



## Uguaglianza di genere e costituzionalismo digitale nell'Unione europea

di PATRIZIA DE PASQUALE\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Uguaglianza di genere e tutela dalla violenza nella Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali. – 3. La direttiva 2024/1385 e l'emersione della dimensione digitale nella tutela contro la violenza di genere. – 3.1. Le donne nello spazio pubblico digitale e obblighi di protezione: il contributo delle Corti europee. – 4. Profili di complementarità tra la direttiva 2024/1385 e il DSA. – 5. L'AI Act e la prevenzione delle discriminazioni algoritmiche di genere. – 6. Dall'elaborazione politica alla base empirica dell'intervento normativo in materia di violenza *online* di genere. – 7. La Roadmap for Women's Rights del 2025 e la Strategia per la parità di genere 2026-2030. – 8. Profili critici della disciplina e ruolo della Corte di giustizia nella tutela della parità di genere nello spazio digitale. – 9. Il ruolo delle istituzioni legislative nella costruzione di un costituzionalismo digitale sensibile al genere. – 10. Conclusioni.

### 1. Introduzione.

È oramai fin troppo noto che l'ecosistema digitale non costituisce più uno spazio di mera intermediazione, bensì un contesto nel quale si producono effetti giuridicamente rilevanti e si consolidano rapporti di potere suscettibili di incidere sulle posizioni soggettive. Più precisamente, le decisioni adottate da operatori privati, in materia di moderazione dei contenuti, di ordinamento algoritmico delle informazioni, di profilazione degli utenti o di pubblicità mirata, lungi dall'esaurirsi in scelte di natura economica o organizzativa, interessano l'esercizio dei diritti fondamentali e contribuiscono a generare, o a perpetuare, asimmetrie informative e relazionali. Anzi, le trasformazioni della società dei dati tendono sovente ad amplificare o a dissimulare le discriminazioni dietro architetture tecnologiche presentate come neutrali e oggettive.

Purtuttavia, le medesime infrastrutture che possono veicolare nuove forme di esclusione costituiscono, al contempo, strumenti di accesso, di partecipazione e di valorizzazione delle gerarchie sociali<sup>1</sup>.

---

\* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Napoli *Federico II*.

<sup>1</sup> In dottrina, in via generale, O. POLLICINO, T. E. FROSINI, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in internet*, Firenze, 2017.

È in questa tensione interna, strutturale e non contingente, tra capacità di espansione delle opportunità soggettive e rischio di consolidamento delle disparità che si colloca l'indagine che segue. In particolare, il presente lavoro si propone di esaminare criticamente l'incidenza delle dinamiche digitali sull'effettività dei diritti delle donne<sup>2</sup>, verificando se e in quale misura esse contribuiscano a ridefinire le condizioni di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione.

Tale scelta si giustifica per il carattere asimmetrico delle relazioni di genere, che rende l'esperienza femminile particolarmente esposta agli effetti distorsivi prodotti dal digitale. Invero, il genere rappresenta una variabile analitica privilegiata per cogliere come i processi digitali possano incidere in modo differenziato sull'esercizio dei diritti fondamentali. A conferma di ciò, l'Indagine dell'Unione europea sulla violenza di genere (*EU Gender-Based Violence Survey*), pubblicata il 3 marzo 2026 dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), evidenzia una crescente diffusione delle forme di abuso *online* nei confronti delle donne, dal momento che l'8,5% delle intervistate dichiara di aver subito atti di persecuzione attraverso strumenti digitali, mentre il 7% riferisce di essere stata destinataria di molestie *online*<sup>3</sup>.

L'analisi si svilupperà attraverso la normativa dell'Unione europea, sia di natura vincolante sia di natura meramente programmatica che, sebbene non sempre concepita in una prospettiva settoriale di genere, incide in modo diretto o mediato sull'effettività dei diritti delle donne<sup>4</sup>.

La ricostruzione sarà condotta attraverso il caleidoscopio del principio di uguaglianza, che, come noto, occupa una posizione strutturale e trasversale nel diritto primario dell'Unione<sup>5</sup>,

---

<sup>2</sup> In argomento, G. SMORTO, L. PALUMBO (eds.), *Gender and Digital Technologies: Between Violence, Discrimination and Agency*, n. spec. in *Diritto e questioni pubbliche*, 2025 e, nello specifico, il contributo di T. CASADEI, *I divari digitali di genere: frontiera del "costituzionalismo digitale"?*, p. 7 ss.; G. GIACOMINI, C. APRILIS, *Digital Discrimination. The Challenge of Bias and Transparency in AI*, in *Lessico di etica pubblica*, 2024, p. 21 ss.

<sup>3</sup> Gli abusi connessi all'uso delle tecnologie si manifestano frequentemente anche nell'ambito delle relazioni affettive, poiché il 10,2 per cento delle intervistate segnala che un partner ha esercitato forme di controllo o di tracciamento dei loro spostamenti attraverso il telefono cellulare.

<sup>4</sup> Occorre ricordare che la disciplina in esame si compone, in larga misura, di interventi a carattere settoriale, fatta eccezione per l'AI Act, che, come noto, presenta una vocazione orizzontale. Nel loro insieme, tali atti delineano, con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali, un quadro articolato e non sempre sistematicamente coordinato, già fonte di rilevanti questioni interpretative e suscettibile di generarne ulteriori sul piano applicativo. In realtà, le disposizioni vigenti risultano prevalentemente orientate ad assicurare il corretto funzionamento del mercato interno e a garantire che i sistemi di intelligenza artificiale possano beneficiare del principio di libera circolazione di beni e servizi. Più precisamente, il legislatore dell'Unione ha costruito un impianto normativo volto a bilanciare, da un lato, le esigenze di protezione dei diritti fondamentali e, dall'altro, le dinamiche concorrenziali proprie del mercato, secondo una logica di composizione tra istanze di tutela e obiettivi di integrazione economica.

<sup>5</sup> Come ben noto, l'art. 2 TUE inserisce espressamente l'uguaglianza tra i valori fondanti dell'UE, qualificandola come criterio identitario dell'integrazione. Tale impostazione è rafforzata dall'art. 8 TFUE, che impone all'Unione un obbligo trasversale di integrazione della prospettiva di genere in tutte le politiche e azioni, configurando il c.d. *gender mainstreaming* come metodo permanente di governo e non come intervento settoriale. La Carta dei diritti fondamentali completa questa architettura, collegando la parità di genere alla tutela della dignità umana, al principio generale di uguaglianza e al divieto di discriminazione (v. spec. art. 23). Neppure va dimenticato che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha progressivamente chiarito che l'uguaglianza europea non si esaurisce in una dimensione formale, ma può richiedere interventi idonei a correggere ogni tipo di disparità. V. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO, IV ed., Napoli, 2023, p. 183 ss. In giurisprudenza, tra le tante, Corte giust., 3 giugno 2021, causa C-624/19, *Tesco Stores* (Effet direct de l'article 157 TFUE - travail de même valeur), ECLI:EU:C:2021:429, punti 33 e 34.

in quanto funge da parametro di interpretazione e di orientamento tanto dell'azione normativa quanto di quella giurisprudenziale. A tal ultimo riguardo, occorre rammentare che la Corte di giustizia ne ha progressivamente affermato una concezione sostanziale, e non meramente formale, e ha costantemente ribadito che l'eliminazione di ogni discriminazione basata sul sesso rientra tra i principi generali dell'ordinamento dell'Unione, di cui essa è garante<sup>6</sup>.

Pure nello spazio digitale, tale principio impone di leggere le tecnologie come contesti nei quali le regole dell'Unione devono garantire l'effettività dei diritti fondamentali, prevenire la riproduzione di diseguaglianze e combattere la violenza di genere.

È opportuno precisare che la linea di confine tra discriminazione e violenza non è sempre netta, giacché la prima, intesa quale trattamento meno favorevole o quale svantaggio ingiustificato fondato sul sesso o sul genere, può evolvere in violenza quando si traduce in condotte offensive, intimidatorie o persecutorie, capaci di incidere sulla dignità e sull'integrità della persona o di determinare un ambiente ostile e degradante. Come affermato dal considerando 10 della direttiva 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica<sup>7</sup>, la violenza contro le donne «è una manifestazione persistente della discriminazione strutturale nei confronti delle donne, derivante da rapporti di potere storicamente iniqui tra donne e uomini. È una forma di violenza di genere principalmente inflitta a donne, ragazze e bambine da parte di uomini. È radicata nei ruoli, nei comportamenti, nelle attività e negli attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini»<sup>8</sup>.

In considerazione di ciò, le diverse manifestazioni di discriminazione e di violenza *online* saranno considerate quali espressioni particolarmente gravi e visibili di dinamiche discriminatorie più ampie, che gli atti dell'Unione hanno progressivamente intercettato, imponendo ai prestatori di servizi digitali e agli sviluppatori di sistemi di intelligenza artificiale doveri di diligenza, obblighi di valutazione del rischio e meccanismi di *accountability*.

L'esame non seguirà un criterio meramente cronologico. Esso prenderà avvio dalla *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali*, proclamata congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel 2022<sup>9</sup>, che rappresenta un punto di sintesi e di orientamento generale dell'intero edificio regolatorio, individuando i principi e i diritti destinati a informare trasversalmente il processo di trasformazione digitale.

Sarà poi esaminata la direttiva 2024/1385, espressamente e direttamente orientata a definire un quadro giuridico generale in grado di prevenire e combattere efficacemente la violenza contro le donne, anche nello spazio digitale.

---

<sup>6</sup> *Ivi*, spec. p. 186.

<sup>7</sup> Direttiva del 14 maggio 2024. La direttiva rappresenta il punto di approdo di un lungo percorso normativo dell'UE volto al contrasto della violenza contro le donne, collocando tale intervento nel solco tracciato dalla Convenzione di Istanbul e dalle principali fonti sovranazionali in materia di parità di genere e tutela delle vittime. Sulla Convenzione, per maggiori approfondimenti, v. C. MORINI, *La questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2021, p. 136 ss.

<sup>8</sup> Al considerando 65 della direttiva è stabilito che «Le molestie sessuali sul lavoro sono considerate una forma di discriminazione fondata sul sesso ai sensi delle direttive 2004/113/CE, 2006/54/CE e 2010/41/UE».

<sup>9</sup> Commissione europea, *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*, 26 gennaio 2022, COM(2022) 28 final, su cui sia consentito il rinvio a P. DE PASQUALE, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione europea?*, in *Osservatorio europeo DUE*, 2022.

Solo successivamente saranno analizzati il *Digital Services Act (DSA)*<sup>10</sup> e il regolamento IA<sup>11</sup>, che, pur non incentrati sulla parità di genere, contengono disposizioni suscettibili di essere interpretate e applicate in funzione di prevenzione e contrasto delle discriminazioni e delle forme di violenza che si manifestano nell'ambiente digitale.

Infine, la disamina si sposterà sugli atti di natura non vincolante, segnatamente sulle dichiarazioni, studi e *roadmap* adottate dalle istituzioni europee, al fine di coglierne la funzione di indirizzo politico e di orientamento interpretativo rispetto all'evoluzione del quadro normativo che coniuga la tutela di genere e l'evoluzione tecnologica.

Accanto ai profili espressamente disciplinati dall'Unione, attenzione sarà dedicata a un fattore che, quantunque non emerga in modo diretto come oggetto di una regolazione organica, ne condiziona profondamente l'effettività: la persistente sottorappresentazione delle donne nei settori tecnologici e, segnatamente, tra le figure coinvolte nella progettazione, nello sviluppo e nella *governance* delle tecnologie digitali e dei sistemi di intelligenza artificiale. Si tratta di un elemento che precede e, al tempo stesso, permea il processo regolatorio, incidendo sulle modalità attraverso cui vengono concepite le nuove tecnologie, definite le priorità di intervento e valutati i rischi. Difatti, tale squilibrio non si esaurisce in una questione di accesso al mercato del lavoro, ma si riflette sulle stesse scelte tecniche e organizzative incorporate nei prodotti e nei servizi digitali, con il rischio di cristallizzare *bias* di genere o di non cogliere adeguatamente l'impatto differenziato delle soluzioni adottate.

## **2. Uguaglianza di genere e tutela dalla violenza nella Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali.**

Cominciando l'analisi dalla *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali*, va ribadito che essa racchiude un patrimonio di principi e diritti che, se interpretati in modo sistematico, sono idonei a orientare in senso inclusivo la trasformazione tecnologica.

In particolare, il Capo I, dedicato a porre «le persone e i loro diritti al centro della trasformazione digitale», ha rilevanza immediata sotto il profilo della parità. L'affermazione secondo cui la trasformazione digitale deve essere al servizio delle persone e svolgersi nel pieno rispetto dei diritti fondamentali implica che l'eguaglianza tra donne e uomini debba costituire un criterio guida nella progettazione, nello sviluppo e nell'impiego dei sistemi digitali. Di talché, la centralità della persona si traduce nell'obbligo, per gli attori pubblici e privati, di prevenire e contrastare pratiche tecnologiche suscettibili di generare discriminazioni dirette o indirette, nonché effetti sproporzionati a danno delle donne, garantendo che l'innovazione contribuisca concretamente all'inclusione di tutte le persone che vivono nell'Unione.

Il Capo II, relativo alla solidarietà e all'inclusione, colloca la parità di genere tra gli obiettivi espliciti della trasformazione digitale, qualificandola come condizione per una società e un'economia effettivamente eque. Tale impostazione non si esaurisce in un enunciato programmatico, ma si riflette in una serie di impegni che vanno dall'accesso alle infrastrutture,

---

<sup>10</sup> Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali); v. *infra*, par. 4.

<sup>11</sup> Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale); v. *infra*, par. 5.

all'istruzione digitale e alle condizioni di lavoro. Infatti, l'obiettivo di non lasciare indietro nessuno implica il superamento del *digital gender gap* tanto sul piano materiale (accesso alla connettività e agli strumenti tecnologici) quanto su quello formativo e professionale, attraverso politiche mirate a colmare i divari nelle competenze avanzate e nella partecipazione ai settori ad alta intensità digitale. In sostanza, tale Capo impone alle istituzioni e agli operatori del mercato di rimuovere gli ostacoli che limitano la piena partecipazione delle donne all'economia dei dati, al lavoro digitale e ai processi decisionali connessi all'innovazione tecnologica<sup>12</sup>.

Il Capo III, incentrato sulla libertà di scelta e sulla costruzione di un ambiente digitale equo, introduce principi che incidono direttamente sulla posizione delle donne sia come utenti sia come lavoratrici dell'economia digitale. L'esigenza di garantire trasparenza algoritmica, supervisione umana e protezione da decisioni automatizzate discriminatorie nasce dalla documentata tendenza dei sistemi di intelligenza artificiale a riprodurre o amplificare *bias* di genere presenti nei dati e nei contesti sociali di riferimento. Tale intervento normativo si colloca, peraltro, entro un assetto del mercato digitale del lavoro nel quale le donne risultano prevalentemente concentrate in segmenti caratterizzati da precarietà.

Il Capo IV, sulla partecipazione alla sfera pubblica digitale, rafforza ulteriormente tale impostazione, collegando l'accesso a un ambiente informativo pluralistico alla partecipazione effettiva alla vita democratica. Invero, tale profilo risulta importante ai fini qui in esame, poiché l'odio digitale e le forme di violenza *online* colpiscono in misura sproporzionata le donne, producendo un effetto dissuasivo sulla loro presenza nello spazio pubblico e limitandone l'autonomia espressiva.

Il Capo V, concernente la sicurezza, la protezione e il conferimento di maggiore autonomia e responsabilità, richiama l'esigenza di costruire un ambiente digitale sicuro, affidabile e rispettoso della vita privata fin dalla progettazione. Tale obiettivo presenta una specifica rilevanza sotto il profilo di genere, in quanto – come più volte sottolineato – la violenza digitale contro le donne costituisce una delle manifestazioni più evidenti delle nuove forme di disuguaglianza prodotte o amplificate dalle tecnologie.

Infine, il Capo VI, sulla sostenibilità, riconduce la trasformazione digitale alla necessità di evitare danni significativi all'ambiente e di promuovere modelli produttivi e di consumo improntati alla responsabilità lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti e dei servizi digitali. La disposizione non tematizza espressamente la dimensione di genere e si concentra, piuttosto, su criteri di progettazione sostenibile, e sulla promozione di standard e marchi di sostenibilità. Cionondimeno, la sostenibilità della trasformazione digitale non può dirsi compiutamente realizzata se non include, accanto alla riduzione dell'impatto ambientale, una vigilanza attenta

---

<sup>12</sup> Va ricordato che la qualificazione del diritto di accesso ad Internet, come condizione abilitante per il pieno godimento di diritti già riconosciuti dal diritto internazionale dei diritti umani, è stato consacrato, nell'ambito dell'attività delle Nazioni Unite, dal Rapporto del 2011 sulla promozione e protezione della libertà di opinione ed espressione, presentato al Consiglio dei diritti umani. In tale documento si afferma con chiarezza che Internet e le tecnologie digitali costituiscono strumenti imprescindibili per l'effettiva realizzazione di numerosi diritti umani, a cominciare dalla libertà di espressione, nonché per il contrasto alle disuguaglianze; ne discende l'esigenza che gli Stati assicurino un accesso il più possibile universale alla rete mediante politiche e strategie dedicate. La riflessione è proseguita in seno alle Nazioni Unite con due risoluzioni del Consiglio dei diritti umani, adottate rispettivamente nel 2012 e nel 2018, che hanno ribadito l'esigenza di garantire la tutela dei diritti fondamentali tanto *offline* quanto *online*, valorizzando la natura globale e transfrontaliera della rete e il suo ruolo nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

sugli effetti sociali delle filiere e dei modelli produttivi, così da evitare che l'onere della transizione ricada, in modo sproporzionato, su soggetti già collocati in posizioni di strutturale debolezza, tra cui molte donne.

Va detto che tali principi e diritti non sono confinati al piano programmatico, ma trovano già una parziale traduzione normativa e operativa in una pluralità di atti dell'Unione, tanto vincolanti quanto di indirizzo strategico<sup>13</sup>.

### **3. La direttiva 2024/1385 e l'emersione della dimensione digitale nella tutela contro la violenza di genere.**

Passando all'esame del primo atto dell'Unione che valorizza una concezione organica della violenza di genere, prescindendo dal mezzo attraverso cui essa si realizza, è opportuno precisare che la direttiva 2024/1385<sup>14</sup> compie un significativo passo in avanti, in quanto ancora la violenza contro le donne alla tutela dei diritti fondamentali<sup>15</sup>. Non a caso, il considerando 3 esplicitamente riconosce che essa costituisce una violazione dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tra cui «il diritto alla non discriminazione, compresa quella fondata sul sesso». In tal modo, la parità non è più intesa esclusivamente come divieto di trattamenti differenziati o come riequilibrio delle opportunità, ma come condizione materiale di libertà da violenze che ostacolano l'effettivo godimento dei diritti fondamentali.

È proprio muovendo da tale impostazione che si comprendono i profili di maggiore innovatività della direttiva, segnatamente con riferimento alla dimensione tecnologica. Le disposizioni dedicate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione riflettono la consapevolezza che lo spazio digitale non è un ambito neutro, bensì un contesto nel quale le dinamiche discriminatorie e violente possono amplificarsi, divenendo più pervasive e difficilmente controllabili. Infatti, le tecnologie possono costituire strumenti che intensificano l'offesa, soprattutto nei confronti di donne esposte nello spazio pubblico – quali politiche, giornaliste o attiviste – che, come meglio si dirà, sono frequentemente destinatarie di campagne di odio e intimidazione *online*. Al contempo, esse possono essere valorizzate come mezzi idonei a facilitare l'accesso alla giustizia, alla denuncia e ai servizi di assistenza, contribuendo a rafforzare l'effettività della tutela.

Più precisamente, le istituzioni dell'Unione riconoscono come le molestie *online* (diffusione non consensuale di immagini intime, *cyberstalking* e altre condotte facilitate

---

<sup>13</sup> Il riferimento è agli strumenti regolatori, quali il DSA e l'AI Act, nonché a documenti programmatici, come il *Piano d'azione per l'istruzione digitale*, il *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, le Strategie europee per la parità di genere e per le competenze digitali, di seguito esaminati.

<sup>14</sup> Nel diritto dell'Unione europea, la condizione delle donne come vittime di reato e il contrasto alle forme di violenza di genere, erano in precedenza disciplinati: dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI; dalla direttiva 2011/36/UE, del 5 aprile 2011, contro la tratta di esseri umani; e dalla direttiva 2011/93/UE, del 13 dicembre 2011, contro gli abusi sessuali sui minori.

<sup>15</sup> La direttiva deve essere recepita entro il 14 giugno 2027. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, sul piano sostanziale, essa è destinata a colmare lacune significative in materia di molestie, specie *online*, di *cyberflashing*, di *deepfake porn* e, più in generale, di istigazione all'odio o alla violenza fondata sul genere, poiché il codice penale non contempla ancora una circostanza aggravante espressamente riferita ai reati motivati da ragioni di genere, né include tale motivo tra quelli rilevanti ai sensi dell'art. 604-bis c.p. In dottrina, cfr., A. MASSARO, *La direttiva UE 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica: il possibile impatto sull'ordinamento italiano*, in *Sistema penale*, 2025, p. 107 ss.

dall'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) integrino una dimensione strutturale della violenza di genere, in quanto idonee a comprimere la libertà di espressione delle donne, a disincentivarne la partecipazione allo spazio pubblico digitale e a limitarne l'autonomia personale<sup>16</sup>.

Ciò è aggravato dal fatto che gli elementi di specificità della tecnologia rendono le categorie normative classiche inidonee a garantire una protezione effettiva. L'anonimato o la difficoltà di identificazione degli autori, la rapidità di diffusione dei contenuti, la loro potenzialmente illimitata replicabilità e la persistente accessibilità nell'ecosistema digitale alterano i presupposti spaziali, temporali e relazionali sui quali si è tradizionalmente modellata la risposta giuridica. A ciò si aggiunga la possibilità di realizzare condotte abusive a distanza che attenua i nessi di prossimità tra autore e vittima, rendendo più complessa tanto l'individuazione del responsabile quanto la quantificazione del pregiudizio.

Al fine di far fronte a tali problematiche, la direttiva riconduce l'ambiente digitale entro il perimetro delle responsabilità pubbliche già riconosciute in materia di tutela dei diritti fondamentali, evitando il rischio di sottovalutare le condotte perpetrate *online* o della loro qualificazione come forme "minori" di violenza. Al contrario, essa prende atto che le caratteristiche proprie delle tecnologie digitali possono incidere in modo significativo sull'intensità e sulla durata del pregiudizio subito, richiedendo strumenti giuridici capaci di intervenire sia sul piano repressivo sia su quello preventivo e di protezione delle vittime.

Nello specifico, oltre a stabilire norme minime comuni per la definizione dei reati e delle sanzioni e per la protezione delle vittime, la direttiva riconosce espressamente come vietate e perseguibili diverse figure di illecito che colpiscono prevalentemente le donne nello spazio *online*. Tra queste rientrano la condivisione non consensuale di immagini intime (art. 5), lo *stalking online*, inteso come una forma di persecuzione reiterata mediante strumenti digitali (art. 6), le molestie informatiche (art. 7) e l'incitamento alla violenza o all'odio fondato sul genere mediante mezzi elettronici (art. 8).

Accanto alla repressione penale, il Capo 3 della direttiva impone agli Stati membri una serie articolata di obblighi in materia di protezione delle vittime e di accesso alla giustizia, che sono senz'altro applicabili alle ipotesi di violenza realizzate mediante strumenti digitali.

Precisamente, l'art. 15 impone agli Stati membri di garantire che le persone, le unità o i servizi incaricati dell'indagine e dell'azione penale per i reati di violenza contro le donne o di violenza domestica dispongano di competenze adeguate e di strumenti investigativi efficaci. La disposizione precisa che tali competenze devono includere la capacità di raccogliere, analizzare e acquisire prove elettroniche nei casi di criminalità *online* di cui agli artt. da 5 a 8, e introduce un obbligo specifico di adeguamento tecnico e professionale delle autorità nazionali rispetto alle peculiarità della prova digitale. L'art. 16 prevede poi l'obbligo di fornire informazioni tempestive e comprensibili sui diritti, sui servizi disponibili e sulle modalità di accesso alla

---

<sup>16</sup> In particolare, la FRA ha pubblicato un rapporto intitolato *Online content moderation – Current challenges in detecting hate speech* in cui si afferma testualmente che «online hate speech is a growing problem in today's digitalised societies. Women, Black people, Jews and Roma are often targets of online hate speech», evidenziando la rilevanza dell'analisi anche per le donne e altri gruppi vulnerabili rispetto alle dinamiche di violenza e discriminazione *online*. Il rapporto è disponibile al seguente link: [fra.europa.eu/en/publication/2023/online-content-moderation](https://fra.europa.eu/en/publication/2023/online-content-moderation) (29 novembre 2023).

tutela; obbligo che opera anche nei casi di diffusione non consensuale di materiale intimo o di persecuzione *online*, nei quali la tempestività dell'informazione è cruciale.

Di particolare rilievo è l'art. 23, dedicato alla rimozione del materiale *online*. La disposizione impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché il materiale relativo ai reati di cui all'art. 5, par. 1, lett. a) e b), e agli artt. 7 e 8, sia prontamente rimosso o che l'accesso ad esso sia disattivato<sup>17</sup>. A tal fine, le autorità competenti possono emanare ordini giuridici vincolanti nei confronti dei prestatori di servizi di *hosting* e, qualora la rimozione non sia tecnicamente fattibile, possono rivolgerli ad altri prestatori di servizi intermediari, in grado di disabilitare l'accesso a tale materiale.

Inoltre, la norma stabilisce che gli ordini siano adottati secondo procedure trasparenti, nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità e dei diritti fondamentali di tutte le parti coinvolte e siano revocati nel caso in cui il procedimento penale si concluda senza l'accertamento del reato.

La direttiva precisa altresì che la rimozione del materiale non deve impedire alle autorità competenti di acquisire senza indebito ritardo le prove necessarie ai fini dell'indagine e del perseguimento dei reati.

In estrema sintesi, il Capo 3 configura un insieme di obblighi positivi in capo agli Stati membri che, nell'ipotesi di violenza *online*, si traducono tanto nella predisposizione di servizi di supporto e garanzie procedurali, quanto nell'adozione di strumenti specifici di intervento sull'ambiente digitale, volti a limitare la diffusione dei contenuti illeciti, a salvaguardare i diritti fondamentali coinvolti e ad assicurare l'effettività dell'azione penale.

In tale cornice, importanti sono le misure atte a prevenire la vittimizzazione secondaria e a garantire la riservatezza della persona offesa nel corso del procedimento. In particolare, le garanzie sono dirette ad evitare che la persona offesa sia esposta a ulteriori traumi, impedendo la diffusione incontrollata di atti processuali o di elementi idonei a consentirne l'identificazione, e imponendo modalità di acquisizione e conservazione della prova digitale che non si traducano in una rinnovata vittimizzazione.

### **3.1. Le donne nello spazio pubblico digitale e obblighi di protezione: il contributo delle Corti europee.**

La previsione contenuta nella direttiva 2024/1385, secondo cui la violenza *online* prende di mira soprattutto le donne attive nella vita pubblica – politiche, giornaliste<sup>18</sup> e difensore dei diritti umani (considerando 17 e 24) – trova riscontro in una pluralità di vicende documentate a livello sovranazionale, nelle quali l'esposizione nello spazio pubblico digitale si è tradotta in campagne di intimidazione, molestie e minacce connotate da un chiaro movente di genere.

Sotto questo profilo, la direttiva non introduce *ex novo* categorie di rischio, ma rappresenta il punto di convergenza di un percorso già avviato da una serie di atti politici e normativi dell'Unione<sup>19</sup> e dalle più recenti strategie dell'UE in materia di parità di genere e

---

<sup>17</sup> La direttiva fa salvo il regolamento (UE) 2022/2065 (DSA, sopra citato).

<sup>18</sup> C. MORINI, *Libertà di espressione e tutela della dignità delle giornaliste: il contrasto all'online sexist hate speech nello spazio digitale europeo*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022, p. 67 ss.

<sup>19</sup> A titolo esemplificativo, cfr. le conclusioni del Consiglio, del 20 giugno 2022, sulla sicurezza dei giornalisti (GUUE C 245), e la raccomandazione (UE) 2021/1534 della Commissione, del 16 settembre 2021, sulla protezione e l'*empowerment* dei professionisti dei *media*.

sicurezza nello spazio digitale. Difatti, questi strumenti avevano già riconosciuto la vulnerabilità specifica delle donne attive nella vita pubblica e la necessità di affrontare le aggressioni *online* come fenomeno capace di produrre un effetto dissuasivo sulla partecipazione democratica.

In parallelo all'evoluzione normativa, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha contribuito a definire il quadro giuridico entro cui tali fenomeni devono essere valutati. Così, quantunque essa non sia stata finora chiamata a pronunciarsi su fattispecie esplicitamente qualificate come “violenza di genere *online*” nei termini recepiti dalla direttiva 2024/1385, le sue decisioni hanno progressivamente elaborato principi suscettibili di incidere in modo significativo su tali dinamiche.

Al riguardo, risulta significativa la giurisprudenza in materia di responsabilità degli intermediari digitali, di rimozione dei contenuti illeciti e di bilanciamento tra diritti fondamentali nell'ecosistema digitale<sup>20</sup>. Un passaggio rilevante è rappresentato dalla sentenza *Glawischnig-Piesczek c. Facebook Ireland* del 2019<sup>21</sup>, nella quale la Corte ha affermato che un prestatore di servizi di *hosting* può essere ingiunto a rimuovere non solo contenuti dichiarati illeciti, ma anche contenuti identici o equivalenti. La causa traeva origine da commenti diffamatori pubblicati su un *social network* (Facebook) ai danni di una donna impegnata in politica. Pur non qualificando la vicenda nei termini di violenza di genere, la pronuncia risulta significativa, giacché prevede la possibilità di contrastare in modo più efficace campagne di attacco reiterate e seriali, fenomeno che caratterizza le aggressioni *online* rivolte contro donne attive nella sfera pubblica.

Analogamente, nella giurisprudenza in materia di deindicizzazione, come in *Google LLC c. CNIL*<sup>22</sup> e in *TU RE c. Google LLC*<sup>23</sup>, la Corte ha delineato l'equilibrio tra libertà di informazione e tutela della reputazione e della vita privata, principi rilevanti rispetto a campagne diffamatorie *online* a sfondo misogino.

Neppure va dimenticato l'orientamento espresso in *Asociatia Accept*<sup>24</sup>, ove la Corte ha stabilito che dichiarazioni pubbliche discriminatorie possono integrare una violazione del principio di uguaglianza anche in assenza di un atto concreto di esclusione. Tale impostazione

---

<sup>20</sup> Anche al di fuori dell'ambiente *online*, la violenza contro le donne è entrata nel discorso giuridico della Corte in modo indiretto e settoriale, attraverso ambiti quali la parità di trattamento, la protezione internazionale e la tutela dei diritti fondamentali. In materia di non discriminazione, la sentenza *P. c. S. e Cornwall County Council* (30 aprile 1996, causa C-13/94) ha affermato che trattamenti lesivi della dignità e dell'identità personale possono integrare una discriminazione vietata dal diritto dell'Unione, aprendo la via a una concezione sostanziale della tutela contro condotte fondate sul genere, pur in assenza di un'elaborazione sistematica della violenza di genere come tale. Un filone più esplicito si rinviene nella giurisprudenza in materia di asilo. Nelle cause riunite *X, Y e Z* (7 novembre 2013, C-199/12, C-200/12 e C-201/12), la Corte ha chiarito che atti di violenza grave possono costituire persecuzione quando lo Stato non offre protezione adeguata, principio successivamente applicato a situazioni coinvolgenti donne vittime di violenza di genere. Nella più recente sentenza *WS* (16 gennaio 2024, causa C-621/21), la Corte ha riconosciuto che le donne possono costituire un “gruppo sociale” ai fini della direttiva qualifiche, qualora siano esposte nel Paese di origine a violenze specificamente legate al genere, quali matrimoni forzati o violenza domestica sistemica.

<sup>21</sup> Corte giust., 3 ottobre 2019, causa C-18/18, *Eva Glawischnig-Piesczek c. Facebook Ireland Limited*, ECLI:EU:C:2019:821.

<sup>22</sup> Corte giust., 24 settembre 2019, causa C-507/17, *Google LLC c. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)*, ECLI:EU:C:2019:772.

<sup>23</sup> Corte giust., 8 dicembre 2022, causa C-460/20, *TU RE c. Google LLC*, ECLI:EU:C:2022:962.

<sup>24</sup> Corte giust., 25 aprile 2013, causa C-81/12, *Asociația Accept c. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, ECLI:EU:C:2013:275.

valorizza l'ideoneità del linguaggio a produrre effetti escludenti e offre categorie concettuali che, *mutatis mutandis*, possono trovare corretta applicazione nelle ipotesi di *hate speech* misogino *online*<sup>25</sup>.

Più direttamente centrata sul tema della risposta statale alla violenza *online* su tali categorie di donne è la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Per quanto concerne le donne impegnate in politica, la giurisprudenza della Corte EDU ha affrontato casi nei quali minacce e discorsi d'odio diffusi *online* si sono intrecciati con la partecipazione alla vita pubblica. Nella causa *Beizaras e Levickas c. Lituania*<sup>26</sup>, la Corte ha ritenuto che i commenti che costituiscono discorsi d'odio e incitamento alla violenza sono chiaramente illeciti e possono, in via di principio, necessitare l'adozione di misure di contrasto da parte gli Stati. E ha affermato che le autorità possono ritenere che gli attacchi alla persona, commessi insultando, ridicolizzando o calunniando specifici gruppi, siano sufficienti a giustificare la limitazione della libertà d'espressione esercitata in modo irresponsabile.

Tali principi sono stati richiamati nel dibattito relativo alle campagne di odio contro donne parlamentari e candidate, spesso bersaglio di minacce di stupro o di morte diffuse attraverso piattaforme digitali, fenomeno più volte segnalato da organismi del Consiglio d'Europa<sup>27</sup>.

Con riferimento alle giornaliste, la Corte di Strasburgo ha più volte sottolineato la vulnerabilità specifica delle donne che esercitano la libertà di stampa in contesti ostili. Ad esempio, nel caso *Butkevich c. Russia*<sup>28</sup> e, più in generale, nella propria giurisprudenza sulla protezione dei giornalisti<sup>29</sup>, la Corte ha ribadito che gli Stati devono garantire condizioni tali da non scoraggiare l'esercizio della libertà di espressione. In numerose situazioni documentate da organizzazioni internazionali, le giornaliste sono state oggetto di campagne di molestie *online*, caratterizzate da attacchi sessualizzati e da minacce, con effetti dissuasivi sulla loro attività professionale<sup>30</sup>.

Quanto alle difensore dei diritti umani, il tema si intreccia con la tutela garantita dagli articoli 10 e 11 della CEDU e, nell'ordinamento dell'Unione, con la protezione della libertà di espressione e di associazione sancita dalla Carta (artt. 11 e 12). La giurisprudenza della Corte EDU ha più volte stabilito che gli Stati hanno obblighi di protezione nei confronti di attivisti esposti a minacce e campagne di odio. In casi quali *Khadija Ismayilova c. Azerbaijan*<sup>31</sup>, relativi a intimidazioni e campagne diffamatorie anche mediante strumenti digitali, la Corte ha riconosciuto la violazione degli obblighi statali di protezione, evidenziando come tali condotte possano scoraggiare l'esercizio dell'attività di denuncia.

---

<sup>25</sup> In tema, v. il contributo di B. G. BELLO, *Contrasto e prevenzione del discorso d'odio sessista online: le trasformazioni nello spazio giuridico europeo*, in G. SMORTO, L. PALUMBO (eds.), *op. cit.*, p. 43 ss.

<sup>26</sup> Corte EDU 14 gennaio 2020, ric. n. 41288/15, *Beizaras e Levickas c. Lituania*.

<sup>27</sup> Cfr. Consiglio d'Europa, raccomandazione CM/Rec(2019)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla prevenzione e la lotta al sessismo, 27 marzo 2019, [rm.coe.int/cm-rec-2019-1-on-preventing-and-combating-sexism/168094d894](http://rm.coe.int/cm-rec-2019-1-on-preventing-and-combating-sexism/168094d894).

<sup>28</sup> Corte EDU, 13 febbraio 2018, ric. n. 5865/07, *Butkevich c. Russia*.

<sup>29</sup> Corte EDU 14 settembre 2010, ric. n. 2668/07 e a., *Dink c. Turchia*; 20 ottobre 2015, ric. n. 11882/10, *Pentikäinen c. Finlandia* [GC]; 16 marzo 2000, ric. n. 23144/93, *Özgür Gündem c. Turchia*.

<sup>30</sup> Cfr. soprattutto UNESCO, *The Chilling: Global trends in online violence against women journalists*, 2021, [unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223](http://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223). Sulla tematica, v. anche OSCE Representative on Freedom of the Media, *Safety of Female Journalists Online: A #SOFJO Resource Guide*, 2020, [www.osce.org/files/f/documents/2/9/468861.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/2/9/468861.pdf).

<sup>31</sup> Corte EDU 10 aprile 2019, ric. nn. 65286/13 e 57270/14, *Khadija Ismayilova c. Azerbaijan*.

#### 4. Profili di complementarità tra la direttiva 2024/1385 e il DSA.

Se la direttiva 2024/1385 rappresenta l'approdo di un ampio processo di regolamentazione dell'azione dell'Unione nel contrasto alla violenza di genere, segnando il passaggio da interventi indiretti a una disciplina mirata, non può tuttavia trascurarsi come già con l'adozione del DSA, l'Unione europea avesse dettato un complesso di obblighi di diligenza, di gestione del rischio sistemico e di trasparenza che risultano suscettibili di applicazione pure rispetto ai fenomeni di violenza digitale a matrice sessista.

Come risaputo, ancorché non si configuri quale atto specificamente dedicato alla violenza di genere, il DSA è orientato ad una regolazione delle piattaforme digitali, nella consapevolezza che esse costituiscono un fattore determinante nella genesi, nella diffusione e nella persistenza delle condotte illecite (fenomeni di odio, molestie e diffusione di contenuti illeciti)<sup>32</sup>.

Specificatamente, l'art. 34 del regolamento richiede alle piattaforme di dimensioni molto grandi di analizzare i rischi sistemici derivanti dal funzionamento dei loro servizi, includendo espressamente «qualsiasi effetto negativo, attuale o prevedibile, in relazione alla violenza di genere». Sicché, la diffusione non consensuale di immagini intime o le molestie digitali, che la direttiva 2024/1385 ha poi qualificato come reati, rientrano tra i contenuti che le piattaforme devono essere in grado di individuare e contrastare attraverso procedure efficaci.

Inoltre, l'art. 35 impone l'adozione di misure ragionevoli e proporzionate per attenuare tali rischi, il che può tradursi in strumenti tecnici e organizzativi volti a prevenire la viralità dei contenuti abusivi.

Più in generale, il DSA impone obblighi stringenti procedurali a carico delle piattaforme, quali la motivazione delle decisioni di rimozione, l'accesso a meccanismi di reclamo e di ricorso effettivi, nonché forme di cooperazione con le autorità nazionali competenti. Di talché, la protezione non si esaurisce nella repressione o nella sanzione dell'autore della condotta illecita, ma si realizza anche, e soprattutto, mediante la riduzione della visibilità e della persistenza del contenuto lesivo nell'ambiente digitale, che costituisce una delle principali fonti di danno continuato nelle manifestazioni della violenza *online*.

A bene vedere il DSA e la direttiva si collocano su piani tra loro intrinsecamente complementari, delineando una risposta integrata che combina interventi *ex ante* ed *ex post*. Infatti, il DSA agisce sul versante della responsabilizzazione strutturale degli intermediari e della prevenzione dei rischi sistemici, incidendo sulle architetture organizzative e algoritmiche delle piattaforme al fine di ridurre, già nella fase genetica o nella circolazione in atto, la probabilità, l'intensità e la portata della diffusione dei contenuti lesivi. La direttiva, per contro, interviene secondo una logica prevalentemente repressiva e successiva alla consumazione dell'illecito, attraverso la tipizzazione delle condotte penalmente rilevanti, il rafforzamento della tutela delle vittime e l'armonizzazione delle risposte sanzionatorie.

Ne deriva un modello di protezione che integra responsabilità individuale e responsabilità sistemica, e che traduce il principio di uguaglianza in obblighi giuridici distribuiti tra Stati e

---

<sup>32</sup> Cfr. A. CIRCOLO, *La tutela dei processi democratici nazionali nell'azione dell'Unione europea*, in P. DE PASQUALE, A. CIRCOLO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza migratoria e valoriale*, vol. II, Napoli, 2025, spec. p. 154 ss.

piattaforme. In sostanza, i due atti riconoscono la necessità di intervenire sia sui soggetti responsabili delle condotte sia sugli ambienti digitali che le amplificano.

### **5. L'AI Act e la prevenzione delle discriminazioni algoritmiche di genere.**

Un ulteriore tassello a questo complesso mosaico normativo è stato inserito dal regolamento 2024/1689 (c.d. AI Act) che completa l'architettura di tutela costruita dall'Unione, dal momento che mira a prevenire la produzione stessa di esiti discriminatori.

Invero, l'AI Act rappresenta il terzo livello della risposta delle istituzioni europee alle vulnerabilità digitali di genere, perché interviene a monte del danno, regolando la progettazione e l'uso dei sistemi algoritmici che possono produrre discriminazioni<sup>33</sup>. Specificatamente, il regolamento si basa sulla constatazione che l'intelligenza artificiale può essere utilizzata impropriamente e fornire «strumenti nuovi e potenti per pratiche di manipolazione, sfruttamento e controllo sociale» e tali pratiche, particolarmente dannose e abusive, dovrebbero essere vietate poiché contrarie ai valori dell'Unione relativi, tra l'altro, ai «diritti fondamentali sanciti dalla Carta, compresi il diritto alla non discriminazione, alla protezione dei dati e alla vita privata e i diritti dei minori» (considerando 28).

Va appena rammentato che l'AI Act adotta una logica di gestione del rischio imperniata sulla tutela dei diritti fondamentali, prevedendo che i sistemi qualificati come “ad alto rischio” siano sottoposti a obblighi particolarmente stringenti in materia di progettazione, documentazione, valutazione e controllo umano. La classificazione si fonda sull'impatto potenzialmente negativo che tali sistemi possono produrre sui diritti fondamentali, tra i quali il diritto alla non discriminazione e all'uguaglianza di genere. Cosicché, la prevenzione dei rischi algoritmici non è neutra rispetto al genere; anzi, l'eventuale incidenza discriminatoria dei sistemi di IA, sia diretta sia indiretta, costituisce un elemento decisivo nella valutazione del rischio.

Ai fini che qui interessano, l'art. 10 del regolamento riveste una centralità specifica nella tutela dei diritti delle donne, nella misura in cui impone pratiche di *governance* dei dati espressamente orientate a prevenire *bias* sistemici e a garantire la qualità, la rappresentatività e l'appropriatezza dei *dataset* impiegati. Tale previsione muove dal riconoscimento che le dinamiche discriminatorie nei sistemi algoritmici non derivano necessariamente da scelte intenzionali o esplicite, ma possono essere il risultato della struttura statistica dei dati di addestramento che riflette e cristallizza disuguaglianze di genere preesistenti, con effetti potenzialmente amplificativi nello spazio digitale. Proprio in ragione di ciò, il principio della supervisione umana, sancito per i sistemi ad alto rischio, mira a evitare che scelte fondate su dati distorti o su logiche algoritmiche non trasparenti producano effetti lesivi dei diritti fondamentali, con un impatto sproporzionato sulle donne. Infatti, al considerando 56 è riconosciuto che tali sistemi, se utilizzati in modo inadeguato, possono violare «il diritto alla non discriminazione, e perpetuare modelli storici di discriminazione, ad esempio nei confronti delle donne»<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> In argomento, in via generale, v. G. M. RUOTOLO, A. STIANO (a cura di), *Discriminazioni automatiche. Come il diritto può aiutare l'intelligenza artificiale e vice versa*, Torino, 2026.

<sup>34</sup> In tal senso, v. anche il considerando 57.

Pur non configurandosi, quindi, come normativa antidiscriminatoria in senso stretto, il regolamento riconosce implicitamente che i sistemi di intelligenza artificiale incidono su ambiti (accesso al lavoro, ai servizi, al credito, alla partecipazione sociale) nei quali l'eguaglianza di genere costituisce parametro essenziale di legittimità<sup>35</sup>.

## **6. Dall'elaborazione politica alla base empirica dell'intervento normativo in materia di violenza *online* di genere.**

Al di là degli strumenti normativi vincolanti, va considerata una pluralità di atti, studi e prese di posizione istituzionali che mirano ad evidenziare le criticità emerse nell'attuale assetto regolatorio e a proporre soluzioni per rafforzarne la coerenza. Tali interventi, eterogenei per natura e forza giuridica, concorrono a delineare in modo sempre più definito la violenza e la discriminazione digitale di genere come oggetto autonomo di riflessione politica e giuridica, contribuendo alla progressiva formazione di un quadro operativo più consapevole della specificità del fenomeno.

In primo luogo, va evidenziato che la Commissione europea, nella pagina *Ending gender-based violence*<sup>36</sup>, ha sistematizzato tutte le azioni intraprese dall'Unione per combattere le forme di violenza facilitate dalle tecnologie digitali. Per tal via, essa ha dimostrato come la violenza *online* contro le donne non venga più considerata un mero "incidente" dovuto all'uso improprio delle tecnologie, ma una forma autonoma di violenza di genere, meritevole di un inquadramento giuridico specifico e di strumenti di tutela dedicati. In particolare, risulta importante notare come la Commissione leghi il contrasto a tale forma di violenza ai valori fondanti dell'Unione, alla protezione dei diritti fondamentali e all'esigenza di rendere lo spazio digitale coerente con il principio di uguaglianza sostanziale.

Inoltre, va segnalato che in seno al Parlamento europeo, in una fase anteriore alla direttiva del 2024, sono state adottate risoluzioni e atti di indirizzo che hanno sollecitato la Commissione a proporre un quadro armonizzato di contrasto alla violenza contro le donne, includendo espressamente la dimensione *online*<sup>37</sup>.

In questa direzione si collocano pure le conclusioni del Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" (EPSCO), adottate il 19 giugno 2025, sulla parità di genere nell'era digitale guidata dall'intelligenza artificiale. Esse hanno ben sottolineato la necessità di sforzi mirati per promuovere la parità di genere nel contesto digitale con un *focus* sulle disuguaglianze generate o facilitate dall'IA e dal digitale<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> V., per considerazioni più ampie, S. FELSBERGER, S. ULLMANN, C. COLLETT, G. NEFF, T. LACY, *How AI and digital technologies enable gendered harms Written evidence to the UN Working Group on discrimination against women and girls*, Minderoo Centre for Technology and Democracy (MCTD) – Cambridge, 2025.

<sup>36</sup> Disponibile qui: [commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-based-violence/ending-gender-based-violence\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-based-violence/ending-gender-based-violence_en).

<sup>37</sup> In talune risoluzioni, il Parlamento europeo ha espressamente richiamato le forme di violenza *online*, comprese molestie, *cyberstalking* e diffusione non consensuale di immagini intime. A titolo esemplificativo, cfr. risoluzione del 16 settembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sull'individuazione della violenza di genere come nuova sfera di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE 2021/2035(INL), [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0388\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0388_IT.html); risoluzione del 17 dicembre 2020 su una Strategia dell'UE per porre fine alla violenza di genere 2019/2166(INI), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0379\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0379_IT.html).

<sup>38</sup> Council Conclusions on Advancing Gender Equality in the AI-Driven Digital Age: 6th horizontal review of the implementation of the Beijing Platform for Action by the Member States and the EU institutions, 9984/25, [data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9984-2025-INIT/en/pdf](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9984-2025-INIT/en/pdf).

Ma soprattutto vano ricordati lo studio *Combating Cyber Violence against Women and Girls*<sup>39</sup> e la seconda *EU Gender-Based Violence Survey*<sup>40</sup>.

Il primo, elaborato dall'*European Institute for Gender Equality* (EIGE)<sup>41</sup> su impulso delle istituzioni europee prima dell'adozione della direttiva 2024/1385, ha sviluppato un articolato quadro di misurazione dell'impatto della *cyberviolence* nei confronti di donne e ragazze all'interno dell'Unione europea, colmando una significativa lacuna informativa in un ambito caratterizzato da poche denunce e da frammentarietà dei dati. Attraverso l'elaborazione di indicatori comuni e l'analisi comparata delle diverse forme di violenza digitale, il rapporto offre una base empirica indispensabile per la successiva elaborazione di politiche pubbliche e interventi normativi mirati.

La seconda indagine, elaborata congiuntamente con Eurostat ed EIGE e pubblicato dalla FRA a distanza di dieci anni dalla prima, riserva un'attenzione puntuale alla dimensione digitale della violenza contro le donne, mettendone in luce sia la crescente diffusione sia la peculiare attitudine ad amplificare la portata del pregiudizio e a produrre effetti di esclusione e di silenziamento rispetto alla piena partecipazione alla vita pubblica e democratica.

Con riferimento alle molestie sessuali *online* nel contesto lavorativo, l'indagine rileva che una quota non trascurabile di donne che hanno lavorato nell'Unione europea dichiara di averne subito nel corso della vita, con differenze marcate tra gli Stati membri e livelli particolarmente elevati in alcuni ordinamenti. Inoltre, una quota non trascurabile di vittime riferisce episodi reiterati, segnalando la tendenza di tali condotte a manifestarsi in forme persistenti e sistematiche<sup>42</sup>.

Il capitolo dedicato allo *stalking* evidenzia ulteriormente il ruolo centrale della dimensione digitale. Nell'Unione europea il 18,5 per cento delle donne dichiara di averne sperimentato almeno un episodio nel corso della vita, tra le vittime di messaggi indesiderati reiterati e intimidatori, oltre l'80 per cento indica che tali comportamenti si sono svolti attraverso strumenti digitali. Parimenti, nei casi di pubblicazione non consensuale di immagini o informazioni personali, la rete rappresenta il canale prevalente di diffusione, come nei commenti offensivi o imbarazzanti diffusi pubblicamente<sup>43</sup>.

Tali dati attestano che, per alcune condotte, la dimensione digitale costituisce la modalità prevalente di esercizio dello *stalking*, con una evidente amplificazione del potenziale lesivo. Il *Report* evidenzia pure la persistente sotto-denuncia del fenomeno, giacché soltanto il 13,9 per cento delle donne che hanno subito *stalking* si è rivolto alla polizia. Ancorché, le conseguenze sulla vita quotidiana si rivelano incisive, dal momento che una quota significativa di vittime ha dovuto modificare la propria residenza o la propria identità digitale, cambiando numero di telefono o *account* sui *social network*.

Il valore del *Report* risiede, anzitutto, nella sua solida base empirica comparabile e armonizzata a livello dell'Unione, che consente una misurazione sistematica e aggiornata della

---

<sup>39</sup> July 2024, disponibile qui: [eige.europa.eu/sites/default/files/documents/combating-cyber-violence-against-women-and-girls-developing-an-eu-measurement-framework.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/combating-cyber-violence-against-women-and-girls-developing-an-eu-measurement-framework.pdf).

<sup>40</sup> Cfr. *supra* nota 3.

<sup>41</sup> [eige.europa.eu/gender-based-violence/cyber-violence-against-women?language\\_content\\_entity=en](https://eige.europa.eu/gender-based-violence/cyber-violence-against-women?language_content_entity=en).

<sup>42</sup> Le differenze tra Stati membri risultano marcate, con picchi in Slovacchia (21,1 per cento), Svezia (20,2 per cento) e Lussemburgo (19,5 per cento). Il 18,4 per cento delle vittime di molestie sessuali *online* sul lavoro riferisce episodi ripetuti.

<sup>43</sup> Il dato riportato è pari al 77,0 per cento delle esperienze riferite.

violenza di genere, includendone la dimensione digitale. Al contempo, l'indagine assume un rilievo normativo indiretto, poiché contribuisce a fornire la base conoscitiva e probatoria a sostegno dell'attuazione della recente direttiva sulla violenza contro le donne e dell'evoluzione delle politiche dell'Unione in materia di contrasto alla violenza digitale.

Il *Report* non si limita, infatti, alla raccolta dei dati, ma formula indicazioni operative e raccomandazioni rilevanti. In particolare, esso sollecita un rafforzamento organico degli strumenti di prevenzione e contrasto, a partire dalla predisposizione di meccanismi di segnalazione effettivamente accessibili e funzionali per le vittime di *cyberstalking*, nonché dal potenziamento delle capacità delle autorità competenti nella raccolta, conservazione e analisi della prova digitale.

Il *Report* richiama altresì l'esigenza di risposte istituzionali calibrate sulla specificità della *cyberviolenza* e di una formazione specialistica idonea a intercettare le manifestazioni tecnologicamente facilitate. In considerazione poi che, per talune condotte, la dimensione *online* costituisce la modalità prevalente di realizzazione (messaggistica reiterata e diffusione non consensuale di immagini o informazioni personali), sollecita un'attuazione rigorosa della direttiva sulla violenza contro le donne, comprensiva della criminalizzazione del *cyberstalking* e delle altre forme di abuso digitale<sup>44</sup>.

## **7. La Roadmap for Women's Rights del 2025 e la Strategia per la parità di genere 2026-2030.**

Le prese di posizione appena esaminate, nei limiti connaturati alla loro natura non vincolante, rivestono un rilievo non trascurabile, giacché svolgono – come osservato – una funzione propulsiva nell'orientare l'agenda normativa dell'Unione e contribuiscono a strutturare il dibattito istituzionale, favorendo l'emersione di profili problematici che altrimenti rischierebbero di restare ai margini della regolazione. In tal senso, tali atti concorrono a ridurre, almeno sul piano politico, lo scarto tra la crescente consapevolezza del fenomeno e la sua piena positivizzazione in norme cogenti, preparando il terreno per successivi interventi legislativi vincolanti.

Uno sviluppo significativo di questa traiettoria è già riscontrabile nella *Roadmap for Women's Rights*, adottata dalla Commissione europea il 7 marzo 2025<sup>45</sup>. Anche tale documento non ha natura vincolante, ma funge da cornice per l'evoluzione delle politiche dell'Unione e, nel delineare i diritti delle donne nell'ambiente digitale, come emerge dall'*Annex alla Roadmap*, riconosce in modo esplicito che la dimensione *online* costituisce attualmente uno spazio cruciale di vulnerabilità dei diritti fondamentali. In questa prospettiva, l'*Annex* afferma

---

<sup>44</sup> Più in generale, il *Report* sottolinea la necessità di fondare l'azione normativa su un solido impianto probatorio e di orientarla secondo un approccio centrato sulla vittima, ribadendo, sul piano sostanziale, l'urgenza di definire la violenza sessuale in termini di assenza di consenso e di estendere la tutela giuridica alla violenza economica e psicologica.

<sup>45</sup> COM(2025) 97 final. Significativa la *ratio* che ispira la *Roadmap* e ben espressa dalla Presidente della Commissione: «There is no reason why a woman should be paid less than a man. Or why she should have lower health standards or face violence, because of her gender. We know that societies where women and men are treated equally are better, fairer and more successful. So let us tap into the vast reservoir of talents and skills of everyone, men and women alike. Today's Roadmap shows our strong commitment to continue building a European Union of gender equality and women's rights». Le dichiarazioni sono disponibili al seguente link: [ec.europa.eu/newsroom/just/items/875947/en](https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/875947/en).

espressamente che «every woman and girl has the right to security and to be treated with dignity, both on-line and off-line», sottolineando la necessità di rendere «the digital environment, including online platforms, a safe place for women and girls, in all their diversity, free from violence, sexism, hate speech, and harassment». Il documento evidenzia altresì come le tecnologie digitali e i contenuti *online* possano veicolare *bias* e stereotipi di genere, richiamando l'esigenza che «the design and use of digital tools» siano «mindful of gender equality, bias and gender stereotypes», nonché l'importanza di promuovere «women and girls' acquisition of digital skills and competences, including in artificial intelligence»<sup>46</sup>.

In breve, la *Roadmap* qualifica la partecipazione delle donne allo spazio digitale come componente essenziale dell'uguaglianza sostanziale, individuando nello sviluppo delle competenze digitali e nell'accesso delle donne ai settori tecnologici avanzati una leva strategica per prevenire la cristallizzazione di asimmetrie nell'economia dei dati<sup>47</sup>.

Tale impostazione ha trovato una più compiuta traduzione operativa nell'adozione, da parte della Commissione europea, il 5 marzo 2026, della *Gender Equality Strategy 2026–2030*<sup>48</sup>, documento programmatico che, nel solco tracciato dalla *Roadmap*, definisce azioni, strumenti e priorità di intervento destinati a orientare le politiche dell'Unione nel periodo di riferimento<sup>49</sup>.

Significativa, ai fini del presente discorso, è l'attenzione che la Strategia riserva alla dimensione digitale della violenza e della discriminazione di genere. Il documento muove dalla constatazione che la *cyberviolenza* di genere rappresenta una minaccia in rapida espansione, alimentata dalla diffusione di immagini intime non consensuali, molestie e minacce *online*, nonché dall'uso di strumenti di intelligenza artificiale per la manipolazione di contenuti a sfondo sessuale<sup>50</sup>. Inoltre, essa sottolinea come tali dinamiche contribuiscano a restringere lo spazio di partecipazione delle donne nell'ambiente digitale, inducendo molte di esse ad abbandonare il dibattito *online* o a ridurre la propria presenza nello spazio pubblico digitale, con conseguenze rilevanti per il funzionamento del processo democratico.

In risposta a tali criticità, la Commissione prospetta una serie di iniziative volte a rafforzare la tutela delle donne nello spazio digitale. In primo luogo, essa intende sostenere la piena attuazione della direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, ponendo attenzione alle disposizioni relative ai reati di *cyberviolenza*, alla rimozione

---

<sup>46</sup> Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Roadmap for Women's Rights, 7 March 2025, COM(2025) 97 final, spec. pp. 2-4.

<sup>47</sup> Invero, un primo consolidamento di questa prospettiva si rinviene nella *Bussola per il digitale 2030* (9 marzo 2021, COM (2021) 118 *final*) che, nel delineare gli obiettivi del "Decennio digitale", insiste sul rafforzamento delle competenze digitali della popolazione, sull'aumento del numero di specialisti ICT e sulla riduzione del divario di genere nelle professioni tecnologiche. E, nel *Programma Europa digitale* (Regolamento (UE) 2021/694 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il programma Europa digitale e abroga la decisione (UE) 2015/2240) istituito per sostenere lo sviluppo di capacità strategiche nei settori chiave della trasformazione digitale, che pone tra i propri obiettivi il rafforzamento delle competenze avanzate, la diffusione delle tecnologie digitali e la promozione dell'inclusione.

<sup>48</sup> COM(2026) 113 final, del 5.3.2026, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

<sup>49</sup> La Strategia si configura come atto di indirizzo politico-programmatico volto a orientare l'azione dell'Unione e degli Stati membri, nonché a coordinare iniziative legislative, regolatorie e di *soft law* nel periodo di riferimento.

<sup>50</sup> I dati richiamati dalla Commissione sono particolarmente indicativi: secondo alcune analisi, circa il 98% dei *deepfake* presenti *online* ha natura pornografica e il 99% di tali contenuti raffigura donne.

dei contenuti illegali e alla predisposizione di canali di segnalazione *online* accessibili alle vittime. Al riguardo, la Commissione si propone di sostenere gli Stati membri nel processo di trasposizione e di implementazione della direttiva, attraverso attività di coordinamento, scambio di buone pratiche e iniziative volte a garantire l'effettiva rimozione dei contenuti illegali e la predisposizione di canali di segnalazione *online* accessibili alle vittime.

In parallelo, attribuisce un ruolo centrale all'applicazione del DSA, annunciando l'avvio di un dialogo regolatorio strutturato con le piattaforme molto grandi, finalizzato a rafforzare le misure di contrasto alla diffusione di immagini manipolate o non consensuali. Sempre in questo quadro, la Commissione prefigura la possibile adozione di linee guida destinate a chiarire le misure che le piattaforme dovrebbero adottare per mitigare i rischi sistemici connessi alla diffusione di contenuti abusivi e violenti, nonché iniziative volte a rafforzare il ruolo dei c.d. *trusted flaggers* nella segnalazione dei contenuti illegali.

La Strategia prevede altresì il potenziamento delle attività di monitoraggio e raccolta dei dati relativi alle diverse forme di violenza di genere *online*, mediante indagini a livello europeo e sistemi di raccolta dei dati amministrativi, al fine di disporre di basi empiriche più solide per l'elaborazione delle politiche pubbliche in questo ambito.

Infine, la Strategia sottolinea l'esigenza di intervenire sulle dimensioni strutturali delle disuguaglianze nel digitale, sostenendo la piena attuazione della direttiva sulla trasparenza salariale e della direttiva sull'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione<sup>51</sup>.

## **8. Profili critici della disciplina e ruolo della Corte di giustizia nella tutela della parità di genere nello spazio digitale.**

Dalle osservazioni svolte, risultano evidenti sia gli sforzi che, negli ultimi anni, le istituzioni europee hanno fatto per affrontare i pericoli che l'ambiente *online* comporta per le donne, sia le lacune che ancora non sono state colmate. In particolare, gli atti esaminati, con specifico riguardo a quelli vincolanti, non configurano una disciplina orientata alla neutralizzazione delle asimmetrie di genere che caratterizzano lo spazio digitale, né assicurano che le dinamiche discriminatorie proprie dell'ambiente *offline* non vengano replicate o amplificate in quello *online*.

Come detto, il DSA non individua la discriminazione di genere quale categoria autonoma di rischio sistemico, né prescrive metodologie specifiche per intercettare e contrastare *bias* che colpiscono in modo sproporzionato le donne. In assenza di criteri puntuali e di un preciso obbligo di comunicare le informazioni disaggregate per genere, il rischio è che le valutazioni rimangano formalmente inclusive, ma sostanzialmente cieche rispetto alle dinamiche discriminatorie, con conseguente riproduzione di modelli di esclusione già radicati nello spazio *offline*.

Parimenti, il meccanismo procedurale prescelto dall'AI Act richiede ai fornitori di adottare sistemi di gestione del rischio idonei a individuare e ridurre i rischi per i diritti fondamentali, ma non si impone una verifica specifica e sistematica dell'impatto differenziato per genere dei *dataset*, degli algoritmi e dei risultati prodotti. Poiché gli algoritmi sono addestrati su dati che riflettono strutture sociali storicamente segnate da disuguaglianze,

---

<sup>51</sup> V. *infra* par. 9.

l'assenza di obblighi analitici mirati alla rilevazione dei *bias* di genere può condurre a una loro cristallizzazione.

Sotto un diverso profilo, tanto il DSA quanto l'AI Act si fondano su un modello regolatorio che privilegia la responsabilizzazione degli operatori economici, più che l'introduzione di diritti soggettivi specificamente configurati in chiave di parità di genere nell'ambiente digitale. Ne deriva che la tutela effettiva dipende in larga misura dalla capacità delle autorità di vigilanza di interpretare in modo evolutivo le clausole generali sui diritti fondamentali e dalla disponibilità di dati e competenze tecniche per intercettare fenomeni discriminatori complessi.

Pertanto, un ruolo importante, per garantire la piena effettività del principio di uguaglianza, dipenderà in misura decisiva dall'interpretazione e dall'applicazione concreta degli atti esaminati da parte della Corte di giustizia.

Infatti, la giurisprudenza potrebbe superare l'approccio neutro finora dominante, riconoscendo che la discriminazione e la violenza *online* non sono fenomeni isolati, ma una manifestazione di disuguaglianza che richiede risposte interpretative coerenti con l'evoluzione del diritto derivato.

Per quanto riguarda la direttiva 2024/1385, l'intervento della Corte potrebbe risultare decisivo nel chiarire l'estensione degli obblighi di protezione delle vittime e nell'assicurare che le disposizioni relative alle condotte *online* siano interpretate in modo coerente con l'obiettivo di garantire una tutela effettiva contro la violenza digitale di genere.

Un ruolo analogo potrebbe emergere nell'interpretazione delle discipline dell'Unione che regolano l'ambiente digitale. Con riferimento sia al regolamento sui servizi digitali sia all'AI Act, la Corte potrebbe, infatti, orientare la lettura delle rispettive disposizioni alla luce del principio di uguaglianza e della tutela dei diritti fondamentali. Nel caso del DSA, ciò potrebbe tradursi in un'interpretazione degli obblighi di valutazione e mitigazione dei rischi sistemici che includa espressamente tra i rischi da considerare le forme di violenza e di discriminazione di genere amplificate dalle piattaforme. Analogamente, nell'ambito dell'AI Act, l'interpretazione delle nozioni di rischio elevato, di impatto sui diritti fondamentali e di adeguatezza delle misure di controllo potrebbe essere orientata in modo da prestare attenzione ai *bias* algoritmici e agli effetti discriminatori indiretti che incidono sulle donne, specie nei settori dell'occupazione, dell'accesso ai servizi e dell'erogazione di prestazioni.

In tale contesto, il principio di effettività potrebbe fungere da parametro per valutare l'adeguatezza delle misure nazionali di recepimento. La Corte non si dovrebbe cioè limitare a svolgere una funzione di controllo formale della corretta applicazione del diritto derivato, ma dovrebbe contribuire a consolidare un'interpretazione "costituzionalmente orientata" degli atti in materia digitale, radicandoli nel nucleo dei valori fondanti dell'Unione. Il contrasto al *gender divide* e alla violenza di genere nello spazio digitale diverrebbe, per tal via, una declinazione necessaria del principio di uguaglianza sostanziale e della tutela della dignità umana.

## **9. Il ruolo delle istituzioni legislative nella costruzione di un costituzionalismo digitale sensibile al genere.**

Da ultimo, va aggiunto che, affinché il *corpus* normativo esaminato sia riconducibile a un autentico costituzionalismo digitale sensibile al genere, sono necessari ulteriori interventi

delle istituzioni legislative, sempre in attuazione dei principi di non discriminazione, di effettività della tutela giurisdizionale e di protezione della dignità umana. In tal senso è possibile individuare almeno quattro ulteriori direttrici di sviluppo.

Un primo asse riguarda la valutazione preventiva dell'impatto delle tecnologie. I modelli di gestione del rischio vigenti dovrebbero essere rafforzati attraverso strumenti espliciti di analisi dell'impatto di genere. Ciò significherebbe riconoscere che i sistemi digitali non producono effetti uniformi, ma incidono in modo differenziato su gruppi sociali diversi. Integrare stabilmente questa valutazione non comporta un abbandono della neutralità tecnologica, bensì una sua reinterpretazione sulla base del principio di uguaglianza sostanziale già radicato nel diritto primario dell'Unione.

Una seconda linea riguarda il rafforzamento dei profili procedurali della tutela. In tal senso, giova ribadire quanto già posto in evidenza dal *Report* della FRA dello scorso 3 marzo, che insiste sulla necessità di potenziare i meccanismi di segnalazione, affinché risultino effettivamente accessibili, centrati sulla persona offesa e strutturalmente sensibili alla dimensione di genere, nonché di garantire un accesso pieno e integrato a forme di sostegno, comprensive dell'assistenza sanitaria e di servizi specialistici.

A tale dimensione si affianca quella, più propriamente sistemica, della tutela collettiva. La violenza digitale e la discriminazione algoritmica si configurano, come osservato, prevalentemente come fenomeni strutturali, non riducibili a episodi isolati. Un costituzionalismo digitale sensibile al genere esige, pertanto, strumenti idonei a intercettare e contrastare danni diffusi, mediante il rafforzamento del ruolo delle autorità indipendenti, la valorizzazione delle azioni collettive e il coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative. In altri termini, la protezione delle donne nello spazio digitale non può essere rimessa esclusivamente alla capacità individuale di attivare rimedi giurisdizionali, ma deve poggiare su meccanismi istituzionali capaci di operare anche in via preventiva.

Inoltre, appare urgente investire nell'adozione di modelli di intervento informati al riconoscimento e al trattamento del trauma, secondo un approccio integrato e orientato alla riduzione delle vulnerabilità strutturali.

Un terzo profilo riguarda un più stretto coordinamento tra politiche dell'innovazione e politiche dell'uguaglianza. La tradizionale separazione tra digitale, inteso prevalentemente come settore economico, ed eguaglianza, ricondotta alla sfera sociale, appare ormai superata. D'altronde, l'innovazione tecnologica e la tutela dei diritti fondamentali si collocano in un rapporto di strutturale interdipendenza, che trova nel principio di parità tra donne e uomini, sancito nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali, il fondamento normativo per una rilettura integrata della trasformazione digitale.

In realtà, l'ordinamento dell'Unione già conosce strumenti normativi diretti a garantire un accesso aperto e non discriminatorio alla rete. Tra questi assume un ruolo centrale il regolamento 2015/2120<sup>52</sup> che ha posto le basi di una tutela uniforme della neutralità del traffico

---

<sup>52</sup> Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione. Tale disciplina si inserisce, più in generale, nel quadro regolatorio delle comunicazioni elettroniche, consolidato nel

Internet, compiendo un passo verso il costituzionalismo digitale dell'Unione. Nondimeno, esso risulta solo parzialmente adeguato rispetto alle nuove forme di diseguaglianza di genere che emergono nell'ecosistema digitale, essendo stato adottato in una fase storica antecedente alla centralità delle piattaforme digitali e delle infrastrutture *cloud* nell'organizzazione dello spazio *online*. Infatti, la neutralità che esso assicura è eminentemente tecnica<sup>53</sup>, in quanto non intercetta le asimmetrie sostanziali che connotano l'esperienza digitale delle donne, né integra esplicitamente la dimensione antidiscriminatoria nel proprio impianto regolatorio. In altri termini, l'eguaglianza del traffico non equivale, di per sé, a eguaglianza nelle opportunità di utilizzo, né tiene conto dei divari nelle competenze digitali, nelle risorse disponibili o nella maggiore esposizione a fenomeni di abuso e violenza *online* che possono produrre effetti dissuasivi sulla partecipazione femminile. Ne deriva che l'accesso aperto, pur condizione necessaria, non si traduce automaticamente in effettiva eguaglianza nello spazio digitale, lasciando irrisolti i profili di vulnerabilità e di esclusione che colpiscono in modo specifico le donne.

Un quarto e decisivo snodo concerne la *governance* della conoscenza tecnica sottesa ai sistemi digitali. Le dinamiche regolatorie si innestano su processi di produzione e selezione del sapere tecnologico che possono riflettere criteri asimmetrici e riprodurre stereotipi di genere. L'effettività del principio di eguaglianza impone, dunque, che tali processi siano sottoposti a meccanismi di trasparenza, *accountability* e pluralismo epistemico, onde evitare che pregiudizi culturali si traducano in esiti automatizzati discriminatori<sup>54</sup>. Più precisamente, permane una marcata prevalenza maschile tanto nei percorsi formativi quanto nelle professioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>55</sup>. A ciò si affianca la persistenza, proprio nei settori a dominante maschile, di dinamiche discriminatorie che incidono sulle condizioni di lavoro delle donne, determinando più elevati tassi di abbandono rispetto ai colleghi uomini.

Tali problematiche sono da tempo all'attenzione delle istituzioni dell'Unione europea, che sono intervenute tanto sul piano programmatico quanto su quello normativo.

Sul primo versante si collocano iniziative come la già citata *Roadmap for Women's Right* e il *Digital Education Action Plan 2021-2027*<sup>56</sup>, volte a promuovere un ecosistema digitale

---

Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (Direttiva (UE) 2018/1972), volto a garantire condizioni eque di accesso alle reti e ai servizi digitali.

<sup>53</sup> Sin dal considerando 1, il regolamento si propone di assicurare «un trattamento equo e non discriminatorio del traffico» e di tutelare i diritti degli utenti finali, collocando la neutralità della rete entro una logica di protezione sostanziale delle posizioni soggettive. E anch'esso, al considerando 33, sancisce il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, inclusa la non discriminazione, garantendo un accesso aperto alla rete quale preconditione per la partecipazione delle donne alla vita economica, politica e sociale digitale, nonché per la fruizione di servizi, informazioni e spazi di espressione.

<sup>54</sup> I dati raccolti dalle istituzioni europee, in particolare dall'EIGE, evidenziano una persistente e significativa divaricazione di genere nello spazio digitale, sia in termini di competenze sia di presenza nei settori ICT e nei ruoli decisionali. Invero, il c.d. *gender digital divide* non si limita a una semplice differenza nell'accesso tecnico alle tecnologie e alla connettività, ma si traduce in un maggior rischio di esclusione sociale e professionale per le donne, soprattutto per coloro che vivono in aree rurali o svantaggiate, dove barriere economiche, bassa alfabetizzazione digitale e norme sociali impediscono la partecipazione piena all'economia dei dati.

<sup>55</sup> E non solo. V., più in generale, la direttiva (UE) 2022/2381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2022, riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate e relative misure.

<sup>56</sup> Comunicazione della Commissione, del 30 settembre 2020, Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027 – Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale, COM(2020) 624 final.

inclusivo e a rafforzare le competenze necessarie per una partecipazione paritaria delle donne alla trasformazione tecnologica.

Sul versante degli atti vincolanti, l'intervento dell'Unione non si è tradotto nell'introduzione di obblighi settoriali specificamente indirizzati alle imprese tecnologiche, né in misure direttamente orientate al riequilibrio della presenza femminile nel settore ICT<sup>57</sup>. Piuttosto, in strumenti che mirano a consolidare l'effettività del principio di uguaglianza in ambiti trasversali dell'ordinamento UE, rafforzando i meccanismi di tutela e di applicazione del diritto antidiscriminatorio. In questa prospettiva, essi sono destinati a produrre effetti anche nei contesti qui considerati, incidendo indirettamente sulle dinamiche di inclusione e partecipazione delle donne nello spazio tecnologico.

In particolare, vanno ricordate le direttive 2024/1499 e 2024/1500<sup>58</sup>, volte a rafforzare gli standard relativi agli organismi per la parità, assicurandone indipendenza, risorse adeguate, competenze effettive di indagine e di assistenza alle vittime, nonché un più incisivo ruolo nella promozione dell'uguaglianza nei settori coperti dal diritto antidiscriminatorio dell'Unione. E, la direttiva 2023/970<sup>59</sup>, che interviene sul versante, cruciale, della trasparenza retributiva e dei meccanismi di tutela in materia di parità salariale.

Tali atti possono essere qualificati come espressione di una “terza generazione” di interventi in materia di parità, in quanto si inseriscono nella più recente stagione normativa volta a rafforzare i meccanismi di effettività e di tutela sostanziale del principio di eguaglianza, superando una concezione meramente formale del divieto di discriminazione<sup>60</sup>. Più specificatamente, va detto che il potenziamento degli organismi per la parità e l'introduzione di stringenti obblighi di trasparenza retributiva sono suscettibili di incidere indirettamente sulle pratiche interne alle imprese tecnologiche, offrendo strumenti efficaci di controllo rispetto a eventuali discriminazioni nei processi di reclutamento, nella progressione di carriera, nelle politiche salariali e nell'organizzazione del lavoro.

## 10. Conclusioni.

In definitiva, quantunque la discriminazione non nasca con l'algoritmo e le dinamiche selettive e pregiudizi siano da sempre presenti anche nel mondo analogico, è pur vero che

---

<sup>57</sup> Al riguardo, si sottolinea che il rapporto Eurostat 2024 registra un marcato squilibrio di genere nella categoria delle e degli specialisti ICT: nel 2024 soltanto una persona su cinque occupata in tali professioni era donna, mentre la stragrande maggioranza era di sesso maschile. Questa forte disparità nel comparto tecnologico sottolinea un persistente *gender gap* nelle occupazioni digitali, che non si limita alle posizioni apicali, ma riguarda l'intera struttura della forza lavoro nel settore, [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250708-2?utm\\_source=chatgpt.com](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250708-2?utm_source=chatgpt.com).

<sup>58</sup> Rispettivamente: direttiva 2024/1499, del 7 maggio 2024, sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, e che modifica le direttive 2000/43/CE e 2004/113/CE; direttiva 2024/1500, del 14 maggio 2024, sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che modifica le direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE.

<sup>59</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione.

<sup>60</sup> V. FILÌ, *Le direttive gemelle (UE) 2024/1499 e (UE) 2024/1500 sugli organismi di parità*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2024, p. 1243 ss.

l'automazione introduce una dimensione qualitativamente diversa del fenomeno, caratterizzata dalla velocità, dall'opacità dei processi decisionali e dalla loro apparente neutralità tecnica che amplificano l'impatto delle asimmetrie e rendono più difficile individuarle e contestarle.

Il problema non risiede, dunque, in una supposta "malignità" della tecnologia, ma nella sua capacità di tradurre in codice strutture sociali preesistenti, trasformando stereotipi e diseguaglianze in criteri di classificazione automatica. Quando tali sistemi sono impiegati in ambiti decisivi per la vita delle persone (accesso al lavoro, al credito, ai servizi pubblici, alla sicurezza) il rischio non è soltanto quello di una disparità di trattamento individuale, ma quello di una normalizzazione sistemica della diseguaglianza. In questo senso, la profilazione algoritmica può divenire uno strumento di sedimentazione del *gender divide*, riproducendo, sotto le sembianze dell'efficienza tecnica, gerarchie sociali che il diritto dell'Unione e le costituzioni nazionali si propongono di superare.

Proprio per tale ragione, la risposta non può limitarsi a una trasposizione meccanica di categorie elaborate per il contesto analogico. Il legislatore è chiamato a adeguare gli strumenti del diritto, in generale, e del diritto costituzionale sia nazionale che dell'Unione, in particolare, riconoscendo che l'eguaglianza sostanziale e la tutela della dignità richiedono una proiezione esplicita nello spazio digitale. Ciò implica, anzitutto, una reinterpretazione del principio di neutralità tecnologica che deve essere inteso come obbligo di garantire che l'innovazione si sviluppi in coerenza con i valori costituzionali.

Ne consegue che il principio di eguaglianza impone che i sistemi automatizzati siano progettati, addestrati e implementati secondo criteri di trasparenza, verificabilità e responsabilità, tali da consentire l'individuazione e la correzione dei *bias*. Analogamente, il principio di effettività esige che le persone colpite da decisioni automatizzate dispongano di rimedi accessibili e realmente incisivi, nonché di autorità dotate delle competenze tecniche necessarie per esercitare un controllo sostanziale.

In ultima analisi, la sfida posta dall'automazione decisionale non consiste nel contrapporre tecnologia e diritti, ma nel ricondurre la prima entro l'orizzonte normativo dei secondi. Un autentico costituzionalismo digitale sensibile al genere si propone perciò di prevenire la riproduzione automatizzata delle diseguaglianze, assicurando che la trasformazione tecnologica sia compatibile con la dignità della persona e con l'obiettivo, sancito nei Trattati e nelle Carte, di promuovere la parità tra donne e uomini.

Il diritto dell'Unione è, quindi, chiamato a svolgere una funzione che trascende la mera armonizzazione settoriale. Esso deve operare come ordinamento di integrazione capace di orientare la trasformazione digitale alla luce dei propri valori fondanti, tra i quali la parità tra donne e uomini occupa una posizione centrale.

Per tale motivo, gli atti dell'Unione dovrebbero coniugare stabilmente la regolazione tecnica con la protezione dei diritti fondamentali, evitando che la prima si sviluppi in modo autoreferenziale rispetto ai secondi. L'esperienza del regolamento sull'intelligenza artificiale mostra come sia possibile integrare nella medesima architettura normativa esigenze di mercato interno, standard tecnici e tutela dei diritti, anche attraverso il ricorso a basi giuridiche combinate che riflettano la natura composita degli interessi coinvolti.

Ma se l'intelligenza artificiale si alimenta di dati precostituiti, il nodo problematico risiede, a monte, nella qualità e nelle informazioni dalle quali tali dati sono tratti. Pertanto, al

di là degli strumenti di “pulizia” o di responsabilizzazione delle piattaforme previsti dal diritto dell’Unione, soprattutto dal DSA, si impone l’esigenza di una più ampia strategia culturale e formativa, capace di incidere sui contenuti e sulle asimmetrie che permeano lo spazio digitale. In questa direzione si muove il citato *Digital Education Action Plan 2021-2027* della Commissione europea che annovera, tra le sue priorità, la promozione di un’alfabetizzazione idonea a sviluppare capacità critiche rispetto alla disinformazione e ai rischi connessi agli ambienti *online*. Purtroppo, si tratta di un intervento che, per quanto significativo sul piano simbolico e programmatico, appare ancora circoscritto rispetto all’ampiezza delle trasformazioni in atto. La portata sistemica delle distorsioni incorporate nei dati rinvia, infatti, non solo a *bias* impliciti, ma altresì alla persistente immissione nello spazio digitale di messaggi d’odio e di contenuti apertamente discriminatori, che finiscono per sedimentarsi nei flussi informativi da cui i sistemi di intelligenza artificiale apprendono. È dunque nella produzione e nella legittimazione sociale di tali contenuti, che occorre intervenire. Vale a dire che le discriminazioni di genere e le rappresentazioni stereotipate non possono essere corrette esclusivamente mediante rimedi *ex post*, ma richiedono che la cultura dell’eguaglianza sostanziale sia un’azione educativa strutturale e continuativa, sin dai livelli di istruzione di base.