

Welfare State Digitale: la trasformazione digitale dei servizi sociali

Carlos Luiz STRAPAZZON*

Sommario: 1. Introduzione 2. La gestione integrata dei dati sociali e il caso SyRI 3. Trasformazione digitale nel settore delle assicurazioni sociali 4. Trasformazione digitale nell'assistenza sanitaria 5. Errori, uso improprio dell'interesse pubblico e violazioni dei diritti umani 6. Conclusioni

1. Introduzione¹

Negli ultimi anni la digitalizzazione dei servizi sociali è stata promossa sia dalle organizzazioni internazionali che dai governi democratici. Durante la pandemia di Covid-19, questa tendenza, che si stava evolvendo a un ritmo moderato, è aumentata rapidamente al punto da creare, in meno di due anni, un nuovo mondo per i servizi sociali. Secondo Marta Choroszewicz e Beata Maihaniemi² Danimarca, Svezia, Germania, Finlandia, Francia e Paesi Bassi sono in una fase avanzata di costruzione di stati sociali digitali, in cui le nuove tecnologie digitali, come il processo decisionale automatizzato (ADM)³, vengono utilizzate per rafforzare il potere dello Stato e delle sue istituzioni sui cittadini.

Una delle organizzazioni più importanti che sostengono la trasformazione digitale delle politiche sociali è la Banca Mondiale. Specializzata nella promozione dello sviluppo, soprattutto nei Paesi poveri o in via di sviluppo, la Banca Mondiale ha sviluppato studi e linee di finanziamento specifiche a questo scopo. Di particolare rilievo sono gli studi sulla digitalizzazione dei pagamenti di Leora Klapper e Dorothe Singer⁴, un dirigente della Banca. Questi autori sottolineano i numerosi vantaggi derivanti dal cambiamento del modello tradizionale di pagamenti sociali effettuati dallo Stato. Tra questi vantaggi ritroviamo: costi più bassi, maggiore rapidità, trasparenza, sicurezza, maggiore inclusione finanziaria e livelli più elevati di *empowerment* economico delle donne. La visione ottimistica di questi dirigenti, tuttavia, non è condivisa nella letteratura sull'argomento. I critici hanno sottolineato che una transizione di questa portata (che coinvolge tutte le forme di pagamento sociale in uno Stato) non sarà priva di complicazioni ed effetti indiretti, ancora poco considerati⁵. La rapida espansione delle forme di pagamento digitalizzate

* Professore di Diritto costituzionale e Diritto pubblico, Universidade do Oeste de Santa Catarina (Brasile).

¹ Un ringraziamento speciale a Rosana Pizzato, Isadora K. Lazzaretti e Celso P. Costa per i generosi commenti critici sulle prime versioni di questo articolo.

² M. Choroszewicz, B. Mähäniemi, *Developing a digital welfare state data protection and the use of automated decision-making in the public sector across six EU countries. Global Perspectives*, Berkeley, 2020.

³ *Automated Decision-Making (ADM)* è l'acronimo adottato anche da *Algorithm Watch* per l'ampio insieme di sistemi decisionali automatizzati che coinvolgono intelligenza artificiale e algoritmi. *Algorithm Watch* (<https://algorithmwatch.org>) è un'organizzazione no-profit di ricerca e *advocacy* con sede a Berlino, in Germania, che si propone di valutare e far luce sui processi decisionali automatizzati. È sostenuta istituzionalmente dallo Stato tedesco, in particolare dall'Agenzia federale contro la discriminazione e dal Ministero dell'Istruzione e della Ricerca.

⁴ L. Klapper, D. Singer, *The opportunities and challenges of digitizing government-to-person payments*, in *The World Bank Research Observer*, 2/2017.

⁵ S. Bekker, *Fundamental rights in digital welfare states. The case of SyRI in the Netherlands*, in "Netherlands Yearbook of International Law 2019", The Hague, 2021; M. Choroszewicz, B. Mähäniemi, *Developing a digital welfare state data protection and the use of automated decision-making in the public sector across six EU countries. Global Perspectives*, Berkeley, 2020; M.F.L. Battaglin, J.V.V. Carneiro, *Problematizando o direito à privacidade e à proteção de dados pessoais em face da vigilância biométrica*, in *Revista Teknokultura*, 2/2020; P. Alston, *Digital welfare states and human rights*, Report n. A/74/48037, United Nations, 11/10/2019; A. Beduschi, *A. Digital identity: contemporary challenges for data protection privacy and non-discrimination rights*, in *Big Data & Society*, 2/2019; V. Eubanks, *Automating inequality: how high-tech tools profile police and punish the poor*, New York, 2017.

richiederà, ad esempio, un'accelerazione nella produzione di dati civili dettagliati sui beneficiari. Non è una novità che le agenzie che erogano prestazioni sociali (assicurazioni sociali, come pensioni, assistenza sociale, borse di studio, ecc.) o i fornitori di servizi sociali (sanità pubblica, assistenza sociale, istruzione pubblica, ecc.) debbano identificare con precisione le persone che ricevono servizi e pagamenti dallo Stato. Il compito di trasformare i dati esistenti e di produrne di nuovi è complesso. Non solo per la tecnologia implicata, ma anche per le caratteristiche del pubblico, generalmente povero, in senso multidimensionale, cioè privo di reddito, salute, istruzione, tecnologia. Ma anche a causa del contesto socio-economico delle persone invisibili.

Nel 2014, più di 2 miliardi di persone nel mondo non avevano un'identificazione formale⁶. Nel 2017, secondo la Banca Mondiale⁷, risultavano ancora 1 miliardo di persone in questa condizione, l'82% delle quali in regioni con bassi livelli di sviluppo e democrazia. È un problema serio effettuare la transizione digitale ai servizi sociali quando i diritti civili di base, come l'identificazione, non sono ancora stati realizzati. Le tabelle seguenti illustrano in modo più dettagliato la geografia del problema qui trattato.

Tab 1. Persone senza identificazione (identificazione formale) Mondo, 2017		
Regioni	Milioni di persone	% all'interno della regione
Africa subsahariana	494	45
Asia meridionale	312	17
Medio Oriente e Nord Africa	63	15
America Latina e Caraibe	34	5
Asia orientale e Pacifico	74	3
Europa e Asia centrale	11	1

World Bank, ID4D. 2017 (<https://bitly.co/BzUT>)

Tab. 2. Persone senza identificazione (identificazione formale). Paesi selezionati 2017		
Paesi selezionati	Milioni di persone	% all'interno del paese
Etiopia	26,4	41
Pakistan	26,9	20,5
Bangladesh	20,4	17
Messico	10,4	10,8
Indonesia	18,7	9,6
India	31,9	3,2
Russia	2,4	2,0
Brasile	2,7	1,6
Perù	374 mil	1,5
Cina	16,9	1,4
Cile	168 mil	1,1
Argentina	257 mil	0,7

World Bank, ID4D. 2017. Dati elaborati da CL Strapazzon, 28.04.22, <https://bitly.co/BzSO>

⁶ A. Demirgüç-Kunt *et al.*, *The Global Findex Database 2014: measuring financial inclusion around the world*, Policy Research Working Paper n. 7255, World Bank, 2015.

⁷ Dati del programma ID4D, Identità per lo sviluppo, aggiornato al 2020 (<https://bitly.co/BzSO>).

In questo contesto, i dirigenti della Banca Mondiale hanno sottolineato le condizioni preparatorie per la trasformazione digitale del sistema dei pagamenti. In primo luogo, sarebbe importante garantire l'istruzione delle persone emarginate o analfabete digitali. Questo potrebbe trasformarle in utenti attivi del *modus operandi* digitale dello Stato sociale. Tuttavia, anche l'infrastruttura tecnologica del settore pubblico e privato deve cambiare, soprattutto laddove l'esclusione digitale è maggiormente pronunciata. Non solo, il *Digital Welfare State* dipende anche dai cambiamenti nella regolamentazione dell'infrastruttura tecnologica per i pagamenti digitali, adottando nuove forme di pagamento disponibili nelle aziende private. Inoltre, secondo i funzionari della Banca Mondiale, una misura che potrebbe superare l'invisibilità della popolazione soggetta a povertà multidimensionale e abbreviare i tempi di transizione sarebbe l'adozione di sistemi di identificazione personale biometrici (digitali), tramite scansione del pollice o della retina. Tale misura affronterebbe la mancanza di documentazione cartacea di gran parte del pubblico che si rivolge ai servizi sociali, la scarsa o inesistente alfabetizzazione, oltre a superare il rischio frequente di dimenticare codici, password e numeri lunghi⁸.

Altri critici sostengono che non è stato adeguatamente dimostrato che la transizione digitale porterà necessariamente a sistemi decisionali semplici, efficienti e imparziali. Virginia Eubanks⁹ (2017) e Cathy O'Neil¹⁰ hanno studiato le esperienze di automazione del servizio pubblico che hanno adottato modelli di previsione del rischio negli Stati Uniti. I casi riguardavano le politiche dei servizi di protezione dell'infanzia e anche l'accessibilità delle politiche sociali. Le autrici sostengono che i meccanismi decisionali automatizzati (MDA) sono stati adottati dalla pubblica amministrazione per aiutare le persone a fare delle scelte. Tuttavia, sottolineano che le persone tendono ad essere d'accordo con il sistema. Sono portate a non sfidarlo né a metterne in discussione le scelte, indirizzi o decisioni. Traendosene la conclusione che le tecnologie adottate producono orientamenti parziali e distorti identici, o addirittura superiori, a quelli prodotti dalle scelte umane.

In ogni caso, il tema delle trasformazioni digitali nel campo dei diritti sociali, delle politiche strutturate per garantirli, delle istituzioni e delle agenzie incaricate di erogare servizi sociali, sta riscuotendo grande attenzione. E tutto indica che durante la pandemia di Covid-19 la maggior parte degli Stati (anche quelli non democratici) hanno speso grandi quantità di risorse in innovazioni tecnologiche per attuare le proprie politiche sociali.

Tuttavia, una diversa forma di analisi si è fatta strada nel campo della politica sociale e della teoria dei diritti sociali. È noto che la maggior parte della letteratura in materia si è concentrata sugli impatti della trasformazione digitale sui diritti civili, come il diritto alla privacy¹¹, alla non discriminazione¹², alla libertà di espressione e informazione¹³, all'oblio¹⁴ per citarne alcuni. Pochi studi, prima del 2019, hanno colto la complessa gamma di minacce e rischi insiti nella trasformazione digitale delle politiche

⁸ L. Klapper, D. Singer, *The opportunities and challenges of digitizing government-to-person payments*, in *The World Bank Research Observer*, 2/2017.

⁹ V. Eubanks, *Automating inequality: how high-tech tools profile police and punish the poor*, New York, 2017.

¹⁰ C. O'Neil, *Weapons of math destruction how big data increases inequality and threatens democracy*, New York, 2016.

¹¹ I.W. Sarlet et al., *Estudos sobre proteção de dados pessoais*, São Paulo, 2022; M.F.L. Battaglin, J.V.V. Carneiro, *Problematizando o direito à privacidade e à proteção de dados pessoais em face da vigilância biométrica*, in *Revista Teknokultura*, 2/2020; C. Nyst, T. Falchetta, *The right to privacy in the digital age*, in *Journal of Human Rights Practice*, 1/2017; W.T. Devries, *Protecting privacy in the digital age*, in *Berkeley Tech. LJ*, v. 18/2003, p. 283; M. Kirby, *International dimensions of cyberspace law protection of privacy and human rights in the digital age*, in *LASIE*, 1999;

¹² A. Beduschi, *A. Digital identity: contemporary challenges for data protection privacy and non-discrimination rights*, in *Big Data & Society*, 2/2019; L.S. Mendes, M. Mattiuzzo, *Discriminação Algorítmica: conceito, fundamento legal e tipologia* in *Direito Público*, 90/2019; M.E. Saunders, *Digital-Age discrimination: the voting rights act language-minorities and online voter registration*, in *Colum JL & Soc.*, 50/2016, p. 449.

¹³ F. Balaguer Callejón, *L'impatto dei nuovi intermediari dell'era digitale sulla libertà di espressione*, in *La cittadinanza europea*, 1/2021; D. Bromell, *Regulating free speech in a digital age hate harm and the limits of censorship*, Berlino, 2022; M. Godwin, *Cyber rights defending free speech in the digital age*, Cambridge, 2003.

¹⁴ I.W. Sarlet, *Proteção da personalidade no ambiente digital: uma análise à luz do caso do assim chamado direito ao esquecimento no Brasil* in *Espaço Jurídico: Journal of Law*, 2/2018; R.C. POST, *Data privacy and dignitary privacy: Google Spain the right to be forgotten and the construction of the public sphere*, in *Duke LJ*, 67/2017, p. 981; G. Brock, *The right to be forgotten: privacy and the media in the digital age*, Londra, 2016.

pubbliche di sicurezza e promozione sociale.

In questo contributo viene presentata una rassegna dello stato attuale dei dibattiti sui diritti sociali e sulla trasformazione digitale delle forme di prestazioni assistenziali da parte dello Stato. Per farlo, sarà analizzato, in primo luogo, un caso giudicato dai tribunali olandesi e, successivamente, si tratteranno tre rapporti di studio sulle prospettive del *Digital Welfare State* prodotti, rispettivamente dall'Associazione internazionale per la sicurezza sociale (ISSA), dal Parlamento europeo e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani.

2. La gestione integrata dei dati sociali e il caso SyRI

Il caso in analisi è quello deciso dal Tribunale distrettuale dell'Aia (*Rechtbank Den Haag*) nel febbraio 2020, in quanto permette di sintetizzare le questioni principali di questo studio, che qui chiamerò l' "agenda delle preoccupazioni sul *Welfare State digitale*".

Innanzitutto, l'ONU ha definito storica la decisione SyRI (*Systeem Risico Indicatie* o *System Risk Indication*) del Tribunale dell'Aia¹⁵. Si tratta infatti di uno dei rari casi in cui la giuridicizzazione di una strategia governativa – volta a mobilitare un complesso sistema informatico per prevenire le frodi nel campo dei diritti sociali e nell'attuazione delle politiche sociali – è stata contestata sulla base della violazione di diritti umani.

Il caso riguardava il cosiddetto SyRI, ovvero il Sistema di Indicatori di Rischio creato dal governo olandese. Secondo i fatti descritti nella sentenza del Tribunale dell'Aia¹⁶, SyRI era una tecnologia avanzata di osservazione dei dati (presumibilmente un modello di intelligenza artificiale¹⁷), adottata dal governo, utilizzando metodi deliberatamente segreti, per combinare e analizzare una grande quantità di dati personali raccolti da molte banche dati governative, in particolare da banche dati gestite da agenzie di politica sociale. L'obiettivo del sistema SyRI era quello di generare rapporti e profili di rischio per prevenire le frodi nei sistemi di pagamento di prestazioni multiple e di protezione sociale. Il sistema si estendeva anche a programmi correlati, come la riscossione delle imposte e la conformità al diritto del lavoro. Pertanto, se SyRI generava un rapporto di rischio individuale a partire dai database disponibili, ciò significava "che una persona fisica o giuridica veniva segnalata come passibile di indagine in merito a possibili frodi, usi illeciti e mancato rispetto della normativa"¹⁸.

Secondo il decreto attuativo della "Legge sul lavoro e sul reddito (struttura organizzativa di attuazione)", del 9 ottobre 2013 (di modifica di una normativa precedente), nota come legge SUWI (*Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen*): "un indicatore di rischio è qualsiasi informazione che rende plausibile la presenza di una determinata circostanza. Per modello di rischio si intende un modello costituito da indicatori di rischio predeterminati che indicano l'esistenza oggettiva di un aumentato rischio di utilizzo illecito di fondi nell'ambito della previdenza sociale e di altri programmi di trasferimento del reddito, nonché di frode fiscale e di comportamenti in violazione delle altre leggi sul lavoro"¹⁹.

¹⁵ UN Human Rights Office of the High Commissioner, *Landmark ruling by Dutch court stops government attempts to spy on the poor – UN expert* (<https://bit.ly.co/B8mh>).

¹⁶ Tribunale distrettuale dell'Aja, sentenza *NCJM et al. And FNV v. The State of the Netherlands ('SyRI')*, disponibile, insieme con il relativo comunicato stampa ([SyRI legislation in breach of European Convention on Human Rights](https://www.rechtspraak.nl/)), sul sito del Tribunale (<https://www.rechtspraak.nl/>) in versione inglese: [ECLI:NL:RBDHA:2020:1878](https://eur-lex.europa.eu/eli/nl/rbdha/2020/1878).

¹⁷ La decisione della corte esprime dubbi sulla natura tecnologica del SyRI, in quanto non era chiaro dalle argomentazioni del governo nazionale se il sistema fosse già un modello di intelligenza artificiale o meno.

¹⁸ Tribunale dell'Aja, sentenza cit. (ECLI:NL:RBDHA:2020:1878), p.to 3.2.: "A risk report means that a legal or natural person is deemed worthy of investigating with regard to possible fraud, unlawful use and non-compliance with legislation".

¹⁹ Articolo 1.1. del Decreto SUWI, come riportato nella citata sentenza (in versione inglese) del Tribunale dell'Aja, al p.to 4.23.: "According to the SUWI Decree, an indicator is any information that makes the presence of a particular circumstance plausible. Risk model is taken to mean a model consisting of predetermined indicators and which indicates whether there

Il meccanismo funzionava come segue: in casi specifici e individuati, il Ministero degli Affari sociali e dell'Occupazione (più precisamente l'Ispettorato per gli Affari sociali e l'Occupazione) forniva segnalazioni di rischio a qualsiasi agenzia statale chiamata ad accedere ai dati SyRI, nella misura necessaria al corretto svolgimento dei fini istituzionali dell'agenzia richiedente. Il Ministero poteva anche fornire rapporti sui rischi alla Procura della Repubblica e alla Polizia, nella misura necessaria allo svolgimento delle loro funzioni²⁰. La Legge SUWI e il suo decreto attuativo²¹ (in complesso la "normativa SyRI") prevedevano che le persone coinvolte non fossero informate dell'esistenza e del contenuto delle segnalazioni fatte a supporto di un'indagine.

Per garantire il buon funzionamento del SyRI, un'ampia gamma di enti pubblici è stata formalmente associata per condividere i dati, tra cui: l'Amministrazione fiscale e doganale, l'Ispettorato del lavoro, il Servizio pubblico per l'impiego, l'Agenzia olandese per la sicurezza sociale (SVB), il Ministero degli Affari sociali e dell'occupazione, il Ministero delle Finanze e i Comuni. Tutti avevano anche dati segregate, isolate e uniche con informazioni su cittadini e/o aziende, raccolte ai fini delle politiche sociali che amministravano. Nell'accordo creato dal SyRI, i dati di queste agenzie hanno iniziato a essere condivisi a livello centrale, così il SyRI è stato in grado di tenere traccia di tutti i database e di aiutare le agenzie pubbliche a raggiungere uno dei seguenti obiettivi principali: (a) ridurre le frodi, (b) aumentare l'efficienza amministrativa, (c) ridurre i costi operativi e (d) creare una forma unica di inserimento dei dati nella pubblica amministrazione.

La Legge SUWI elencava 17 categorie di dati personali che confluivano nell'algoritmo del SyRI, quali:

1. lavoro svolto da una sola persona;
2. sanzioni amministrative inflitte a una persona;
3. dati fiscali;
4. beni mobili e immobili;
5. motivi di esclusione dall'assistenza sociale o da altre prestazioni;
6. attività commerciali;
7. dettagli dell'abitazione;
8. dati identificativi quali nome, indirizzo, indirizzo postale, città, data di nascita, sesso e caratteristiche amministrative, e per la persona giuridica: nome, indirizzo, indirizzo postale, forma giuridica, sede legale e caratteristiche amministrative;
9. informazioni sull'eventuale obbligo di partecipare a un programma di integrazione civica;
10. dati sulla conformità alla legislazione, al fine di conoscere la storia di conformità o di violazione della normativa;
11. dati sull'istruzione, compresa l'assistenza finanziaria ricevuta per l'istruzione;
12. dati sulla pensione e sul pensionamento;
13. dati sul reinserimento, per scoprire se sono stati imposti obblighi di reinserimento a una persona e se sono stati rispettati;
14. indebitamento, al fine di rilevare l'indebitamento;
15. prestazioni sociali, indennità e sussidi, al fine di conoscere l'ammontare del sostegno finanziario ricevuto da una persona;
16. autorizzazioni ed esenzioni speciali;
17. assicurazione sanitaria, per scoprire se una persona era assicurata.

La *Benefits Intelligence Foundation and Agency (Stichting Inlichtingenbureau)* era stata designata come unità di elaborazione dei dati e responsabile del coordinamento e della fornitura di servizi alle altre agenzie e alle amministrazioni comunali. Era inoltre responsabile dell'aggregazione, della *pseudonimizzazione* (criptazione dei dati), della verifica dei registri criptati in base al modello di

is an increased risk of unlawful use of government funds and government schemes in the area of social security and income-dependent schemes, taxes and social security fraud or non-compliance with labour laws".

²⁰ Art. 65, p.to 3, Legge SUWI.

²¹ Art. 5, Decreto SUWI.

rischio e della decriptazione, previa indagine e valutazione.

In breve, gli enti pubblici raccoglievano i dati, e il Ministero degli Affari Sociali e dell'Occupazione era formalmente responsabile del trattamento del loro trattamento e della gestione del SyRI. Era anche il fornitore (per il tramite del suo Ispettorato competente) delle segnalazioni dei profili di rischio. I cittadini olandesi non sapevano che il SyRI ispezionava i loro dati, che confrontava le informazioni, che disponeva di un modello di rischio individualizzabile che avrebbe generato informazioni che potevano portare al sospetto di un reato o di una violazione della legge.

Diversi gruppi di interesse della società civile, tra cui la Sezione olandese della Commissione Internazionale dei Giuristi (NJCM) e due gruppi privati, hanno intentato una causa contro lo Stato olandese. La Confederazione dei Sindacati olandesi (FNV) si è costituita parte civile nella causa. I querelanti volevano “fermare” l’uso del SyRI. Essi ritenevano che, applicando il SyRI, il governo olandese stesse violando i diritti umani. Lo Stato non era d’accordo e sosteneva che la legislazione SyRI conteneva garanzie sufficienti a proteggere la privacy di tutti.

Nella decisione del Tribunale dell’Aja, la c.d. normativa SyRI (*SyRI legislation*) è stata dichiarata priva di effetti giuridicamente vincolanti. Infatti, il Tribunale dell’Aia ha stabilito che la legislazione in questione violava la Costituzione olandese, oltre a non essere conforme all’articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU)²², poiché non forniva un giusto equilibrio tra interessi pubblici e privacy. Inoltre, è stata considerata non trasparente e quindi non verificabile.

Il caso SyRI è diventato una vetrina internazionale per le questioni scientifiche e politiche che circondano il tema del *Digital Welfare State*. Sonja Bekker ha opportunamente sottolineato che, oltre alle questioni della privacy e degli algoritmi, dal caso SyRI sono emerse altre questioni molto importanti²³. Ad esempio, l’ingresso dell’economia digitale nel campo delle politiche sociali, l’infrastruttura digitale creata dai governi per fornire allo Stato la possibilità di processi decisionali automatizzati, il modello decisionale che comporta l’analisi di “big data” da parte di enti pubblici incaricati di gestire le politiche sociali, come assicurazioni sociali, assistenza sociale, lavoro, istruzione. Inoltre, l’uso dei dati e le caratteristiche dell’algoritmo – che è stato adottato dal governo olandese per leggere e interpretare i dati sociali provenienti da molteplici database di politica sociale – hanno generato informazioni per altri scopi, in particolare la sicurezza pubblica e il ruolo della polizia di Stato nella prevenzione del crimine.

3. Trasformazione digitale nel settore delle assicurazioni sociali

L’Associazione Internazionale di Sicurezza Sociale (AISS: in inglese *International Social Security Association*, ISSA) è un’organizzazione non governativa che riunisce 318 istituzioni di sicurezza sociale di 159 Paesi.

Nel 2019 l’AISS ha pubblicato un Rapporto dedicato esclusivamente al tema della trasformazione digitale dell’economia e dei suoi impatti sul futuro delle politiche previdenziali²⁴. Il rapporto ha presentato informazioni impegnative sull’economia digitale, ma ha adottato un tono molto ottimistico per i percorsi di trasformazione digitale dei sistemi di sicurezza sociale.

L’AISS considera la rilevanza dei sistemi di sicurezza sociale da un punto di vista multidimensionale. Si tratta di una visione che converge con la prospettiva adottata dall’Organizzazione Inter-

²² Art. 8 - Diritto al rispetto della vita privata e familiare: (1) Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Non vi sarà alcuna interferenza da parte di un’autorità pubblica nell’esercizio di questo diritto, a meno che non sia conforme alla legge e sia necessaria in una società democratica nell’interesse della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza o del benessere economico del Paese, per la prevenzione di disordini o crimini, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

²³ S. Bekker, *Fundamental rights in digital welfare states*, cit.

²⁴ ISSA, *Social security for the digital age: addressing the new challenges and opportunities for social security systems*, 2019 (<https://www1.issa.int/digital-age>).

nazionale del Lavoro e che chiama “sicurezza sociale dinamica”²⁵.

Il rapporto rileva che nessuna trasformazione digitale è più importante per le politiche di sicurezza sociale di quelle che avvengono nel mondo del lavoro. In particolare, quelle derivanti dalle piattaforme digitali, che mettono in discussione le politiche di finanziamento, la copertura universale e le competenze lavorative. Per far fronte alle trasformazioni del lavoro mediate dalle piattaforme digitali, l’AISS ha raccomandato i principali cambiamenti da adottare per adattare l’offerta di servizi di sicurezza sociale al nuovo scenario.

1. Definire lo status giuridico dei lavoratori delle piattaforme digitali e armonizzare la legislazione sociale per ridurre le opportunità di violazione dei diritti fondamentali e l’accesso alla protezione sociale.

2. Offrire programmi di formazione, riqualificazione e aggiornamento professionale adeguati a uno scenario di crescente digitalizzazione e autonomizzazione delle modalità di lavoro.

3. Riformare i modelli di finanziamento e di copertura dei programmi sociali per adattarli alle nuove forme di lavoro, soprattutto per estendere le garanzie di copertura sanitaria e di sicurezza del reddito per questi lavoratori in contesti avversi.

4. Sviluppare politiche fiscali impegnate per la sostenibilità del sistema di sicurezza sociale, compresa la tassazione internazionale degli imprenditori digitali.

5. Trovare la via dell’equilibrio tra protezione della privacy e fornitura di servizi personalizzati.

6. Garantire che le istituzioni di sicurezza del reddito e i governi cooperino per assicurare la portabilità dei diritti e dei benefici, all’interno e tra i territori nazionali.

Secondo il rapporto dell’AISS, le tecnologie e la digitalizzazione dei moduli di lavoro possono avere un impatto positivo sulle amministrazioni della previdenza sociale, in quanto possono semplificare le procedure di registrazione e riscossione dei contributi, oltre a ridurre le frodi e gli errori. La formalizzazione di gruppi difficili da coprire potrebbe essere notevolmente facilitata.

Da questo punto di vista, la trasformazione digitale offre nuove opportunità per realizzare gli obiettivi ben noti degli enti previdenziali.

Nel suo ultimo rapporto annuale (2020/2021), l’AISS ha tracciato una mappa delle trasformazioni digitali guidate dal contesto pandemico innescato da Covid-19. Ha riunito più di 1.600 azioni intraprese da 206 Paesi e territori. Il rapporto mostra che la pandemia ha accelerato le trasformazioni digitali in tutte le istituzioni analizzate.

Nel rapporto pubblicato nell’agosto 2021, l’AISS ha riconosciuto che la transizione all’era umano-digitale si è accelerata durante la pandemia. Per gli istituti membri dell’AISS, la combinazione di competenze umane e tecnologie digitali non è più un’opzione, ma “un obbligo per le politiche e i programmi di sicurezza sociale”²⁶.

I servizi di previdenza sociale sono stati improvvisamente colpiti da un massiccio spostamento del mercato del lavoro, che si era già orientato verso il telelavoro. Questo movimento, riportato nel rapporto 2019, si è diffuso nei Paesi analizzati²⁷. La novità principale è che i servizi sociali sono stati gravemente

²⁵ La sicurezza sociale svolge un ruolo macroeconomico di stabilizzatore automatico, fornendo un reddito sostitutivo nei periodi di disoccupazione o inattività, sostenendo così il consumo quotidiano di beni e servizi da parte delle famiglie e, di conseguenza, l’attività economica locale e nazionale e l’occupazione. Sostenendo l’incontro tra domanda e offerta di lavoro e dotando i lavoratori delle competenze necessarie sul mercato del lavoro, aumenta le opportunità di occupazione, riduce la disoccupazione e facilita le transizioni economiche strutturali. Sostiene la partecipazione attiva delle persone al lavoro e alla comunità attraverso l’assistenza sanitaria preventiva e riabilitativa e la promozione di uno stile di vita sano. In questo modo si riduce la dipendenza a lungo termine, aumentando al contempo il reddito del programma e le entrate fiscali del governo. Sostiene le famiglie con bambini con prestazioni in denaro, offrendo un inizio migliore nella prima infanzia e fornendo sostegno nei momenti di vulnerabilità. Promuove l’uguaglianza di genere e migliora l’equilibrio tra lavoro e vita privata. Costruisce il capitale umano lungo tutto il corso della vita per migliorare e promuovere l’adattabilità, aumentando così la resilienza individuale nelle transizioni della vita, per sostenere l’unità familiare e per contribuire alla comunità. Insieme, queste funzioni definiscono una sicurezza sociale accessibile, economica, sostenibile e adeguata. Protegge le persone vulnerabili senza creare dipendenze eccessive, favorendo la resilienza. Tratta tutti con dignità e rispetto. Sulla base di queste premesse, l’AISS ha adottato il concetto di “sicurezza sociale dinamica” (*Ibid.*, p. 1-2).

²⁶ ISSA, “Annual Review 2020/2021”, p. 16 (<https://ww1.issa.int/publications/ar2021>).

²⁷ *Ibid.*, p. 16, p. 24.

colpiti, poiché la pandemia ha reso difficile, se non impossibile, il contatto personale con gli utenti dei servizi di sicurezza sociale. Il contatto attraverso i canali digitali ha quindi preso il sopravvento²⁸. I servizi di sicurezza sociale sono migrati verso formati alternativi, anche con l'aiuto dell'intelligenza artificiale e dei *big data*, in un'ottica generale di digitalizzazione e automazione dei processi²⁹.

Le informazioni disponibili nei Rapporti 2019 e 2021 evidenziano la forte attenzione dell'AISS al tema della trasformazione digitale nel settore della previdenza sociale. Tuttavia, in entrambi i casi la transizione è vista come positiva: secondo l'AISS, le istituzioni di sicurezza sociale hanno superato un importante test di resilienza, poiché hanno aumentato la loro capacità di servire più persone e più rapidamente. Non sarebbe esagerato concludere che, secondo l'AISS, gli istituti di previdenza sociale sono pronti per le prossime sfide dell'era digitale.

4. Trasformazione digitale nell'assistenza sanitaria

Il 3 maggio 2022 è stata approvata la risoluzione del Parlamento europeo (PE)³⁰, sullo stato attuale delle applicazioni dell'intelligenza artificiale (IA) in vari settori. Nella risoluzione si evidenzia che "entro il 2030 l'IA contribuirà con oltre 11 miliardi di euro all'economia globale" (§ 7).

I toni della proposta sono di grande preoccupazione. L'arretratezza dell'Unione europea in questo settore è considerata un problema molto serio: "solo otto delle 200 principali aziende digitali odierne hanno sede nell'UE" (§ 5). Tutto indica che l'UE sta perdendo terreno ed è lontana dal realizzare la sua aspirazione a diventare leader mondiale nel campo dell'IA (§ 119). Viene pertanto osservato che "la competizione globale per la leadership tecnologica è diventata una priorità nell'UE", insieme con l'avvertimento che "se l'UE non agirà rapidamente e con coraggio, finirà per dover seguire norme e standard fissati da altri e rischia di avere effetti dannosi sulla stabilità politica, la sicurezza sociale, le libertà individuali e la competitività economica" (§ 6); stante che "gli strumenti digitali stanno diventando sempre più un mezzo di manipolazione e abuso nelle mani di alcuni attori aziendali nonché di governi autocratici allo scopo di minare i sistemi politici democratici, portando così potenzialmente a uno scontro tra sistemi politici" (§ 4).

La risoluzione si focalizza sulle "Potenziali opportunità, rischi e ostacoli nell'uso dell'intelligenza artificiale", con riguardo a sei "casi di studio", nei settori: *a*) della salute, *b*) dell'ambiente (transizione ecologica), *c*) della politica esterna e di sicurezza, *d*) della competitività, *e*) del mercato del lavoro, *f*) della democrazia considerati sensibili per gli investimenti, la ricerca applicata e gli effetti a lungo termine sullo sviluppo sostenibile nell'Unione Europea. Tra le sei aree, due coinvolgono direttamente l'agenda della politica sociale: la salute e il mercato del lavoro.

In materia di mercato del lavoro, i risultati positivi integrano, in una certa misura, quanto riportato dall'AISS e discusso nel paragrafo precedente (n. 3). Nella risoluzione del PE si osserva che "l'adozione dell'IA, se combinata con le necessarie infrastrutture di supporto, istruzione e formazione, potrebbe aumentare la produttività del capitale e del lavoro, l'innovazione, la crescita sostenibile e la creazione di posti di lavoro" (§ 77). Si sottolinea che l'IA, se da un lato può sostituire "alcuni compiti, compresi quelli ripetitivi, pesanti, ad alta intensità di manodopera o pericolosi", dall'altro "potrebbe anche contribuire a migliorare le competenze, aumentare la qualità del lavoro e creare nuovi posti di lavoro con un valore aggiunto maggiore" (§ 78). Viene inoltre sottolineato che "l'applicazione dell'IA offre l'opportunità di promuovere un cambiamento culturale significativo all'interno delle organizzazioni, anche mediante una maggiore sicurezza sul posto di lavoro, un migliore equilibrio tra attività

²⁸ *Ibid.*, p. 16.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ PE, "L'intelligenza artificiale in un'era digitale", Risoluzione del Parlamento europeo del 3 maggio 2022, P9_TA (2022) 0140 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0140_IT.pdf). La risoluzione si basa su una serie di documenti di lavoro, nonché sulla relazione finale (Report 5.4.2022 on artificial intelligence in a digital age (2020/ della 2266(INI)) Commissione speciale "sull'intelligenza artificiale in un'era digitale" (AIDA) del PE.

professionale e vita privata, e garantire ai dipendenti [...] opportunità di formazione e un orientamento più efficaci”, mentre “le applicazioni di IA che potenziano l’essere umano potrebbero anche creare nuove opportunità di lavoro, in particolare per coloro che, a causa di limitazioni come disabilità o condizioni di vita, sono stati fino ad oggi vincolati allo svolgimento di lavori meno qualificati” (§ 79).

Nel campo della salute (§§ 21-36), la risoluzione evidenzia che le applicazioni dell’IA saranno decisive per il futuro dell’assistenza sanitaria e della farmacologia. Anche qui viene riconosciuto il ruolo chiave della pandemia da Covid-19. La lotta contro il Covid ha accelerato la ricerca e l’uso di nuove tecnologie, comprese le applicazioni di intelligenza artificiale, nel tentativo di migliorare l’individuazione dei casi e ha rafforzato la necessità che l’industria e la ricerca finanziata con fondi pubblici utilizzino l’intelligenza artificiale per migliorare il monitoraggio e la modellizzazione della diffusione di future pandemie (§ 26).

Sempre secondo la risoluzione del Parlamento europeo, l’applicazione più efficiente dell’IA nel settore sanitario dipende principalmente da una grande quantità di dati personali, dalla condivisione dei dati, dall’accessibilità e dall’interoperabilità dei dati (§ 30). Se queste condizioni sono soddisfatte, le applicazioni dell’IA nella politica sanitaria possono migliorare la collaborazione tra più parti interessate nei sistemi sanitari. L’accesso a *set* di dati sanitari strutturati aumenterà la capacità degli operatori sanitari di comprendere meglio i modelli e i sintomi dei pazienti e degli individui sani. Sul presupposto che l’assistenza sanitaria si basi su dati abbondanti e affidabili, l’IA migliorerà la capacità di rilevare malattie e anomalie in modo più precoce e preciso grazie al riconoscimento dei modelli e all’elaborazione delle immagini in tempo reale (§ 25). Può anche accelerare lo sviluppo di nuovi farmaci, trattamenti e vaccini a costi inferiori e può aiutare a prevedere con maggiore precisione gli esiti e le risposte ai trattamenti se si basa su dati di alta qualità. Può adattare i trattamenti e lo sviluppo dei farmaci alle esigenze specifiche dei pazienti (§ 24). Può anche aiutare a monitorare lo stato di salute di una persona, a raccogliere dati che possono essere utilizzati per la diagnosi precoce e a incoraggiare comportamenti sani (§ 26). Tutto ciò può supportare i sistemi sanitari e contribuire ad alleggerire il personale medico-sanitario da compiti di routine, per affrontare le sfide poste in particolare dal rapido invecchiamento della popolazione dell’Unione Europea (§ 27).

A fronte di questi aspetti positivi, la risoluzione del PE pone l’esigenza di una regolamentazione uniforme al livello europeo: Quadro giuridico per l’IA (§§ 130-146).

5. Errori, uso improprio dell’interesse pubblico e violazioni dei diritti umani

Uno degli studi più completi e aggiornati in tema di *Digital Welfare State* è quello preparato da Philip Alston, professore della New York University School of Law, in qualità di relatore speciale delle Nazioni Unite su “Povertà estrema e diritti umani” e presentato all’Assemblea delle Nazioni Unite nell’ottobre 2019³¹.

Il rapporto si basa sulle indagini che il relatore e il suo team di collaboratori hanno condotto nell’ambito dei programmi sociali negli Stati Uniti, nel 2017, e nel Regno Unito, nel 2018. Nel preparare il rapporto per le Nazioni Unite, Alston ha intervistato rappresentanti di diversi gruppi per i diritti digitali, accademici, ed esponenti di organizzazioni e centri di ricerca, come il *Digital Freedom Fund* con sede a Berlino³², il *Center for Information Technology Policy* dell’Università di Princeton³³. Inoltre, ha ricevuto contributi da 60 istituzioni di 34 Paesi³⁴. Il risultato lo ha portato a chiamare il fenomeno osservato “stato sociale digitale” (*digital welfare state*).

³¹ Ph. Alston, *Digital welfare states and human rights*, Report n. A/74/48037, 11/10/2019 (disponibile in rete).

³² v. <https://digitalfreedomfund.org/>.

³³ v. <https://citp.princeton.edu/>.

³⁴ Americhe: Stati Uniti, Argentina, Brasile, Cile, Messico, El Salvador, Guatemala, Nicaragua. Europa: Austria, Germania, Italia, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Svizzera, Regno Unito, Grecia, Croazia. AFRICA: Senegal, Sudafrica, Egitto. Asia: Azerbaijan, India, Kazakistan, Federazione Russa, Estonia, Libano, Oman, Pakistan, Qatar. Oceania: Australia, Nuova Zelanda, Filippine.

Nei Paesi esaminati, i sistemi di protezione sociale, compresa la previdenza sociale, è stato osservato un impiego notevole di tecnologie digitali, utilizzate per automatizzare, prevedere, identificare, individuare, monitorare, rilevare, colpire e anche punire³⁵. Secondo il Rapporto Alston, questo processo di digitalizzazione dei servizi sociali è stato definito “trasformazione digitale”. Tuttavia, questo termine neutro non dovrebbe essere usato, perché oscura la natura rivoluzionaria e politicamente motivata di molte delle innovazioni adottate.

A differenza dei rapporti presentati da altri organismi internazionali citati in precedenza (Banca Mondiale, AISS, Parlamento europeo), e in una certa misura convergenti con le conclusioni giudiziarie del caso SyRI, in questo rapporto delle Nazioni Unite prevale un tono di avvertimento sulla violazione dei diritti umani.

Di seguito si descrivono i principali risultati emersi dal Rapporto Alston.

1. Registrazione biometrica e identità digitale complessa. L'identità digitale è un tema importante per l'attuazione di politiche sociali personalizzate. È forse l'argomento più ricorrente in letteratura, perché molte azioni possono essere eseguite dall'identità digitale. Il Rapporto Alston rileva che il più grande sistema di identificazione biometrica al mondo è l'Aadhaar indiano³⁶. Si tratta di un numero di identificazione unico di 12 cifre rilasciato ai residenti indiani. Il codice contiene informazioni demografiche e biometriche, tra cui una scansione dell'iride, una fotografia e le impronte digitali. Il sistema è utilizzato per confermare l'identità dei beneficiari di prestazioni sociali e assistenziali ed è obbligatorio per accedere ai diritti sociali³⁷. È stato introdotto per la prima volta nel 2009 e ora copre più di 1,2 miliardi di persone.

Il Rapporto Alston riferisce che nel 2018 la Corte Suprema dell'India – in una decisione storica di 1.448 pagine – ha confermato la costituzionalità del sistema Aadhaar, anche se con alcune riserve. La Corte sembra aver considerato l'uso della tecnologia di identificazione biometrica in un contesto più ampio e come mezzo appropriato per fornire prestazioni sociali. È stata considerata legittima, proporzionata e persino inevitabile. In uno Stato con politiche sociali, l'obiettivo di Aadhaar è garantire che i benefici raggiungano il beneficiario previsto. Pertanto, la misura è stata considerata “naturalmente un obiettivo statale legittimo”³⁸. Nel soppesare il conflitto tra il diritto alla sicurezza sociale e il diritto alla privacy, la Corte ha ritenuto che la registrazione dei dati biometrici rappresentasse un intervento “minimo” nel diritto alla privacy³⁹, arrivando a definire l'Aadhaar come “uno strumento vitale per garantire il buon governo in uno Stato sociale”⁴⁰.

2. Valutazione dell'idoneità attraverso sistemi decisionali automatizzati. Il rapporto rileva che nei Paesi presi in esame i programmi automatizzati sono sempre più utilizzati per valutare e decidere l'ammissibilità alle prestazioni e ai servizi sociali. Di conseguenza, il calcolo e il pagamento delle prestazioni avvengono sempre più spesso attraverso le tecnologie digitali, senza il coinvolgimento di funzionari o esseri umani. Sebbene questi sistemi offrano molti vantaggi potenziali, il relatore ha anche ricevuto informazioni su importanti casi di errori e guasti tecnologici che hanno causato molti problemi a un gran numero di beneficiari.

Tra i casi di più alto profilo, il Rapporto Alston menziona il “Robodebt” fiasco in Australia, il “Real Time Information system” nel Regno Unito e il “Social Assistance Management System” in Canada⁴¹.

³⁵ Ph. Alston e Ch. van Veen, *How Britain's welfare state has been taken over by shadowy tech consultants*, in *The Guardian*, 27/06/2019.

³⁶ Il numero Aadhaar è un numero casuale di 12 cifre rilasciato dall'UIDAI ('Autorità') ai residenti in India. Qualsiasi persona, indipendentemente dall'età e dal sesso, residente in India, può registrarsi volontariamente per ottenere il numero Aadhaar. Chi desidera iscriversi deve fornire un minimo di informazioni demografiche e biometriche durante il processo di iscrizione, che è completamente gratuito. Un individuo deve iscriversi ad Aadhaar una sola volta e dopo la de-duplicazione sarà generato un solo Aadhaar, poiché l'unicità è ottenuta attraverso il processo di de-duplicazione demografica e biometrica (<https://uidai.gov.in/en/>).

³⁷ Centre for Communication Governance at National Law University Delhi (disponibile in rete).

³⁸ Corte Suprema dell'India, *Writ Petition (Civil) N° 494*, 2012, p. 341.

³⁹ *Ibid.*, p. 377.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 553.

⁴¹ Ph. Alston, *Digital welfare states and human rights*, cit., p. 8

“Robodebt” è la sigla per un’iniziativa avviata nel 2016 dal governo australiano volta a recuperare “pagamenti in eccesso” – presuntivamente accertati con procedure informatiche di incrocio dati – effettuati, dal 2010, a favore di percettori di benefici della sicurezza sociale, con richiesta notificata ai soggetti interessati di restituzione delle (pretese) somme dovute. Nel novembre del 2019, alcuni degli interessati hanno promosso in veste rappresentativa contro il governo azione legale (*class action*). Nel giorno fissato per la prima udienza dibattimentale (novembre 2020) veniva raggiunto tra le parti un accordo per un importo di 1,2 miliardi di dollari a carico dello Stato, per la restituzione agli interessati delle somme pagate indebitamente, oltre all’ammontare dei debiti cancellati (per somme indebitamente conteggiate), nonché a titolo di risarcimento⁴².

Le riforme del *welfare* britannico hanno unito più prestazioni in un unico pagamento mensile per i beneficiari del “credito universale” (*universal credit*), il cui valore fluttua in base ai guadagni del richiedente dichiarati all’autorità competente (HM Revenue and Customs, HMRC). Il diritto di lavoratori dipendenti e pensionati agli sgravi fiscali è registrato sul sito “Pay as You Earn Real Time Information” (PAYE RTI)⁴³.

L’introduzione di PAYE RTI nell’aprile 2013 ha comportato la revisione della dichiarazione dei redditi da lavoro dipendente e pensionistici, imponendo a tutti i datori di lavoro ed enti pensionistici del Regno Unito di comunicare al HMRC al momento i dati relativi alle trattenute fiscali effettuate sui pagamenti dei propri dipendenti e pensionati. Il dataset raccoglie le informazioni necessarie e le invia all’HMRC tramite il portale digitale. Secondo molti rapporti, si tratta della più grande modifica al sistema PAYE dalla sua introduzione nel 1944. Il PAYE RTI consente all’HMRC di trasmettere i dati al Dipartimento per il Lavoro e le Pensioni e per l’amministrazione dei pagamenti del credito universale. I dati RTI vengono utilizzati per supportare l’amministrazione di questi servizi e per contribuire a eliminare frodi ed errori nel sistema previdenziale.

Il sistema distribuisce i dati sulle retribuzioni a circa 40 altri sistemi informativi statali, ma non essendo un sistema ben integrato ha portato a molti problemi e critiche. I problemi principali sono stati la duplicazione delle voci e l’assegnazione di codici fiscali errati alle persone fisiche.

In Canada, nel 2015, un *audit* ha rilevato che il Social Assistent Management System (SAMS), il sistema informatico di pagamento delle prestazioni della provincia dell’Ontario, continuava a commettere milioni di errori. Questo sistema ha generato un totale di 140 milioni di dollari di errori nel calcolo delle prestazioni, di cui 89 milioni di pagamenti in eccesso e 51 milioni di pagamenti in difetto. Queste cifre si sono rivelate molto più alte di quanto ammesso dal governo. L’*audit* ha rivelato che il sistema presentava 771 gravi difetti e ha criticato il governo per essersi affrettato a implementarlo nel 2014 pur sapendo di questi problemi. Alla data dell’*audit*, il governo ha speso 290 milioni di dollari per il SAMS, con un superamento del budget di 90 milioni di dollari⁴⁴.

Questi sono alcuni dei problemi principali che si riscontrano praticamente in tutti i modelli di trasformazione digitale in corso. Il Rapporto Alston sottolinea i danni e le violazioni dei diritti umani che derivano da questi errori nella gestione delle informazioni riguardanti dati sulla percezione di redditi da lavoro, pensionistici o assistenziali. Inoltre, in relazione al fatto che carte di pagamento elettroniche vengono sempre più rilasciate ai beneficiari dell’assistenza sociale, il Rapporto sottolinea i rischi derivanti dalla esternalizzazione di questi servizi assistenziali a società finanziarie private, alle quali viene affidata la gestione di tali servizi e relativi pagamenti, mediante tali strumenti che comportano costi di esercizio che gravano sui beneficiari dei servizi, oltre a rischi per la privacy e il trattamento di dati personali dei titolari della carta, che potrebbero essere utilizzati a scopo di

⁴² Per maggiori dettagli : <https://theconversation.com/robodebt-was-a-fiasco-with-a-cost-we-have-yet-to-fully-appreciate-150169>.

⁴³ PAYE RTI è il dataset dell’HMRC che consente ad aziende ed enti di segnalare, in tempo reale, i pagamenti effettuati a dipendenti e titolari di pensioni. RTI è il *reporting* in tempo reale e HMRC è il dipartimento governativo responsabile della riscossione delle imposte, dell’erogazione di alcune forme di sostegno statale e della regolamentazione di questioni quali il salario minimo nazionale e l’emissione di numeri di assicurazione nazionale.

⁴⁴ Per maggiori dettagli: <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-auditor-report-1.3347035>.

monitoraggio e sorveglianza⁴⁵.

3. Prevenzione e classificazione individuale. Lo stato sociale digitale offre infinite possibilità di portare la sorveglianza a livelli nuovi e problematici. Il caso più importante è quello SyRI in Olanda, descritto in precedenza. Tuttavia, il caso SyRI è solo un esempio di una pratica che si sta diffondendo. I governi partono dalle informazioni disponibili nelle aree specializzate del lavoro, dell'istruzione, della sanità, della previdenza sociale, delle finanze e di altri database sociali, fiscali e di polizia. Da qui, aprono i dati che prima erano preclusi alle agenzie specializzate sul campo, li integrano con altri database e iniziano a monitorare tutti i dati in modo sistematico, da più domini sociali. In questo modo è possibile classificare e attribuire un punteggio alle persone in base al comportamento a rischio che viene loro attribuito. Oltre a cercare di prevenire frodi e crimini, uno degli obiettivi di queste misure è stata anche la protezione dei bambini, come si è visto nel caso degli Stati Uniti⁴⁶, della Nuova Zelanda⁴⁷, del Regno Unito⁴⁸ e della Danimarca⁴⁹.

I governi hanno applicato queste tecniche anche per determinare i sussidi di disoccupazione. In Polonia, tale schema è stato ritenuto incostituzionale⁵⁰, ma in Austria un sistema basato su algoritmi continua a classificare i disoccupati in cerca di lavoro per determinare il sostegno che riceveranno dai centri per l'impiego governativi⁵¹. In Francia la questione è arrivata al Consiglio Costituzionale⁵², a causa del *Parcoursup*⁵³, un programma informatico adottato nella selezione di 812.000 candidati per i posti vacanti nelle università. È prevalsa l'idea che il processo di selezione possa essere basato su una selezione algoritmica, purché non sia l'unico modo di selezionare.

Molte rilevanti questioni legali sorgono quando lo Stato cerca di determinare i diritti di un individuo sulla base di classifiche derivate da previsioni del comportamento basate sul comportamento osservato in un gruppo di popolazione⁵⁴. Tuttavia, diventano rilevanti anche le questioni tecniche, poiché il funzionamento delle tecnologie e il modo in cui viene elaborato un particolare punteggio o una classifica di individui sono spesso segreti.

4. Comunicazione digitale tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Questa innovazione diffusa corrisponde al c.d. "self-service digitale", che implica che sia il cittadino stesso a farsi fornitore e gestore di dati e informazioni nell'interazione con soggetti pubblici o privati per ottenerne i servizi. Nel caso dell'Australia⁵⁵, alle persone in cerca di lavoro, richiedenti o che già ricevono un sussidio di disoccupazione, si chiede di interagire con un pannello digitale (*digital dashboard*), dove inserire obbligatoriamente una serie di dati e informazioni rilevanti affinché il sistema di profilazione ("Targeted Compliance Framework", TCF) possa verificarne la conformità. Il mancato inserimento di

⁴⁵ Ph. Alston, *Digital welfare states and human rights*, cit., pp. 7-8.

⁴⁶ V. Eubanks, *Automating inequality: how high-tech tools profile police and punish the poor*, New York, 2017; A. Chouldechova et al., *A case study of algorithm-assisted decision making in child maltreatment hotline screening decisions*, in *Proceedings of Machine Learning Research*, 8/2018.

⁴⁷ P. Gillingham, *Predictive risk modelling to prevent child maltreatment: insights and implications from Aotearoa, New Zealand*, in *Journal of Public Child Welfare*, 11/2017, p. 150.

⁴⁸ N. McIntyre, D. Pegg, *Councils use 377,000 people's data in efforts to predict child abuse*, in *The Guardian*, 16/09/2018 (<https://www.theguardian.com/society/2018/sep/16/councils-use-377000-peoples-data-in-efforts-to-predict-child-abuse>).

⁴⁹ <https://foreignpolicy.com/2018/12/25/the-welfare-state-is-committing-suicide-by-artificial-intelligence>

⁵⁰ Secondo il rapporto annuale della dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, in Polonia il Commissario polacco per i diritti umani ha chiesto al Tribunale costituzionale di valutare la costituzionalità di un sistema decisionale automatizzato utilizzato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per tracciare il profilo dei disoccupati. La decisione della Corte chiarisce che tale profilazione deve essere regolata per legge e non sulla base di un provvedimento ministeriale (FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2019*, p.161).

⁵¹ Ph. Alston, *Digital welfare states and human rights*, cit., p. 9 (riferimenti ivi).

⁵² Francia, *Conseil Constitutionnel*, sentenza n. 2020-834 QPC, 3704/2020 (<https://bitl.co/C1UQ>).

⁵³ Il sito ufficiale di *Parcoursup* riporta che gli studenti delle scuole superiori o delle università che desiderano iscriversi al primo anno di istruzione superiore devono preparare un dossier e comunicare i loro desideri a *Parcoursup*. Vengono offerti più di 19.500 corsi di istruzione superiore (<https://www.parcoursup.fr>).

⁵⁴ Per maggiori dettagli: Queensland University, Centre for Policy Futures, 27 June 2019, "Submission to UN digital technology, social protection and human rights" (https://policy-futures.centre.uq.edu.au/files/4239/UQCPFHenman_submission_UNSpecialRapporteur.pdf)

⁵⁵ Ph. Alston, *Digital welfare states and human rights*, cit., p. 10.

tali dati e informazioni o la loro insufficienza può portare automaticamente, senza il coinvolgimento di un decisore umano, alla sospensione dei pagamenti o all'imposizione di sanzioni pecuniarie. Va da sé che problemi di mancanza di collegamento a Internet e di alfabetizzazione digitale, nonché di rigidità di un sistema automatizzato, che non tiene conto delle situazioni della vita reale, incidono sulla possibilità di avanzare richieste o di ottenere benefici.

6. Conclusioni

Sembra che nessun sistema di sicurezza sociale di una democrazia sarà in grado di resistere al fascino delle trasformazioni digitali. È fermamente accettato che il capitalismo è entrato nella sua fase digitale e che è dovere dello Stato fornire alla società servizi corrispondenti alle mutevoli forme di comunicazione e di decisione mediate dalla tecnologia. Questo pensiero è alla base dell'agenda sociale.

Il presente contributo ha cercato di analizzare la letteratura e i rapporti tecnici recenti sul tema del *Welfare State* digitale. La ricerca si è concentrata sul tracciare le caratteristiche e le tendenze della trasformazione digitale nel campo dei diritti sociali, delle politiche e dei programmi che compongono il complesso sistema dei diritti, delle istituzioni, delle agenzie e dei programmi sociali. Si possono osservare due posizioni: una linea di azioni e discorsi chiaramente a favore dell'accelerazione digitale in questo campo e un'altra che critica chiaramente le conseguenze dell'accelerazione di questo modello.

La linea favorevole sottolinea che le trasformazioni digitali dello Stato sociale, così come stanno avvenendo, portano più vantaggi che svantaggi. Si tratta, però, di un approccio insensibile ai diritti umani e costituzionali la cui unica preoccupazione è l'efficienza dei processi e l'ottimizzazione dei risultati. La linea di cautela, invece, enfatizzagli enormi costi che l'attuale modello comporta per i regimi democratici e per i diritti umani.

Il sostegno della Banca Mondiale alla trasformazione digitale dei sistemi di pagamento sociale ne evidenzia i vantaggi. I sistemi di pagamento digitalizzati richiedono infrastrutture e alfabetizzazione digitale, ma offrono costi operativi inferiori, una più rapida generazione di informazioni, più trasparenza, più sicurezza e, in ultima analisi, una maggiore inclusione finanziaria e livelli più elevati di *empowerment* economico per le donne. Tutti questi elementi sono essenziali per promuovere lo sviluppo delle economie a basso reddito.

L'Associazione Internazionale di Sicurezza Sociale (AISS) sottolinea che la trasformazione digitale nel campo delle assicurazioni sociali è inevitabile perché queste sono sottoposte alla pressione delle trasformazioni tecnologiche nel mondo del lavoro. C'è una grande sfida nel finanziamento delle politiche, nella copertura universale, nella qualificazione e nel riposizionamento nel mercato del lavoro. La legge sulla sicurezza sociale deve essere riformata per definire correttamente lo *status* giuridico dei lavoratori delle piattaforme digitali. Le disposizioni in materia di sicurezza sociale devono prevedere la formazione, la riqualificazione e la riconversione professionale adeguate al nuovo contesto. La legislazione fiscale e di finanza pubblica deve fornire soluzioni per garantire la sostenibilità finanziaria delle assicurazioni sociali.

In un certo senso, sia la Banca Mondiale che l'AISS indicano delle opportunità, a condizione che vengano superate alcune avversità diagnosticate. Sostengono che i social network, le videoconferenze, i telefoni cellulari e l'Internet of Things (IoT) possono facilitare l'assistenza alle persone, soprattutto a quelle con opportunità limitate, a causa di disabilità, ubicazione o pregiudizi culturali.

Il Parlamento europeo, pur presentando molte soluzioni favorevoli e compatibili con la posizione della Banca Mondiale e dell'ASI, assume una posizione cauta. Riporta molte preoccupazioni non identificate nella sua posizione, sia in relazione allo sviluppo economico che allo sviluppo sociale e democratico dell'Unione Europea. Per il Parlamento europeo, nel campo della salute, le applicazioni dell'IA saranno decisive per il futuro delle cure e della farmacologia. Tuttavia, la trasformazione digitale dell'assistenza sanitaria dipende principalmente da una grande quantità di dati personali, dal loro scambio, dalla loro accessibilità e interoperabilità. La linea di cautela viene approfondita nel rapporto

delle Nazioni Unite. L'analisi si concentra sulle violazioni dei diritti umani causate dalla trasformazione digitale.

Nel complesso, possiamo concludere che le violazioni e i rischi associati alla trasformazione digitale del *Welfare State* derivano da un'articolazione complessa e dinamica che si verifica in sei momenti, ma non è completa in tutte le democrazie:

- (1) accumulo digitale di dati, forniti sia dagli utenti che dalla burocrazia statale;
- (2) la promozione dell'interazione "fai da te" tra gli utenti dei servizi sociali e i dispositivi tecnologici;
- (3) l'integrazione di molteplici database sociali provenienti da più aree, istituzioni e programmi;
- (4) condivisione di informazioni pubbliche con aziende private;
- (5) classificazione algoritmica di persone e diritti basata su informazioni raccolte in più database;
- (6) l'erogazione di prestazioni e servizi senza interazione umana, regolati da valutazioni generate da meccanismi decisionali automatizzati.

Lo Stato Sociale Digitale si sforza di personalizzare i servizi sulla base di identità digitali complesse e dell'interpretazione dinamica delle informazioni disponibili nei database dei programmi sociali. Produce informazioni digitali, interpretazione, classificazione e riclassificazione dei cittadini e dei diritti in base alle norme e ai livelli di rischio assegnati agli individui in base ai modelli comportamentali dei gruppi di appartenenza.

È un'innovazione creata per ridurre i costi operativi dell'estensione dei servizi, indurre comportamenti efficienti e punire le deviazioni. È importante notare che il *Welfare State* Digitale non esiste senza la *partnership* con aziende private globali, che forniscono la tecnologia più avanzata per realizzare gli obiettivi digitali dello Stato Sociale.

È urgente ideare procedure e meccanismi per garantire un equilibrio tra il diritto umano alla protezione sociale e l'efficienza operativa dello Stato, così come tra democrazia e autorità digitale. In effetti, questa potrebbe essere la settima tappa di questo movimento irreversibile dello Stato Sociale Digitale. Senza di essa, la conseguenza sarà il riemergere di un Leviatano digitale, un vecchio incubo per la cultura liberale e democratica dell'Occidente, una combinazione tra una violenta agenzia interventista nella vita privata degli individui e un fornitore di beni sociali che giustificano precariamente la sua esistenza autoritaria.

Abstract

Negli ultimi anni la digitalizzazione dei servizi sociali è stata promossa sia dalle organizzazioni internazionali che dai governi democratici e, durante la pandemia di Covid-19, questa tendenza è aumentata rapidamente al punto da creare, in meno di due anni, un nuovo mondo per i servizi sociali. In questo contributo si passa in rassegna la letteratura rilevante più recente, le produzioni tecniche e la giurisprudenza sul tema del Welfare State Digitale.

Parole chiave: welfare state digitale, giurisprudenza, digitalizzazione dei servizi sociali

*

In recent years, the digitalisation of social services has been promoted by both international organisations and democratic governments and, during the Covid-19 pandemic, this trend has rapidly increased to the point where, in less than two years, a new world for social services has been created. This contribution reviews the most recent relevant literature, technical productions and case law on the topic of the Digital Welfare State.

Keywords: digital welfare state, case law, digitisation of social services