



FOCUS LAVORO, PERSONA, TECNOLOGIA
17 DICEMBRE 2025

Intelligenza artificiale, Regolamento UE 2024/1689 e diritti previdenziali

di Madia D'Onghia
Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Foggia



Intelligenza artificiale, Regolamento UE 2024/1689 e diritti previdenziali*

di **Madia D'Onghia**

Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Foggia

Abstract [It]: Il saggio, alla luce dell'adozione del Regolamento (UE) 2024/1689, propone una riflessione sull'impatto dell'Intelligenza Artificiale sulle prestazioni sociali, analizzando i contrappesi predisposti dal predetto Regolamento per garantire un elevato livello di protezione dei diritti fondamentali. L'A. mette in evidenza come, a fronte dei vantaggi per la semplificazione e accelerazione delle procedure, si palesino diversi rischi in termini di esclusione sociale e discriminazioni, soprattutto per i soggetti più vulnerabili, anche per l'incidenza del *digital divide* nell'accesso ai diritti sociali. Da qui l'avvertimento, nell'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale, di non trascurare mai la dimensione umana specie quando si tratti di tutelare persone in gravi situazioni di bisogno.

Title: Artificial Intelligence, EU Regulation 2024/1689, and Social Security Rights

Abstract [En]: The essay, in light of the adoption of Regulation (EU) 2024/1689, proposes a reflection on the impact of Artificial Intelligence on social benefits, analyzing the counterbalances established by the aforementioned Regulation to ensure a high level of protection of fundamental rights. The Author highlights how, despite the advantages in terms of simplification and acceleration of procedures, various risks arise in terms of social exclusion and discrimination, especially for the most vulnerable subjects, also due to the impact of the digital divide on access to social rights. Hence the warning, when using Artificial Intelligence, to never neglect the human dimension, especially when it comes to protecting people in serious situations of need.

Parole chiave: intelligenza artificiale, AI Act, prestazioni sociali, amministrazione digitale, divario digitale, tutele
Keywords: artificial intelligence, AI Act, social benefits, Digital administration, digital divide, protections

Sommario: 1. Delimitazione dell'oggetto dell'indagine. 2. I rischi connessi al *welfare* digitale. 3. Le contromisure predisposte dall'*AI Act*: la salvaguardia dei diritti fondamentali e le c.d. aree di rischio. 3.1. Il meccanismo di gestione dei sistemi ad alto rischio. 3.2. La possibilità di derogare alla identificazione dei sistemi di IA ad alto rischio e la profilazione. 4. I limiti dei contrappesi dell'*AI Act* nel garantire effettività alla protezione sociale. 5. L'importanza della formazione e l'urgenza di superare il *digital divide* per non pregiudicare l'accesso alle prestazioni sociali. 6. Qualche osservazione conclusiva per ribadire la centralità della dimensione umana nella gestione dei sistemi di IA, soprattutto (ma non solo) in tema di *welfare state*.

«L'aspetto emotivo è essenziale per il pensiero umano. La prima immagine di pensiero è la pelle d'oca. Proprio per questo l'intelligenza artificiale non può pensare, perché non le viene la pelle d'oca. Le manca la dimensione affettiva e analogica, quel senso di profonda commozione che dati e informazioni non riescono a portare con sé. [...]. Il pensiero ascolta, anzi origlia, tende l'orecchio. L'intelligenza artificiale è sorda. Non percepisce quella "voce"».

B.-C. HAN, *Le non cose. Come abbiamo smesso di vivere il reale*, trad. it. di S.A. Buttazzi, Einaudi, Torino, 2022, p. 43 e p. 45.

«Noi siamo e rimarremo, in qualsiasi prevedibile futuro, il problema, non la nostra tecnologia. Questo è il motivo per cui dovremmo accendere la luce nella stanza buia e guardare attentamente dove stiamo andando. Non ci sono mostri ma molti ostacoli da

*Articolo sottoposto a referaggio. Si tratta della rielaborazione dell'intervento dell'A. al convegno "Regolamento UE 2024/1689, intelligenza artificiale e diritto del lavoro. Prospettive per i diritti della persona, il mercato del lavoro, la previdenza e le relazioni sindacali", tenutosi a Roma il 22-23 gennaio 2025.

evitare, rimuovere o negoziare. Dovremmo preoccuparci della vera stupidità umana, non dell'intelligenza artificiale immaginaria, e concentrarci sulle sfide reali che l'IA solleva.
L. FLORIDI, *Etica dell'intelligenza artificiale*, trad. di M. Durante, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2022, p. 276.

1. Delimitazione dell'oggetto dell'indagine

Parlare di Intelligenza Artificiale (di seguito anche solo IA), del Regolamento UE 2024/1689 (d'ora in poi *AI Act*) e di diritti previdenziali, o, più in generale, di prestazioni sociali, evoca un approccio al tema molto specifico e, per alcuni versi, del tutto inedito. Non entrano qui in gioco i lavoratori (con l'IA nella funzione di nuovo strumento di lavoro), né i datori di lavoro (allorquando si discute di come l'IA influenzi l'esercizio dei poteri) e neppure i soggetti istituzionali, quali intermediari nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro (si pensi al ruolo dell'IA nel processo di reclutamento del personale)¹. Questa volta i soggetti coinvolti sono i beneficiari delle prestazioni sociali rispetto ai quali il tema dell'IA può essere affrontato almeno da due punti di vista.

Il primo è relativo al rapporto contributivo, ovvero al rapporto che intercorre tra l'istituto previdenziale e l'obbligato al pagamento dei contributi, fortemente condizionato dagli effetti dell'IA; basti pensare a come la progressiva sostituzione del lavoro umano con la tecnologia stia determinando una contrazione del gettito contributivo potenziale, rendendo, peraltro, sempre meno sostenibile un sistema che continua a legare la protezione sociale quasi esclusivamente all'occupazione².

Il secondo, oggetto della presente riflessione, attiene al rapporto giuridico previdenziale, ovvero al rapporto intercorrente tra gli enti previdenziali e i soggetti protetti e avente come contenuto il diritto di

¹ Su tutti questi profili si è sviluppato un ampio dibattito. Si veda, senza alcuna pretesa di esaustività, T. TREU, *Il controllo umano delle tecnologie: regole e procedure*, in *WP Massimo D'Antona. IT*, n. 492, 2025, p. 1 ss.; R. SANTUCCI, A. TROJSI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale tra rischi e benefici*, Giappichelli, Torino, 2025; L. ZOPPOLI, *Tecnologia, socializzazione, partecipazione e poteri collettivi dopo l'Ai Act*, in *Federalismi*, n. 14, 2025, p. 283 ss.; ID, *Il diritto del lavoro dopo l'avvento dell'intelligenza artificiale: aggiornamento o stravolgimento? Qualche (utile) appunto*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT*, n. 489, 2024, p. 1 ss.; S. CIUCCIOVINO, *La disciplina nazionale sulla utilizzazione della intelligenza artificiale nel rapporto di lavoro*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2024, p. 1 ss.; ID, *Risorse umane e IA alla luce del regolamento UE 2024/1689. Fra norme legali, etica e codici di condotta*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, 2024, p. 573 ss.; M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, Milano, 2024; F.V. PONTE, *Intelligenza artificiale e lavoro. Organizzazione algoritmica, profili gestionali, effetti sostitutivi*, Giappichelli, Torino, 2024; L. TEBANO, *Intelligenza Artificiale e datore di lavoro: scenari e regole*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 3, 2024, p. 453 ss.; A. INGRAO, voce *Contratto di lavoro e digitalizzazione*, in *Enciclopedia del diritto*, I Tematici, vol. VI, *Contratto di lavoro*, 2023, p. 245 ss.; M. PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro. Uno studio su poteri datoriali e tecniche di tutela*, Giappichelli, Torino, 2023 e U. GARGIULO, *Intelligenza Artificiale e poteri datoriali: limiti normativi e ruolo dell'autonomia collettiva*, in *Federalismi*, n. 29, 2023, p. 173 ss.

² Il riferimento è all'impatto della trasformazione tecnologica sul mercato del lavoro per cui i processi di automazione, digitalizzazione e sostituzione del lavoro umano nella creazione della ricchezza stanno generando effetti di lungo periodo sulla base occupazionale e conseguentemente sul finanziamento del sistema previdenziale tramite la contribuzione sul reddito. Per una rassegna del dibattito su questo tema, cfr. E. DAGNINO, *Intelligenza artificiale e mercati del lavoro*, in *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, CNEL, Roma, 2024, p. 8 ss. e G. PIGLIALARMI, *L'impatto dell'intelligenza artificiale sul sistema della sicurezza sociale: problemi e prospettive*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 3, 2024, spec. 8 ss.; si veda anche T. TREU, *Intelligenza Artificiale (IA): integrazione o sostituzione del lavoro umano?*, in *Federalismi*, 23 ottobre 2024, p. 1 ss. e P. TULLINI, *La salvaguardia dei diritti fondamentali della persona che lavora nella Gig economy*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, p. 41 ss.

questi ultimi alle prestazioni previdenziali, tenuto conto che, da qualche anno oramai, i sistemi di protezione e assistenza sociale sono sempre più guidati da dati e tecnologie digitali utilizzati per automatizzare, prevedere, migliorare l'accesso alle prestazioni, uniformare i criteri di accesso, velocizzare le pratiche, ma anche per identificare, sorvegliare, individuare e rilevare frodi³. Gli algoritmi possono semplificare le procedure burocratiche, identificare rapidamente situazioni di necessità e garantire anche una maggiore equità nella distribuzione delle risorse; ad esempio, attraverso l'analisi avanzata dei dati, le amministrazioni possono individuare tempestivamente famiglie a rischio di povertà o persone bisognose di assistenza sanitaria, intervenendo in modo proattivo⁴.

Ebbene, il passaggio da un'amministrazione “analogica” a un’amministrazione “automatizzata” presenta senz’altro opportunità⁵ ma anche rischi, che sta al diritto regolare per continuare ad assicurare tutele a chi è coinvolto, soprattutto se particolarmente vulnerabile nel rapporto con il potere. La questione centrale è verificare se tutte le trasformazioni legate all'utilizzo dell'IA vengono colte comunque sempre nella prospettiva di garantire l'effettività dei diritti ai beneficiari, posti di fronte alle nuove forme di potere che anche i soggetti pubblici – nel caso di specie, le amministrazioni che erogano prestazioni sociali – iniziano a utilizzare⁶.

³ Sull'utilizzo dell'IA nelle attività di vigilanza e controllo si rinvia a C. DE MARTINO, M. CASIELLO, *LA predittiva e attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Riflessioni critiche sulle prassi ispettive del domani*, in *Federalismi*, 2025, in corso di stampa.

⁴ Su come la digitalizzazione sta interessando l'organizzazione e il contenuto delle politiche sociali, cfr. M. CAMPEDELLI, P. VESAN, *Welfare digitalizzato, welfare digitale e i nuovi rischi sociali digitali: un'introduzione*, in *Politiche Sociali*, n. 2, 2023, p. 169 ss.

⁵ I vantaggi possono essere molteplici. I sistemi artificiali possono contribuire a ridurre significativamente i tempi normalmente richiesti per l'adozione di determinate decisioni o per lo svolgimento di determinate funzioni, garantendo, quindi, benefici in termini di maggiore rapidità grazie alla potenza computazionale di analisi delle informazioni e alla capacità di individuare correlazioni rilevanti tra i dati esaminati. In secondo luogo, l'IA costituisce uno strumento vantaggioso nel migliorare l'efficacia delle soluzioni proposte, sia nella prospettiva di ridurne possibili margini di errore sia nell'ottica di personalizzarne i contenuti e renderli sempre più adatti agli interessi e ai desideri delle persone. Infine, i sistemi di IA possono contribuire in modo significativo dal punto di vista economico, incentivando una corretta ed equilibrata allocazione delle risorse disponibili. Su tali vantaggi, l'Osservatorio *Artificial Intelligence della School of Management* del Politecnico di Milano riporta che nel 2023 oltre il 60% delle aziende italiane ha già sviluppato o sta almeno progettando di sviluppare soluzioni basate sull'IA – anche generativa – per potenziare la produttività e offrire servizi di elevata qualità ai propri clienti. Per un approfondimento cfr. M. FASAN, *I principi costituzionali nella disciplina dell'Intelligenza Artificiale. Nuove prospettive interpretative*; in *DPCE online*, n. 1, 2022, p. 181 ss.; I. A. NICOTRA, V. VARONE, *L'algoritmo, intelligente ma non troppo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, p. 86 ss.; F. LAGIOIA, G. SARTOR, *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica*, in *Federalismi*, n. 11, 2020, p. 89 ss.

⁶ Il Piano triennale per l'informatica nella PA 2024-2026 ([AgID - Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione - Edizione 2024-2026](#)) dedica una parte del capitolo 5 alla IA che, vi si legge, ha il potenziale per essere una tecnologia estremamente utile per la modernizzazione del settore pubblico, in quanto capace di “automatizzare attività di ricerca e analisi delle informazioni semplici e ripetitive, liberando tempo di lavoro per attività a maggior valore; aumentare le capacità predittive, migliorando il processo decisionale basato sui dati; supportare la personalizzazione dei servizi incentrata sull'utente, aumentando l'efficacia dell'erogazione dei servizi pubblici anche attraverso meccanismi di proattività” (p. 93).

Nella presente indagine, partendo dall'*AI Act*⁷, si proverà a riflettere su tali questioni cercando di rispondere a una serie di interrogativi: fermo restando i sicuri e irrinunciabili benefici e vantaggi riconducibili all'utilizzo dell'IA, quali sono i rischi che investono i fruitori delle prestazioni sociali? E quali i contrappesi predisposti nell'*AI Act*? Vi è il rischio che l'IA renda ancor più vulnerabili i soggetti fragili, non adeguatamente attrezzati a gestire le nuove tecnologie, fino a non avere accesso al *welfare* digitale? Un uso massiccio dell'IA rischia di compromettere le relazioni umane che restano irrinunciabili nella cura dei più bisognosi?

2. I rischi connessi al *welfare* digitale

La riflessione non può che partire dall'esame dei potenziali rischi connessi al *welfare* digitale – intendendo con tale espressione l'insieme di soluzioni digitali capaci di erogare, anche in interazione con gli umani, prestazioni o servizi di varia natura, anche di *back office*, grazie all'utilizzo dell'IA, in particolare di quella generativa⁸ – rischi, su cui, invero, qualche preoccupazione è stata sollevata già qualche anno fa.

Philip Alston, un esperto di diritti umani delle Nazioni Unite⁹, nell'ottobre 2019, nel presentare un rapporto sulla digitalizzazione del *welfare state*, esprimeva forti preoccupazioni all'Assemblea generale delle Nazioni unite proprio per l'emergere dello “stato sociale digitale”. Alston affermava che troppo spesso i veri motivi alla base di programmi digitali nella gestione dei sistemi di *welfare* sono di tagliare la spesa sociale, istituire sistemi di sorveglianza governativi intrusivi, oltre a generare profitti per interessi aziendali privati. Da qui l'invito a “cambiare rotta in modo significativo e rapido per evitare di inciampare come uno zombie in una distopia del *welfare* digitale”¹⁰.

Nella sua relazione evidenziava una sorta di ossessione dalle frodi, dai risparmi sui costi¹¹, dalle sanzioni e dalle definizioni di efficienza, mostrando preoccupazione su come il *welfare* digitale, che almeno nelle intenzioni dovrebbe essere uno strumento asettico, capace di facilitare l'accesso alle prestazioni sociali e democratizzare servizi per le fasce più deboli della società, potesse generare pregiudizi, vere e proprie

⁷ Per un'analisi del Regolamento si rinvia, *ex pluris*, a G. CASSANO, E. M. TRIPODI (a cura di), *Il Regolamento europeo sull'Intelligenza Artificiale. Commento al Reg. UE n. 1689/2024*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2024; M. CARTA, *Il Regolamento UE sull'Intelligenza Artificiale: alcune questioni aperte*, in *Rivista Eurojus*, 2024, p. 188 ss.; M. INGLESE, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno?*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, 2024, p. 71 ss. e ivi A. CORRERA, *Il ruolo dell'Intelligenza artificiale nel paradigma europeo dell'E-justice. Prime riflessioni alla luce dell'AI Act*, p. 209 ss.

⁸ Su tale definizione cfr. M. CAMPEDELLI, P. VESAN, *Welfare digitalizzato, welfare digitale*, cit., pp. 176-177.

⁹ Philip Alston è stato relatore speciale delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e i diritti umani dal 2014 al 2020.

¹⁰ Il Rapporto è consultabile [online](#); si veda il comunicato stampa delle Nazioni Unite: [World stumbling zombie-like into a digital welfare dystopia, warns UN human rights expert | OHCHR](#), 17 ottobre 2019). Per un commento, cfr. M. LANGFORD, *Taming the digital Leviathan: automated decision-making and international humanrights*, 2020, p. 141 ss. ([taming-the-digital-leviathan-automated-decision-making-and-international-human-rights \(1\).pdf](#)).

¹¹ Sul nesso tra l'implementazione di soluzioni digitali nel *welfare* e ragioni di risparmio economico cfr. E. PEROBELLINI, A. ROTOLÒ, *A che cosa serve l'innovazione digitale nel welfare?*, in *Pandora Rivista*, 10 giugno 2021.

ingiustizie sociali, discriminazioni tra chi può accedere a internet e chi, anche, per mancanza di competenze o di disponibilità economiche, non ha la possibilità.

Era già chiaro allora, quindi, come l'IA, in grado senza dubbio, attraverso l'introduzione di diversi tipi di algoritmi, di facilitare i processi burocratici e amministrativi a una velocità via via crescente¹², possa, al contempo, generare diversi effetti perversi.

Il primo è, senza dubbio, quello che la tecnologia si trasformi in uno strumento di disuguaglianza. Gli algoritmi apprendono dai dati che vengono loro forniti; se questi dati riflettono pregiudizi storici o discriminazioni sistemiche, l'IA finirà per replicarli e, in alcuni casi, amplificarli¹³. Ad esempio, un algoritmo addestrato su dati che mostrano una maggiore richiesta di assistenza in determinate aree geografiche o tra specifici gruppi etnici potrebbe erroneamente considerare queste caratteristiche come indicatori di rischio o frode; ciò potrebbe portare a penalizzazioni ingiuste di individui appartenenti a quei gruppi, perpetuando e amplificando le disuguaglianze esistenti.

E non si tratta solo di rischi potenziali, perché vi sono già esperienze in tal senso: un caso emblematico è quello del *welfare* olandese, dove è stato progettato un sistema molto sofisticato (SyRI *System Risk Indication*)¹⁴ per identificare potenziali frodi nei sussidi pubblici. L'interesse pubblico perseguito attraverso l'implementazione del programma è stato individuato nella tutela della sicurezza nazionale, dell'incolumità pubblica o del benessere economico del paese nonché nella sostenibilità e tenuta del sistema di assistenza sociale quale diretta manifestazione del principio di solidarietà; l'utilizzo del sistema è stato accompagnato da una serie di garanzie procedurali, che tuttavia non riguardano il cittadino ma i rapporti interni tra amministrazioni. Nell'applicazione concreta, il sistema SyRI è incorso in una serie di

¹² Sul rapporto tra IA e attività amministrativa, si rinvia, *ex pluris*, a E. CARLONI, *Dalla legalità algoritmica alla legalità (dell'amministrazione) artificiale. Premesse ad uno studio*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, n. 2, 2024, p. 451 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *L'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa: principi e garanzie costituzionali nel passaggio dalla regula agendi alla regola algoritmica*, in *Federalismi*, n. 17, 2024, p. 114 ss.; I. FORGIONE, *La prospettiva dell'intelligenza artificiale nel procedimento e nell'attività amministrativa*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, n. 2, 2024, p. 505 ss.; E. BELISARIO, G. CASSANO (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione. Principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023. Per i profili più strettamente lavoristici si veda, per tutti, L. ZAPPALÀ, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in *Federalismi*, n. 27, 2024, p. 232 ss.

¹³ In tal senso cfr. M. CAMPEDELLI, P. VESAN, *Welfare digitalizzato, welfare digitale*, *cit.*, pp. 182-183. Cfr. anche E. STRADELLA, *Stereotipi e discriminazioni: dall'intelligenza umana all'intelligenza artificiale*, in [*Liber Amicorum per Pasquale Costanzo di Consulta OnLine*](#), 30 marzo 2020.

¹⁴ Per un'approfondita ricostruzione del caso in esame si rinvia a S. DEL GATTO, *Potere algoritmico, digital Welfare State e garanzie per gli amministratori. I nodi ancora da sciogliere*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 6, 2020, p. 829 ss. Cfr. anche G. AVANZINI, *Intelligenza artificiale e nuovi modelli di vigilanza pubblica in Francia e Olanda*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2022, p. 322 ss. e F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2019, p. 50 ss. Un caso analogo si è avuto in Svezia, dove le autorità hanno utilizzato l'IA per analizzare grandi quantità di dati dei beneficiari del *welfare*, nel tentativo di individuare frodi e abusi; tuttavia, la mancanza di trasparenza e la possibilità di discriminazione hanno portato alla richiesta di sospensione di tali sistemi da parte di organizzazioni per i diritti umani.

anomalie, traducendosi, di fatto, in una sorveglianza occulta e di massa di grandi aree urbane come Rotterdam e, in particolare, delle periferie degradate, poste sotto osservazione in assenza di reali tentativi di frode e senza che l'elaborazione dell'indice di rischio fosse collegato alla commissione di illeciti o al sospetto di una condotta criminosa in atto. L'uso di algoritmi con *bias* incorporati ha, così, amplificato le discriminazioni sistemiche, colpendo in modo ingiusto gruppi già vulnerabili: sono stati presi di mira in modo sproporzionato cittadini di origine straniera, basandosi su correlazioni ingiuste tra etnia e rischio, con la conseguenza che le persone appartenenti a minoranze etniche o sociali si sono sentite sorvegliate e discriminate, fino a essere scoraggiate dal richiedere l'assistenza a cui avevano diritto. E così un'ampia coalizione di associazioni per la tutela dei diritti umani, nel 2018, ha citato in giudizio il governo olandese a cui è seguito l'intervento del Tribunale distrettuale dell'Aja, per il quale, pur riconoscendo legittimo il fine del sistema SyRI di perseguire il benessere sociale a fronte dell'entità delle frodi che venivano a compromettere le risorse finanziarie necessarie a garantire il finanziamento dell'assistenza sociale stessa, tale obiettivo dovesse essere contemporaneo con la tutela della riservatezza¹⁵.

Ma oltre al rischio di aumentare le disuguaglianze, vi è un ulteriore effetto perverso che accompagna l'utilizzo di IA: quello, non certo secondario in tema di protezione sociale, di far perdere centralità alla persona che potrebbe vedere trasformata la propria condizione di 'titolare' di diritti verso quella decisamente più pericolosa di 'richiedente' diritti, ribaltando, cioè, i rapporti tra lo Stato e i cittadini che necessitano di protezione sociale, per cui una persona deve convincere chi prende le decisioni che è 'meritevole', che soddisfa i criteri di ammissibilità, il tutto, per gran parte, avvalendosi di strumenti elettronici, spesso a prescindere dalle competenze del richiedente. Con quali conseguenze? Rimanere esclusi dal sistema di *welfare*, perché la mancata registrazione ai sistemi digitali potrebbe avere come effetto la perdita del diritto a ricevere assistenza o l'erogazione di un contributo economico.

Per non trascurare, poi, il pericolo della costante violazione della *privacy* nella comunicazione di tutta una serie di dati personali e biometrici necessari ai fini dell'accesso ai servizi di *welfare*, a cui si aggiunge l'ulteriore rischio che l'utilizzo di IA – qualora sia violato il diritto alla protezione sociale – potrebbe rendere impossibile l'individuazione di un preciso perimetro di responsabilità. La mancanza di trasparenza nei processi decisionali automatizzati rappresenta un problema molto serio: gli algoritmi di *machine learning* possono essere così complessi da risultare incomprensibili anche per gli stessi sviluppatori e questa opacità rende difficile, se non impossibile, capire come e perché vengono prese determinate decisioni, soprattutto quando queste hanno un impatto significativo sulla vita delle persone¹⁶. Nel

¹⁵ [Hague District Court, 5 febbraio 2020, C/09/550982/HAZA 18-388](#).

¹⁶ Sul tema dell'opacità delle decisioni algoritmiche vd., *ex pluris*, G. FIORIGLIO, *La Società algoritmica fra opacità e spiegabilità: profili informatico-giuridici*, in *Ars interpretandi*, n. 1, 2021, p. 53 ss.

conto del *welfare* pubblico, ciò significa che i beneficiari possono vedersi negare assistenza senza una spiegazione chiara, rendendo complicato contestare eventuali errori.

3. Le contromisure predisposte dall'*AI Act*: la salvaguardia dei diritti fondamentali e le c.d. aree a rischio

Di tutte queste criticità il legislatore europeo sembra averne piena consapevolezza, o meglio, su un piano più generale, l'Unione europea, pur considerando l'IA una tecnologia che contribuisce al conseguimento di considerevoli benefici a livello economico, ambientale e sociale, sa bene come essa possa comportare rischi e pregiudizi, materiali e immateriali. E proprio in ragione dell'impatto che tale tecnologia ha sulla società, ha ritenuto necessario sviluppare nell'*AI Act* – riprendendo principi formulati già da tempo¹⁷ – un quadro giuridico di regole al fine di promuovere lo sviluppo, l'utilizzo e l'adozione di sistemi intelligenti nel mercato interno, “garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell'Unione, e promuovendo l'innovazione”¹⁸.

L'obiettivo è individuare regole più stringenti a fronte dell'aumento del rischio di compressione/limitazione dei diritti fondamentali; da qui la costruzione di un impianto saldamente ancorato alla individuazione delle c.d. aree di rischio: ove il rischio sia insostenibile le pratiche di IA sono vietate; ove, invece, il rischio sia gestibile, le pratiche sono limitate e condizionate da pesi e contrappesi e l'utilizzo dei sistemi è subordinato all'adempimento di diversi obblighi di comunicazione e informazione. L'*AI Act*, dunque, nella logica del *risk based approach*¹⁹, identifica pratiche vietate di intelligenza artificiale²⁰,

¹⁷ I principi dell'*AI Act* sono presenti già nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (c.d. Carta di Nizza) del 7 dicembre 2000 (poi approvata il 12 dicembre 2007) che ha oggi, come noto, valore giuridico di Trattato, in base a quanto previsto dall'art. 6 del Trattato dell'UE. La Carta ribadisce, nel preambolo, gli elementi sui quali si fonda l'UE: “l'Unione si fonda sui **valori indivisibili** e **universali** di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello Stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione, istituendo la **cittadinanza dell'Unione** e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”. Ed è proprio a questo assetto valoriale e alle sue specifiche articolazioni nei diversi ambiti (libertà fondamentali comuni; diritti dei cittadini dell'UE; diritti economici e sociali; tutele dei dati personali e tutela contro le discriminazioni, etc.) che si riferisce il lavoro elaborato nel 2021 dall'Agenzia dell'Unione europea (FRA) per i diritti fondamentali. In tema si veda G. PELUSO, *Diritti fondamentali, rischio, autoreferenzialità, obblighi datoriali (incerti) nell'AI Act*, in *Federalismi*, n. 14, 2025, p. 237 ss.

¹⁸ Art 1 *AI Act*. Per un commento vd., *ex pluris*, fra i commenti più recenti, G. DE MINICO, *Le fonti del diritto: un argine all'intelligenza artificiale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, p. 76 ss.; O. POLLICINO, F. DONATI, G. FINOCCHIARO, F. PAOLUCCI (a cura di), *La disciplina dell'Intelligenza Artificiale*, cit.; G. FINOCCHIARO, *Intelligenza artificiale. Quali regole?*, Il Mulino, Bologna, 2024 e F. FERRI (a cura di), *L'Unione europea e la nuova disciplina sull'intelligenza artificiale: questioni e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

¹⁹ In argomento, vd. spec. F. DONATI, *Diritti fondamentali e algoritmi nella Proposta di Regolamento sull'intelligenza artificiale*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Il Mulino, Bologna, 2022, vol. 1, p. 111 ss.

²⁰ Capo II, *AI Act*.

sistemi di intelligenza artificiale “ad alto rischio”²¹, specifici sistemi di intelligenza artificiale per i quali sono indicati taluni obblighi di trasparenza in capo a fornitori e *deployers*²² e modelli di intelligenza artificiale per finalità generali²³.

L'esigenza di ‘governare’ l'impatto dell'IA sul godimento e sull'esercizio dei diritti fondamentali della persona²⁴ (espressione che ricorre ben 97 volte nel Regolamento) è esplicitata in più parti dell'*AI Act*, a partire dai *Considerando*. Già nel n. 1 si afferma che “Lo scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro giuridico uniforme in particolare per quanto riguarda lo sviluppo, l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale (sistemi di IA) nell'Unione, in conformità dei valori dell'Unione, promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”²⁵.

Si tratta, ora, di capire se, ai fini della presente riflessione, anche il diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza, che può considerarsi un diritto sociale classico, ispirato da vari standard giuridici internazionali ed europei, possa essere ricompreso tra i diritti fondamentali.

La risposta non può che essere positiva dato che nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE – espressamente richiamata nell'*AI Act* – al Titolo IV, dedicato al principio di “Solidarietà”, l'art. 34 si occupa proprio del “diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza”, una disposizione che combina sia gli elementi di un principio che di un diritto e ha una grande importanza in vista della libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione²⁶. Al paragrafo 1 si assicura, in senso lato, “protezione [sociale] in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali”, una norma di principio non avente natura precettiva, dato che spetta agli Stati membri dell'UE determinare le condizioni di diritto e accesso alle prestazioni sociali. Così come un mero principio è esplicitato al terzo paragrafo, laddove l'Unione “al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà

²¹ Capo III, *AI Act*.

²² Capo IV, *AI Act*.

²³ Capo V, *AI Act*.

²⁴ Sul tema, vd., su tutti, O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Bocconi University Press, Milano, 2024; D. BUZZELLI, M. PALAZZO (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritti della persona*, Pacini giuridica, Pisa, 2024 e F.M. MANCIOPPI, *La regolamentazione dell'intelligenza artificiale come opzione per la salvaguardia dei valori fondamentali dell'UE*, in *Federalismi*, n. 7, 2024, p. 112 ss.

²⁵ A riguardo vd. F. DONATI, *La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025, p. 1 ss.

²⁶ Per un commento vd. G. ORLANDINI, W. CHIAROMONTE, *Art. 34, Sicurezza sociale e assistenza sociale*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, A. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 644 ss.

[...] riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale [...]", al fine di "garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali". Nel paragrafo 2, invece, è riconosciuto un vero e proprio diritto, questa volta di natura precettiva, di accedere alle prestazioni di sicurezza sociale a quanti risiedono o soggiornano legalmente in uno Stato membro.

In ogni caso la natura di norme di principio dei paragrafi 1 e 3 non annulla di per sé la rilevanza giuridica di tali disposizioni né la qualificazione del diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza come diritto fondamentale. E se, dunque, rientra tra i diritti fondamentali dell'*AI Act*, l'impatto delle tecnologie di IA sui sistemi di protezione sociale e sulla vita dei molti individui che vi fanno affidamento, va attenzionato, perché può trattarsi di un impatto di vasta portata e, potenzialmente, molto problematico – come già prima evidenziato – finanche nel creare barriere all'accesso ai diritti previdenziali.

Tale attenzione è certificata dal *Considerando* n. 58: "Un altro settore in cui l'utilizzo dei sistemi di IA merita particolare attenzione è *l'accesso ad alcuni servizi e prestazioni essenziali, pubblici e privati, necessari affinché le persone possano partecipare pienamente alla vita sociale o migliorare il proprio tenore di vita, e la fruizione di tali servizi*. In particolare, le persone fisiche che chiedono o ricevono prestazioni e servizi essenziali di assistenza pubblica dalle autorità pubbliche, vale a dire servizi sanitari, *prestazioni di sicurezza sociale, servizi sociali che forniscono protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia e la perdita di occupazione e l'assistenza sociale e abitativa*, sono di norma dipendenti da tali prestazioni e servizi e si trovano generalmente in *una posizione vulnerabile rispetto alle autorità responsabili*" [corsivo mio]. Lo stesso *Considerando* n. 58, poi, così prosegue: "I sistemi di IA, se utilizzati per determinare se tali prestazioni e servizi dovrebbero essere concessi, negati, ridotti, revocati o recuperati dalle autorità, compreso se i beneficiari hanno legittimamente diritto a tali prestazioni o servizi, possono avere un impatto significativo sul sostentamento delle persone e *violare i loro diritti fondamentali, quali il diritto alla protezione sociale* [corsivo mio], alla non discriminazione, alla dignità umana o a un ricorso effettivo e dovrebbero pertanto essere classificati come sistemi ad alto rischio" [corsivo mio].

I sistemi di IA connessi ai diritti concernenti la protezione sociale possono, quindi, classificarsi come sistemi ad alto rischio e ricondotti, *ex art. 6 dell'AI Act*, in quei sistemi che "creano un rischio elevato per la salute e la sicurezza o i diritti fondamentali delle persone fisiche", art. 6 che rinvia, a sua volta, a un elenco contenuto nell'Allegato III ove sono ricomprese otto macro-aree, tra cui, al punto 5, l'area dell'"Accesso a servizi privati essenziali e a prestazioni e servizi pubblici essenziali e fruizione degli stessi", attinente, proprio, al tema qui in discussione. In questa area si menzionano, fra gli altri, "a) i sistemi di IA destinati a essere utilizzati dalle autorità pubbliche o per conto di autorità pubbliche per valutare l'ammissibilità delle persone fisiche alle prestazioni e ai servizi di assistenza pubblica essenziali, compresi

i servizi di assistenza sanitaria, nonché per concedere, ridurre, revocare o recuperare tali prestazioni e servizi”.

Ebbene, alla luce di tali previsioni, ben può dirsi che l'*AI Act* riconosce la posizione di vulnerabilità delle persone fisiche che chiedono o ricevono prestazioni e servizi essenziali di assistenza pubblica dalle autorità pubbliche (INPS, nel caso italiano), perché sono di norma dipendenti dalle stesse prestazioni e servizi e in una posizione di vulnerabilità anche rispetto alle autorità responsabili²⁷. Di conseguenza, i sistemi di AI, qualora utilizzati per determinare se tali prestazioni e servizi debbano essere concessi, negati, ridotti, revocati o recuperati dalle autorità, o per decidere circa la legittimità o meno al percepimento di tali prestazioni o servizi, possono avere un impatto significativo sul sostentamento delle persone e violare i loro diritti fondamentali, non solo il diritto alla protezione sociale, ma anche alla non discriminazione e alla tutela della dignità umana.

Al contempo, però, lo stesso *Considerando* n. 58 specifica che “cionondimeno il presente Regolamento non dovrebbe ostacolare la possibilità di sviluppo e l'utilizzo di approcci innovativi all'interno delle PA, che – al contrario – potrebbero trarre beneficio da un uso ampio di sistemi di IA conformi e sicuri, a condizione che tali sistemi non comportino un rischio alto per le persone fisiche e giuridiche”. È indubbio che l'integrazione dell'IA nei meccanismi di distribuzione dei benefici sociali possa offrire potenzialmente maggiore efficienza; come già osservato in premessa, gli algoritmi possono semplificare le procedure burocratiche, identificare rapidamente situazioni di necessità e garantire anche una maggiore equità nella distribuzione delle risorse.

Pertanto, da un lato, vi è l'attenzione verso i beneficiari delle prestazioni da tutelare affinché i sistemi di IA non pregiudichino in alcun modo i loro diritti, specie in considerazione della loro posizione di vulnerabilità e della conseguente necessità di essere liberati da una situazione di bisogno; dall'altro lato, e al contempo, vi è il riconoscimento in capo alla pubblica amministrazione, come soggetto erogatore delle prestazioni sociali, di potersi comunque avvalere dei sistemi di IA per essere più efficiente.

3.1. Il meccanismo di gestione dei sistemi ad alto rischio

Per contemperare queste due esigenze i sistemi ad alto rischio – come già anticipato – non sono di per sé vietati, ma il loro utilizzo è subordinato al rispetto di determinati requisiti obbligatori, oltre a una duplice valutazione *ex ante*, ossia (1) una valutazione di impatto sui diritti fondamentali e (2) una di

²⁷ Va anche aggiunto che, ai sensi, dell'art. 5 dell'*AI Act*, è vietato l'utilizzo di IA ad alto rischio in relazione a pratiche di manipolazione dei comportamenti umani, mediante tecniche subliminali o mediante tecniche che sfruttino le condizioni di vulnerabilità di un soggetto, così come – parimenti – sono proibiti quei sistemi di IA che mirano ad attribuire un punteggio sociale (c.d. *social scoring*) in favore di determinati gruppi di individui. Su questo specifico tema si rinvia a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Pari dignità sociale e Reputation scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, Giappichelli, Torino, 2024.

conformità rispetto alla normativa applicabile; bisogna, dunque, predisporre una serie di controlli rigorosi prima che siano immessi sul mercato²⁸.

Più in particolare, la normativa europea prevede che tali sistemi debbano essere conformi a taluni requisiti e introduce un apposito sistema di gestione dei rischi, definito come “un processo iterativo continuo pianificato ed eseguito nel corso dell’intero ciclo di vita di un sistema di IA ad alto rischio, che richiede un riesame e un aggiornamento costanti e sistematici”²⁹. Si stabilisce, infatti, che i sistemi ad alto rischio siano sviluppati sulla base di *set* di dati di addestramento, convalida e prova che soddisfino criteri di qualità; già prima dell’immissione sul mercato o della messa in servizio, siano accompagnati da una documentazione tecnica idonea a dimostrarne la conformità ai requisiti previsti dall’*AI Act* stesso e a consentire la registrazione automatica degli eventi per la durata del ciclo di vita del sistema; siano progettati e sviluppati al fine di garantire trasparenza e di assicurare la possibilità di interpretazione dell’*output* da parte del *deployer*, nonché l’utilizzo adeguato; siano, altresì, progettati e sviluppati, “anche con strumenti di interfaccia uomo-macchina adeguati, in modo tale da poter essere efficacemente supervisionati da persone fisiche durante il periodo in cui sono in uso”³⁰ e in modo da conseguire accuratezza, robustezza e cibersicurezza durante tutto il loro ciclo di vita.

Rispetto al rischio di opacità/mancanza di trasparenza dei processi decisionali, per cui, nell’ambito del *welfare* pubblico, i beneficiari delle prestazioni potrebbero vedersi negare assistenza senza una spiegazione chiara, rendendo complicato contestare o correggere eventuali errori, l’*AI Act* riconosce il diritto a essere informati dell’utilizzo di tecnologie intelligenti³¹. In tema di trasparenza, invece, è sancito il diritto alla spiegazione, nel senso che i sistemi considerati ad alto rischio devono essere “progettati e sviluppati in modo tale da garantire che il loro funzionamento sia sufficientemente trasparente da consentire agli utenti di interpretare l’*output* del sistema e utilizzarlo adeguatamente”³². Il diritto ad essere resi consapevoli dell’utilizzo di tecnologie intelligenti appare il presupposto irrinunciabile per uno sviluppo tecnologico armonico e in cui le esigenze dell’essere umano rimangano al centro. C’è, poi, il diritto al controllo umano sul sistema, in primo luogo quando le tecnologie intelligenti siano impiegate in processi decisionali. Si richiede, infatti, che l’operatore umano sia messo nelle condizioni di: comprendere capacità e limiti del sistema; monitorarne il funzionamento e percepire le anomalie; rimanere consapevole del rischio di

²⁸ Per una analisi più puntuale si rinvia a P. DUNN, *The artificial intelligent Act: a title in the eu’s digital risk-based approach* e F.P. LEVANTINO, I. NERONI REZENDE, *Rischio inaccettabile: usi proibiti*, entrambi in POLLICINO, F. DONATI, G. FINOCCHIARO, F. PAOLUCCI (a cura di), *La disciplina dell’Intelligenza Artificiale*, Giuffrè, Milano, 2025, p. 141 ss. e p. 159 ss.

²⁹ Art. 9, paragrafo 2, *AI Act*.

³⁰ Art. 14, *AI Act*.

³¹ L’art. 52 dell’*AI Act* impone di informare l’utente della presenza di un sistema intelligente, qualora non sia evidente, ogni volta che questo sia diretto all’interfaccia con persone fisiche, abbia finalità di riconoscimento delle emozioni o identificazione e catalogazione biometrica, etc.

³² Art. 13.1, *AI Act*.

distorsione dell’automazione; interpretare correttamente gli output, tenendo conto di caratteristiche del sistema e metodi di interpretazione disponibili; decidere di non usare la tecnologia, ignorare o sovvertirne i risultati o interromperne il funzionamento³³.

3.2. La possibilità di derogare alla identificazione dei sistemi di IA ad alto rischio e la profilazione

Con riferimento a quanto previsto dall’Allegato III, va anche segnalata una particolarità: a mente dell’art.6, paragrafo 3, i sistemi di IA indicati nel citato Allegato non sono considerati ad alto rischio se non presentano un rischio significativo di danno per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali delle persone fisiche (anche nel senso di non influenzare materialmente il risultato del processo decisionale). Si prevede, quindi, la possibilità che l’IA non sia reputata come un sistema ad alto rischio quando non comporti rischi significativi di pregiudizio sostanziale agli interessi tutelati dai vari settori indicati nell’Allegato III e quando non influenzi materialmente l’esito del processo decisionale – sia esso umano o automatizzato – o, in altre parole, che non ne impatti sulla sua sostanza³⁴.

Tale deroga, tuttavia, non opera automaticamente ma è espressamente subordinata all’esistenza di almeno una delle seguenti condizioni:

- 1) il sistema esegue compiti procedurali limitati; in tal senso si possono intendere quei sistemi che trasformano dati non strutturati in dati strutturati, quelli che classificano i documenti in entrata per categorie o, ancora, quelli che vengono utilizzati per rilevare duplicati tra un gran numero di applicazioni; la *ratio* di tale deroga si rintraccia nel fatto che tali compiti sono di natura così ristretta e limitata da comportare solo rischi limitati che non aumentano con l’uso di un sistema di AI;
- 2) il sistema è destinato a migliorare il risultato di un’attività umana precedentemente completata; in questo modo, infatti, il sistema di IA fornisce solo un apporto aggiuntivo a un’attività umana con conseguente riduzione del rischio;
- 3) il sistema è destinato a rilevare schemi decisionali o deviazioni da schemi decisionali precedenti e non svolge attività sostitutiva né influenza la valutazione umana precedentemente completata; qui il rischio è ridotto perché l’utilizzo del sistema di IA segue una valutazione umana anteriormente compiuta ed è presente un’adeguata revisione umana;
- 4) il sistema esegue compiti meramente preparatori e di supporto alla valutazione umana; in questo caso il legislatore europeo ritiene che la probabilità che l’*output* del sistema presenti un rischio per la valutazione posteriore sia molto ridotto (si pensi, ad esempio, ai sistemi di indicizzazione dei fascicoli, o solo per tradurre documenti iniziali).

³³ Cfr. art. 14, *AI Act*.

³⁴ Per un approfondimento vd. V. COLAPRICE, *Il Regolamento europeo (c.d. AI Act)*, in R. RAZZANTE (a cura di), *manuale sull’Intelligenza Artificiale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 19 ss.

In buona sostanza, ogni qualvolta l'impiego dei sistemi di IA sia meramente di ausilio all'attività umana e, quindi, tali sistemi svolgono funzioni per così dire complementari (e non sostitutive), con impatto eventualmente migliorativo dei risultati imputabili alla stessa attività umana, per cui il processo decisionale è sotto sorveglianza umana e non interamente governato dal sistema, pur riguardando attività che l'Allegato III definisce ad alto rischio, vengono riclassificati in sistemi non ad alto rischio.

Ebbene, se si considera che molte fattispecie da cui deriva il diritto alle prestazioni sociali sono fattispecie, per così dire, a formazione successiva, che prevedono processi valutativi (si pensi, a mo' di esempio, agli accertamenti dei requisiti sanitari), con margini di discrezionalità, da effettuare 'sotto il controllo umano', si potrebbe concludere che con riferimento alla gestione di molte prestazioni sociali, i sistemi di IA possano essere considerati in deroga all'art. 6 ed esentati da tutti quei controlli/adempimenti preliminari, *ex ante*, con un notevole risparmio in termini di tempo e di costi in capo ai fornitori e ai *deployer* (per usare la terminologia dell'*AI Act*).

Del resto ogni qual volta ci troviamo di fronte a un procedimento finalizzato a un atto provvedimentale, specie se trattasi di un atto che incide su posizioni giuridiche soggettive di soggetti privati (come l'erogazione di prestazioni sociali), vi è un'attività valutativa, tipica dell'istruttoria procedimentale; altrimenti si avrebbe un *vulnus* relativo agli istituti della partecipazione, di trasparenza, dell'obbligo di motivazione delle decisioni amministrative, con conseguente compressione delle garanzie processuali. E, dunque, il più delle volte, nell'ambito di cui discutiamo, il sistema di IA è servente e strumentale rispetto all'attività svolta dal titolare del procedimento, che è persona fisica, salvo si tratti di procedure seriali o standardizzate, caratterizzate dall'acquisizione di dati certi ed oggettivamente comprovabili e dall'assenza di ogni apprezzamento discrezionale.

Ma, se tutto ciò è vero, è altrettanto vero che lo stesso art. 6 del Capo III (relativo proprio ai sistemi ad altro rischio), al comma 3, ultimo capoverso, contiene una norma per così dire di chiusura: "Fatto salvo il primo comma, un sistema di IA di cui all'allegato III è sempre considerato ad alto rischio qualora esso effettui profilazione di persone fisiche". La definizione della profilazione³⁵ si ricava dall'art. 4, punto 4), del regolamento (UE) 2016/679: "qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica [...]" . Ebbene, queste sono tutte circostanze che ricorrono, anche se non sempre contestualmente, ogni qualvolta si tratta di definire, l'*an*, il *quomodo* e il

³⁵ In proposito si veda A. ALAIMO, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, in *Federalismi*, n. 25, 2024, p. 231 ss.; si veda anche F. LAGIOIA, G. SARTOR, *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica*, in *Federalismi*, n. 11, 2020, p. 85 ss.

quantum delle prestazioni sociali, ambiti dove la profilazione si porta con sé una serie di rischi, fra cui, oltre a quelli per così dire classici legati alle violazioni della *privacy* e della protezione dei dati, quelli di stereotipizzazione, diseguaglianza e discriminazione (sulla base di età, genere, razza, etc.), a causa delle classificazioni e delle categorizzazioni su cui essa si basa.

Non a caso, è stato financo evocato il rischio che l'IA possa contribuire alla realizzazione di una società connotata da una segmentazione per caste, ove lo *status* non è però dato dalla nascita o dall'appartenenza a classificazioni sociali tradizionali (quelle su cui vigilano le norme in materia di non-discriminazione), ma da algoritmi e dai valori di coloro che li generano³⁶. La profilazione può condurre a scelte che compromettono l'interesse dei singoli a non essere soggetti a pregiudizi ingiustificati in seguito a elaborazioni automatiche. Sicché, anche nel caso di IA meramente collaborativa e in posizione complementare rispetto all'attività umana (come spesso accade nei sistemi già operativi presso l'INPS), la deroga prevista dal citato paragrafo 3 dell'art. 6 non opera, perché comunque sono sempre presenti attività di profilazione delle persone fisiche, il che ci riporta a qualificare i sistemi di IA in tema di *welfare* (ma più in generale nel campo del diritto del lavoro) come sistemi ad alto rischio, con tutto quello che ne consegue sul piano delle garanzie e dei vincoli preliminari, senza possibilità di operare alcuna differenziazione tra processi e processi, o tra fasi di essi.

E, invero, proprio questa standardizzazione potrebbe rappresentare, sul piano applicativo, uno dei punti più delicati dell'attuazione dell'*AI Act*; sarebbe auspicabile fornire qualche indicazione più operativa, esplicitando, ad esempio, quando possa ritenersi che un sistema di IA “fornisce solo un livello aggiuntivo ad un'attività umana” o cosa significa che “il rischio sarebbe ridotto in quanto l'uso del sistema di IA segue una valutazione umana precedentemente completata che non è destinato a sostituire o influenzare, senza un'adeguata revisione umana”. In altri termini, quando il ricorso all'IA ha una funzione di mero supporto all'azione amministrativa sarebbe necessario che si poggesse su una base legale più certa e definita, pur mantenendo sempre un approccio etico e di tutela dei diritti fondamentali.

4. I limiti delle contromisure dell'*AI Act* nel garantire effettività alla protezione sociale

Ma le innumerevoli previsioni dell'*AI Act* in termini di contrappesi (talvolta sin troppo ridondanti) sono sufficienti ad annullare i rischi prima esplicitati?

In realtà, non pare che vi sia un quadro di regole puntuali tali da inserirsi in quelle zone grigie che si creano intorno alla selezione dei dati rilevanti e che si collocano fra l'elaborazione dell'indice algoritmico e l'impulso istruttorio o la decisione amministrativa, momenti in cui risulta particolarmente delicato il rapporto tra l'attività della macchina e l'attività umana e in cui deve essere assicurato un ottimale utilizzo

³⁶ In tal senso, *passim*, A. CARDONE, *Decisione algoritmica vs. decisione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

del sistema per non pregiudicare, illegittimamente, l'accesso alle prestazioni sociali. Individuare le condizioni in presenza delle quali il funzionario umano possa legittimamente discostarsi dalle segnalazioni positive di potenziali illeciti risultanti dall'algoritmo, o viceversa, attivarsi per rilevare condotte atipiche ulteriori e diverse, reagendo nei confronti di risultati negativi o ai falsi positivi, non è affatto una operazione così semplice e lineare.

Come più volte sottolineato tra gli esperti, l'*AI Act* è costruito pensando alla sicurezza del prodotto; è incentrato su obblighi e prerogative del fornitore, dell'utente e del supervisore³⁷ e non v'è quasi traccia, invece, dei soggetti su cui ricadono le conseguenze dell'utilizzo del sistema³⁸. A chi subisce l'operato del sistema (il titolare dei diritti e non il semplice richiedente) si conferiscono pochi strumenti di azione, sicuramente ben più ristretti e contenuti se li si confronta con quelli offerti dal GDPR³⁹, ove gli interessati hanno un'ampia gamma di diritti da poter esercitare nei confronti dei titolari del trattamento dei dati, in aggiunta agli strumenti delle segnalazioni e dei reclami da esercitare direttamente dinanzi alle autorità di controllo. Nell'*AI Act*, invece, i rimedi riconosciuti agli interessati sono soltanto due: da un lato, vi è la possibilità di presentare un reclamo dinanzi all'autorità di sorveglianza del mercato per violazioni dell'*AI Act* e, dall'altro, è possibile esercitare, nei confronti del produttore di sistemi ad alto rischio, il diritto a ricevere spiegazioni circa eventuali decisioni assunte sulla base dei risultati del sistema che incidano sui diritti e le libertà del soggetto istante.

Appare evidente l'insufficienza di tale strumentazione e il carattere sin troppo generico delle previsioni rispetto ai rischi dell'IA⁴⁰, un dato, questo, riscontrabile, peraltro, anche nella prima direttiva di carattere generale, adottata dall'INPS nel 2024⁴¹, con la quale l'Istituto, sulla scorta delle raccomandazioni eurounitarie, ha approvato il piano triennale 2024-2026 per l'implementazione dei sistemi di intelligenza artificiale nell'Istituto (AIG – Intelligenza artificiale generativa)⁴². Nel documento vi sono indicazioni piuttosto generali, da un lato, e di natura, inevitabilmente, tecnica, dall'altra lato, rivolte soprattutto a

³⁷ Si rinvia ai contributi *supra* citati nella nota 7.

³⁸ In proposito si veda anche V. TENORE, *Riflessioni sulle diverse questioni giuridiche ed esistenziali derivanti dal crescente utilizzo di intelligenze artificiali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, 2024, p. 666 ss.

³⁹ Cfr. P. FALLETTA, A. MARSANO, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali. Il rapporto fra regolazione europea sull'intelligenza artificiale e GDPR*, in *Rivista Italiana di Informatica e diritto*, n. 1, 2024, p. 119 ss.

⁴⁰ Così S. VILLANI, *Luci ed ombre degli strumenti di tutela dei diritti nell'architettura dell'AI Act basata sul rischio*, in F. LUNARDON, E. MENEGATTI (a cura di), *I nuovi confini del lavoro: la trasformazione digitale*, in *Italian Labour Law e-Studies*, 2024, p. 145 ss.

⁴¹ Vd. messaggio INPS n. 1384 del l'8 aprile 2024, avente a oggetto "linee guida per l'implementazione dei sistemi di Intelligenza Artificiale – Direttiva n. 8".

⁴² Come prime forme di sperimentazione nell'utilizzo di alcune applicazioni di IA, va ricordato il "Consulente digitale delle pensioni", un servizio personalizzato attraverso cui i pensionati possono verificare se hanno diritto a prestazioni integrative per aumentare il proprio importo in pagamento. In pratica i pensionati sono invitati a utilizzare un percorso personalizzato finalizzato a verificare se può beneficiare o meno di un incremento della pensione e in caso positivo lo guida alla presentazione della domanda. Il servizio al momento offre un primo gruppo di prestazioni previdenziali di tipo integrativo che sono relative al diritto alla quattordicesima mensilità, al supplemento di pensione e all'integrazione al trattamento minimo. Di tale applicazione digitale si è dato conto nella [XXIII Relazione annuale dell'INPS](#), p. 11.

migliorare l'attività interna dell'istituto e l'interazione con i cittadini fruitori dei servizi. L'obiettivo, riprendendo testualmente le parole della direttiva, è “abilitare un futuro in cui l'IA migliori sostanzialmente la vita dei cittadini, ottimizzando i servizi per renderli più efficienti, accessibili e personalizzati. Ci impegniamo a sfruttare responsabilmente le tecnologie IA per massimizzare il valore per l'utente, abbattendo diseconomie e inefficienze, e assicurando che ogni iniziativa sia guidata da valori di responsabilità, inclusività, miglioramento continuo, rispetto, concretezza e ascolto”.

Si tratta di mere dichiarazioni d'intenti, assolutamente condivisibili, ma sin troppo generiche, che forse non tengono conto del fatto che qui bisogna gestire sistemi molto articolati e complessi⁴³, che devono al contempo tutelare una mole enorme di dati (riguardanti, praticamente, ogni cittadino italiano) e la peculiarità dell'Istituto, presente in ogni aspetto della vita (dalla culla, coi *bonus* per la natalità, alla tomba, con la pensione di reversibilità).

È auspicabile che di tutto questo tenga conto anche il nostro legislatore a cui è comunque lasciato uno spazio di regolazione (pur senza arrivare a forme di “*over-regulation*”)⁴⁴, visto che lo stesso *AI Act* autorizza interventi nazionali: “Il presente regolamento non osta a che l'Unione o gli Stati membri mantengano o introducano disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori in termini di tutela dei loro diritti in relazione all'uso dei sistemi di IA da parte dei datori di lavoro, o incoraggino o consentano l'applicazione di contratti collettivi più favorevoli ai lavoratori”⁴⁵. A ciò si aggiunge il *Considerando* n. 9, laddove stabilisce l'immunità delle disposizioni a carattere sociale di matrice sovranazionale da ogni limitazione per effetto del regolamento che altrimenti potrebbe avere una portata di liberalizzazione⁴⁶: “inoltre, nel contesto dell'occupazione e della protezione dei lavoratori, il presente regolamento non dovrebbe pertanto incidere sul diritto dell'Unione in materia di politica sociale [...]. Il presente regolamento non dovrebbe inoltre pregiudicare l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri e a livello di Unione [...]”.

⁴³ In senso critico cfr. G. LOMBARDO, *IA: se l'INPS è un banco di prova*, in *Lavoro@Confronto*, n. 66, 2024, p. 23 ss., il quale rileva come “in questa dichiarazione d'intenti c'è tutto e il suo contrario: c'è la volontà di raggiungere l'utenza; c'è la prospettiva di un'amministrazione che insegue l'orizzonte dell'efficienza; c'è, purtroppo, anche un richiamo molto generico a un uso responsabile delle tecnologie, privo di contenuto”, aggiungendo che “l'impressione generale è che l'INPS stia normalizzando un processo in realtà complesso” (p. 24).

⁴⁴ Così S. CIUCCIOVINO, *Risorse umane e IA alla luce del regolamento UE 2024/1689*, *cit.*, che avverte come sia “prioritario”, specie “in questa fase delicata di approccio ad una materia oggettivamente nuova, oltretutto attraversata da fonti normative multilivello”, “evitare il sovraccarico normativo e piuttosto optare per la definizione chiara di norme di principio e di sostegno” (p. 613).

⁴⁵ Art. 2, comma 11, *AI Act*.

⁴⁶ In tal senso P. BRONZINI, *Intelligenza artificiale, impatto sul lavoro e regolazione europea. l'UE mette il broncio al proprio tempo?*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 4, 2024, p. 1 ss.

5. L'importanza della formazione e l'urgenza di superare il *digital divide* per non pregiudicare l'accesso alle prestazioni sociali

La garanzia di non pregiudicare i diritti fondamentali nell'utilizzo di IA e, contestualmente, la capacità dell'amministrazione di fornire valide risposte all'individuo di fronte alle decisioni automatizzate frutto di IA dipende in misura non secondaria dalla qualità dell'amministrazioni e dalla ricchezza di competenze di cui essa stessa dispone⁴⁷. L'amministrazione artificiale richiede capacità di alto livello, non riducibili solo a 'semplici' questioni di riqualificazione del personale: servono specifiche professionalità.

Tale esigenza non è ignorata dall'*AI Act* che parla di "alfabetizzazione" in materia di IA, definita come "le competenze, le conoscenze e la comprensione che consentono ai fornitori, ai *deployer* e alle persone interessate, tenendo conto dei loro rispettivi diritti e obblighi nel contesto del presente regolamento, di procedere a una diffusione informata dei sistemi di IA, nonché di acquisire consapevolezza in merito alle opportunità e ai rischi dell'IA e ai possibili danni che essa può causare"⁴⁸. A tal fine, l'*AI Act* demanda a fornitori e *deployers* il compito di adottare idonee "misure per garantire nella misura del possibile un livello sufficiente di alfabetizzazione in materia di IA" del personale, partendo dalla relativa conoscenza tecnica, esperienza, istruzione e formazione⁴⁹. E tale obiettivo è al centro anche della *Strategia italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026*⁵⁰ che condivide la necessità di irrobustire le competenze degli apparati amministrativi, non più rinviabile per un'amministrazione che intenda o comunque sia chiamata ad avvalersi di strumenti tecnologici.

La formazione è, dunque, rilevante: il non subire l'IA passa attraverso un funzionario che ne conosce il funzionamento ed è consapevole delle insidie che si celano dietro la tecnologia⁵¹.

Anche nell'ultima sezione della citata direttiva dell'INPS si mettono al centro le persone che compongono la propria comunità (gli "utenti interni"): "la transizione verso soluzioni di IA richiede (...) competenze specializzate e un impegno costante verso la crescita professionale dei dipendenti", allo scopo di implementare un programma di formazione continua focalizzato sull'acquisizione di competenze avanzate.

Non bastano, però, solo buoni propositi: il raggiungimento di tali obiettivi non può che passare attraverso specifici investimenti, non essendo seriamente percorribile optare per la ormai nota espressione «con le

⁴⁷ Cfr. M. FALCONE, *La data science come nuovo sapere per governare le intelligenze artificiali nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2024, p. 1 ss.

⁴⁸ Art. 3, paragrafo 1, n. 56, *AI Act*.

⁴⁹ Art. 4, *AI Act*. Per un commento vd. G. FRANCO, *AI Literacy: l'alfabetizzazione sull'intelligenza artificiale nel prisma degli obblighi di formazione sul lavoro*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 7, 2025, p. 646 ss.

⁵⁰ Il testo, elaborato da un Comitato di esperti per supportare il Governo nella definizione di una normativa nazionale e delle politiche sull'IA, è stato pubblicato sul sito web dell'Agenzia per l'Italia digitale il 22 luglio 2024.

⁵¹ Per un'analisi casistica dei vari utilizzi dell'IA da parte dei soggetti pubblici si rinvia a E. CHITI, B. MARCHETTI, N. RANGONE, *L'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni italiane: prove generali*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2022, p. 1 ss.

risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente» che risulta nell'art. 14, comma 4 della l. 23 settembre 2025, n. 132, recante “Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale”⁵², laddove prevede che le pubbliche amministrazioni adottino misure tecniche, organizzative e formative al fine di garantire un utilizzo responsabile dell'intelligenza artificiale e di sviluppare capacità trasversali degli utilizzatori⁵³.

Ma v'è di più. Non c'è solo un problema di inadeguate competenze degli operatori amministrativi; altrettanto importante e, forse ancor più grave, almeno nell'economia della presente riflessione, è il tema del c.d. *digital divide*⁵⁴. Spesso i sistemi di IA che operano con riferimento alle prestazioni sociali si rivolgono a una platea di soggetti poco informati e poco incline a utilizzare gli strumenti informatici (redditi bassi e elevata età), persone che hanno limitato accesso o abilità alle tecnologie digitali per mancata disponibilità di adeguata strumentazione (internet veloce e/o dispositivi *hardware*) e di competenze, con il rischio che l'ipotesi di ‘esclusione digitale’ porti a rendere ancora più ‘invisibili’ coloro che già vivono ai margini della società (anziani, migranti e poveri) e che sono i più bisognosi di tutele sociali.

Il rischio è che l'adozione di nuovi applicativi, diventando elemento di sostituzione delle risorse umane, porti ad arretrare il perimetro d'azione dell'Istituto previdenziale già laddove arranca e, cioè, nei territori più periferici, gli stessi che hanno poca dimestichezza all'utilizzo delle nuove tecnologie (per l'invecchiamento della popolazione, per un problema di alfabetizzazione digitale, per mancata conoscenza della lingua inglese o, ancora, per criticità logistiche legate financo alla copertura della rete).

Non è certo una novità sottolineare come all'accelerazione dell'evoluzione delle tecnologie digitali non abbia corrisposto una progressione proporzionale delle competenze digitali, limitando quell'effettiva partecipazione di tutti i cittadini solo alle categorie di soggetti che hanno acquisito quelle competenze operative richieste, finendo per penalizzare proprio quei soggetti ai quali l'inclusione digitale dovrebbe portare un qualche vantaggio, ovvero quelle persone economicamente e culturalmente più deboli. E così, da una parte ci sono i cittadini (pochi) che hanno le competenze per beneficiare delle opportunità che le

⁵² Per un commento della regolazione dell'impiego dell'intelligenza artificiale in Italia, cfr. E. DAGNINO, *Verso una regolazione dell'Intelligenza artificiale: prime note sui profili lavoristici del disegno di legge di iniziativa governativa*, in *Bollettino ADAPT*, 13 maggio 2024, n. 19; per alcuni rilevi critici vd. S. CIUCCIOVINO, *Risorse umane e IA alla luce del regolamento UE 2024/1689*, *cit.*, p. 612.

⁵³ Cfr. art. 14, comma 3, l. n. 132/2025.

⁵⁴ Significativo è il titolo del [report](#) pubblicato dall'Istat il 21 giugno 2024: *Decennio digitale e capitale umano: il ritardo dell'Italia nelle competenze*. Secondo il [“Report on the state of the Digital Decade”](#) l'Italia, che pure migliora nel campo dell'e-Government e sull'infrastruttura digitale, si caratterizza ancora per livelli bassi di competenze digitali di base (solo il 46% della popolazione ne è in possesso, con uno scarto di 10 p.p. in negativo rispetto alla media UE). Sulla necessità di ripensare la pluralità di significati a cui tale espressione rinvia ed anzi sulla possibilità, ritenendola superata, di sostituirla con un'altra più adeguata discute J.A.G.M. VAN DIJK, *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*, SAGE, London, 2005, p. 3 ss.; vd., tra gli altri, L. SARTORI, *Il divario digitale. Internet e le nuove diseguaglianze sociali*, il Mulino, Bologna, 2006 e, per una dettagliata ricostruzione del quadro concettuale, B. YU, A. NDUMU, L.M. MON, Z. FAN, *E-inclusion or digital divide: an integrated model of digital inequality*, in *Journal of Documentation*, n. 78, 2018, p. 552 ss.

nuove tecnologie offrono e, dall'altra parte (molti), quelli che, non possedendo tali competenze, ne sono esclusi⁵⁵, mettendo in pericolo l'accesso ai diritti sociali (quali quelli legati alla salute, al lavoro, all'istruzione, etc.) e alimentando quelle disuguaglianze che l'IA dovrebbe, al contrario, aiutare a correggere. Non a caso la vulnerabilità digitale⁵⁶ si propone come un nuovo paradigma coniato con la rivoluzione tecnologica che, in realtà, non è che un nuovo riflesso di un vecchio paradigma di fragilità sociale che descrive precarietà ed esclusione, disagio ed emarginazione, in definitiva, ingiustizia sociale.

Di tutto questo vi è consapevolezza nelle istituzioni, visto che, in una logica inclusiva e partecipativa, il PNRR ha previsto un intervento, descritto nella Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” – Componente 1 – Misura 1.7.1 Investimento 1.7 “Competenze digitali di base”, che delinea il ruolo di facilitatore digitale, finalizzato all’“accrescimento delle competenze digitali diffuse per favorire l'uso consapevole e responsabile delle nuove tecnologie, nonché promuovere il pieno godimento dei diritti di cittadinanza attiva da parte di tutti”⁵⁷. Si parla di un ‘Servizio Civile Digitale’ realizzato in collaborazione tra il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio Civile Universale come soggetto attuatore. La misura prevede la formazione di giovani operatori volontari, selezionati per il Servizio civile digitale, che devono svolgere l'attività presso gli enti attuatori, soggetti pubblici o privati, per realizzare gli interventi previsti dal PNRR; l'obiettivo è accompagnare la persona inesperta verso l'autosufficienza e l'appropriazione di quella cultura digitale necessaria per la gestione delle proprie attività.

Naturalmente, il raggiungimento di quello che, anche per il processo di inclusione digitale, si può chiamare l'ultimo miglio⁵⁸, trova la sua inevitabile condizione – è bene evidenziarlo ancora una volta – nello stanziamento di risorse da assegnare alla strategia nazionale per la tecnologia digitale inclusiva, risorse che

⁵⁵ In proposito vd. S. BENTIVEGNA, *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 23.

⁵⁶ Così A. M. CAMPANALE, E-inclusion: un processo diseguale, in *Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*, n. 1, 2025, p. 98 ss.; si veda anche S. DADA, *Vulnerabilità digitale. Etica, Intelligenza Artificiale e medicina*, Mimesis, Milano, 2024. In tema si veda anche R. PAPA, *Digital divide e disuguaglianze digitali: periferie sociali ed esistenziali nella network society*, in I.S. GERMANO, M. FELICETTI (a cura di), *Sociologie: teorie strutture processi*, Esculapio, Bologna, 2019, p. 223 ss. Sulla vulnerabilità digitale, intesa in senso più ampio, anche come accentuazione, in presenza del *medium* digitale, della fragilità e debolezza di alcuni individui, si rinvia a A. BERNES, *Persona vulnerabile, ambiente digitale e obblighi di protezione*, *Diritto di Famiglia e delle Persone*, n. 1, 2025, p. 163 ss.

⁵⁷ Il testo è consultabile sulla pagina del [“Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale”](#). Il programma Quadro “si inserisce nel contesto generale della Strategia nazionale per le competenze digitali e del relativo Piano Operativo elaborati nel quadro dell'iniziativa ‘Repubblica Digitale’”. Complessivamente, il PNRR prevede per il Servizio Civile Digitale l'attivazione di 8.300 operatori volontari e almeno 100 enti per servizi di facilitazione con l'obiettivo di avviare almeno 700.000 iniziative di facilitazione e/o educazione digitale rivolte ai cittadini.

⁵⁸ In proposito vd. F. BUTERA, P. BIANCHI, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, *L'ultimo miglio' per l'attuazione del Next Generation Plan: i patti per il lavoro come approccio e come metodo per innovare la scuola, la Pubblica Amministrazione, il sistema produttivo*, in *Astrid Rassegna*, n. 330, 2021, p. 1 ss. Sul punto, cfr. anche P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2020, p. 285 ss., spec. p. 291 ss.

possono essere sostenute anche attraverso politiche pubbliche destinate a diventare strutturali⁵⁹ nella logica di rendere più consapevoli tutti i soggetti coinvolti da questa rivoluzione tecnologica.

Del resto, la cittadinanza digitale non si riduce, nei fatti, all'accesso a servizi *online* nell'interazione con la Pubblica Amministrazione⁶⁰, ma, come opportunamente osservato, “è un'estensione di quella cittadinanza politica e culturale che ha come centro una partecipazione responsabile e consapevole, sorretta da quell'*habeas mentem* che deve sempre caratterizzare l'utilizzo delle nuove tecnologie”⁶¹. E ciò è espresso in modo nitido anche dal Consiglio d'Europa: “la cittadinanza digitale è un insieme di valori, competenze, atteggiamenti, conoscenze e *comprendizione critica* di cui i cittadini hanno bisogno nell'era digitale. Un cittadino digitale sa come utilizzare le tecnologie ed è in grado di interagire con esse in modo competente e positivo”⁶².

Questo per rilevare come le competenze digitali “non possano essere ridotte alle mere competenze operative, che sono sì necessarie, ma non sufficienti per quella ‘comprendizione critica’ che costituisce il fulcro della fruizione dello spazio digitale”⁶³, anche perché la digitalizzazione, se non accompagnata da adeguati strumenti formativi e da efficaci politiche di inclusione, rischia di creare nuove rigidità, nuove forme di disumanizzazione e perdita di empatia soprattutto finché le macchine operano secondo schemi rigidamente pre-impostati e standardizzanti, finendo per compromettere la partecipazione democratica e l'accesso equo ai servizi pubblici e divenendo, paradossalmente, un fattore di esclusione sociale, in una sorta di eterogenesi dei fini.

6. Qualche osservazione conclusiva per ribadire la centralità della dimensione umana nella gestione dei sistemi di IA, soprattutto (ma non solo) in tema di *welfare state*

Alla luce di quanto sin qui osservato, appare utile, in sede conclusiva, ribadire la centralità della dimensione umana nell'implementazione e utilizzo dei sistemi di IA – non a caso si parla di “umanesimo tecnologico”⁶⁴ – tanto più se si tratta di gestire l'erogazione di prestazioni sociali.

⁵⁹ Vd. il [Report on the state of the Digital Decade 2024](#) che registra l'insufficienza dei finanziamenti stanziati: “L'Italia assegna il 25,6 % del suo piano per la ripresa e la resilienza al digitale (47 miliardi di euro), una dotazione che rappresenta un'opportunità significativa ma rimane insufficiente per conseguire pienamente gli obiettivi del decennio digitale e richiede una forte attenzione all'attuazione dei diversi piani strategici esistenti e all'allineamento con gli stessi. Nell'ambito della politica di coesione, ulteriori 5,5 miliardi di euro (il 13 % del finanziamento totale della politica di coesione del paese) sono destinati alla trasformazione digitale del paese” (p. 39).

⁶⁰ Si pensi alla “Carta della cittadinanza digitale”, introdotta dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

⁶¹ A. M. CAMPANALE, E-inclusion: *un processo diseguale*, *cit.*, p. 106.

⁶² Cfr. le Conclusioni del Consiglio sull'istruzione digitale nelle società della conoscenza europee 2020/C 415/10, nota 7; per uno sguardo più ampio, cfr., tra gli altri, G. PASCUZZI, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, il Mulino, Bologna, 2021.

⁶³ A. M. CAMPANALE, E-inclusion: *un processo diseguale*, *op. cit.*

⁶⁴ Così E. BATELLI, *Necessità di un umanesimo tecnologico: sistemi di intelligenza artificiale e diritti della persona*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, n. 3, 2022, p. 1096 ss.

In tale prospettiva, fermo restando la promozione di una sempre maggiore inclusione digitale, resta essenziale il mantenimento di valide alternative rispetto ai servizi *online*, come la possibilità di accesso fisico e/o di ricezione telefonica per tutte le procedure dematerializzate dei servizi pubblici. La sostituzione del lavoro umano in alcune fasi amministrative, riducendo il ruolo degli operatori sociali a meri esecutori, rischia di trasformare il *welfare* da strumento di supporto umano a meccanismo freddo e automatizzato, privo della capacità di comprendere le complessità individuali, decretando, peraltro, la fine di quella c.d. prossimità territoriale che pure l'INPS rivendica. Ci si riferisce a quei progetti 'fisici' che l'istituto previdenziale, parallelamente all'utilizzo delle prime forme di IA, ha fatto partire nelle strade delle grandi metropoli, per ribadire l'ancoraggio territoriale dell'Istituto (si tratta del progetto "INPS per tutti"), con la peculiare finalità di andare incontro ai soggetti più fragili abituandoli a interagire con l'ente e ad affidarsi alla sensibilità umana. Peraltro, proprio l'INPS, nell'ultima Relazione annuale (XXIV) ha sottolineato la necessità di "mantenere la possibilità di incontrare di persona i cittadini per l'importante ruolo sociale che questo tipo di contatto riveste ma anche in ragione del *digital divide* che ancora caratterizza la nostra società e rischia di pregiudicare l'accesso ad alcuni servizi che sono pensati in digitale"⁶⁵.

Questo per dire che gli strumenti di IA sono, sì, a supporto degli operatori nei processi di erogazione di servizi verso l'utenza, ma non possono sostituirli totalmente⁶⁶; non minano o cancellano "la natura sostanzialmente relazionale"⁶⁷ delle prestazioni di *welfare*: al centro deve restare sempre la persona⁶⁸ e la sua cura, specie se bisognosa e fragile. Anche perché l'amministrazione artificiale non è applicabile in tutti i contesti e sempre allo stesso modo: va considerata come un potere da esercitare in quanto necessario e in termini di proporzionalità, tenuto conto dei diritti con i quali si confronta, in concreto, e ai quali deve dare soddisfazione. In tale prospettiva, molto efficace è un passaggio della sentenza del Tribunale dell'Aja, già prima richiamata, laddove si parla di "di un necessario e proporzionato bilanciamento tra l'interesse pubblico legittimamente perseguito dall'amministrazione e i diritti del cittadino", da cui discende la necessità che le forme di tutela apprezzate dal legislatore siano in grado di "realizzare il giusto equilibrio tra i benefici connessi all'utilizzo del sistema e le conseguenze che ne derivano per il rispetto della vita

⁶⁵ Cfr. p. 328 della Relazione ([R4_XXIV_2025_1.pdf](#)).

⁶⁶ Si ricordi che nel libro Bianco sull'IA al servizio del cittadino, a cura della *Task force* sull'IA dell'Agenzia per l'Italia Digitale, si legge che «il principio di fondo è che l'Intelligenza Artificiale debba servire soprattutto per affiancare le persone e aiutarle a svolgere le loro attività, ma non per sostituirle», marzo 2018, p. 12.

⁶⁷ M. CAMPEDELLI, P. VESAN, *Welfare digitalizzato, welfare digitale*, cit., p. 175.

⁶⁸ A. ALPINI, *Sull'approccio umano-centrico all'intelligenza artificiale*, in www.comparazioniendirittocivile.it, 2019, mette in guardia da "una sorta di diritto eticizzato che assume quale paradigma conosciuto il modello macchinico anziché il valore della persona" (p. 8). In tal senso cfr. anche R. MANCINI, S. PELLEGRINI, R. SEBASTIANI, D. GLORI, *Approccio umano-centrico all'intelligenza artificiale: sfide etiche, sociali ed economiche*, in *Quaderni di Comunità: persone, educazione e welfare nella società 5.0*, n. 1, 2025, p. 89 ss.

privata e dei diritti fondamentali". Serve, quindi, riprendendo sempre le parole del Tribunale "un *fair balance*, anche alla luce di quanto affermato dalla stessa CEDU, secondo cui ogni Stato che rivendichi un ruolo pioneristico nello sviluppo di nuove tecnologie abbia una responsabilità speciale nel trovare il giusto equilibrio al riguardo".

Tale necessario contemporamento impone la previsione di precise garanzie legali; se mancano o sono insufficienti, come nel caso delle prestazioni sociali, si rischia di produrre quello che il Tribunale definisce un "effetto raggelante", con l'ulteriore conseguenza che la mancanza di fiducia in un'adeguata protezione, porterà gli utenti/cittadini a non fornire dati e verrà meno il loro supporto, con il rischio di produrre un *vulnus* nella dinamica che regola il rapporto tra cittadini e amministrazione e certo non è questo l'obiettivo dell'IA.

Senza dubbio si è avviata una trasformazione digitale dalle dimensioni inedite, specie se rapportate con le precedenti rivoluzioni tecnologiche. Il cammino è avviato e prosegue a ritmi molto veloci; non si può e non si deve tornare indietro ma è necessario che le diverse strategie di regolazione dell'IA siano accompagnate nel percorso, con pragmatismo e definendo gradualmente le soluzioni da adattare caso per caso: le tecnologie digitali non producono in automatico dei miglioramenti, non sono neutrali e la loro introduzione può sortire effetti diversi a seconda del contesto nel quale sono inserite e delle finalità alle quali vengono asservite. Il tutto seguendo la logica antropocentrica, che è alla base dell'*AI Act* e rinvie anche dalla *Declaration of principles and rights for the digital decade* del Dicembre 2022, con l'obiettivo di "mettere le persone al centro della trasformazione digitale", riaffermare il ruolo strumentale della tecnologia "al servizio ed a beneficio di coloro che vivono nell'UE" e precisare che "la visione dell'UE per la trasformazione digitale mette al centro le persone, conferisce loro maggiore autonomia e responsabilità"⁶⁹.

Ciò significa, con particolare riferimento alla tematica della presente riflessione, mantenere al centro l'idea di sicurezza sociale sancita dalla nostra Costituzione, che è e resta sempre, anche con gli applicativi dell'IA, la liberazione dal bisogno come interesse pubblico generale, a carico dello Stato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2, 3, commi 2 e 38. Il parametro per accompagnare, revisionare e adattare i sistemi di IA alle specificità dei contesti socio-economici è la Costituzione e, più in generale, quello che viene definito il "costituzionalismo contemporaneo"⁷⁰, specie nella parte in cui prevede e tutela la pari dignità

⁶⁹ Cfr. il testo della dichiarazione è disponibile sul [sito ufficiale](#) dell'Unione Europea.

⁷⁰ In proposito cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Principi costituzionali e intelligenza artificiale*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 459, il quale si interroga sulla capacità degli attuali sistemi giuridici, fondati su un costituzionalismo liberale e sociale, di resistere al potere espresso dai giganti del web e delle tecnologie. Sulla necessità di un'applicazione dei principi del costituzionalismo contemporaneo alla società digitale attraverso il riconoscimento dell'efficacia interprivata/orizzontale dei diritti fondamentali si rinvia anche a O. POLLICINO, voce *Potere digitale*, in *Enciclopedia del diritto*, I Tematici, M. CARTABIA, M. RUOTOLLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, V, 2023, p. 410 ss.

della persona umana, in una sorta di riscoperta della propria missione⁷¹. In tal senso, molto efficacemente si è sottolineato che “la *AI revolution* ha bisogno di essere accompagnata e “corretta” da un pensiero costituzionale, deve produrre una risposta in termini di concettualizzazione dei diritti e principi, allo stesso modo di come la rivoluzione industriale ha prodotto la evoluzione welfarista degli Stati liberali nel XIX secolo e il costituzionalismo sociale del XX secolo”⁷².

È probabile che tale approccio possa non consentire al diritto di essere al passo con la velocità delle evoluzioni dei processi di digitalizzazione. Ma questo non significa restare indietro, quanto semmai ribadire con forza che «la riflessione sui rapporti – utilizzando le parole di Stefano Rodotà – tra diritto e scienza [...] sposta definitivamente l’attenzione verso un paradigma normativo e ricostruttivo sempre più centrato su valori, espressi in principi costituzionali e diritti fondamentali, in grado di fronteggiare una innovazione scientifica e tecnologica sempre più pervasiva, e quindi capace di riconsegnare al diritto un ruolo adeguato nell’età della tecnica» E allora “l’umano e la sua custodia si rivelano [...] non come una resistenza al nuovo, al timore del cambiamento o come una sottovalutazione dei suoi benefici. Si presentano come consapevolezza critica di una transizione che non può essere separata da principi nei quali l’uomo continua a riconoscersi, aprendosi tuttavia a un mondo più largo e in continua trasformazione”⁷³.

La scelta tra consentire o meno l’impiego di sistemi di IA non deve, quindi, riflettere una alternativa tra esigenze di efficienza ed esigenze di tutela dei diritti delle persone, quanto la possibilità di un diverso modo, più efficiente, equo ed inclusivo, di tutelare tali diritti, in modo che l’IA, adeguatamente sorvegliata dallo Stato⁷⁴, non rappresenti una minaccia, ma anzi uno strumento a servizio degli stessi diritti.

⁷¹ In tal senso si veda M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, IV, 2006, p. 1668, che identifica la missione della Costituzione nel “catturare nuovamente quel potere che molti secoli addietro aveva saputo subordinare al diritto e funzionalizzare ai diritti», rifiuggendo «i rischi di un costituzionalismo *irenico* che si limiti a celebrare i trionfi dei diritti fondamentali grazie alla giurisdizione (anzi: alle giurisdizioni)» e tornando «ad un costituzionalismo *polemico* che si misuri con il potere».

⁷² A. D’ALOIA, *Il diritto verso “il mondo nuovo”. Le sfide dell’Intelligenza Artificiale*, in ID. (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Giuffrè, Milano, 2020, 33. Si veda anche A. LAMBERTI, *Costituzionalismo digitale, poteri delle piattaforme, intelligenza artificiale e democrazia*, in *Consulta online*, 14 luglio 2025.

⁷³ S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, il Mulino, Bologna, 2021, II ed., p. 143 e p. 276.

⁷⁴ Sull’importanza della funzione regolativa pubblica e il compito dello Stato e degli enti territoriali di “governare” la tecnologia applicata all’attuazione dei diritti sociali, cfr. E. A. FERIOLI, *L’intelligenza artificiale nei servizi sociali e sanitari: una nuova sfida al ruolo delle istituzioni pubbliche nel welfare italiano*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1, 2019, p. 163 ss.