futuri sposi. Il Tribunale federale ha precisato che il requisito della capacità di discernimento non deve essere interpretato in un senso troppo restrittivo per non impedire in maniera ingiustificata la libertà di contrarre il matrimonio.
- Il consenso a contrarre matrimonio. Gli interdetti necessitano il consenso del/della loro rappresentante legale. Tuttavia, il diritto al matrimonio è un diritto eminentemente personale e, di principio, non ammette rappresentanze. Il tutore o la tutrice può negare il consenso solo nell'interesse stesso del pupillo o della pupilla.
- L'assenza di impedimenti al matrimonio. La revisione del 2000 restringe gli impedimenti agli stretti legami di parentela (parentela in linea retta, fratelli e sorelle, genitori e figli adottivi; v. art. 95 CC). Un ulteriore impedimento è l'esistenza di un precedente matrimonio (art. 96 CC). La revisione ha soppresso il termine di attesa che la donna doveva osservare dopo il divorzio prima di poter contrarre un nuovo matrimonio (vecchio art. 103 CC). Questa regola serviva a risolvere il conflitto che sarebbe potuto nascere dalla sovrapposizione di due presunzioni di paternità dovute a due matrimoni consecutivi. Essa è diventata superflua poiché in casi simili la nuova normativa presume che il padre sia il nuovo marito.
- Il rispetto di prescrizioni formali (procedura preparatoria, celebrazione del matrimonio).

B.) Libera scelta del congiunto e libero consenso al matrimonio (art. 16 cpv. 1 lett. b CEDAW)

586. Il diritto matrimoniale svizzero si basa sul principio del libero e pieno consenso dei coniugi. Vari elementi del diritto matrimoniale e della procedura matrimoniale si prefiggono di far osservare questo principio:

- La capacità di discernimento dei futuri coniugi è uno dei presupposti del matrimonio.
- Per avviare la procedura preparatoria i futuri coniugi devono comparire personalmente all'ufficio dello stato civile.
- L'elemento essenziale della celebrazione del matrimonio consiste nella domanda che l'ufficiale di stato civile rivolge a ognuno dei futuri coniugi per chiarire se acconsentono al matrimonio. Se le loro risposte sono affermative, il matrimonio è dichiarato concluso.
- La presenza di due testimoni maggiorenni e capaci di discernimento e il carattere pubblico della cerimonia di matrimonio hanno pure lo scopo di assicurare il libero consenso dei futuri coniugi.

587. I matrimoni che fossero stati contratti da persone incapaci di discernimento sono dichiarati nulli d'ufficio (art. 105 e segg. CC).

C.) Assenza di effetti giuridici dei fidanzamenti e dei matrimoni tra fanciulli, registro dei matrimoni (art. 16 cpv. 2 CEDAW)

588. Le regole giuridiche che reggono il fidanzamento non prevedono nessun'età minima per fidanzarsi. L'art. 90 cpv. 2 CC specifica solo che una promessa nuziale scambiata tra persone minorenni (persone sotto i 18 anni) e persone interdette senza il consenso del/della rappresentante

legale non è vincolante. Per il resto, il cpv. 3 della stessa norma precisa che il fidanzamento non dà azione per la celebrazione del matrimonio. Gli effetti giuridici del fidanzamento si limitano al diritto di rivendicare i regali e pretendere una partecipazione finanziaria alle spese sostenute in vista del matrimonio qualora il fidanzamento venisse sciolto (artt. 91 e 92 CC).

589. Le donne e gli uomini possono contrarre matrimonio se hanno compiuto i 18 anni. Non sono previste eccezioni (art. 94 cpv. 1 CC). L'età richiesta per contrarre matrimonio rientra nei presupposti che l'ufficio di stato civile esamina prima di celebrare il matrimonio.

590. L'art. 39 CC prevede che per la certificazione dello stato civile siano tenuti dei registri, tra i quali un registro dei matrimoni. L'ordinanza federale sullo stato civile (OSC)¹⁸⁷ assegna agli uffici cantonali dello stato civile il compito di celebrare i matrimoni e di tenere un registro dei matrimoni, nel quale sono annotati i matrimoni e i divorzi.

D.) Diritti e doveri nell'ambito del matrimonio e all'atto del suo scioglimento (art. 16 cpv. 1 lett. c, e, h CEDAW)

Diritti e doveri durante il matrimonio

591. Con la revisione del diritto matrimoniale del 1988, il partenariato fra i coniugi è diventato il nuovo paradigma dell'istituzione svizzera del matrimonio. Esso ha soppiantato il principio patriarcale, che faceva del marito il capo della famiglia e la sola istanza decisionale (v. anche n. 60 e 129).

592. Il cambiamento si riflette soprattutto nelle seguenti disposizioni: i coniugi si obbligano a cooperare alla prosperità dell'unione e a provvedere in comune ai bisogni della prole (art. 159 CC); essi scelgono insieme l'abitazione coniugale (art. 162 CC); i coniugi provvedono in comune, ciascuno nel limite delle sue forze, al debito mantenimento della famiglia e si intendono sul contributo rispettivo, (prestazioni pecuniarie, governo della casa, cura della prole, assistenza nella professione o nell'impresa dell'altro), tenendo conto dei bisogni dell'unione coniugale e della loro situazione personale (art. 163 CC); nella scelta e nell'esercizio della propria professione o impresa ciascun coniuge usa riguardo nei confronti dell'altro e tiene conto del bene dell'unione coniugale (art. 167 CC); durante la vita comune, ciascun coniuge rappresenta l'unione coniugale per i bisogni correnti della famiglia (art. 166 CC).

593. Per quanto riguarda il cognome coniugale e l'acquisto della cittadinanza cantonale e dell'attinenza comunale dei coniugi sussistono ancora delle disparità fra lo statuto del marito e quello della moglie (per la regolamentazione del cognome coniugale e la relativa riserva della Svizzera v. n. 609 e segg.). Contraendo il matrimonio la moglie (e lei soltanto) acquista la cittadinanza cantonale e l'attinenza comunale del marito, senza perdere quelle che aveva da nubile (art. 161 CC). Secondo il Tribunale federale, l'odierna regolamentazione giuridica non rispetta il principio della parità di trattamento dei sessi.¹⁸⁸ Una revisione di questo disposto, che avrebbe dovuto condurre alla parità tra i coniugi su questo aspetto, è stato respinto durante l'esame in Parlamento soprattutto a causa della regolamentazione proposta per la scelta del cognome di famiglia dei figli in caso di disaccordo fra i genitori (v. n. 23 e 610).

594. Il diritto matrimoniale svizzero non prevede disposizioni relative alla decisione sul numero dei figli né all'intervallo fra le nascite (v. art. 16 cpv. 1 lett. e CEDAW). Ma dato che l'idea su cui si fonda l'istituzione del matrimonio è quella del partenariato, la decisione in merito è per principio presa in comune dai genitori. (Riguardo all'accesso alle informazioni sulla procreazione, i contraccettivi e la pianificazione familiare v. n. 458 e segg.)

¹⁸⁷ Ordinanza federale del 1° giugno 1953 sullo stato civile (OSC), RS 211.112.1.

¹⁸⁸ DTF 125 III 209 e segg.

595. Per quanto concerne lo statuto patrimoniale della donna coniugata (v. art. 16 cpv. 1 lett. h CEDAW), la parità di trattamento è stata realizzata essenzialmente con la revisione del 1988. Fino al 1987 il regime ordinario era quello dell'unione dei beni, caratterizzato dalla posizione preminente del marito e dalla messa sotto tutela della moglie. Nel 1988 queste disparità sono state eliminate. Il regime ordinario della partecipazione agli acquisti fa la distinzione tra gli acquisti e i beni propri di ogni coniuge. Sono acquisti i beni acquisiti da un coniuge a titolo oneroso durante il regime: si tratta essenzialmente del guadagno del suo lavoro e delle prestazioni di istituzioni di previdenza a favore del personale, di assicurazioni sociali e di istituzioni di previdenza sociale (art. 197 CC). Nei beni propri rientrano le cose che servono esclusivamente all'uso personale di un coniuge, nonché i beni appartenenti a un coniuge all'inizio del regime o pervenutigli successivamente per eredità o altro titolo gratuito (art. 198 CC). I coniugi possono inoltre stabilire per convenzione matrimoniale che determinati beni definiti dalla legge non rientrano negli acquisti, ma fanno parte dei beni propri (art. 199 CC). Durante il matrimonio ciascun coniuge amministra i suoi acquisti e i suoi beni propri (art. 201 CC).

596. Come è già stato esposto, esistono ancora oggi delle unioni coniugali che sottostanno alle vecchie regole del regime dei beni, in particolare alle vecchie regole discriminatorie in materia di amministrazione del patrimonio (v. n. 565). In questo caso spetta di principio al marito amministrare gli apporti della moglie (v. art. 200 cpv. 1 vCC; sulle regole di godimento del patrimonio v. art. 201 cpv. 1 vCC). Anche secondo il vecchio regime della comunione dei beni, al marito spetta il compito di amministrare l'intera sostanza coniugale (art. 216 cpv. 1 vCC). A questo proposito e sulla riserva espressa dalla Svizzera sull'art. 15 cpv. 2 CEDAW v. n. 565 e segg.

Scioglimento del regime dei beni in caso di scioglimento del matrimonio

597. Contrariamente al vecchio diritto, le nuove norme del diritto matrimoniale svizzero in vigore dal 1988 osservano il principio della parità di diritti tra marito e moglie. Se un matrimonio è sciolto per divorzio o decesso, i beni propri e gli acquisti dei coniugi vengono separati. Ciò che rimane del valore degli acquisti dopo varie correzioni e la deduzione dei debiti rappresenta l'aumento. Ciascun coniuge (risp. le sue eredi e i suoi eredi) ha diritto alla metà dell'aumento dell'altro (art. 215 CC), a meno che i coniugi avessero stabilito un'altra partecipazione a tale aumento (art. 216 CC).

Scioglimento del matrimonio per divorzio

598. L'ultima revisione del diritto di famiglia ha interessato il diritto del divorzio, segnatamente le conseguenze economiche del divorzio, modificando in particolare le disposizioni sulla previdenza professionale e il mantenimento dopo il divorzio. Ora l'appartenenza a un sesso e l'esistenza o no di una colpa non hanno più nessuna importanza in questo ambito. Anche il precedente diritto del divorzio non conteneva delle disposizioni sessospecifiche. Ma in seguito alla ripartizione del lavoro tra donna e uomo che tuttora prevale nella società, il divorzio comportava spesso una discriminazione di fatto per il coniuge che governava la casa e si occupava della prole, ossia nella maggior parte dei casi per la donna. La più importante delle nuove regole è quella che prevede, di principio, la divisione a metà fra i coniugi delle prestazioni d'uscita acquisite durante il matrimonio nei confronti di un'istituzione di previdenza professionale, e ciò indipendentemente dal regime dei beni, dal mantenimento dopo il divorzio e dal motivo del divorzio (artt. 122 e 123 CC). Se una divisione non è possibile perché per uno dei coniugi si è verificato un caso previdenziale (pensionamento, invalidità), allora è dovuta un'indennità adeguata, che può anche assumere la forma della cessione di una parte delle prestazioni di uscita della previdenza professionale (art. 124 CC, art. 22b cpv. 1 legge sul libero passaggio¹⁸⁹).

¹⁸⁹ Legge federale del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (legge sul libero passaggio, LFLP), RS 831.42.

599. I presupposti per il mantenimento dopo il divorzio sono neutri rispetto al sesso e, di principio, indipendenti dall'esistenza o no di una colpa. Se non si può ragionevolmente pretendere che un coniuge provveda da sé al proprio debito mantenimento, inclusa un'adeguata previdenza per la vecchiaia, l'altro coniuge gli deve un adeguato contributo di mantenimento (art. 125 cpv. 1 CC). I presupposti per il mantenimento dopo il divorzio si allacciano a criteri oggettivi, quali la ripartizione dei compiti durante il matrimonio, la durata del matrimonio, il tenore di vita dei coniugi durante il matrimonio, età e salute dei coniugi, reddito e patrimonio dei coniugi, età e portata delle cure ancora dovute ai figli, formazione professionale e prospettive di reddito dei coniugi, nonché presumibile costo del reinserimento professionale del beneficiario del mantenimento, aspettative dell'AVS, della previdenza professionale e della previdenza privata (art. 125 cpv. 2 CC). Il diritto al mantenimento è limitato da una clausola di protezione contro casi gravi di abuso del diritto (art. 125 cpv. 3 CC).

600. Il nuovo diritto del divorzio non contiene più nessuna discriminazione a danno delle donne. Ciononostante non si può escludere che, a causa delle difficoltà legate a un reinserimento professionale, la persona che governa la casa e si dedica alla cura dei figli venga colpita in modo più duro nei propri interessi economici dalle conseguenze del divorzio. Quando il contesto economico diventa difficile, sono in pratica prevalentemente le donne a dibattersi in simili difficoltà, visto che oltre i due terzi delle persone senza attività lucrativa sono casalinghe. Il Consiglio federale aveva proposto, nel suo progetto per un nuovo diritto matrimoniale, che l'obbligo di mantenimento avrebbe di principio dovuto estinguersi per legge qualora la persona beneficiaria avesse nuovamente contratto un matrimonio. Quest'ultima avrebbe tuttavia avuto sei mesi di tempo per chiedere al tribunale la continuazione, integrale o parziale, del versamento della rendita che le era stata assegnata per consentire l'inserimento professionale o la cura dei figli. Il Parlamento ha tuttavia respinto questa proposta. Il nuovo diritto prevede ora che, in assenza di convenzioni contrarie, l'obbligo di mantenimento si estingue se l'avente diritto passa a nuove nozze (art. 130 cpv. 2 CC).

601. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le pretese di mantenimento non possono, di principio, pregiudicare il minimo esistenziale della persona obbligata. Se il reddito dei coniugi divorziati non è sufficiente, le persone aventi diritto – in generale la moglie divorziata e i figli – si fanno carico dell'importo mancante e sono eventualmente costrette a far capo alle prestazioni assistenziali oppure a indebitarsi. Le prestazioni assistenziali versate alla moglie devono di regola essere rimborsate al momento in cui essa riesce di nuovo a costituire un patrimonio.

Scioglimento del matrimonio in seguito a decesso

602. Fino al 1988 il diritto successorio svizzero si basava sul principio della trasmissibilità ereditaria verticale: i primi beneficiari risultavano essere i figli e gli altri parenti consanguinei. Con la nuova regolamentazione, l'idea del matrimonio basato sul rapporto partenariale dei coniugi trova un seguito anche oltre la morte di uno di essi (v. art. 457 e segg. CC).

603. Nella misura in cui non vi è nessuna disposizione testamentaria, dal 1988 il/la coniuge superstite riceve la metà della successione se si trova in concorso con dei discendenti diretti. In concorso con eredi della stirpe dei genitori riceve in proprietà i tre quarti della successione. In tutti gli altri casi, il/la coniuge superstite riceve l'intera successione (art. 462 CC).

E.) Diritti e doveri relativi ai figli (art. 16 cpv. 1 lett. d ed e CEDAW)

604. Durante il matrimonio i genitori esercitano insieme l'autorità parentale sui figli (art. 297 cpv. 1 CC). Essi sono tenuti a provvedere in comune ai loro bisogni (art. 159 CC). Nel 1976 è stata soppressa la disposizione aggiuntiva che, in caso di dissenso tra i genitori, assegnava al padre il potere decisionale.

605. Nei confronti dei genitori coniugati sussistono tuttavia due disparità. Se i genitori sono coniugati il figlio acquista infatti il cognome della famiglia, il quale è oggi di regola quello del

padre (art. 160 cpv. 1 CC, v. in merito n. 609 e segg.). Il figlio acquista inoltre la cittadinanza cantonale e l'attinenza comunale del padre (art. 271 cpv. 1 CC). (In merito alle differenze sessospecifiche relative all'acquisto della cittadinanza cantonale e dell'attinenza comunale al momento di contrarre il matrimonio v. n. 23 e n. 593).

606. Il nuovo diritto del divorzio prevede una regolamentazione neutra per l'attribuzione dei figli. Il fatto che per anni i tribunali abbiano assegnato con relativa costanza nella maggior parte dei casi (con un rapporto di 9:1) l'autorità parentale sui figli alle madri non rappresenta una discriminazione dei padri, ma è la conseguenza della situazione che regna di fatto. L'art. 133 CC stabilisce ora che il giudice attribuisce l'autorità parentale a uno dei genitori e disciplina il diritto alle relazioni personali, nonché il contributo di mantenimento dell'altro genitore. Per l'attribuzione dell'autorità parentale e per la regolamentazione delle relazioni personali sono determinanti tutte le circostanze importanti per il bene del figlio. Su istanza comune dei genitori il giudice dispone la prosecuzione dell'esercizio in comune dell'autorità parentale, purché ciò sia compatibile con il bene del figlio e i genitori si siano accordati sulla loro partecipazione alla cura del figlio e sulla ripartizione delle spese del suo mantenimento.

607. Se i *genitori non sono coniugati* l'autorità parentale spetta alla madre (art. 298 cpv. 1 CC). Questa disparità di trattamento coincide con la situazione di fatto, visto che nella maggior parte dei casi è la madre che si occupa della cura del figlio, cosicché l'art. 298 cpv. 1 CC è di regola conforme al bene del figlio. Il diritto vigente prevede che i genitori non coniugati possano, alle stesse condizioni dei genitori divorziati, presentare alle autorità di tutela del domicilio del figlio una richiesta comune per ottenere che l'autorità parentale venga loro attribuita congiuntamente (art. 298a cpv. 1 CC).

F.) Tutela e curatela (art. 16 cpv. 1 lett. f CEDAW)

608. Il diritto svizzero della tutela non contiene disparità di trattamento sessospecifiche, dato che le disposizioni non fanno riferimento al sesso della persona bisognosa di protezione né a quello degli altri attori. Una disparità di trattamento fra donna e uomo è stata eliminata con la revisione entrata in vigore nel 2000. L'art. 382 cpv. 1 vCC limitava infatti l'obbligo generale di assumere l'ufficio di tutore e (in virtù del rimando contenuto nell'art. 397 cpv. CC) di patrocinatore ai parenti di sesso maschile, al marito, nonché a tutte le persone di sesso maschile abitanti nella giurisdizione tutelare. Questa disposizione è stata modificata nel senso che sono obbligati ad accettare l'ufficio di tutore i parenti e il coniuge del tutelando, nonché tutte le persone abitanti nella giurisdizione in cui la tutela è costituita (art. 382 cpv. 1 CC).

G.) Scelta del cognome coniugale (art. 16 cpv. 1 lett g CEDAW): sulla riserva della Svizzera

609. Il diritto matrimoniale entrato in vigore nel 1988 conosce ancora due eccezioni per quanto concerne le conseguenze giuridiche legate al criterio del sesso: si tratta del cognome, nonché della cittadinanza cantonale e dell'attinenza comunale (per quest'ultimo punto v. n. 23, 60, 593 e 605). In entrambi i casi la parità tra i sessi non è ancora realizzata.

610. Il cognome del marito è il *cognome coniugale* degli sposi (art. 160 cpv. 1 CC). In generale, i cambiamenti del nome sono consentiti "per motivi gravi".¹⁹⁰ Qualora sussistano motivi degni di rispetto, i futuri sposi possono inoltre presentare la richiesta di portare il cognome della sposa in quanto cognome coniugale a contare dalla celebrazione del matrimonio (art. 30 cpv. 2 CC). Questa procedura è gratuita. Se è il cognome dello sposo a diventare cognome coniugale, la sposa può dichiarare al momento del matrimonio all'ufficiale di stato civile di voler mantenere il proprio cognome, antepoendolo a quello coniugale (art. 160 cpv. 2 CC). Se già porta un siffatto doppio

¹⁹⁰ In merito alla prassi recente del Tribunale federale riguardo a questo concetto cfr. per esempio 124 III 402; 121 III 145; 120 II 277.

cognome, può anteporre soltanto il primo cognome (art. 160 cpv. 3 CC). Nel 1994, in seguito alla sentenza Burghartz pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁹¹, è stata riveduta l'ordinanza sullo stato civile, cosicché oggi la regolamentazione del cognome coniugale delle coppie sposate viene generalmente applicata in modo neutro riguardo al sesso. La procedura richiesta per la registrazione del cognome della moglie in quanto cognome coniugale è per esempio gratuita.¹⁹² Inoltre, qualora gli sposi scegliessero di portare il cognome della sposa come cognome coniugale, il marito ha pure la possibilità di anteporre il proprio cognome. Una revisione di queste disposizioni volte a garantire la parità di trattamento dei sessi riguardo al cognome coniugale e alla cittadinanza è fallita nel giugno 2001 durante l'esame parlamentare. Per questa ragione è necessario che sia mantenuta la riserva riguardo al cognome coniugale emessa dalla Svizzera all'atto della ratifica (v. anche n. 23 e n. 593).

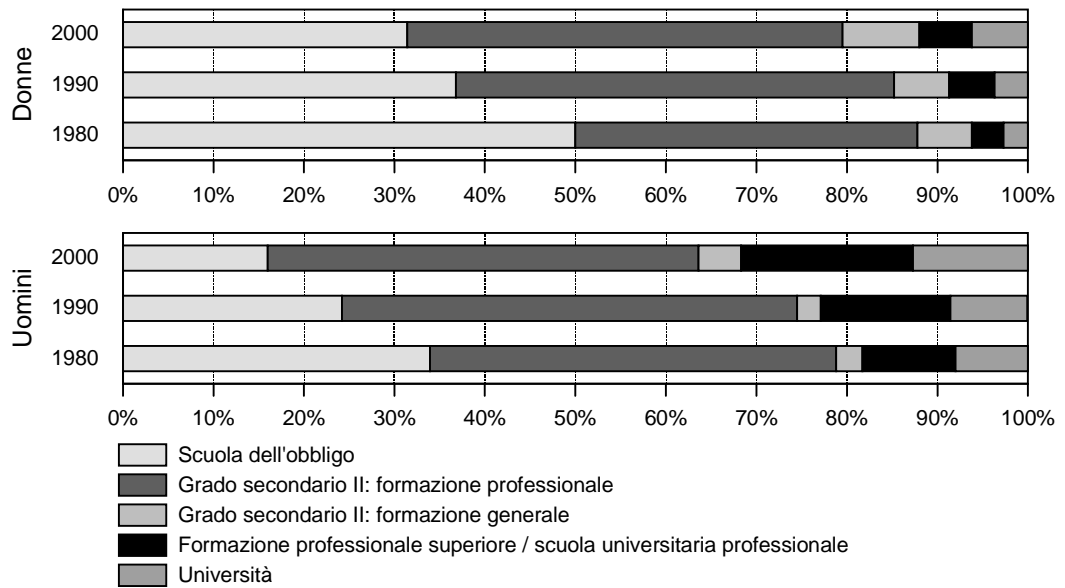
¹⁹¹ Decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 22 febbraio 1994, in re Burghartz c/ Svizzera, serie A, n. 280-B.

¹⁹² DTF 126 I 1.

ALLEGATO I

Indicatori concernenti i principali ambiti della vita

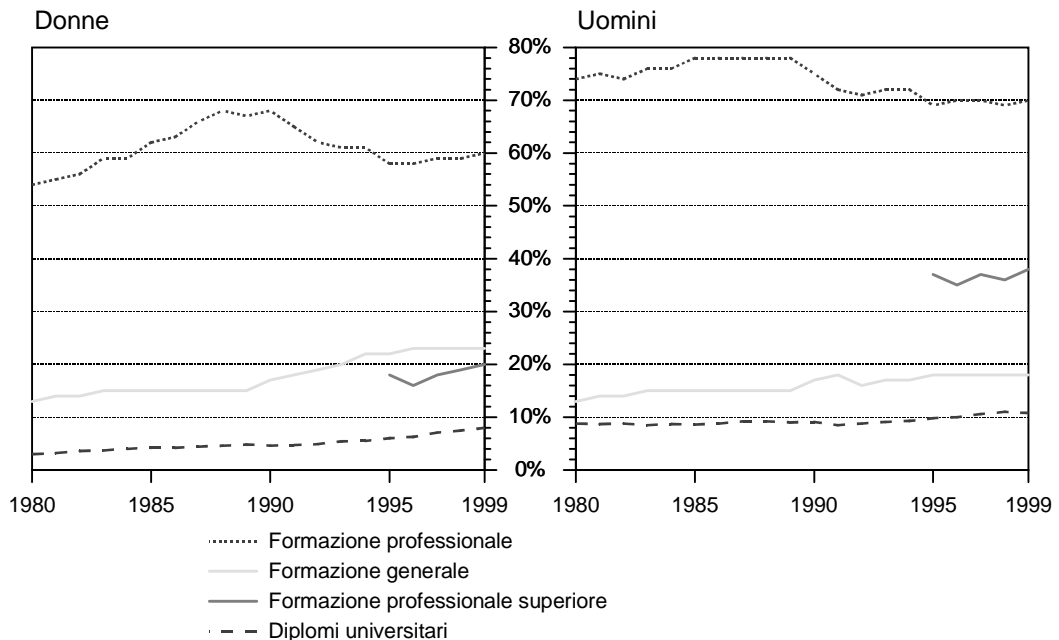
Grado di formazione della popolazione residente, 1980, 1990, 2000: persone tra i 25 e i 64 anni



Fonte: Censimento federale della popolazione 1980, 1990, e Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera 2000

© BFS/OFS/UST

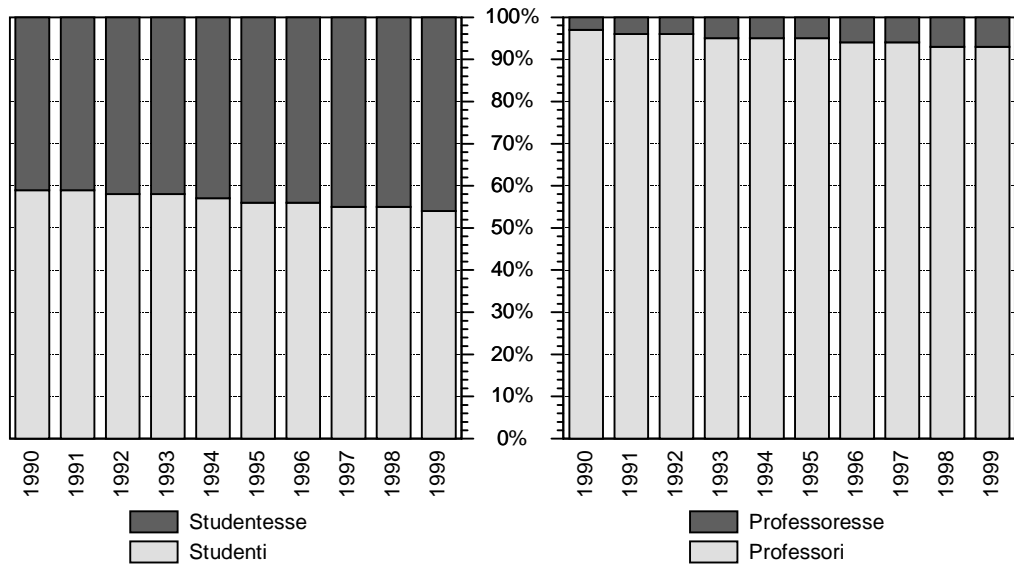
Tasso di formazioni concluse nei gradi secondario II e terziario, 1980 - 1999



Fonte: Formazione scolastica e professionale / scuole universitarie e scienza

© BFS/OFS/UST

Studentesse/studenti* e professoresse/professori**: ripartizione dei sessi in %, 1990-1999



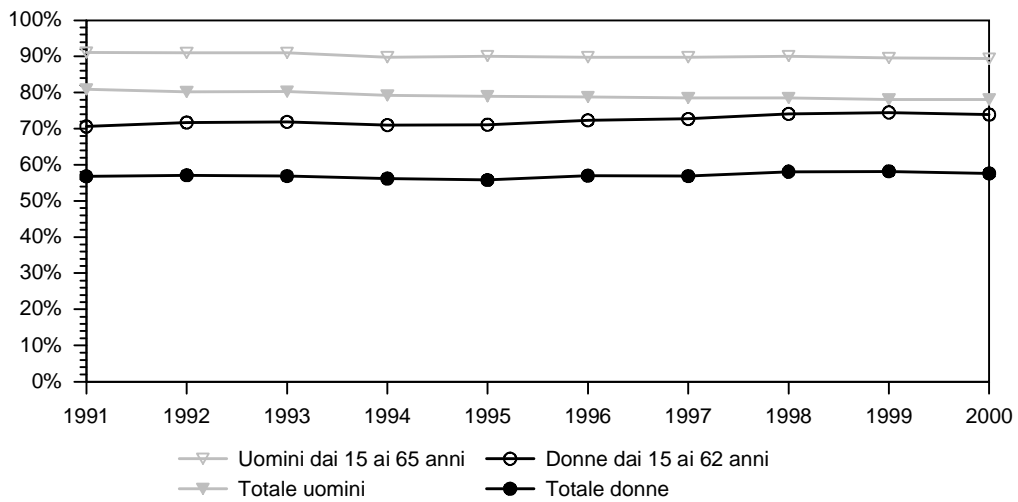
*Prima del primo diploma (esclusi diplomi postgrado e dottorati)

**Equivalenti tempo pieno

Fonte: Sistema d'informazione universitaria svizzera (SIUS)

© BFS/OFS/UST

Tasso di attività professionale, 1991 - 2000

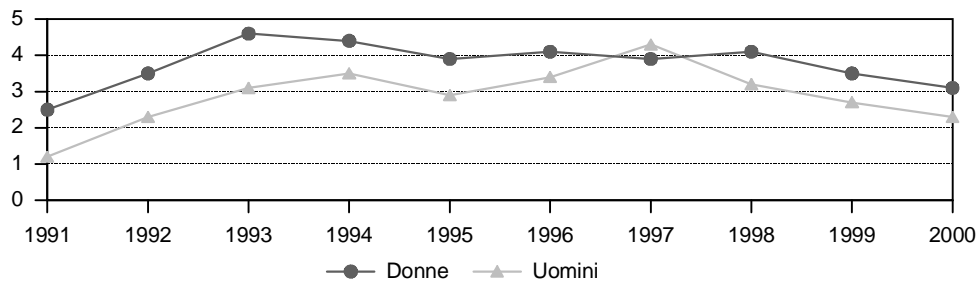


Tasso di attività professionale: proporzione delle persone attive, ovvero persone che esercitano un'attività professionale o che sono disoccupate, tra la popolazione totale in età di 15 anni e più

Fonte: Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)

© BFS/OFS/UST

Tasso di inoccupati, 1991 - 2000

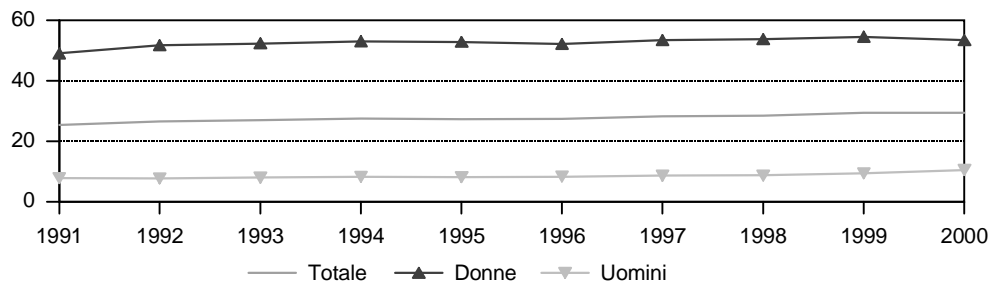


Tasso di inoccupati: proporzione di inoccupati tra le persone attive (persone occupate, ovvero che esercitano un'attività professionale, o inoccupate) della popolazione totale in età di 15 anni e più.

Fonte: UST, Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)

© BFS/OFS/UST

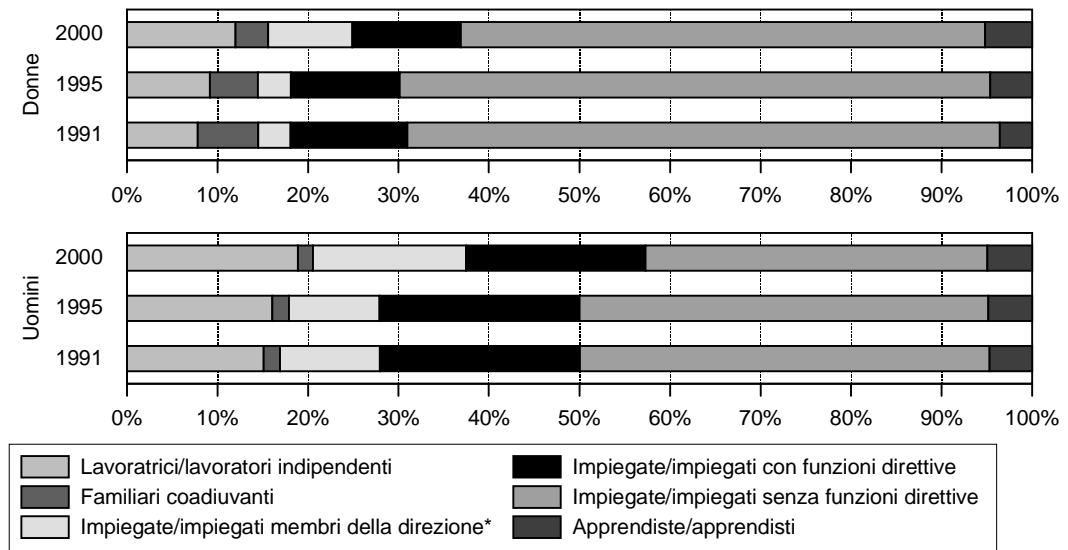
Quota di occupati a tempo parziale in % della popolazione occupata, 1991-2000



Fonte: UST, Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)

© BFS/OFS/UST

Posizione professionale in %, 1991, 1995, 2000

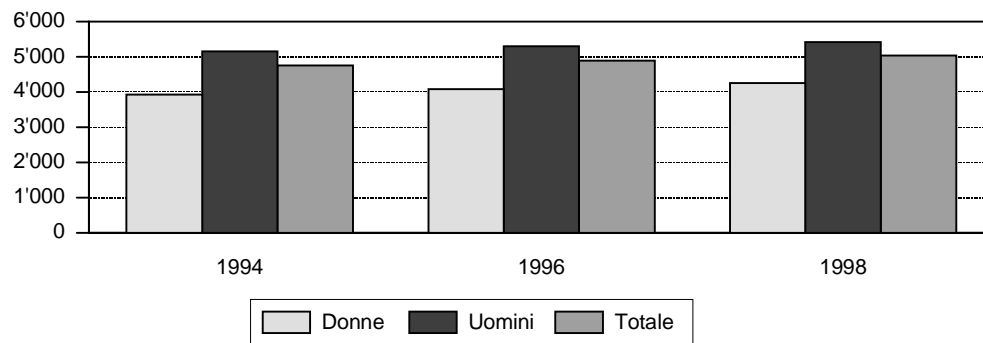


*Dato che nel 1996 il questionario è stato parzialmente modificato i risultati relativi a questa categoria non sono direttamente paragonabili tra il 1991 e il 2000. Fino al 1995 la domanda: *Nel suo impiego, fa parte dei quadri direttivi dell'azienda o occupa un posto con delle responsabilità di questo tipo?* è stata rivolta solo agli/alle impiegati/e con funzioni direttive, mentre a partire dal 1996 a tutti/e gli/le impiegati/e.

Fonte: UST, Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)

© BFS/OFS/UST

Salario mensile lordo standardizzato (mediana): settore privato 1994, 1996, 1998



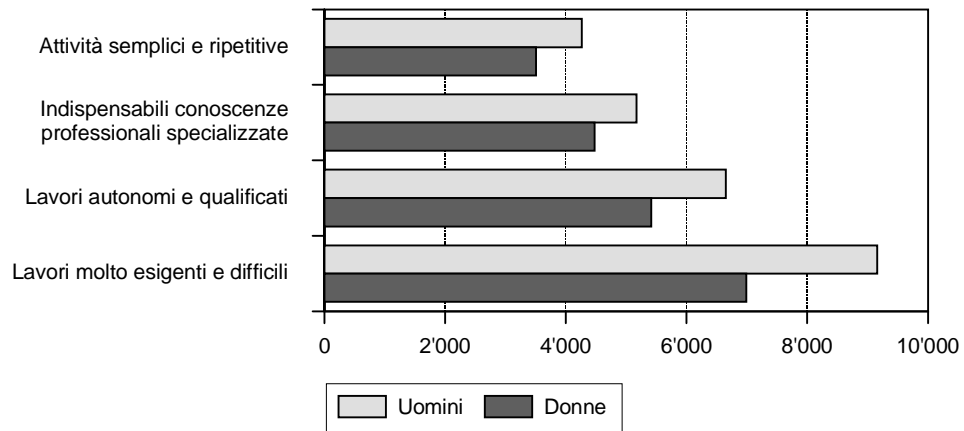
Per calcolare il salario mensile lordo standardizzato gli impieghi a tempo parziale sono convertiti in equivalenti a tempo pieno, sulla base di 4 1/3 settimane di 40 ore.

La mediana divide il gruppo in esame in due metà: per una metà dei lavoratori e delle lavoratrici il salario standardizzato si situa al di sopra della mediana, mentre per l'altra metà è al di sotto.

Fonte: Rilevazione svizzera della struttura dei salari

© BFS/OFS/UST

Salario secondo il livello di esigenze dell'impiego (mediana): settore privato, 1998



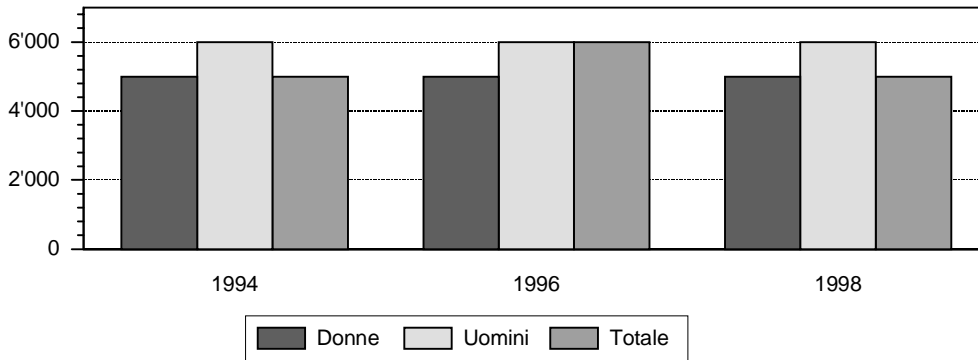
Per calcolare il salario mensile lordo standardizzato gli impieghi a tempo parziale sono convertiti in equivalenti a tempo pieno, sulla base di 4 1/3 settimane di 40 ore.

La mediana divide il gruppo in esame in due metà: per una metà dei lavoratori e delle lavoratrici il salario standardizzato si situa al di sopra della mediana, mentre per l'altra metà è al di sotto.

Fonte: Rilevazione svizzera della struttura dei salari

© BFS/OFS/UST

Salario mensile lordo standardizzato (mediana): settore pubblico (amministrazione federale) 1994, 1996, 1998



Per calcolare il salario mensile lordo standardizzato gli impieghi a tempo parziale sono convertiti in equivalenti a tempo pieno, sulla base di 4 1/3 settimane di 40 ore.

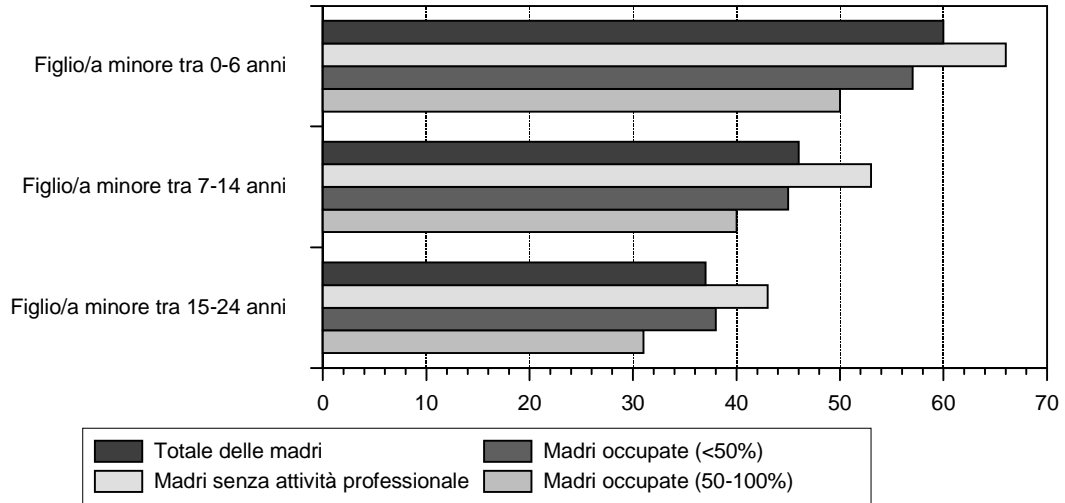
La mediana divide il gruppo in esame in due metà: per una metà dei lavoratori e delle lavoratrici il salario standardizzato si situa al di sopra della mediana, mentre per l'altra metà è al di sotto.

Fonte: Rilevazione svizzera della struttura dei salari

© BFS/OFS/UST

Madri di famiglia

Numero d'ore dedicate settimanalmente in media ai lavori domestici e agli impegni familiari, secondo l'età del/la figlio/a minore e la situazione professionale, 2000

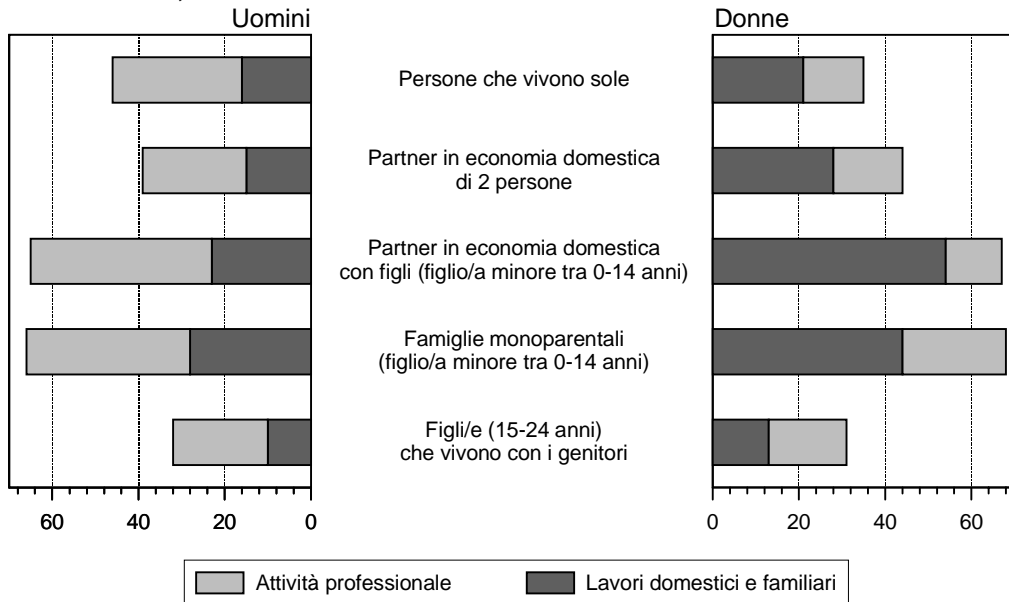


Fonte: Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS): Lavoro non remunerato.

© BFS/OFS/UST

Carico totale

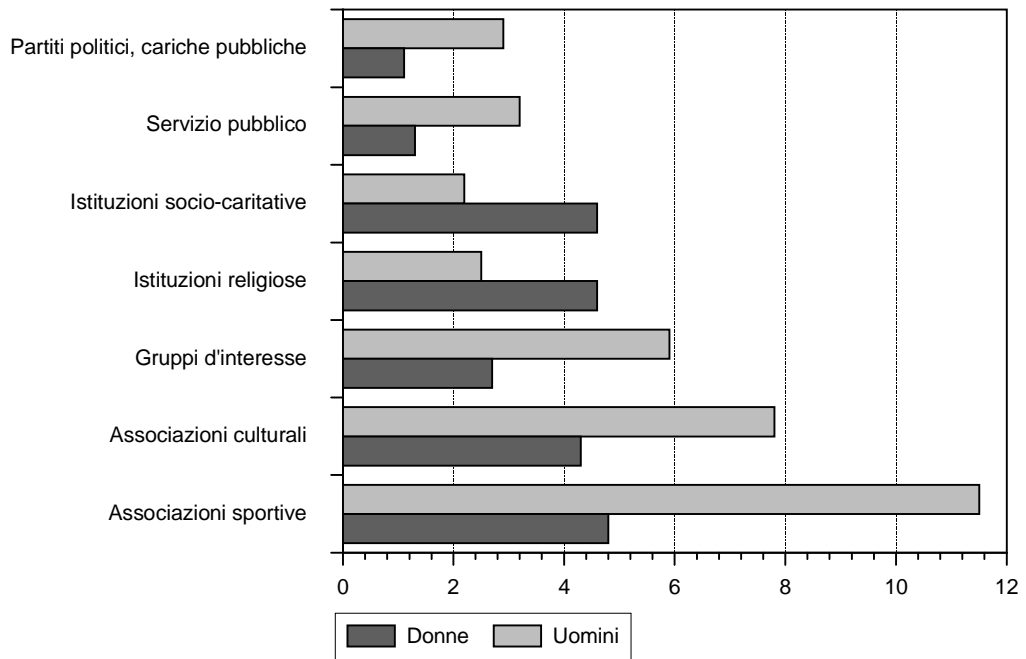
Tempo medio dedicato all'attività professionale e ai lavori domestici e familiari, in ore alla settimana, 2000



Fonte: Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS): Lavoro non remunerato.

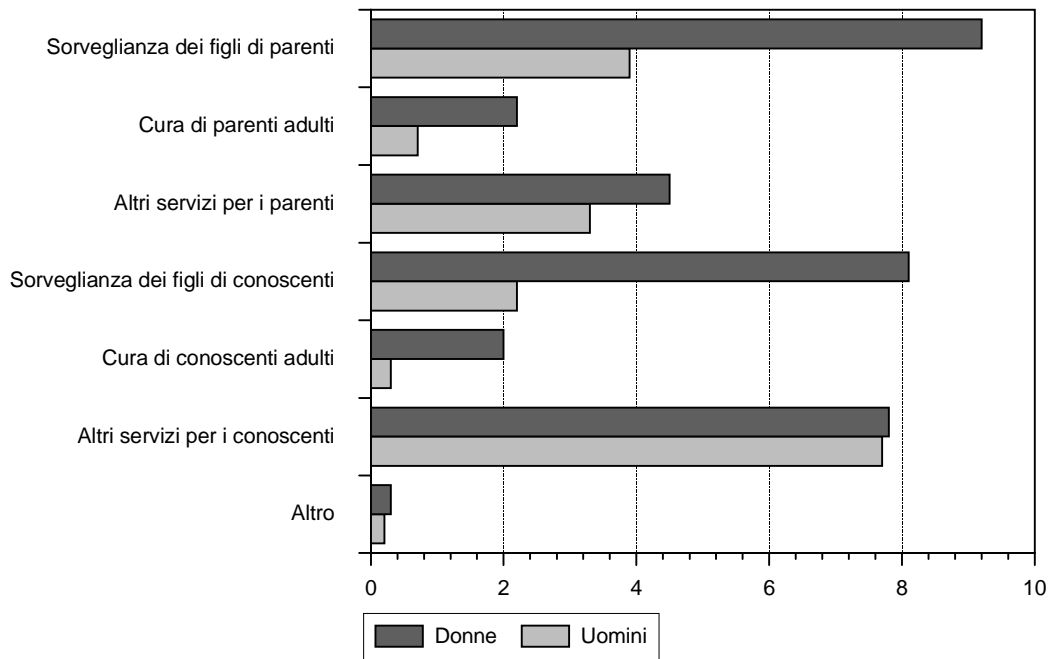
© BFS/OFS/UST

Partecipazione al volontariato organizzato in % della popolazione residente, 2000



Fonte: Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS): Lavoro non remunerato.
© BFS/OFS/UST

Partecipazione al volontariato informale in % della popolazione residente, 2000



Fonte: Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS): Lavoro non remunerato.
© BFS/OFS/UST

Elenco dei testi legislativi determinanti

- SR 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
RS 101 (BV)
Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (cost)
Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cst)
- SR 141.0 Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des
RS 141.0 Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG)
Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité
(Loi sur la nationalité, LN)
LF del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera
(Legge sulla cittadinanza, Lcit)
- SR 142.20 Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der
RS 142.20 Ausländer (ANAG)
Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers
(LSEE)
LF del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri
(LDDS)
- SR 142.31 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG)
RS 142.31 Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (Lasi)
Legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (Lasi)
- SR 151.1 Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann
RS 151.1 (GIG)
Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg)
Legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (LPar)
- SR 201 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB)
RS 201 Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)
Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC)
- SR 220 Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizer-
RS 220 ischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR)
Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième:
Droit des obligations, CO)
LF del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro
quinto: Diritto delle obbligazioni, CO)
- SR 311.0 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (STGB)
RS 311.0 Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP)
Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP)

- SR 412.10 Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG)
RS 412.10 Loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (LFPr)
LF del 19 aprile 1978 sulla formazione professionale (LFPr)
- SR 431.01 Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG)
RS 431.01 Loi fédérale du 9 octobre sur la statistique fédérale (LSF)
LF del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (Lstat)
- SR 510.10 Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung
RS 510.10 (Militärgesetz, MG)
Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire
(LAAM)
LF del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge
militare, LM)
- SR 822.11 Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und
RS 822.11 Handel (Arbeitsgesetz)
Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le
commerce (Loi sur le travail)
LF del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel
commercio (L sul lavoro)
- SR 831.10 Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenen-
RS 831.10 versicherung (AHVG)
Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants
(LAVS)
LF del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
(LAVS)
- SR 831.20 Bundesgesetz vom 19 Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG)
RS 831.20 Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)
LF del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI)
- SR 831.40 Bundesgesetz vom 25 Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen-
RS 831.40 und Invalidenvorsorge (BVG)
Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse,
survivants et invalidité (LPP)
LF del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i super-
stiti e l'invalidità (LPP)
- SR 831.42 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der
RS 831.42 beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
(Freizügigkeitsgesetz, FZG)
Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance
professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (loi sur le libre passage,
LFLP)
LF del 17 dicembre 1993 sul libero passaggio nelle previdenza professionale
per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Legge sul libero passaggio (LFLP))

- SR 832.10 Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG)
RS 832.10 Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)
LF del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal)
- SR.832.20 Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG)
RS 832.20 Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)
LF del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)
- SR 837.0 Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosen-
RS 837.0 versicherung und die Insolvenzschiädigung (Arbeitslosenversicherungs-
gesetz, AVIG)
Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et
l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI)
LF del 25 giugno 1982 su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione
e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la
disoccupazione, LADI)