



DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

RAPPORTO SULLA PROCEDURA DI CONSULTAZIONE RELATIVA AL PROTOCOLLO FACOLTATIVO DEL 6 OTTOBRE 1999 ALLA CONVENZIONE DEL 18 DICEMBRE 1979 SULL'ELIMINAZIONE DI OGNI FORMA DI DISCRIMINAZIONE NEI CONFRONTI DELLA DONNA (OP CEDAW)

Agosto 2006

1. Oggetto dell'avamprogetto posto in consultazione

La Convenzione internazionale del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) è una delle convenzioni in materia di diritti dell'uomo che hanno suscitato il più vasto assenso in tutto il mondo. La Svizzera vi ha aderito il 27 marzo 1997 (RS 0.108).

Il 6 ottobre 1999 l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato per consenso il testo di un Protocollo facoltativo a tale Convenzione (OP CEDAW).

Il Protocollo facoltativo scaturisce dalla convinzione che l'allestimento di strumenti di controllo efficaci sia indispensabile per promuovere l'attuazione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sanciti dalla normativa internazionale. Al riguardo esso prevede essenzialmente due procedure: da un lato, la procedura di comunicazione accorda alle donne, in caso di violazione di uno dei diritti enunciati nella Convenzione e dopo esaurimento dell'iter ricorsuale nazionale, la possibilità di comunicare le violazioni al Comitato dell'ONU per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna. D'altro lato, la procedura d'inchiesta conferisce al Comitato la facoltà di svolgere inchieste se in base a informazioni attendibili viene a sapere che uno Stato parte ha violato gravemente o sistematicamente i diritti enunciati nella Convenzione.

2. Partecipanti alla consultazione

Con decisione del 25 gennaio 2006, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale degli affari esteri di indire una procedura di consultazione.

Sono stati invitati ad esprimere un parere i Cantoni, i partiti, i due Tribunali federali, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città, delle regioni di montagna e dell'economia e 38 altre organizzazioni e cerchie interessate. La documentazione sottoposta a consultazione comprendeva il rapporto esplicativo sul Protocollo facoltativo alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, il testo di tale Protocollo e la lista degli enti consultati. La consultazione si è protratta sino al 30 aprile 2006. Il Dipartimento ha ricevuto in totale 56 pareri di cui sei provenienti da enti che non figuravano tra i destinatari della consultazione. Tra i 56 pareri vi sono anche le lettere dei due Tribunali federali, del Cantone di Appenzello interno e del Cantone di Uri, nonché del BAFFAM (Centro di consulenza per donne straniere e le loro famiglie) con le quali gli interessati comunicano la loro decisione di rinunciare ad esprimere un parere e quindi a una partecipazione formale alla consultazione.

Sette partiti hanno espresso il loro parere: PPD, PEV, PLR (e donne PLR), PLS, PSdL, PS e UDC.

Hanno, inoltre, risposto tre associazioni mantello dell'economia (Unione svizzera degli imprenditori; Unione sindacale svizzera; Travail Suisse), come pure l'Associazione dei Comuni svizzeri e l'Unione delle città svizzere.

Tra le organizzazioni hanno partecipato alla consultazione: Alliance F, Alleanza delle Società Femminili Svizzere; Caritas Svizzera; Commissione federale per le questioni femminili; Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini; Evangelischer Frauenbund der Schweiz (Federazione svizzera delle donne protestanti); "FIZ Fraueninformationszentrum"; HEKS; Justitia et Pax; Pro Familia Svizzera; Unione svizzera delle donne cattoliche SGF; Associazione svizzera per i diritti della donna.

Da ultimo, i seguenti enti, che non figuravano tra i destinatari della consultazione, hanno espresso il loro parere: Centre patronal, Donne PLR, Giuriste Svizzera, Coordinamento ONG post Beijing Svizzera, "Frauenrat für Aussenpolitik", Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera, Terre des femmes.

3. Sintesi dei principali risultati

3.1. In generale

Ad eccezione dell'UDC e dell'Unione svizzera degli imprenditori, i partecipanti alla consultazione hanno di massima accolto favorevolmente la ratifica del Protocollo facoltativo. Un'ampia maggioranza dei partecipanti concorda che il Protocollo facoltativo contribuisce in modo rilevante alla salvaguardia dei diritti della donna e lo considera un passo importante sulla via della realizzazione della parità tra uomo e donna. Diversi enti richiamano, inoltre, l'attenzione sul fatto che la ratifica possa incentivare altri Stati e sottolinea la necessità di un'adesione per la credibilità della Svizzera nell'ambito dei diritti dell'uomo.

L'UDC motiva la sua posizione contraria essenzialmente rilevando le esperienze, a suo avviso dubbie, già fatte con il Comitato CEDAW nell'ambito delle procedure dei rapporti nazionali. Ha inoltre affermato di essere generalmente contraria a un potenziamento degli sforzi statali in favore della parità tra donna e uomo. L'Unione svizzera degli imprenditori si pronuncia contro la ratifica del Protocollo facoltativo poiché teme un influsso troppo forte del Comitato sul sistema giuridico svizzero e sulla sua prassi, segnatamente in quanto i diritti della Convenzione cui si riferisce la procedura di comunicazione individuale non sono ancora chiaramente definiti.

Diversi partecipanti si sono espressi su singoli argomenti trattati dal rapporto esplicativo:

3.1.1. Rinuncia alla clausola di "Opting-Out" (Art. 10 OP CEDAW)

I seguenti partecipanti alla consultazione hanno approvato esplicitamente l'intenzione del Consiglio federale di rinunciare a una clausola "opting-out" e di riconoscere in tal modo senza limitazioni la procedura d'inchiesta (Art. 8, 9 OP CEDAW):

- Cantoni: BL, BS, BE, FR, GE, LU, OW, TI, TG, VS, ZH.
- Partiti: PEV, PS.
- Unione sindacale svizzera, Travail.Suisse.
- Commissione federale per le questioni femminili
- Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini
- Organizzazioni: Alliance F, FIZ, "Frauenrat für Aussenpolitik", HEKS, Giuriste Svizzera, Coordinamento ONG post Beijing Svizzera, Pro Familia Svizzera, Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera, Terre des femmes.

L'organizzazione Centre Patronal, che di massima approva la ratifica del Protocollo facoltativo, si è pronunciata contro la rinuncia alla clausola "opting-out" poiché con la possibilità di una procedura d'inchiesta teme un'ingerenza troppo ampia del Comitato CEDAW negli affari interni.

3.1.2. Invito a divulgare la Convenzione e il Protocollo facoltativo

I Cantoni BS, GR, TI e l'Unione delle città svizzere ritengono che la ratifica del Protocollo facoltativo sia una buona occasione per divulgare ulteriormente la Convenzione CEDAW e altre convenzioni in materia di diritti dell'uomo e informare la popolazione sui suoi diritti.

Alcuni enti consultati chiedono concretamente al Consiglio federale di provvedere affinché le necessarie informazioni siano elaborate e diffuse tenendo conto dei diversi destinatari (PS, CFQF, Travail.Suisse, Alliance F, "Frauenrat für Aussenpolitik", HEKS, Coordinamento ONG post Beijing Svizzera).

3.1.3. Carattere delle raccomandazioni del Comitato

I Cantoni BS e ZG auspicano che nonostante il loro carattere giuridicamente non vincolante, le raccomandazioni del Comitato CEDAW siano per quanto possibile integrate nel sistema e nella prassi giuridiche svizzere.

Le organizzazioni FIZ, "Frauenrat für Aussenpolitik", Pro Familia Svizzera, SEK e l'Associazione svizzera per i diritti della donna chiedono che eventuali raccomandazioni che vanno oltre l'effetto puramente politico siano integrate nella legislazione.

Il Cantone di FR, invece, approva espressamente il carattere giuridicamente non vincolante delle raccomandazioni del Comitato.

Il PLS rileva una contraddizione nel rapporto esplicativo che, da un lato, afferma che la ratifica non richiede disposizioni esecutive e, dall'altro, spiega la prassi del Consiglio federale nel trattare le raccomandazioni del Comitato e un'eventuale attuazione delle stesse. Chiede una spiegazione riguardo ai settori in cui il Consiglio federale si attende possibili procedure davanti al Comitato.

3.1.4. Carattere essenzialmente programmatico della Convenzione

Taluni hanno deplorato il carattere essenzialmente programmatico delle disposizioni della Convenzione CEDAW. I Cantoni BL, BS, VS e ZH e la Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini approverebbero una soluzione che permetta alle donne in Svizzera di far valere in giudizio tutti i diritti derivanti dalla Convenzione.

Per contro, secondo l'Unione degli imprenditori svizzeri la mancanza di unanimità durante l'elaborazione del Protocollo riguardo all'applicabilità della procedura di comunicazione individuale, ossia solo per i diritti della Convenzione direttamente applicabili o anche per le sue disposizioni programmatiche, presenta il rischio che in futuro il Comitato interpreti la questione in senso troppo ampio.

3.2. **Altre osservazioni espresse dai partecipanti**

I seguenti enti consultati ritengono che la ratifica del Protocollo facoltativo sia necessaria da molto tempo: PS, CFQF, Travail.Suisse.

Alcuni partecipanti ricordano le esperienze positive già fatte con analoghi strumenti di controllo previsti in altre Convenzioni internazionali ratificate dalla Svizzera (AG, BE, Caritas, Terre des femmes).

Da ultimo, diversi pareri invitano la Svizzera ad esaminare e ad attuare le raccomandazioni espresse dal Comitato CEDAW nell'ambito della procedura d'esame del rapporto nazionale svizzero (CFQF, Travail.Suisse, SKF).

Alcuni partecipanti chiedono inoltre di aderire al Protocollo facoltativo al Patto II dell'ONU (BL, ZH, VS, CFQF, Conferenza delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini, Travail.Suisse, SKF) e al Protocollo 12 CEDU volto a combattere le discriminazioni nonché

di abrogare la riserva relativa all'articolo 26 del Patto II dell'ONU (CFQF, Travail.Suisse, SKF).

Le Giuriste Svizzera temono che in caso di adozione di provvedimenti temporanei ai sensi dell'articolo 5 OP CEDAW non sia possibile reagire in modo adeguato senza previa determinazione dell'autorità competente. Raccomandano quindi di delegare la corrispondente competenza a un'unità dell'amministrazione federale (p. es. DFI) accordando un diritto di proposta e di partecipazione all'UFU. La stessa competenza va inoltre prevista nel caso siano adottate adeguate misure di protezione ai sensi dell'articolo 11 OP CEDAW.

Il PLS è stupito dalla considerazione secondo cui l'adesione al Protocollo facoltativo non ha ripercussioni finanziarie né sull'effettivo del personale e chiede l'allestimento di una nota spese per il caso in cui l'UFG debba rappresentare la Svizzera in una procedura davanti al Comitato.