



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
Commission fédérale pour les questions féminines CFQF
Commissione federale per le questioni femminili CFQF

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

Raccomandazioni

Protezione contro la discriminazione algoritmica



Impressum

Titolo

Protezione contro la discriminazione algoritmica – Raccomandazioni della Commissione federale per le questioni femminili CFQF e della Commissione federale contro il razzismo CFR

A cura della

Commissione federale per le questioni femminili CFQF e
Commissione federale contro il razzismo CFR

Diffusione

Pubblicazione online
Commissione federale per le questioni femminili CFQF
Schwarztorstrasse 51
3003 Berna
ekf@apg.admin.ch
www.comfem.ch
058 462 92 75

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

Le raccomandazioni si basano principalmente sul parere legale «Protezione contro la discriminazione algoritmica con particolare attenzione alla discriminazione razziale e alla discriminazione di genere» (2025). Il parere legale è stato redatto su incarico delle due commissioni dalla Prof.ssa Dott.ssa Nadja Braun Binder, dal Prof. Dr. Florent Thouvenin, dalla Dott.ssa Stephanie Volz e dalla MLaw Liliane Obrecht (Università di Basilea e Zurigo).

Traduzione

Servizio linguistico della SG-DFI

Il parere legale è disponibile agli indirizzi www.comfem.ch e www.ekr.admin.ch.

Berna, novembre 2025

Protezione contro la discriminazione algoritmica

Raccomandazioni della Commissione federale per le questioni femminili CFQF e della Commissione federale contro il razzismo CFR

La protezione contro la discriminazione algoritmica è insufficiente in Svizzera

I sistemi algoritmici trovano applicazione in numerosi ambiti, ad esempio nel mercato del lavoro, nel sistema sanitario, nella formazione o nella fiscalità. Se da un lato aprono nuove possibilità, dall'altro comportano rischi perché possono discriminare le persone sulla base di una o più caratteristiche quali il genere, l'origine, l'età, la condizione sociale o la disabilità. La discriminazione ha ripercussioni dirette sulle persone e sui gruppi interessati, rendendoli più deboli o addirittura privandoli della loro capacità di agire. Ha inoltre conseguenze profonde sulla nostra società nel suo complesso poiché ne mina i valori fondamentali. Permettere o tollerare la discriminazione significa negare alle persone la possibilità di sviluppare liberamente e valorizzare le proprie potenzialità per sé stesse e per la società. La discriminazione, inoltre, erode la fiducia nelle istituzioni democratiche e compromette la coesione sociale.

In Svizzera, il dibattito sulla discriminazione algoritmica è ancora agli inizi. Mancano tuttora un confronto politico, giuridico e sociale più ampio e interventi legislativi concreti, che diventano sempre più urgenti. Nel marzo del 2025, dopo averne annunciato l'intenzione nel mese di febbraio, il Consiglio federale ha firmato la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale e i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto (Convenzione sull'IA), il cui obiettivo è garantire che i sistemi di IA siano sviluppati e impiegati conformemente ai valori fondamentali del Consiglio d'Europa, in particolare la tutela dei diritti umani, la partecipazione democratica e i principi dello Stato di diritto.

La Commissione federale per le questioni femminili CFQF e la Commissione federale contro il razzismo CFR hanno commissionato alla professoressa Nadja Braun Binder (Università di Basilea) e al professore Florent Thouvenin (Università di Zurigo) un parere giuridico che analizzi il quadro legale vigente in Svizzera in materia di protezione contro la discriminazione algoritmica – in particolare quella razziale e di genere – e illustri dove è eventualmente necessario intervenire.

Le presenti raccomandazioni si basano principalmente su questo parere giuridico, finalizzato nel giugno del 2025, e sulle riflessioni del gruppo di accompagnamento istituito dalla CFQF e dalla CFR. Inoltre, queste raccomandazioni sono state approvate dalle due commissioni nelle rispettive sedute plenarie nel settembre del 2025.

Manca una protezione generale contro la discriminazione

Il parere giuridico di Nadja Braun Binder e Florent Thouvenin evidenzia grandi lacune nella protezione contro la discriminazione algoritmica e la discriminazione in generale in Svizzera, in particolare nella protezione contro la discriminazione razziale nel diritto privato. Sulla base del parere, le due commissioni sono quindi convinte che una **legge generale sulla parità di trattamento** o una legge contro la discriminazione siano indispensabili per garantire una protezione completa contro la discriminazione algoritmica e la discriminazione in generale.

Oltre a una legge generale sulla parità di trattamento o una legge contro la discriminazione, vi sono diverse altre opzioni per rafforzare in modo mirato la protezione contro la discriminazione algoritmica. Le presenti raccomandazioni si rivolgono a vari attori e toccano diversi ambiti, che possono essere suddivisi in quattro categorie.

A. RACCOMANDAZIONI ALLE AUTORITÀ POLITICHE (POTERE ESECUTIVO E LEGISLATIVO)

La Svizzera si impegna a favore di un'IA non discriminatoria

La Svizzera riconosce e sfrutta le opportunità offerte dai sistemi di IA. Allo stesso tempo, è consapevole dei rischi, quali il perpetuarsi e l'aggravarsi della discriminazione, che possono accompagnare lo sviluppo e l'impiego dell'IA. Il nostro Paese si impegna a contrastarli con determinazione, come ha dimostrato firmando la Convenzione sull'IA. La CFQF e la CFR sono dell'avviso che questo impegno debba essere integrato nella strategia del Consiglio federale. Questo implica sufficienti risorse umane e finanziarie e organi di vigilanza indipendenti, che la Svizzera si è impegnata a istituire in conformità con la Convenzione sull'IA (art. 26). Le commissioni chiedono che questi organi siano affiancati da un comitato consultivo permanente composto da rappresentanti del mondo scientifico e della società civile. Raccomandano inoltre che venga rafforzata la collaborazione sul piano internazionale in modo da favorire lo scambio di conoscenze e l'elaborazione di standard internazionali per prevenire la discriminazione algoritmica.

Legge generale sulla parità di trattamento / legge contro la discriminazione

Le commissioni raccomandano di elaborare una legge generale sulla parità di trattamento o una legge contro la discriminazione che consideri tutte le forme di discriminazione e che tenga conto delle particolari sfide poste dalla discriminazione intersezionale. La legge dovrebbe prevedere, in particolare, di alleviare l'onere della prova: le persone interessate dovrebbero rendere verosimile di aver subito una discriminazione; spetterebbe poi alla parte convenuta fornire la controprova. Per le vittime di discriminazione i procedimenti dovrebbero essere di norma gratuiti, salvo in caso di abuso del diritto. Per le organizzazioni che si occupano specificamente di discriminazione dovrebbe essere previsto un diritto di azione collettiva.

Una legge contro la discriminazione si applicherebbe alla discriminazione diretta e indiretta, nonché alla discriminazione da parte di autorità statali e attori privati. Una legge di questo tipo potrebbe ispirarsi alle normative vigenti, in particolare alla legge federale sulla parità dei sessi (LPar) e alla legge sui disabili (LDis), che già oggi contemplano la discriminazione basata sul genere o su una disabilità (deficienza fisica, mentale o psichica). Anche le leggi generali sulla parità di trattamento in vigore in numerosi Stati europei potrebbero servire da riferimento. Una legge generale sulla parità di trattamento o una legge contro la discriminazione assicurerebbe una protezione omogenea e completa contro tutte le forme di discriminazione. Un divieto generale della discriminazione – anche quella da parte di privati – costituirebbe un segnale forte e garantirebbe una maggiore certezza del diritto.

Adeguamenti alla legge federale sulla protezione dei dati (LPD)

1. Introduzione di un nuovo principio per il trattamento dei dati

La CFQF e la CFR raccomandano di rafforzare la protezione contro la discriminazione algoritmica introducendo nella LPD un nuovo principio per il trattamento dei dati. Questo principio dovrebbe specificare che nessuno può essere discriminato a causa del trattamento dei propri dati personali.

Dal punto di vista legislativo, la raccomandazione è relativamente facile da attuare. Inoltre, la LPD contiene già meccanismi efficaci di applicazione e, con l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), prevede un'autorità che può intervenire contro le violazioni della legge di propria iniziativa o su segnalazione delle persone interessate. Inoltre, il diritto di accesso (art. 25 LPD) costituisce uno strumento efficace per ottenere informazioni sul trattamento dei dati e un mezzo utile per l'applicazione della legge. L'IFPDT ha già stabilito che la LPD è direttamente applicabile all'IA quando i sistemi di IA trattano dati personali. Infine, questo nuovo principio creerebbe anche un nesso con la possibilità di qualificare la discriminazione come violazione della personalità (v. punto B), poiché la

violazione di uno dei principi del trattamento dei dati ai sensi dell'articolo 30 LPD costituisce una violazione della personalità.

2. Estensione dell'obbligo di informare e del diritto di accesso

La normativa vigente sulla protezione dei dati riguarda soltanto le decisioni completamente automatizzate. Nel caso delle decisioni parzialmente automatizzate, invece, non sussiste alcun obbligo particolare di informare né un diritto particolare di accesso alle informazioni per le persone interessate.

L'obbligo di informare impone agli attori privati e pubblici di informare la persona interessata quando una decisione si basa esclusivamente sul trattamento automatizzato di dati personali. Il diritto di accesso consente alle persone interessate di ottenere informazioni sulla logica alla base di una decisione algoritmica e sui dati personali che sono stati presi in considerazione o esclusi dalla decisione.

Poiché il rischio di discriminazione non dipende dal grado di automazione, la CFQF e la CFR ritengono che l'obbligo di informare (art. 21 LPD) e il diritto di accesso (art. 25 cpv. 2 lett. f LPD) debbano essere estesi alle decisioni perlopiù parzialmente automatizzate. A tal proposito occorrerebbe tuttavia distinguere tra gli obblighi degli organi pubblici e di quelli dei privati.

Istituzione di un centro di consulenza

È necessario istituire un centro di consulenza a livello nazionale che informi le persone fisiche e giuridiche (imprese, persone interessate, ecc.) sui requisiti legali, sulle misure di prevenzione e sulle possibili conseguenze giuridiche. Un centro di questo tipo contribuirebbe a ridurre le incertezze e aiuterebbe le imprese a rispettare le disposizioni. Per svolgere questi compiti il centro dovrebbe disporre di sufficienti risorse umane e finanziarie.

Sensibilizzazione dell'opinione pubblica e misure formative

Per rendere attenta la società sui vantaggi e sui rischi dei sistemi di IA e prevenire la discriminazione, è necessario un ampio lavoro di sensibilizzazione accessibile al maggior numero di persone. Tra le possibili misure figurano una campagna informativa su larga scala o iniziative di sensibilizzazione, ad esempio nelle scuole. Tenuto conto della struttura federalista del sistema educativo, le commissioni raccomandano di cercare attivamente il dialogo con i Cantoni e le strutture competenti.

B. RACCOMANDAZIONE ALLE AUTORITÀ GIUDIZIARIE

Qualifica della discriminazione come violazione della personalità

Le autorità giudiziarie dovrebbero essere tenute a garantire una protezione completa contro la discriminazione da parte di privati sulla base dell'articolo 28 del Codice civile (CC), seguendo la parte della dottrina che da tempo qualifica le discriminazioni come violazioni della personalità.

La concessione di una protezione contro la discriminazione in virtù dell'articolo 28 CC offrirebbe inoltre alle associazioni e ad altre organizzazioni la possibilità di agire contro la discriminazione proponendo un'azione collettiva (art. 89 del Codice di procedura civile, CPC). Questo sarebbe particolarmente importante per contrastare il fatto che la discriminazione algoritmica ha spesso un effetto sistematico ed è difficile dimostrare il danno individuale. Inoltre, molte persone colpite dalla discriminazione algoritmica non dispongono delle risorse temporali e finanziarie necessarie per intentare un'azione legale e condurre un procedimento.

C. RACCOMANDAZIONI AGLI UTENTI E ALLE UTENTI E AGLI SVILUPPATORI E ALLE SVILUPPATRICI DI SISTEMI DI IA (AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E IMPRESE PRIVATE)

Alcune delle raccomandazioni che seguono richiedono una base legale e sono pertanto rivolte anche alle autorità legislative.

Introduzione di registri pubblici

I registri pubblici costituiscono un presupposto importante per una maggiore trasparenza e un controllo democratico, poiché consentono alle persone interessate di riconoscere se e in quale contesto un sistema algoritmico è stato impiegato in una procedura che le riguarda. L'amministrazione pubblica dispone di ampi poteri che possono interferire profondamente con lo status giuridico delle persone. Una perdita di fiducia può non soltanto minare l'accettazione delle nuove tecnologie, ma anche mettere in discussione la legittimità delle decisioni amministrative nel loro complesso.

Le commissioni raccomandano l'introduzione di un registro pubblico dei sistemi algoritmici impiegati nell'Amministrazione federale. Dovrebbero, in particolare, essere elencati i sistemi algoritmici che comportano rischi elevati per i diritti fondamentali delle persone interessate o che incidono in altro modo sui loro diritti e doveri (cfr. obbligo previsto dal regolamento dell'UE sull'IA di istituire un sistema di gestione dei rischi). La base legale potrebbe essere costituita, ad esempio, dalla legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (LMeCA) o dalla LPD.

Esclusione dei sistemi di IA non tracciabili nell'amministrazione pubblica

Le decisioni prese con l'ausilio di sistemi di IA devono essere trasparenti affinché sia garantito il diritto costituzionale di essere sentiti (art. 29 cpv. 2 Cost.). Le commissioni ritengono pertanto che nell'amministrazione pubblica debbano essere impiegati soltanto sistemi di IA la cui logica decisionale sia tracciabile e comprensibile per il funzionario incaricato o la funzionaria incaricata, la persona interessata e l'autorità di ricorso.

Controlli a campione standardizzati

Una misura particolarmente rilevante per individuare e contrastare i rischi di discriminazione nelle decisioni basate sull'IA è rappresentata dai controlli a campione. Le commissioni sono dell'avviso che questi controlli debbano costituire una misura standard, almeno nelle amministrazioni pubbliche.

Competenza e obbligo di effettuare una valutazione critica

I dipendenti e le dipendenti dell'amministrazione pubblica dovrebbero essere in grado e avere il dovere di valutare criticamente i risultati dei sistemi di IA e riconoscere quando una decisione basata sull'IA deve essere sostituita da una decisione umana. A tal fine sono necessari corsi di formazione obbligatori e il coinvolgimento delle diverse parti coinvolte, comprese le persone interessate.

Accompagnamento dei lavori di programmazione

I lavori di programmazione affidati a privati dovrebbero essere seguiti da vicino dall'unità amministrativa committente, per evitare codici di programmazione discriminatori. Dovrebbe essere in particolare garantito che i set di dati di addestramento impiegati siano diversificati, aggiornati e rappresentativi della società, in modo da non aggravare le discriminazioni.

Rinuncia alle decisioni completamente automatizzate in settori sensibili

Se da una valutazione dei rischi (valutazione d'impatto sulla protezione dei dati) dovesse emergere che in un determinato settore il rischio di discriminazione è particolarmente elevato,

sarebbe opportuno lasciare le decisioni alle persone e utilizzare i sistemi di IA esclusivamente come supporto al processo decisionale. In settori sensibili, per le decisioni sarebbe quindi necessario rinunciare ai sistemi completamente automatizzati e impiegare soltanto sistemi di supporto o di verifica.

Promuovere un'IA non discriminatoria nell'economia e nell'amministrazione

Le imprese e gli uffici amministrativi che impiegano sistemi di IA dovrebbero adottare misure concrete per prevenire la discriminazione. A tal fine, dovrebbero essere supportati nell'attuazione di processi non discriminatori attraverso aiuti pratici, quali linee guida tecniche per lo sviluppo e l'impiego di sistemi algoritmici. Soprattutto per gli sviluppatori e le sviluppatrici potrebbero risultare utili misure quali test obbligatori prima dell'immissione sul mercato (anche sui rischi di discriminazione), la messa a disposizione di informazioni rilevanti, la trasparenza riguardo ai set di dati, incentivi all'impiego di set di dati pubblici o sintetici (artificiali) nella fase di sviluppo. Poiché tali misure di verifica della discriminazione richiedono spesso il trattamento di dati personali, sarebbe necessario chiarire dal punto di vista giuridico come conciliare tali misure con i requisiti della legislazione sulla protezione dei dati.

D. RACCOMANDAZIONI ALLA RICERCA

Nel campo della discriminazione algoritmica vi è una forte necessità di ricerca interdisciplinare, tra l'altro su come i sistemi di IA possano essere impiegati per identificare e prevenire la discriminazione. A tal fine, la Confederazione e le istituzioni di promozione (ad es. il Fondo nazionale svizzero) dovrebbero mettere a disposizione risorse finanziarie sufficienti e garantire l'accesso ai dati rilevanti. Anche temi più recenti, come il diritto all'integrità digitale e le neurotecnologie, dovrebbero essere oggetto di ricerche approfondite. La discriminazione algoritmica solleva inoltre questioni di dogmatica del diritto che dovrebbero essere chiarite con urgenza (cfr. parere giuridico).