



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

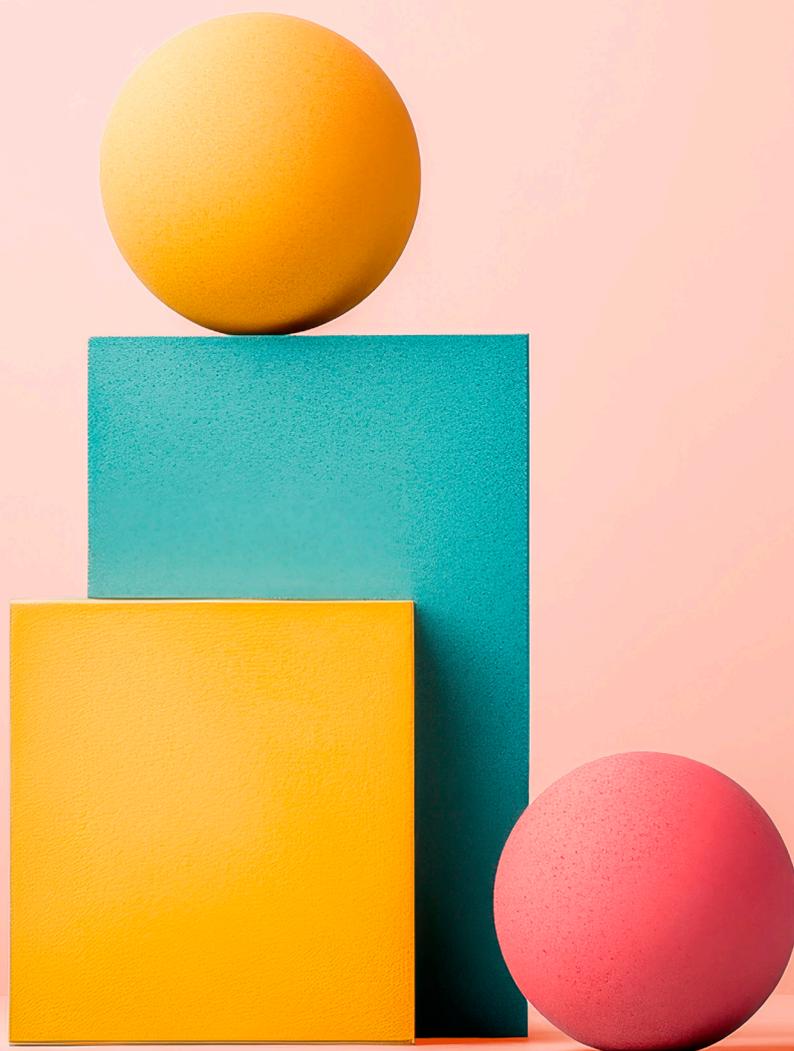
Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR
Commission fédérale contre le racisme CFR
Commissione federale contro il razzismo CFR
Cumissiu federala cunter il rasissem CFR

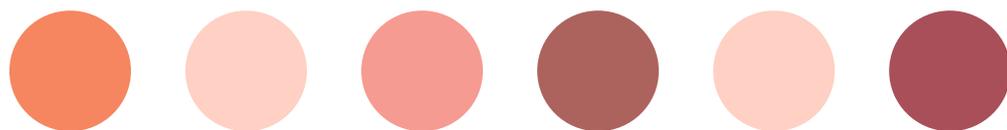
italiano

Analisi comparativa della protezione contro la discriminazione nel diritto civile in europa – Rapporto di sintesi

Istituto Svizzero di Diritto Comparato,
O. Gaillard e al.

Giugno 2025





Analisi comparativa della protezione contro la discriminazione nel diritto civile in europa – Rapporto di sintesi

**Istituto Svizzero di Diritto Comparato,
O. Gaillard e al.**

Stato dei rapporti nazionali: 31.01.2022

Giugno 2025

Commissione federale contro
il razzismo CFR
Inselgasse 1 · CH-3003 Berna
Tel. 058 464 12 93.
ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
www.ekr.admin.ch

Download
www.ekr.admin.ch

Indice

Contesto e oggetto dello studio

A. Contesto	7
B. Oggetto dello studio	7

Rapporto di diritto comparato

1. Struttura della protezione contro la discriminazione	9
2. Autorità competenti	13
3. Attuazione collettiva della protezione contro la discriminazione	16
3.1 Rappresentanza di una vittima	16
3.2 Azione delle organizzazioni	17
3.3 Actio popularis	18
4. Misure per facilitare l'attuazione delle regole di protezione contro la discriminazione	20
4.1 Alleggerimento dell'onere della prova	20
4.2 Altre misure	21

I. Contesto e oggetto dello studio

A. Contesto

Nel giugno del 2021, la Commissione federale contro il razzismo (CFR) ha incaricato l'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) di realizzare uno studio comparativo. Conformemente al contratto, la richiesta è motivata dai fatti seguenti:

«In Svizzera, la protezione contro la discriminazione razziale nel diritto civile è lacunosa dal punto di vista sia materiale che processuale. È quanto emerge da uno studio pubblicato nel 2016 dal Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU). Da allora non vi sono stati cambiamenti. Le raccomandazioni formulate dal CSDU sono state in gran parte respinte dal Consiglio federale (cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 25 maggio 2016 e i documenti in esso menzionati). Questa situazione è insoddisfacente, sia per le persone interessate sia per chi presta loro consulenza.

La Svizzera è criticata per la scarsa protezione contro la discriminazione nel diritto civile, in particolare dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (osservazioni conclusive del 2014, CERD/C/CHE/CO/7-9, n.6) e dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ad es. nel sesto rapporto del 2020).

La CFR chiede già da tempo una migliore protezione contro la discriminazione nel diritto civile. La perizia comparativa servirà da base per ulteriori passi in questo senso.»

B. Oggetto dello studio

Nella **prima parte** della perizia sulla protezione contro la discriminazione razziale nel diritto civile sono forniti un quadro delle normative vigenti e una loro valutazione nella dottrina, nella società civile e nella prassi in diversi ordinamenti giuridici (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Spagna, Svezia, Regno Unito e UE). A tal fine vengono analizzati in un rapporto di diritto comparato i seguenti elementi:

1. Come è impostata nel diritto civile la protezione contro la discriminazione in generale e contro la discriminazione razziale in particolare?

Nello specifico:

- a. Vi è una legislazione generale e/o una legislazione per determinati ambiti giuridici/criteri di discriminazione?
- b. Quali motivi di discriminazione vi sono contemplati?

2. Come viene attuata la protezione contro la discriminazione?

- a. L'attuazione è monitorata/accompagnata da un'autorità particolare?
Se sì, quali sono le sue funzioni?
- b. È prevista una forma di protezione giuridica collettiva/diritto di ricorso delle associazioni e, in caso affermativo, quale?
- c. Vi sono altre norme volte a facilitare l'attuazione?

Questo rapporto di diritto comparato, realizzato dall'ISDC, si basa su un'analisi dettagliata di cinque sistemi giuridici selezionati per la loro pertinenza (Danimarca, Germania, Francia, Norvegia e Austria), nonché su una sintesi di altri quadri normativi. I rapporti dettagliati per paese non sono pubblicati, ma possono essere ottenuti su richiesta.

II. Rapporto di diritto comparato

Il presente rapporto è una sintesi comparativa delle tavole sinottiche e dei rapporti nazionali dello studio. L'obiettivo è classificare le differenti soluzioni adottate negli ordinamenti giuridici analizzati per valutarne la pertinenza ed evidenziare le critiche mosse nei loro confronti, mettendo in luce una serie di esempi concreti.

Esamineremo dapprima la struttura – settoriale o globale – della protezione contro la discriminazione nelle differenti legislazioni nazionali (1). In seguito, ci interesseremo alle autorità responsabili di applicare questi sistemi di protezione (2). Infine, esamineremo le azioni collettive (3) e i meccanismi messi in atto per facilitarne l'attuazione (4).

1. Struttura della protezione contro la discriminazione

Sono immaginabili diversi approcci per legiferare nel campo della protezione civile contro la discriminazione. È possibile adottare un approccio settoriale, con leggi specifiche per ogni motivo di discriminazione o per ogni ambito di applicazione. Al contrario, un approccio più globale si concretizza con l'adozione di una legge unica che copre le diverse forme possibili di discriminazione. Gli ordinamenti giuridici analizzati si collocano a metà strada tra queste due posizioni opposte.

Il diritto **danese** è caratterizzato da un approccio **puramente settoriale** alla protezione civile contro la discriminazione. Non vi è una legge unica in materia, ma una serie di **leggi speciali**, dedicate o a un determinato motivo di discriminazione, o a un determinato ambito. Ad esempio, alla discriminazione basata sull'origine etnica, sulla disabilità o sul genere si applicano leggi distinte. Un'altra legge copre invece un gran numero di motivi di discriminazione, ma soltanto nel diritto del lavoro. Di conseguenza, per determinati casi di discriminazione – in particolare quelli basati sull'età, l'orientamento sessuale o la religione – la protezione vige soltanto in questo ambito. Va inoltre sottolineato che questa legge è sussidiaria ai contratti collettivi stipulati dalle parti sociali, nella misura in cui la protezione contro la discriminazione è disciplinata in questi ultimi.

Questo approccio settoriale contraddistingue il diritto danese da quello degli altri Stati nordici, che hanno optato per una visione più globale della protezione contro la discriminazione. In generale, questa soluzione è definita dalla dottrina come un **approccio prudente**, adottato per evitare di introdurre una legislazione che vada oltre gli standard minimi previsti dal diritto dell'UE e dal diritto internazionale. Per spiegare questo punto di vista si evidenzia la mancanza di consenso politico in Danimarca sull'importanza di lottare contro la discriminazione. Inoltre, i dibattiti in questo ambito sono spesso correlati ad aspetti riguardanti la politica migratoria, le cui regole, in questo Stato, tendono a diventare più severe. Infine, il modello danese di regolamentazione del mercato del lavoro, caratterizzato dal peso dei contratti collettivi negoziati dalle parti sociali, offre minori opportunità di sviluppare la legislazione per la lotta alla discriminazione.

L'approccio difensivo, sia del legislatore danese sia delle parti sociali, in materia di lotta alla discriminazione sembra costituire un ostacolo importante non soltanto a una riforma di ampia portata in questo ambito, ma anche all'introduzione di una legge generale. La molteplicità di leggi specifiche con campi di applicazione variabili è stata giudicata **troppo complessa** per permettere alle vittime di ricorrervi in modo efficace. Inoltre, l'assenza di una protezione contro la discriminazione basata sull'età, l'orientamento sessuale e la religione in ambiti diversi dal mercato del lavoro è stata criticata, in particolare dal Comitato danese per i diritti umani.

Anche in **Italia** la protezione civile contro la discriminazione è iscritta in diverse leggi specifiche, adottate in fasi successive, spesso sotto l'impulso di testi internazionali, quali la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale o direttive europee. Di conseguenza, la **definizione di discriminazione varia** a seconda della legge in questione. In particolare, i motivi su cui può basarsi la discriminazione sono diversi nel diritto del lavoro e in termini di accesso a beni e prestazioni. L'approccio adottato nel diritto italiano è quindi stato definito dalla dottrina **frammentario e incoerente**, particolarmente difficile da analizzare e da presentare in modo sistematico. In questo contesto va tuttavia sottolineato l'importante ruolo svolto in Italia dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione. Infatti, nella loro giurisprudenza, queste autorità considerano il principio del divieto di discriminazione come un **principio costituzionale direttamente applicabile** tra privati (*effetto orizzontale diretto*), che potrebbe quindi essere applicato indipendentemente dalla sua esplicita concretizzazione in una norma scritta. Come sottolineato dalla dottrina, questa specificità consente di colmare le potenziali lacune derivanti dall'approccio settoriale del diritto italiano.

Anche in **Irlanda** la protezione civile contro la discriminazione è ripartita in diverse leggi specifiche. In particolare, il **disciplinamento relativo al diritto del lavoro è distinto** da quello relativo all'accesso a beni e prestazioni, alla formazione e all'alloggio. La dottrina ha criticato il recepimento delle direttive europee, in quanto alcune disposizioni irlandesi aggiungono restrizioni alla protezione contro la discriminazione – ad esempio a sfavore del personale domestico o delle persone con disabilità – più severe rispetto a quelle delle direttive e quindi non compatibili con queste ultime.

In **Belgio**, la protezione contro la discriminazione si fonda su tre leggi distinte **a seconda del motivo di discriminazione**: oltre a una **legge generale**, volta a lottare contro determinate forme di discriminazione, che recepisce la direttiva europea 2000/78/CE e copre tredici criteri diversi, una legge speciale concerne la **discriminazione basata sul genere** (compresi la maternità e il cambiamento di sesso) e una la **discriminazione razziale** (compresi la nazionalità, il colore della pelle e l'origine etnica), che recepisce la direttiva europea 2000/43/CE. A queste si aggiungono ordinanze o decreti in materia che si applicano soltanto all'**entità federata** che li ha emanati.

Va inoltre rilevato che alcuni Stati hanno adottato una legge generale contro la discriminazione, che *prima facie* sembra essere l'espressione di un approccio globale al problema, introducendo però distinzioni all'interno della stessa legge, a seconda del motivo di discriminazione o del campo di applicazione. L'**Austria**, ad esempio, ha adottato una legge generale sulla parità di trattamento (*Gleichbehandlungsgesetz*), ma i motivi di discriminazione considerati variano a seconda dell'ambito interessato: ce ne sono molti in quello del lavoro, mentre per le discriminazioni relative all'accesso a beni e prestazioni è tenuto conto soltanto del genere e dell'appartenenza etnica. Vi sono anche differenze in base al motivo considerato: ad esempio, è prevista una soglia minima

(1000 euro) per il risarcimento finanziario di una vittima di discriminazione, ma soltanto in caso di molestie (sessuali o di altro tipo). Lo stesso si osserva nel **diritto tedesco**, dove la legge generale sulla parità di trattamento (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*) offre una protezione più ampia nel settore del lavoro, ma adotta un approccio più restrittivo in altri ambiti, come quello dell'accesso a beni e prestazioni, compreso l'alloggio. Ci sono differenze in base al motivo di discriminazione, poiché la protezione offerta nei casi di discriminazione razziale è più ampia rispetto ad altri motivi.

Altri sistemi giuridici analizzati presentano effettivamente un **approccio più globale** alla protezione offerta dal diritto civile contro la discriminazione. Questi Stati hanno **recepito le direttive dell'UE** in una legge generale che affronta la questione in modo unitario. La legge generale è talvolta integrata da altre leggi più specifiche, relative a un ambito o un motivo di discriminazione particolare.

Nel diritto **finlandese**, ad esempio, la legge contro la discriminazione (*Diskrimineringslag*) ha un campo di applicazione molto ampio, in quanto si applica a tutte le attività pubbliche o private (ad eccezione della vita privata, della vita familiare e della pratica religiosa) e copre un numero molto elevato di motivi di discriminazione, ossia l'origine, l'età, la disabilità, la religione e la fede, l'orientamento sessuale, la nazionalità, la lingua, le opinioni e le attività politiche e sindacali, le relazioni familiari, lo stato di salute e qualsiasi altra caratteristica personale. Tuttavia, la **parità di genere** è oggetto di una legge specifica separata (*Jämställdhetslagen*). Analogamente, la legislazione **olandese** comprende una legge generale sulla parità di trattamento risalente al 1994 (che include disposizioni generali sulla protezione contro le discriminazioni nel campo del diritto del lavoro) e una serie di leggi riguardanti aspetti specifici del diritto del lavoro (divieto di discriminazione in base all'età, alla durata del lavoro o alla durata dell'impiego). Inoltre, vi sono leggi specifiche concernenti un determinato motivo di discriminazione (parità di genere; disabilità o malattia cronica).

La **Spagna** ha adottato nel 2003 una legge generale che copre i motivi di discriminazione considerati dalle direttive europee. Il suo campo di applicazione materiale è relativamente ampio: diritto del lavoro, protezione e prestazioni sociali, formazione, accesso a beni, prestazioni e alloggio. Tuttavia, anche altre leggi contengono disposizioni che vietano la discriminazione, in particolare per quanto riguarda l'effettiva parità di genere sul lavoro, lo sport e la discriminazione delle persone con disabilità. Vi sono inoltre **leggi regionali** adottate da diverse comunità autonome, in particolare in materia di parità di genere.

Dispongono di leggi generali che recepiscono le direttive europee anche la **Francia** (*Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations del 2008*¹), il **Lussemburgo** (*Loi du 28 novembre 2006 sur l'égalité de traitement*²) e il **Regno Unito** (*Equality Act del 2010*, che non si applica all'**Irlanda** del Nord).

In diversi di questi Stati, in particolare in **Spagna**, le critiche dottrinali si focalizzano in particolare sul fatto che le leggi generali si **limitano a riprendere gli standard minimi europei**, il che si rivela insufficiente per una protezione efficace delle vittime di discriminazione. Per questo motivo il governo spagnolo raccomanda l'adozione di una nuova legge sulla parità di trattamento e la non discriminazione. Nel **Regno Unito**, le critiche vanno oltre, in quanto ritengono che alcune disposizioni della legge generale non **recepiscano adeguatamente le direttive europee**. Ad esempio, l'*Equality Act* viene criticato perché consente, in misura incompatibile con il diritto europeo, la discri-

1 Vi sono, in parallelo, disposizioni in altre leggi specifiche relative al diritto del lavoro o all'accesso all'alloggio.

2 Vi sono, in parallelo, disposizioni sulla protezione contro la discriminazione nel Codice del lavoro.

minazione per motivi religiosi nell'assunzione e nel licenziamento di insegnanti. Anche in questo caso, è stata messa in evidenza la necessità di una riforma, in particolare con l'idea di abbandonare un elenco enumerativo ed esaustivo dei motivi di discriminazione a favore di un approccio più globale.

Infine, meritano di essere menzionati i casi della **Norvegia** e della **Svezia**, che hanno **rinunciato a un sistema settoriale** con leggi specifiche a favore dell'**adozione di una legge globale**. Fino a poco tempo fa, il diritto **norvegese** prevedeva quattro leggi speciali, a seconda del motivo di discriminazione considerato. Nel 2017, queste leggi sono state riunite in una legge generale in favore della parità e contro la discriminazione (*Lov om likestilling og forbud mot diskriminering*). Il suo campo di applicazione materiale è molto ampio per quanto riguarda sia i motivi di discriminazione considerati (sesso, origine etnica, religione, disabilità, orientamento sessuale, identità ed espressione di genere, età ecc.), sia gli ambiti cui si applica (lavoro, alloggio, formazione, accesso a beni e prestazioni ecc., ad eccezione della vita familiare e delle relazioni personali). Questa riforma ha avuto quale conseguenza l'estensione della protezione contro la discriminazione. Ad esempio, il divieto della discriminazione fondata sull'età si applica a tutti gli ambiti, mentre in precedenza era limitato al diritto del lavoro.

La situazione è simile in **Svezia**, con l'adozione nel 2008 della legge sulla discriminazione (*Diskrimineringslagen*), che ha sostituito sei leggi specifiche che coprivano ciascuna un motivo specifico di discriminazione.

L'**adozione di una legge generale unica** al posto di diverse leggi specifiche frammentate è stata considerata in questi Stati un **progresso nella lotta contro le discriminazioni**. Si è ritenuto che l'uniformità offerta da una legge generale facilitasse la comprensione del sistema di lotta contro le discriminazioni e ne rafforzasse l'efficacia. Ciononostante, alcune voci levatesi durante questo processo hanno ritenuto che l'approccio settoriale consentisse di mettere maggiormente in evidenza i diversi motivi di discriminazione e le relative esigenze specifiche di protezione. In particolare, temevano che l'adozione di una legge unica potesse cancellare le peculiarità di alcune forme di discriminazione, in particolare quelle basate sul genere. Pertanto, l'abrogazione della legge specifica volta a garantire la parità tra donne e uomini è stata percepita come un rischio di riduzione della protezione in un ambito essenziale nella cultura di questi Stati nordici.



2. Autorità competenti

Gli Stati membri dell'UE sono tenuti a istituire uno o più **organismi per la promozione della parità di trattamento**, almeno per quanto riguarda le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica (art. 13 della direttiva 2000/43/CE).

Le funzioni degli organismi designati dai sistemi giuridici analizzati variano notevolmente, in particolare per quanto riguarda la possibilità di emanare decisioni vincolanti in singoli casi di discriminazione.

In diversi Stati analizzati, questi organismi hanno in primo luogo il compito di **fornire consulenza alle vittime di discriminazione, elaborare rapporti, svolgere indagini e formulare raccomandazioni**, ma non hanno una funzione giudiziaria o non possono emanare decisioni vincolanti in un caso specifico.

È il caso in **Germania** con l'Agenzia federale contro la discriminazione (*Antidiskriminierungsstelle des Bundes*), in **Danimarca** con l'Istituto per i diritti Umani (*Institut for Menneskerettigheder*), in Italia con l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, in **Irlanda** con la Commissione irlandese per i diritti umani e l'uguaglianza (*Irish Human Rights and Equality Commission*), in **Lussemburgo** con il Centro per la parità di trattamento³ (*Centre pour l'égalité de traitement*) o in **Francia** con il Difensore dei diritti (*Défenseur des droits*), che può tuttavia proporre in particolare mediazioni o transazioni.

Alcuni Stati nordici, in particolare la **Finlandia**, la **Norvegia** e la **Svezia**, hanno istituito un **difensore civico** (*ombudsman*) il cui ruolo è promuovere la parità di trattamento e prevenire la discriminazione. A tal fine, l'autorità autonoma può offrire consulenza legale alle vittime, proporre formazioni, condurre indagini e supervisionare negoziati e conciliazioni. Tuttavia, il difensore civico non ha la facoltà di emanare decisioni vincolanti. In generale, l'obiettivo di tutti questi organismi è garantire un'applicazione efficace della legislazione contro la discriminazione.

Il **Belgio** ha istituito **diversi enti** a questo scopo. Ad esempio, il Centro interfederale per le pari opportunità (*Centre interfédéral pour l'égalité des chances*) fornisce consulenza alle vittime di discriminazione e può, nel quadro un procedimento informale, condurre trattative volte a raggiungere un accordo extragiudiziale negli ambiti coperti dalla legge generale contro determinate forme di discriminazione. I casi di discriminazione basata sul genere sono tuttavia attribuiti all'Istituto per l'uguaglianza di donne e uomini (*Institut pour l'égalité des femmes et des hommes*). Infine, un altro organo dovrebbe occuparsi specificamente delle discriminazioni basate sulla lingua; tuttavia, non è stato ancora istituito, nonostante le ripetute richieste in tal senso.

³ Soltanto nell'ambito del lavoro.

Una delle **critiche** più frequenti mosse a questi organismi per la promozione della parità di trattamento è la **mancanza di visibilità** per le vittime di discriminazione, in particolare se appartengono a una minoranza etnica, sono cittadini stranieri o sono disabili. Viene anche sottolineata la **mancanza di fiducia** nel successo di una querela per discriminazione, data la scarsità di casi concreti che dimostrino il contrario. La dottrina critica anche i **poteri limitati di questi organismi**, che non possono emanare decisioni vincolanti.

Diversi Stati prevedono istituzioni supplementari per i casi civili di discriminazione, ma che, a differenza degli organismi citati, hanno una **funzione giudiziaria o semigiudiziaria** e la possibilità di emanare decisioni in casi specifici. Il carattere vincolante di queste decisioni e il rapporto tra le competenze di queste autorità e quella dei tribunali civili ordinari variano a seconda del sistema giuridico.

In **Austria**, ad esempio, la Commissione per la parità di trattamento (*Gleichbehandlungskommission*) può formulare proposte per porre fine alla discriminazione in un caso specifico. Queste proposte, che non possono comportare un risarcimento economico, sono impugnabili davanti a un tribunale civile che però non è vincolato alla proposta, ma deve fornire una motivazione se si discosta da essa. In **Danimarca**, la Commissione per la parità di trattamento (*Ligebehandlingsnævnet*) ha la facoltà di giudicare – in un procedimento gratuito – le querele di parte per discriminazione. Può anche accordare un risarcimento finanziario alla vittima. Di norma, le sue decisioni sono rispettate dalle parti, anche se non è possibile chiederne l'esecuzione dinanzi ai tribunali civili. Ciascuna parte ha tuttavia la possibilità di impugnare la decisione in un procedimento civile ordinario, nel corso del quale la Commissione può intervenire. Nei **Paesi Bassi**, il Collegio per i diritti umani (*College voor de Rechten van de Mens*) può emanare decisioni su querela a titolo gratuito. Sebbene non siano vincolanti, queste decisioni vengono regolarmente seguite nella pratica, soprattutto perché possono essere pubblicate senza rendere anonima l'azienda contro cui è stata presentata la querela. Nel caso di un successivo procedimento davanti a un tribunale civile, queste decisioni vengono solitamente prese in considerazione alla stregua di una perizia. In **Irlanda**, la Commissione per le relazioni sul posto di lavoro (*Workplace Relations Commission*) si occupa esclusivamente di querele per discriminazione sul posto di lavoro. Le sue decisioni sono vincolanti e possono essere impuginate dinanzi al Tribunale del lavoro (*Labour Court*).

I sistemi **finlandese** e norvegese hanno istituito un tribunale specializzato: il Tribunale per la non discriminazione e la parità di trattamento (rispettivamente *Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden* e *Diskrimineringsnemnda*), il cui mandato è garantire il rispetto della legislazione sulla protezione civile contro la discriminazione. I procedimenti davanti a questo tribunale sono **gratuiti**.

In **Finlandia**, i poteri di questo tribunale sono limitati. Può ordinare la cessazione di una condotta illecita, confermare una transazione tra le parti o condannare una parte a una multa per mancato rispetto dei suoi obblighi, ma **non può ingiungere alla parte convenuta un risarcimento finanziario**. Per ottenere un risarcimento finanziario, la vittima deve rivolgersi al tribunale civile ordinario. I casi di diritto del lavoro esulano dalle competenze del tribunale, anche se questo ambito è fondamentale per salvaguardare la parità di trattamento e combattere la discriminazione.

In **Norvegia**, il tribunale specializzato offre un metodo di risoluzione delle controversie alternativo ai tribunali ordinari. Si occupa di quasi il 95 per cento delle controversie civili per discriminazione. La **procedura è semplificata**, per cui in genere le parti non

hanno bisogno di essere rappresentate da un avvocato. Finché la causa è pendente davanti al tribunale specializzato, non può essere portata davanti a un tribunale ordinario. Ogni parte può ricorrere contro la decisione del tribunale specializzato presso i tribunali ordinari, che hanno pieni poteri di cognizione e quindi non si limitano ad analizzare la legalità della decisione del tribunale specializzato. Dal 2018, il tribunale specializzato può **accordare un risarcimento finanziario**, a condizione che l'importo del danno sia facilmente determinabile e non sia superiore a 1000 euro. In caso contrario, soltanto un tribunale civile ordinario può accordare un risarcimento finanziario. In materia di diritto del lavoro, il tribunale specializzato ha maggiori poteri, in quanto può accordare un risarcimento finanziario anche per danni non patrimoniali e ai quali non si applica il limite di 1000 euro.

La **gratuità** dei procedimenti dinanzi ai tribunali specializzati è una caratteristica particolarmente apprezzata, perché evita alla vittima di discriminazione di **incorrere in rischi finanziari**, in quanto le spese processuali sono a suo carico in caso di soccombenza. Inoltre, può essere difficile ottenere assistenza legale per questi procedimenti dall'esito a volte incerto.

Per contro, sono spesso **criticati i poteri limitati dei tribunali specializzati**, in particolare per quanto riguarda l'impossibilità di condannare a un risarcimento finanziario o, se del caso, l'importo limitato della sanzione, che è quasi simbolico e non costituisce un deterrente sufficiente. È stata inoltre sottolineata la **mancanza di formazione ed esperienza** in materia di discriminazione – che può rivelarsi un ambito tecnico – da parte dei giudici che compongono questi tribunali o degli avvocati che si occupano di questi casi.



3. Attuazione collettiva della protezione contro la discriminazione

L'intervento di associazioni, sindacati o altre organizzazioni nel processo di attuazione della protezione contro la discriminazione può assumere diverse forme. Esamineremo dapprima la possibilità delle organizzazioni di promuovere un procedimento giudiziario in rappresentanza di una vittima di discriminazione (3.1), in seguito ci interesseremo alla rappresentanza collettiva di più vittime (azione delle organizzazioni; 3.2). Infine, alcune organizzazioni possono avviare procedimenti giudiziari a proprio nome, senza rappresentare alcuna vittima specifica (*actio popularis*; 3.3).

3.1 Rappresentanza di una vittima

In base alle direttive dell'UE, gli Stati membri riconoscono ad **associazioni, organizzazioni e altre persone giuridiche** il diritto di avviare, per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa e con il suo consenso, una procedura giurisdizionale finalizzata all'esecuzione degli obblighi derivanti da dette direttive (art. 7 par. 2 della direttiva 2000/43/CE e art. 9 par. 2 della direttiva 2000/78/CE).

La maggior parte dei sistemi giuridici analizzati prevede tale possibilità, con modalità diverse.

Una delle condizioni principali è che le organizzazioni in questione abbiano un **interesse legittimo** a far rispettare la protezione contro la discriminazione. In **Norvegia, Belgio, Italia e Lussemburgo** è necessario che la lotta contro la discriminazione rientri tra i loro scopi. Il nesso tra l'organizzazione e il caso deve essere diretto e attuale.

Le organizzazioni devono inoltre soddisfare determinati requisiti formali. In Italia, ad esempio, devono figurare in un elenco approvato ufficialmente, devono essere state istituite da almeno un anno e avere operato in modo continuativo nell'anno precedente la querela. Analogamente, in **Lussemburgo**, le associazioni devono essere state riconosciute dal Ministro della giustizia e avere personalità giuridica da almeno cinque anni al momento dei fatti.

La legittimazione ad agire delle organizzazioni, delle associazioni o dei sindacati può **anche variare all'interno dello stesso ordinamento giuridico, a seconda dell'ambito legale interessato o dell'autorità adita**. In questo contesto, il settore del lavoro è spesso oggetto di un trattamento specifico, con una certa prevalenza del ruolo dei sindacati.

Ad esempio, in **Danimarca**, soltanto i sindacati sono autorizzati a rappresentare i propri membri dinanzi ai tribunali civili per questioni relative alla retribuzione o alle condizioni di lavoro, oppure dinanzi al Tribunale del lavoro (*Arbejdsretten*) in caso di

violazione dell'obbligo di non discriminazione previsto in un contratto collettivo. Altre associazioni o organizzazioni non governative possono aiutare le vittime di discriminazione a preparare il loro caso, ma non sono autorizzate a rappresentarle nei procedimenti menzionati. Per contro, nei casi portati dinanzi alla Commissione per la parità di trattamento (*Ligebehandlingsnævnet*), sia i sindacati sia le organizzazioni non governative che hanno un interesse legittimo sono autorizzati a rappresentare le vittime di discriminazione.

Un sistema simile è in vigore in **Spagna**, dove le associazioni e le organizzazioni possono rappresentare una vittima di discriminazione, con il suo consenso e se tale rappresentanza è prevista dal loro statuto. Il settore del diritto del lavoro è tuttavia riservato esclusivamente ai sindacati.

I sindacati svolgono un ruolo importante anche in **Francia** e in **Svezia**. In Svezia, in particolare, la rappresentanza da parte del difensore civico (*ombudsman*) è sussidiaria alla legittimità del sindacato di rappresentare i propri membri.

In **Irlanda**, un'organizzazione può rappresentare una singola vittima soltanto nelle procedure dinanzi alla Commissione per le relazioni sul posto di lavoro (*Workplace Relations Commission*) e al Tribunale del lavoro (*Employment Law Tribunal*), ma non dinanzi ai tribunali civili ordinari.

Alcuni Stati circoscrivono la rappresentanza da parte di un'organizzazione ai **procedimenti portati dinanzi a tribunali speciali**.

In **Norvegia**, ad esempio, è possibile farsi rappresentare da un'associazione, un'organizzazione o un sindacato soltanto dinanzi al difensore civico o al Tribunale per la parità (*Diskrimineringsnemnda*). Analogamente, la **Finlandia** ammette soltanto in misura limitata la rappresentanza da parte di un'organizzazione che abbia un interesse alla promozione della parità di trattamento o dal difensore civico, esclusivamente dinanzi al Tribunale per la non discriminazione e la parità (*Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden*), fatti salvi i casi di diritto del lavoro.

Infine, in **Austria** è operativa un'associazione quadro specifica, la *Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern*, istituita nel 2004 da diverse organizzazioni non governative e finanziata principalmente con fondi pubblici. Questa associazione è autorizzata ad affiancare una vittima di discriminazione, se quest'ultima ne fa richiesta.

3.2 Azione delle organizzazioni

Diversi sistemi giuridici analizzati accordano a un'organizzazione la facoltà di agire **per conto di più vittime di discriminazione per la stessa fattispecie** nelle procedure civili (**Danimarca, Francia, Italia, Norvegia e Svezia**)⁴.

Le procedure per le azioni di gruppo sono spesso contenute in **leggi di portata generale**. È per esempio il caso della **Norvegia**, dove i lavori preparatori della legge in materia precisavano *expressis verbis* che poteva essere opportuno perseguire civilmente alcuni casi di discriminazione tramite questa via collettiva. Alcuni sistemi escludono dal campo di applicazione delle azioni collettive le querele per discriminazione nel diritto del lavoro (**Svezia**). Altri ordinamenti giuridici ignorano tale procedura, ad eccezione tuttavia di una certa forma di ricorso collettivo **in materia di diritto dei consumatori** (**Spagna; Finlandia**, tramite il difensore civico dei consumatori).

⁴ Va sottolineato che è proposto di estendere, nel diritto svizzero, il campo di applicazione dell'azione collettiva: messaggio del Consiglio federale del 10 dicembre 2021 concernente la modifica del Codice di diritto processuale civile svizzero (Azione collettiva e transazione giudiziaria collettiva), FF 2021 3048 segg.

L'Irlanda e il Regno Unito non conoscono azioni collettive in senso stretto per le controversie civili in materia di discriminazione. Tuttavia, un tribunale può decidere di **raggruppare in un unico procedimento più ricorsi** riferiti allo stesso episodio. Ma si tratta soltanto di una misura di economia processuale, poiché ogni persona deve presentare una denuncia individuale e per ogni caso viene emessa formalmente una decisione separata.

Quando è ammessa, l'azione collettiva civile per discriminazione è soggetta a **condizioni diverse a seconda del sistema giuridico considerato**.

Le norme che disciplinano questa procedura specifica in **Danimarca** costituiscono un esempio rappresentativo. In questo sistema, le associazioni, le organizzazioni e i sindacati sono autorizzati a presentare una denuncia civile a proprio nome, se tale azione rientra nei loro scopi. Anche un'autorità pubblica può essere autorizzata da una legge a farlo, come nel caso del difensore civico in materia di diritto dei consumatori. Il principio è quello dell'**opt in**, ovvero le persone che desiderano partecipare all'azione collettiva devono scegliere questa via⁵. L'azione collettiva è soggetta a diversi **meccanismi di controllo**. Ad esempio, il tribunale deve considerarla appropriata per il caso in questione. Le persone interessate devono poter essere identificate e informate dell'azione. Anche il rappresentante del gruppo deve essere approvato dal tribunale. È importante, in particolare, che disponga di risorse finanziarie sufficienti. Può inoltre essere richiesto che fornisca garanzie per il pagamento delle spese processuali. Alle associazioni non sono imposte altre condizioni restrittive, in particolare in termini di numero di membri o durata dell'esistenza, contrariamente al **diritto francese**, che richiede che l'associazione sia stata costituita da almeno cinque anni.

L'approccio collettivo alla lotta contro le discriminazioni è apprezzato **per il suo potenziale impatto sulle discriminazioni strutturali e sistemiche**, un aspetto che spesso sfugge alle procedure individuali, come sottolinea il Difensore dei diritti in **Francia**.

Ciononostante, sono messe in evidenza **diverse incertezze relative alle azioni collettive**, in particolare dal Difensore dei diritti in **Francia**. In questo Stato sono criticati segnatamente la complessità di tali procedure, alcuni tempi di attesa – sono richiesti sei mesi di negoziazioni preliminari prima di poter adire il giudice – e i costi elevati. Inoltre, il ricorso collettivo di diritto francese consente soltanto di chiedere la cessazione della discriminazione, mentre il risarcimento dei danni pecuniari è oggetto di ricorsi individuali⁶.

⁵ Su richiesta del rappresentante del gruppo, il tribunale può decidere di istaurare un modello di opt out, vale a dire che l'azione collettiva deve comprendere i membri del gruppo che non dichiarano di volersi ritirare. L'importo individuale della denuncia deve essere talmente esiguo da non giustificare un'azione individuale. Un approccio simile si ritrova nel diritto svizzero per quanto riguarda le transazioni giudiziarie collettive (art. 307k lett. c D-CPC).

⁶ Nel diritto svizzero, il risarcimento pecuniario tramite un'azione intentata da un'organizzazione è una delle novità della modifica in corso del Codice di diritto processuale civile svizzero (art. 307b segg. D-CPC).

Queste incertezze legate alle procedure collettive sono addotte anche per spiegare il ricorso limitato a questo strumento in materia di discriminazione (**Svezia**) o addirittura la totale assenza di casi registrati (**Danimarca**).

3.3 Actio popularis

L'*actio popularis* consente a un'organizzazione di agire **a proprio nome per difendere l'interesse pubblico, senza rappresentare una o più vittime specifiche**. La procedura è ammessa, a condizioni diverse, in diversi ordinamenti giuridici analizzati per i casi di discriminazione.

In **Italia**, ad esempio, le associazioni, le organizzazioni e i sindacati sono autorizzati ad agire a proprio nome, nell'interesse pubblico, nei casi di discriminazione collettiva in cui le vittime non possono essere identificate in maniera diretta e immediata. Anche il diritto **francese** e quello **norvegese** accordano alle associazioni, alle organizzazioni e

ai sindacati la facoltà di agire in questo modo, se l'azione è in linea con i loro scopi e vi è un reale nesso attuale con il caso in questione.

Allo stesso modo, l'**Istituto danese per i diritti umani** (*Institut for Menneskerettigheder*) è legittimato a deferire casi di discriminazione di interesse pubblico generale alla Commissione per la parità di trattamento (*Ligebehandlingsnævnet*).

Il diritto **tedesco** attribuisce invece la legittimazione ad agire alle associazioni che tutelano i diritti delle **persone con disabilità**.

Infine, la **Spagna** autorizza l'*actio popularis* unicamente in ambito penale.





4. Misure per facilitare l'attuazione delle regole di protezione contro la discriminazione

Gli ordinamenti giuridici analizzati prevedono altre misure, spesso di natura procedurale, per facilitare l'attuazione pratica delle regole finalizzate alla protezione contro la discriminazione. Illustreremo dapprima i meccanismi relativi all'onere della prova (4.1) e in seguito altre misure che possono essere adottate in questo contesto (4.2).

4.1 Alleggerimento dell'onere della prova

Tutti i sistemi giuridici analizzati prevedono un **alleggerimento dell'onere della prova**, in conformità alle direttive europee sulla discriminazione (art. 8 della direttiva 2000/43/CE e art. 10 della direttiva 2000/78/CE).

Pertanto, in tutti gli Stati – compreso il Regno Unito – vige la regola che, se una persona si ritiene lesa dalla mancata applicazione del principio della parità di trattamento ed espone dinanzi a un tribunale o a un'altra autorità competente fatti dai quali si può presumere che vi sia stata una discriminazione, incombe alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione di tale principio.

Questo meccanismo – che corrisponde più a un alleggerimento dell'onere della prova⁷ che a una sua inversione in senso stretto, in quanto impone obblighi a entrambe le parti⁸ – è simile a quanto previsto dal **diritto svizzero in materia di parità di genere** (art. 6 della legge federale sulla parità dei sessi, LPar; RS 151.1). In base al diritto svizzero, è infatti sufficiente che la discriminazione sia verosimile perché se ne possa presumere l'esistenza, mentre in presenza di un altro motivo di discriminazione prevale la regola ordinaria dell'articolo 8 del Codice civile.

Nonostante le basi comuni, vi sono **numerose differenze** nel modo in cui la norma comunitaria sull'alleggerimento dell'onere della prova viene applicata negli Stati membri.

Ad esempio, la legge **italiana** prevede espressamente che **le prove di natura statistica**, in particolare nel settore delle assunzioni, possono portare a una presunzione di discriminazione nei confronti di un gruppo specifico di persone. In questi casi, spetta al datore di lavoro interessato dimostrare che le scelte effettuate si sono basate su criteri e obiettivi non discriminatori. La dottrina **tedesca** approva un uso analogo delle statistiche, in particolare per dimostrare l'esistenza di un **«soffitto di vetro»** a svantaggio delle donne in determinate aziende.

Anche il sistema **spagnolo** presenta una specificità per le **discriminazioni fondate sul genere**. Secondo il tenore del testo legale, è sufficiente che una denuncia sia basata su tale motivo perché l'onere della prova sia *ipso facto* invertito e la parte convenuta

⁷ Si parla anche di ripartizione dell'onere della prova (shared burden of proof) o di inversione parziale dell'onere della prova (partial shift of the burden of proof).

⁸ Cfr. in merito la giurisprudenza della Corte suprema austriaca citata nel rapporto su questo Stato.

debba provare che non vi sia discriminazione. Per gli altri motivi di discriminazione, la parte denunciante deve invece presentare prove che rendano verosimile la discriminazione, affinché se ne possa presumere l'esistenza. Tuttavia, la giurisprudenza, in particolare quella della Corte costituzionale spagnola, tende a ridurre questa discrepanza, ritenendo – contrariamente al tenore della legge – che non basti semplicemente addurre una discriminazione fondata sul sesso perché questa sia presunta.

L'attuazione pratica della norma probatoria può sfociare in **interpretazioni e applicazioni divergenti anche all'interno dello stesso ordinamento giuridico**.

È il caso, ad esempio, della Svezia, dove la norma è stata applicata in misura più o meno limitata a seconda dell'autorità interessata. In questo Paese, una discrepanza nell'applicazione dell'alleggerimento dell'onere della prova, in particolare nei casi di discriminazione basata sulla religione, è stata evidenziata in due episodi che, nonostante la loro natura simile, hanno portato a risultati contraddittori a seconda dell'autorità coinvolta. Si trattava di stabilire se fosse lecito, per i dentisti e gli studenti di odontoiatria musulmani, indossare protezioni monouso per le braccia, anche se le norme igieniche imponevano loro di lavorare a braccia nude. Da un lato, il tribunale distrettuale ha ritenuto che il divieto di indossare tali protezioni fosse presunto come una discriminazione indiretta, presunzione che il datore di lavoro non ha potuto confutare. Dall'altro, il tribunale specializzato in diritto del lavoro è giunto alla conclusione che, in materia di rischio per la salute, spetta al ricorrente provare la discriminazione. Consapevole di questa discrepanza, il Governo svedese ha sottolineato che la legge doveva essere migliorata per favorire un'interpretazione uniforme di questa norma da parte di tutti i tribunali. La dottrina, da parte sua, chiede l'introduzione di una domanda di pronuncia pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE⁹.

Oltre alla norma sull'alleggerimento dell'onere della prova, il diritto **belga, francese, tedesco e svedese** ammette anche il **test di discriminazione** o **testing**. Questo processo prevede la presentazione di due profili comparabili per la stessa domanda, cambiando soltanto le caratteristiche che possono costituire un motivo di discriminazione (origine, età, disabilità, sesso). Se le due domande portano a due risultati diversi (colloquio di lavoro o rifiuto; affitto di un alloggio o rifiuto), si può presumere che la divergenza sia basata sul criterio di discriminazione, che viene in tal modo identificato.

La pertinenza dei meccanismi suesposti è generalmente riconosciuta, in quanto questi strumenti rendono più facile provare una discriminazione. Il Difensore dei diritti **francese** sottolinea che tale approccio si giustifica alla luce della difficoltà, per una vittima, di addurre le prove della discriminazione. Va notato, tuttavia, che la gestione della norma sull'alleggerimento dell'onere della prova può rivelarsi complessa e portare a **interpretazioni diverse**, come dimostrano i **casi svedesi** e, in misura minore, la **legislazione spagnola**.

4.2 Altre misure

Oltre alle disposizioni che prevedono l'alleggerimento dell'onere della prova, negli ordinamenti giuridici analizzati si trovano altre **misure volte a facilitare l'attuazione pratica** della protezione contro la discriminazione.

Le direttive europee impongono agli Stati membri di introdurre le disposizioni necessarie per proteggere le persone da **trattamenti o conseguenze sfavorevoli, quale reazione a un reclamo o a un'azione volta a ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento** (art. 9 della direttiva 2000/43/CE e art. 11 della direttiva

⁹ P. Lappalainen, Country report Non-discrimination Sweden 2021, European Commission's Directorate-General for Justice and Consumers, pag. 69 segg.

2000/78/CE). La concretizzazione di questa protezione contro le misure di ritorsione varia a seconda dell'ordinamento nazionale.

Alcuni Stati limitano questa protezione ai rapporti di lavoro (**Germania; Belgio; Spagna**), escludendone l'applicazione in altri ambiti.

Può variare anche lo statuto delle persone che beneficiano di questa protezione. Alcuni sistemi la limitano alla persona che presenta una denuncia per discriminazione (**Danimarca**), mentre altri la estendono, ad esempio, alle persone che hanno testimoniato una discriminazione (**Francia; Lussemburgo; Irlanda; Italia; Regno Unito**).

Altre misure riguardano i **costi dei procedimenti**. La **Danimarca**, la **Finlandia** e la **Norvegia** prevedono, ad esempio, la **gratuità** dei procedimenti dinanzi ai tribunali specializzati in casi di discriminazione. Nel **Regno Unito**, sebbene i procedimenti dinanzi ai tribunali del lavoro non siano necessariamente gratuiti, è raro che la parte che ha denunciato la discriminazione sia condannata, in caso di soccombenza, a pagare le spese della parte convenuta, a meno che non abbia agito in modo abusivo o vessatorio.

Il diritto **finlandese** impone ai datori di lavoro con più di trenta dipendenti di adottare un **programma interno per la promozione della parità di trattamento**, che include una procedura di verifica del raggiungimento degli obiettivi e delle misure da adottare per promuovere la lotta alla discriminazione, a prescindere dal loro fondamento. Quest'obbligo ricorda, *mutatis mutandis*, la procedura di analisi e di verifica analoga prevista dal diritto svizzero in materia di parità salariale (art.13a e segg. LPar, in vigore dal 1° luglio 2020).

Infine, nel 2020 l'**Austria**, come altri Stati, ha adottato una **procedura specifica per combattere l'odio in rete**. In base a questa procedura, un'ingiunzione a cessare una violazione dei diritti della personalità può essere emessa rapidamente e senza udienza, su richiesta di una vittima, se la denuncia si basa su fatti comprovati. In pratica, la procedura può entrare in linea di conto quando la violazione dei diritti della personalità è dovuta a insulti razzisti nei media elettronici.

Commissione federale contro il razzismo CFR
Inselgasse 1 · CH-3003 Berna
ekr-cfr@gs-edi.admin.ch



www.ekr.admin.ch