Madia D'Onghia

Intelligenza artificiale e decisione amministrativa nel diritto della sicurezza sociale*

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'IA nella trasformazione dei sistemi di sicurezza sociale: opportunità e criticità. 3. I rischi dell'algoritmizzazione della protezione sociale. Opacità della decisione amministrativa. 4. *Segue*. *Bias* e discriminazioni indirette. 5. *Segue*. Esclusione digitale e nuove vulnerabilità sociali. 6. Il quadro delle garanzie costituzionali ed europee. 7. *Segue*. L'AI Act e i sistemi di IA ad alto rischio nel settore del *welfare*. 8. *Segue*. La supervisione umana quale garanzia dell'esercizio del potere amministrativo. 9. La tutela giurisdizionale e il sindacato giudiziale sulle decisioni algoritmiche. 10. Conclusioni.

1. *Introduzione*

L'impiego dell'intelligenza artificiale (d'ora in poi IA) nei sistemi di sicurezza sociale costituisce una delle più significative trasformazioni che stanno interessando il *welfare* contemporaneo. La progressiva digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche e l'utilizzo crescente di sistemi algoritmici per la gestione delle prestazioni previdenziali e assistenziali stanno infatti modificando profondamente le modalità attraverso le quali le prestazioni sociali vengono riconosciute, erogate, controllate e, talvolta, revocate[1].

* Il saggio prende spunto dalla Relazione, ampiamente rivista e integrata, tenuta alla Scuola Superiore di Magistratura, a Roma, il 22 aprile 2026, su "Sicurezza sociale e Intelligenza artificiale", nell'ambito del corso di formazione su "Le sfide dell'intelligenza artificiale al diritto, tra neopositivistica fiducia nella tecnica e rimeditazione delle categorie giuridiche".

[1] Cfr. Campedelli, Vesan, Welfare *digitalizzato,* welfare *digitale e i nuovi rischi sociali digitali: una prospettiva critica*, in *Pol. Soc.*, 2023, 2, p. 169 ss.

L'incidenza dell'IA sul diritto della sicurezza sociale può essere osservata da prospettive differenti. Il presente contributo si concentra sull'impiego dei sistemi algoritmici nei procedimenti amministrativi destinati al riconoscimento e alla gestione delle prestazioni previdenziali e assistenziali[2], vale a dire sul modo in cui l'IA incide sull'attuazione dei diritti sociali e sul rapporto tra il titolare del diritto alla prestazione e l'ente gestore della funzione di sicurezza sociale (l'Inps, in particolare).

È in questo ambito che l'IA manifesta oggi il proprio impatto più immediato e tangibile e, dunque, occorre interrogarsi sulle modalità attraverso cui tale funzione possa continuare a essere esercitata senza generare tensioni con i diritti fondamentali[3]. Quando l'IA interviene nell'accertamento dei requisiti per l'accesso a prestazioni previdenziali o assistenziali, essa modifica le modalità attraverso cui il potere pubblico viene concretamente esercitato nei confronti dei cittadini; da qui la necessità di verificare la persistente conformità dell'esercizio algoritmico del potere ai principi costituzionali di legalità, imparzialità, trasparenza e tutela effettiva dei diritti fondamentali.

La sicurezza sociale rappresenta uno degli ambiti essenziali attraverso cui gli ordinamenti democratici perseguono finalità di solidarietà, inclusione e uguaglianza sostanziale e, dunque, il riconoscimento di prestazioni previdenziali e assistenziali incide sulla concreta attuazione del principio personalista e sulla garanzia di condizioni di vita dignitose per individui e gruppi sociali esposti a situazioni di vulnerabilità. Anche il recente magistero sociale della Chiesa, la prima Enciclica di papa Leone XIV, pur collocandosi su un piano differente rispetto alla riflessione strettamente giuridica, ha evidenziato come l'IA ponga, prima ancora che questioni tecnologiche, interrogativi concernenti la centralità della persona[4].

La riflessione qui condotta intende dimostrare che l'impiego dell'IA nei sistemi di *welfare*, senza imporre una revisione dei fondamenti del diritto

[2] Invero, l'incidenza dell'IA sul diritto della sicurezza sociale può essere osservata da prospettive differenti; in tema sia consentito rinviare a D'Onghia, *Intelligenza artificiale, Regolamento UE 2024/1689 e diritti previdenziali*, in *federalismi.it*, 2025, 33, p. 389 ss.

[3] Cfr. Peluso, *Diritti fondamentali, rischio, autoreferenzialità, obblighi datoriali (incerti) nell'*AI Act, in *federalismi.it*, 2025, 14, p. 237 ss.

[4] Leone XIV, *Lettera enciclica* Magnifica Humanitas *sulla custodia della persona umana nel tempo dell'intelligenza artificiale*, 15 maggio 2026, spec. cap. 3, ove il Pontefice richiama la necessità di preservare la dignità della persona all'interno della nuova rivoluzione tecnologica. L'enciclica è stata già oggetto di alcune riflessioni nell'ottica giuslavoristica; cfr. i vari contributi su *Primi appunti sull'enciclica "*Magnifica humanitas*" di papa Leone XIV*, in *LDE*, 2026, n. 2.

della sicurezza sociale, richiede una rilettura delle categorie attraverso cui il diritto disciplina l'esercizio del potere amministrativo quando esso incide sull'attuazione dei diritti sociali. Lungo questa direttrice, efficienza amministrativa e tutela dei diritti fondamentali non costituiscono valori antagonisti, ma esigenze che l'ordinamento è chiamato a ricomporre attraverso un sistema di garanzie coerente con i principi dello Stato costituzionale.

L'interrogativo centrale diviene allora quello relativo alle condizioni giuridiche che consentono di utilizzare strumenti algoritmici senza alterare la funzione costituzionale della sicurezza sociale. Trasparenza algoritmica, spiegabilità della decisione, supervisione umana e piena sindacabilità giurisdizionale costituiscono gli strumenti attraverso cui i principi costituzionali di legalità, imparzialità e tutela effettiva devono continuare a operare nell'era dell'automazione decisionale.

2. *L'IA nella trasformazione dei sistemi di sicurezza sociale: opportunità e criticità*

I sistemi algoritmici risultano ormai impiegati in molteplici fasi del procedimento amministrativo previdenziale e assistenziale. Essi sono utilizzati per supportare la valutazione dei requisiti di accesso alle prestazioni, per gestire l'enorme mole di dati relativa alle domande di pensionamento, per l'individuazione di anomalie nei controlli antifrode e per la profilazione dei beneficiari. Analogamente, l'interazione con gli utenti viene sempre più frequentemente affidata a *chatbot* avanzati[5] e a interfacce linguistiche intelligenti, in grado di gestire una parte significativa delle richieste di assistenza e informazione.

Con riferimento specifico al versante del *front-office*, il sistema denominato *MasterBot* generalista dell'Inps gestisce attualmente circa 75.000 interazioni mensili, mentre *chatbot* specializzati – come quello dedicato all'assegno unico – forniscono risposte su prestazioni specifiche. Il sistema *multibot* ha consentito di ridurre di circa il 30% i contatti gestiti da operatori umani. Anche lo smistamento automatizzato delle richieste ha prodotto risultati

[5] L'esperienza italiana dell'Inps con il *chatbot* "INPS Risponde" fornisce risposte immediate su pratiche. Cfr. Inps, *Relazione Annuale 2024*, p. 11 ss. Da ultimo si veda anche il *XXV Rapporto annuale*, luglio 2026, spec. pp. 366-369 (*Portale Inps - XXV Rapporto annuale*).

significativi: nel solo 2024, il sistema ha processato oltre 148.000 richieste, con un risparmio mensile di oltre 3.000 ore di lavoro manuale[6].

I dati evidenziano, quindi, che i benefici dell'utilizzo dell'IA nel sistema previdenziale possono essere molteplici e non vanno sottovalutati. La maggiore capacità computazionale di analisi dei dati può contribuire a decisioni più informate, riducendo errori umani e migliorando la capacità predittiva delle amministrazioni, oltre al fatto che l'ottimizzazione dei processi consente una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche, con ricadute positive sulla sostenibilità del sistema[7]. Non solo. La riduzione dei tempi procedimentali e la capacità di uniformare il trattamento di situazioni analoghe costituiscono un'importante opportunità per dare effettività anche al principio costituzionale di buon andamento, inserendosi nel solco del principio di cui all'art. 97 della Costituzione. Nel settore previdenziale, una più rapida definizione dei procedimenti amministrativi può tradursi in una più tempestiva soddisfazione di bisogni essenziali della persona, con effetti positivi sulla concreta fruizione dei diritti sociali.

Peraltro, per governare in modo efficace l'evoluzione tecnologica, l'Inps ha progressivamente elaborato anche un modello organizzativo di *governance* dell'IA: dapprima con la Direttiva n. 8 del 2024, che ha adottato le Linee guida per l'implementazione dei sistemi di IA con un approccio dichiaratamente etico e responsabile; successivamente, con la Determinazione n. 141 del 2025, che ha istituito un sistema articolato di responsabilità e competenze professionali, allineato al Piano Strategico ICT 2025-2027[8]. L'Istituto ha altresì predisposto meccanismi di *audit*, monitoraggio dei *bias*, controllo della qualità dei dati e informative trasparenti.

[6] Cfr. D'Angelo, Romano, *Gli algoritmi impiegati nella funzione previdenziale*, in Macchia (a cura di), *Il presente dell'amministrazione algoritmica. Una ricerca sul campo*, Giappichelli, 2026, p. 115 ss. Per una prima rassegna di alcune esperienze di utilizzo di IA nelle pubbliche amministrazioni italiane, cfr. anche Chiti, Marchetti, Rangone, *L'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni italiane: prove generali*, in Pajno, Donati, Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, vol. II, *Amministrazione, responsabilità, giurisdizione*, il Mulino, 2022, p. 50 ss.

[7] Cfr. Fasan, *I principi costituzionali dell'Intelligenza Artificiale. Nuove prospettive interpretative*, in *DPCE online*, 2022, 1, p. 181 ss. In generale sulla PA digitale, v. *Piano Strategico ICT della PA*, Edizione 2024-2026 (AgID). In tema, da ultimo, Torchia, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, il Mulino, 2023, *passim*.

[8] Inps, Direttiva 8 aprile 2024, n. 8, *Linee guida per l'implementazione dei sistemi di IA* e Determinazione 15 maggio 2025 n. 141, con cui ha costituito il "Gruppo di lavoro IA".

È indubbio che l'esperienza dell'Inps, oltre ad assumere rilievo per la dimensione quantitativa dei procedimenti amministrativi gestiti, costituisce il principale laboratorio italiano nel quale è oggi possibile osservare la trasformazione del procedimento previdenziale in procedimento algoritmico: l'IA tende progressivamente a incidere sulla formazione stessa della decisione pubblica e non si limita a svolgere una funzione ausiliaria rispetto all'attività amministrativa. Ciò comporta che le garanzie tradizionalmente riferite al provvedimento amministrativo debbano estendersi anche alla fase di progettazione, addestramento e controllo dei sistemi algoritmici destinati a orientare la decisione, senza arrestarsi al momento conclusivo del procedimento.

Ma se è vero che la trasformazione digitale dell'Inps (e delle amministrazioni pubbliche, più in generale) viene descritta come un processo di modernizzazione organizzativa orientato all'efficienza, alla semplificazione e alla riduzione dei costi amministrativi, è altrettanto vero che una simile rappresentazione coglie soltanto una parte del fenomeno. La stretta connessione tra efficienza amministrativa ed effettività dei diritti sociali impone di evitare una lettura riduttiva del principio di buon andamento. L'art. 97 Cost. non autorizza una concezione meramente efficientistica dell'azione amministrativa, nella quale la rapidità della decisione divenga un valore autonomo: il buon andamento costituisce un principio funzionale alla migliore realizzazione dell'interesse pubblico e deve pertanto essere costantemente bilanciato con i principi di imparzialità, trasparenza e tutela delle situazioni soggettive coinvolte[9]. Quando, cioè, l'automazione investe procedimenti destinati a incidere sull'accesso ai diritti sociali, il problema investe direttamente le condizioni di legittimità dell'azione amministrativa e non riguarda più soltanto l'organizzazione dell'amministrazione.

L'efficienza algoritmica non è giuridicamente neutra: il potere amministrativo, una volta trasferito all'algoritmo, rischia di diventare opaco,

[9] Tale approccio è esplicitato dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), nel *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024-2026*, consultabile in *AgID - Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione - Edizione 2024-2026*. Sulla necessità di bilanciare la spinta all'innovazione (in particolare l'utilizzo della IA nelle pubbliche amministrazioni) e la necessità di tutelare i valori dello Stato di diritto, da ultimo v. Carloni, *Critica dell'amministrazione artificiale*, il Mulino, 2026.

impersonale e deresponsabilizzato[10]. La forma classica dell'atto amministrativo porta in sé la firma, la motivazione, la tracciabilità. L'algoritmo, per sua natura strutturale, rischia di spezzare questo 'patto di riconoscibilità': l'atto si smaterializza, la decisione si distribuisce tra progettisti, dati e modelli, ma il cittadino continua a subire effetti reali e profondi sulla propria vita. Nella decisione convenzionale, l'individuazione del soggetto responsabile coincide normalmente con il funzionario titolare del potere. Nel procedimento algoritmico, invece, la formazione della decisione si distribuisce lungo una pluralità di soggetti – progettisti, fornitori, sviluppatori, amministrazioni e supervisori umani – rendendo più complessa l'imputazione giuridica della decisione.

L'esperienza dell'Inps dimostra che la questione dell'IA non può essere ridotta a un problema di modernizzazione amministrativa dei sistemi di *welfare*, ma riguarda piuttosto la trasformazione delle modalità attraverso cui il potere pubblico realizza concretamente la funzione di protezione sociale affidatagli dalla Costituzione[11]. E qui emerge quella tensione – che percorre trasversalmente tutto il diritto pubblico dell'IA – tra efficienza tecnica e garanzie giuridiche. Quanto più la decisione amministrativa si fonda su processi automatizzati, tanto più diviene necessario rafforzare le garanzie che consentono al cittadino di comprenderne il funzionamento, contestarne gli esiti e ottenere un controllo effettivo da parte dell'autorità giudiziaria.

3. *I rischi dell'algoritmizzazione della protezione sociale. Opacità della decisione amministrativa*

Proprio da questa esigenza prende avvio la riflessione sui principali rischi dell'algoritmizzazione del *welfare*. Opacità decisionale, discriminazione algoritmica, esclusione digitale e progressiva riduzione della valutazione

[10] Cfr. Francaviglia, *L'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa: principî e garanzie costituzionali nel passaggio dalla* regula agendi *alla regola algoritmica*, in *federalismi.it*, 2024, 17, p. 114 ss. e Carloni, *op. cit.*, spec. p. 57 ss. Sulla non neutralità politica, sociale ed etica dell'intelligenza artificiale, e sulla capacità del potere algoritmico di presentarsi come esito neutro di un funzionamento meramente tecnico, cfr., anche in dialogo con l'enciclica *Magnifica Humanitas*, Re, Casadei, Magnifica Humanitas. *Diritto, tecnologie e sfide educative: per un altro realismo*, in *Calumet - intercultural law and humanities review*, 26 (2026), spec. § 3, p. 50 ss.

[11] Cfr. Zoppoli L., *Tecnologia, diritti sociali e* AI Act, in *federalismi.it*, 2025, 14, p. 283 ss.

individualizzata rappresentano differenti manifestazioni di una medesima criticità: la possibile alterazione delle garanzie che tradizionalmente accompagnano la decisione pubblica quando essa incide sull'effettività dei diritti sociali. Le decisioni assunte in materia previdenziale e assistenziale riguardano situazioni direttamente collegate alla dignità della persona e, perciò, anche errori statisticamente marginali possono produrre conseguenze particolarmente gravi sul piano costituzionale.

È bene partire da uno dei problemi più frequentemente segnalati, ovvero la difficoltà di comprendere le modalità attraverso le quali i sistemi di IA giungono a determinati risultati. I sistemi più sofisticati, soprattutto quelli basati su tecniche di *machine learning* e *deep learning*, operano spesso secondo logiche che risultano difficilmente comprensibili non soltanto per gli utenti, ma talvolta perfino per gli stessi sviluppatori. Si parla, a tal proposito, di *black box problem*, per indicare l'impossibilità di ricostruire in modo trasparente il percorso logico che conduce dalla raccolta dei dati all'adozione della decisione[12].

L'opacità algoritmica determina una trasformazione della relazione tra amministrazione e cittadino. Nel procedimento amministrativo tradizionale, la motivazione dell'atto consente al destinatario di ricostruire il percorso logico seguito dall'amministrazione e di predisporre un'effettiva difesa. Quando tale percorso diviene opaco, il problema investe direttamente il diritto del cittadino a conoscere le ragioni dell'esercizio del potere pubblico, determinandosi una significativa asimmetria informativa tra amministrazione e cittadino. E la questione assume una particolare rilevanza proprio quando la decisione algoritmica incide sull'accesso a prestazioni previdenziali o assistenziali. In tali ipotesi, infatti, la comprensibilità della decisione rappresenta una condizione essenziale per l'esercizio del diritto di difesa, per l'effettività della tutela giurisdizionale e il diritto a vedersi riconosciuta la prestazione sociale ingiustamente negata. Il potenziale beneficiario può trovarsi nella condizione di subire un diniego o una revoca di prestazione senza essere concretamente in grado di comprendere quali dati siano stati utilizzati, quali variabili abbiano inciso sul risultato finale e quali criteri siano stati adottati dal sistema automatizzato.

[12] Cfr. Fioriglio, *La società algoritmica fra opacità e spiegabilità*, in *Ars Interpretandi*, 2021, p. 53 ss.

Ne deriva l'esigenza di rafforzare gli obblighi di trasparenza e di spiegabilità delle decisioni automatizzate, riconoscendo al soggetto interessato il diritto di conoscere non soltanto l'esito della decisione, ma anche gli elementi essenziali che ne hanno determinato l'adozione. Sotto questo profilo, la spiegabilità, in particolare, costituisce la traduzione tecnologica dell'obbligo di motivazione dell'azione amministrativa e rappresenta la condizione che rende concretamente esercitabili il diritto di difesa e il controllo giurisdizionale, andando ben oltre il requisito meramente informativo[13].

4. Segue. Bias *e discriminazioni indirette*

Un secondo profilo problematico riguarda il rischio di discriminazioni algoritmiche[14]. I sistemi di IA apprendono dai dati utilizzati per il loro addestramento e possono conseguentemente replicare, amplificare o consolidare diseguaglianze già presenti nella realtà sociale.

Nel contesto previdenziale, ciò può tradursi in trattamenti diseguali fondati su età, genere, area geografica o altre caratteristiche, spesso non esplicitamente codificate ma presenti come correlazioni nei dati. L'elemento caratteristico – e particolarmente insidioso – della discriminazione algoritmica è che essa opera per il tramite di variabili apparentemente neutre: non il dato 'genere' o 'etnia', ma, ad esempio, il codice di avviamento postale del luogo di residenza ovvero la frequenza di interruzione della carriera lavorativa. Variabili apparentemente neutre possono, così, fungere da indicatori indiretti di condizioni protette e riflettere situazioni di svantaggio sociale preesistenti. L'utilizzo di tali variabili in sistemi di valutazione del rischio o di individuazione di comportamenti fraudolenti può determinare effetti discriminatori sistematici a danno di categorie già vulnerabili. Si pensi ai sistemi di profilazione utilizzati per individuare situazioni di rischio, verificare l'ammissibilità a determinate prestazioni sociali o selezionare i soggetti destinatari di controlli antifrode che possono contribuire a rafforzare meccanismi di esclusione sociale già esistenti, cristallizzando disuguaglianze

[13] Sul principio di spiegabilità, v. Marchetti Spaccamela, Silvestri, *Trasparenza e interpretabilità delle decisioni dei sistemi di Intelligenza Artificiale*, in Lalli, *La regolamentazione delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale*, Giappichelli, 2024, p. 159 ss.

[14] In tema v. Pollicino, Dunn, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Bocconi University Press, 2024.

e trasformando tali squilibri in regole operative destinate a incidere sulle decisioni future[15].

L'esperienza del sistema SyRI (*System Risk Indication*) nei Paesi Bassi offre un caso paradigmatico e dibattuto in letteratura[16], che trascende il contesto olandese nel quale è maturata. Il programma SyRI era stato introdotto con l'obiettivo di individuare situazioni di possibile frode nei sistemi di assistenza sociale mediante l'incrocio di un'ampia quantità di dati provenienti da diverse amministrazioni pubbliche. Il sistema elaborava tali informazioni al fine di attribuire ai cittadini un indice di rischio destinato a orientare l'attività di controllo delle autorità pubbliche.

Pur perseguendo finalità legittime di tutela delle risorse pubbliche e di contrasto alle frodi, il sistema ha suscitato profonde critiche per le modalità con cui veniva concretamente utilizzato. L'applicazione pratica dello strumento si era infatti concentrata prevalentemente in aree urbane caratterizzate da maggiore disagio economico e sociale, determinando forme di sorveglianza particolarmente invasive nei confronti di categorie già vulnerabili della popolazione; di fatto, cioè, aveva finito per operare come uno strumento di sorveglianza di massa di quartieri urbani degradati, colpendo in modo ingiusto, in particolare, cittadini di origine straniera, sulla base di correlazioni ingiuste tra etnia e rischio.

Con la decisione del 5 febbraio 2020, il Tribunale distrettuale dell'Aja ha dichiarato illegittimo il sistema, ritenendo che esso violasse il diritto al rispetto della vita privata garantito dall'art. 8 CEDU. Il giudice ha evidenziato come l'utilizzo di strumenti algoritmici particolarmente invasivi, in assenza di adeguate garanzie di trasparenza e controllabilità, determinasse un sacrificio sproporzionato (tra gli obiettivi perseguiti e i mezzi utilizzati) dei diritti fondamentali degli interessati. Si è creato, così, quello che è stato efficacemente definito il "paradosso dell'equità"[17]: nel tentativo di essere 'cieco' ai dati sensibili, l'algoritmo finisce per ignorare le diseguaglianze di partenza,

[15] Su come gli algoritmi possano riflettere e perpetuare pregiudizi e disuguaglianze preesistenti cfr. Airoldi, *Lo spettro dell'algoritmo e le scienze sociali. Prospettive critiche su macchine intelligenti e automazione delle disuguaglianze*, in *Polis*, 2020, 35, p. 111 ss.

[16] Per un'approfondita ricostruzione del caso in esame si rinvia a Del Gatto, *Potere algoritmico,* digital Welfare State *e garanzie per gli amministrati. I nodi ancora da sciogliere*, in *RIDPC*, 2020, 6, p. 829 ss.; cfr. anche Avanzini, *Intelligenza artificiale e nuovi modelli di vigilanza pubblica in Francia e Olanda*, in *GDA*, 2022, 3, p. 322 ss.

[17] Sul "paradosso dell'equità" nei sistemi algoritmici, cfr. Cardone, *Decisione algoritmica vs. decisione politica*, Editoriale Scientifica, 2021. Sul principio di uguaglianza sostanziale e IA, cfr.

violando – se volgiamo lo sguardo al nostro ordinamento – il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, della Costituzione.

La vicenda SyRI rappresenta un esempio paradigmatico dei rischi connessi al cosiddetto *welfare* predittivo. Il valore della decisione non risiede soltanto nell'esito cui perviene, ma soprattutto nell'aver chiarito che la prevenzione delle frodi, pur perseguendo un obiettivo di interesse generale, non può legittimare forme di sorveglianza algoritmica incompatibili con il principio di proporzionalità, di trasparenza e non discriminazione, e con il rispetto della dignità della persona che costituiscono il fondamento dello Stato di diritto. E in questa prospettiva, SyRI costituisce un precedente che anticipa, come si dirà *infra*, la logica dell'*AI Act*.

5. Segue. *Esclusione digitale e nuove vulnerabilità sociali*

Accanto ai rischi di opacità e discriminazione, l'IA pone il problema dell'esclusione digitale che non costituisce soltanto una difficoltà di accesso ai servizi informatici: non tutti i cittadini dispongono delle competenze necessarie per interagire efficacemente con sistemi digitali avanzati. Tale esclusione, c.d. *digital divide*, rappresenta una nuova forma di vulnerabilità sociale, destinata a incidere direttamente sull'effettività dei diritti riconosciuti dall'ordinamento[18]. Quando l'accesso alle prestazioni previdenziali dipende dalla capacità di interagire con piattaforme digitali sempre più sofisticate, il possesso di competenze tecnologiche tende a trasformarsi, di fatto, in un presupposto per l'esercizio stesso dei diritti sociali.

Anziani, persone con basso livello di istruzione, soggetti economicamente svantaggiati e cittadini residenti in aree caratterizzate da limitata connettività possono incontrare significative difficoltà nell'utilizzo dei servizi digitali. Ne deriva il rischio che l'innovazione tecnologica, anziché favorire l'inclusione, contribuisca a generare nuove forme di esclusione sociale.

Battelli, *Necessità di un umanesimo tecnologico: sistemi di intelligenza artificiale e diritti della persona*, in *DFP*, 2022, 3, p. 1096 ss.

[18] Così Campanale, E-inclusion*: un processo diseguale*, in *www.ipof.it*, 2025, 1, p. 97 ss.; si veda anche Dadà, *Vulnerabilità digitale. Etica, Intelligenza Artificiale e medicina*, Mimesis, 2024. 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 Bernes, *Persona vulnerabile, ambiente digitale e obblighi di protezione*, in *DFP*, 2025, 1, p. 163 ss.

Il fenomeno assume particolare rilievo nel settore della sicurezza sociale, poiché la difficoltà di accesso agli strumenti digitali può tradursi direttamente nella perdita o nel mancato riconoscimento di prestazioni essenziali. Il *digital divide* assume così una dimensione costituzionale che non riguarda soltanto l'organizzazione dei servizi pubblici, ma investe il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano l'eguaglianza sostanziale, ai sensi dell'art. 3, co. 2, Cost.

L'inclusione digitale diviene pertanto una componente della stessa politica di protezione sociale.

Peraltro, il tema della mancanza di competenze si pone anche sul fronte interno agli enti previdenziali, potendo dar luogo al c.d. *rubber-stamping*, ovvero l'approvazione acritica e meramente formale dell'*output* algoritmico da parte del funzionario (per deferenza verso la tecnologia) chiamato a 'supervisionare' la decisione[19], che configura una violazione sostanziale del principio di *human in the loop*[20]. Il supervisore umano che non possiede le competenze tecniche per contraddire l'algoritmo non esercita un controllo reale: la supervisione diventa una mera finzione giuridica, un simulacro, un'illusione di garanzia, incapace di produrre garanzie sostanziali.

Secondo l'UNESCO, senza politiche attive di inclusione formativa si crea un divario crescente tra chi può governare l'IA e chi ne subisce passivamente gli effetti: quella della formazione è dunque una problematica che ha una valenza strategica complessiva[21]. Solo in presenza di competenze e

[19] Sul fenomeno del *rubber-stamping*, in una lettura giuslavoristica più generale, cfr. Treu, *Il controllo umano delle tecnologie: regole e procedure*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2025, 492, p. 1 ss.

[20] Da una prospettiva non giuridica, cfr. Benanti, Human in the loop. *Decisioni umane e intelligenze artificiali*, Mondadori Università, 2022.

[21] Sulla necessità di rafforzare le competenze digitali dei dipendenti pubblici, cfr. Angeletti, *Competenze digitali del personale della Pubblica amministrazione: quali e come svilupparle*, in *Rivista di Digital Politics*, 2023, 2, p. 361 ss. Sia consentito rinviare anche a D'Onghia, *op. cit.*, spec. pp. 405-408 e ivi per ulteriori riferimenti bibliografici. In questo senso la legge italiana (23 settembre 2025 n. 132) è ricca di sollecitazioni ("le pubbliche amministrazioni adottano misure tecniche, organizzative e *formative* [il corsivo è mio] finalizzate a garantire un utilizzo responsabile dell'intelligenza artificiale e a sviluppare le capacità trasversali degli utilizzatori": art. 14, co. 3), che però seguono il solco già tracciato dal CAD di un'alfabetizzazione digitale affermata ma in concreto mai in grado di dispiegarsi pienamente perché priva di mezzi e risorse dedicati (il co. 4 dell'art. 14 così chiude: "le pubbliche amministrazioni provvedono agli adempimenti previsti dal presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente").

capacità (dell'amministrazione, ma anche del cittadino), il rapporto con la macchina non si traduce nel dominio di questa. Solo comprendendone il funzionamento, i caratteri, i *bias*, i limiti, i rischi, è possibile costruire un rapporto che non si sbilanci a tal punto da rendere il cittadino 'suddito' delle nuove forme artificiali di esercizio del potere.

D'altra parte, l'IA rischia di accentuare le disuguaglianze anche a causa dei dati (di minor qualità, e di minor consistenza) disponibili, di nuovo in particolare con riferimento a quelle fette di popolazione escluse dalle (o meno inserite nelle) dinamiche digitali. La letteratura parla di *digital redlining* per descrivere pratiche di esclusione sistematica di comunità vulnerabili attraverso processi algoritmici[22]. Gli algoritmi adottati per l'erogazione di servizi sociali o prestazioni assistenziali possono penalizzare intere comunità sulla base di dati incompleti o distorti, accentuando in particolare la marginalizzazione dei soggetti più deboli e riducendo la possibilità di contestare decisioni opache o prive di *accountability*.

6. *Il quadro delle garanzie costituzionali ed europee*

Le criticità evidenziate impongono di porsi una domanda: premesso che l'IA ben può essere utilizzata nel settore del *welfare* e rappresenta senz'altro una *chance* per superare inefficienze e rigidità, a quali condizioni il suo impiego risulta compatibile con i diritti fondamentali della persona?

Per rispondere a tale interrogativo, occorre ricostruire il quadro delle garanzie costituzionali ed europee entro cui la decisione amministrativa automatizzata è chiamata a collocarsi: l'innovazione tecnologica, infatti, non si colloca in uno spazio giuridicamente neutro ma opera all'interno di un sistema costituzionale ed europeo che individua limiti, garanzie e principi destinati a governare l'azione amministrativa.

Ebbene, la Costituzione, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il GDPR e l'*AI Act* concorrono, tutti assieme, a delineare un sistema multilivello di tutela destinato a governare l'esercizio del potere algoritmico quando esso incide sull'effettività dei diritti sociali[23].

[22] Cfr. già Gilliard, Culik, *Digital Redlining, Access, and Privacy*, in *https://www.commonsense.org/education/articles/digital-redlining-access-and-privacy*, 2016.

[23] In tema v. Giubboni, *I diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, il Mulino, 2003.

Il punto di partenza è rappresentato dall'art. 38 Cost., che riconosce ai lavoratori il diritto a che siano predisposti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria. L'art. 38 Cost., oltre a disciplinare il contenuto delle prestazioni previdenziali e assistenziali, offre anche un criterio di valutazione dell'attività amministrativa chiamata a renderle effettive: se il diritto alla sicurezza sociale costituisce una componente essenziale della dignità della persona, anche il procedimento attraverso cui esso viene riconosciuto o negato deve risultare conforme ai principi costituzionali di imparzialità, ragionevolezza e tutela effettiva.

La Carta dei diritti fondamentali amplia ulteriormente la prospettiva. Mentre l'art. 38 Cost. si colloca all'interno della tradizione dello Stato sociale italiano, l'art. 34 della Carta inserisce il diritto alla sicurezza sociale nel più ampio progetto della cittadinanza sociale europea[24]. Le due disposizioni, pur muovendo da contesti differenti, convergono nell'attribuire alle prestazioni sociali una funzione strettamente collegata alla dignità della persona. La collocazione della sicurezza sociale all'interno della Carta dei diritti fondamentali conferma la natura fondamentale delle posizioni giuridiche coinvolte. L'accesso alle prestazioni sociali rappresenta una componente essenziale della cittadinanza sociale europea e non una mera aspettativa nei confronti dell'amministrazione. Il rapporto tra IA e sicurezza sociale si inserisce così nel più ampio tema della tutela dei diritti fondamentali nell'amministrazione digitale[25], ponendo al centro la capacità dell'ordinamento di preservare la centralità della persona anche nell'esercizio algoritmico del potere pubblico.

Vi è poi l'art. 22 del GDPR (Regolamento (UE) 2016/679)[26], frequentemente letto come una disposizione posta esclusivamente a tutela dei dati personali, ma che assume un rilievo particolare quando la decisione automatizzata riguarda l'accesso a prestazioni previdenziali e assistenziali,

[24] Per un commento v. Orlandini, Chiaromonte, *Art. 34, Sicurezza sociale e assistenza sociale*, in Aa.Vv., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, p. 644 ss.

[25] In tema si rinvia, *ex plurimis*, a Donati, *Diritti fondamentali e algoritmi nella Proposta di Regolamento sull'intelligenza artificiale*, in Pajno, Donati, Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, vol. I, *Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, il Mulino, 2022, p. 111 ss. e Moretti, *Algoritmi e diritti fondamentali della persona. Il contributo del Regolamento (UE) 2016/679*, in *DII*, 2018, 34, p. 799 ss.

[26] Art. 22, recante "*Processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche, compresa la profilazione*"; cfr. anche i Considerando 71 e 72; si vedano anche gli artt. 13, par. 2, lett. f), 14, par. 2, lett. g), e 15, par. 1, lett. h), del GDPR.

decisioni, cioè, relative alla concessione, al diniego, alla sospensione o alla revoca di una prestazione previdenziale o assistenziale che producono effetti giuridici diretti sulla sfera del beneficiario.

La disposizione europea non vieta in assoluto l'utilizzo di strumenti automatizzati, ma impone che il procedimento decisionale sia accompagnato da specifiche garanzie[27]. Tra queste assumono particolare rilievo: il diritto all'intervento umano; il diritto di esprimere la propria opinione; il diritto di contestare la decisione adottata; il diritto di ottenere informazioni significative sulla logica utilizzata.

L'intervento umano richiesto dal GDPR rappresenta il punto attraverso cui l'ordinamento continua ad attribuire la responsabilità ultima della decisione a un soggetto in grado di comprenderne le implicazioni giuridiche, valutarne la conformità ai principi costituzionali e, ove necessario, discostarsi dall'esito suggerito dall'algoritmo. Diversamente, il controllo umano rischierebbe di ridursi a una mera ratifica automatica della decisione algoritmica, fenomeno già prima richiamato con l'espressione *rubber-stamping*. La centralità attribuita dal GDPR all'intervento umano, su cui si tornerà ancora *infra*, riflette una precisa scelta di politica del diritto: l'automazione può supportare l'esercizio del potere amministrativo, ma non può sostituire integralmente la responsabilità umana nella decisione finale[28].

7. Segue. *L'AI Act e i sistemi di IA ad alto rischio nel settore del* welfare

Il quadro normativo di garanzie è stato rafforzato dal Regolamento (UE) 2024/1689 (*AI Act*), che, come noto, rappresenta il primo tentativo organico di regolazione dell'IA su scala sovranazionale.

L'approccio adottato dal legislatore europeo è basato sul rischio e riflette una scelta di fondo: quanto maggiore è la capacità del sistema di incidere sui diritti fondamentali della persona, tanto più intenso deve essere il livello delle garanzie giuridiche che ne governano l'utilizzo.

Dando per acquisita la qualificazione del diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza come diritto fondamentale, le applicazioni utilizzate per deter-

[27] Cfr. Falletta, Marsano, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali. Il rapporto fra regolazione europea e sistemi algoritmici*, in *RIID*, 2024, p. 119 ss.

[28] In tal senso cfr. anche Tovino, *Intelligenza artificiale, profilazione e tutela dei dati personali*, in *BioLaw Journal*, 2023, p. 45 ss.

minare l'accesso o l'assegnazione di prestazioni e servizi pubblici essenziali rientrano tra i sistemi ad alto rischio[29]. Il che costituisce il riconoscimento, da parte del legislatore europeo, che il procedimento amministrativo automatizzato destinato a incidere sull'accesso alle prestazioni sociali richiede un regime rafforzato di legalità, proprio in ragione della particolare intensità dei diritti coinvolti. 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 responsabili. Di conseguenza, i sistemi di IA, 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.

I procedimenti previdenziali e assistenziali incidono direttamente – è bene ribadirlo – sulla possibilità per gli individui di accedere a prestazioni fondamentali per il soddisfacimento dei bisogni essenziali e per il mantenimento di condizioni di vita dignitose.

Ne discende un articolato sistema di obblighi concernenti la gestione del rischio, la qualità dei dati, la trasparenza, la supervisione umana e la robustezza dei sistemi[30]. Ma, soprattutto ai fini della presente riflessione, è il diritto alla spiegazione di cui all'art. 86 del Regolamento che rappresenta pro-

[29] *Ex* art. 6 dell'*AI Act*, rientrano 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". In tema sia consentito rinviare a D'Onghia, *op. cit.*, spec. p. 395 ss.

[30] Cfr. artt. 9-15. Per un commento v. i contributi di Campo, Leone, Berto, in Cazzato, de Feo (a cura di), *Commentario alla normativa in materia di intelligenza artificiale*, Giappichelli, 2026, p. 93 ss.

babilmente la disposizione che meglio esprime la logica complessiva dell'*AI Act*[31]. Più che introdurre un nuovo diritto soggettivo isolato, esso rende possibile l'esercizio di una pluralità di garanzie già riconosciute dall'ordinamento, in quanto comprendere la decisione costituisce il presupposto per contestarla, sindacarla e sottoporla al controllo del giudice.

Si tratta di una previsione destinata ad assumere notevoli implicazioni sul piano della tutela giurisdizionale. L'amministrazione non può più limitarsi a invocare la complessità tecnica dell'algoritmo per sottrarsi agli obblighi di motivazione e trasparenza; la comprensibilità della decisione diviene una componente essenziale della sua stessa legittimità[32].

Ma v'è di più. L'*AI Act* interviene su un ulteriore profilo particolarmente sensibile: il divieto di sistemi di *social scoring*. L'art. 5 vieta, infatti, l'utilizzo di sistemi destinati a valutare o classificare le persone sulla base di comportamenti sociali o caratteristiche personali, quando tale classificazione possa determinare trattamenti sfavorevoli sproporzionati o estranei alle finalità per cui i dati sono stati raccolti[33]. In tal modo, nel settore del *welfare*, si impedisce che le informazioni raccolte nell'ambito dei rapporti previdenziali e assistenziali vengano utilizzate per costruire forme generalizzate di reputazione sociale destinate a incidere sull'accesso a ulteriori diritti o servizi.

Il legislatore europeo mostra così di essere pienamente consapevole del rischio che i sistemi di IA possano trasformarsi in strumenti di sorveglianza sociale incompatibili con i principi dello Stato di diritto. La centralità attribuita dal legislatore europeo alla supervisione umana conferma, così, che la legittimità della decisione algoritmica non dipende esclusivamente dall'affidabilità tecnica del sistema, ma dalla permanenza di un'effettiva responsabilità dell'amministrazione nell'esercizio del potere pubblico.

[31] Per un commento, v. Pietrella, *Diritto alla spiegazione dei singoli processi decisionali*, in Cazzato, de Feo (a cura di), *op. cit.*, p. 528 ss.

[32] De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe*, Cambridge University Press, 2022.

[33] Su questo specifico tema Di Carpegna Brivio, *Pari dignità sociale e* reputation scoring. *Per una lettura costituzionale della società digitale*, Giappichelli, 2024.

8. Segue. *La supervisione umana quale garanzia dell'esercizio del potere amministrativo*

Su tale profilo pare utile aggiungere qualche ulteriore riflessione, per meglio precisare il ruolo che l'intervento umano è chiamato a svolgere all'interno dei processi decisionali automatizzati.

Le diverse espressioni utilizzate nella letteratura giuridica per inquadrare questo tema sono significative: il principio di non esclusività è definito ora come una "riserva di umanità", ora a protezione di un "irriducibile umano", ora come "*human oversight*"[34]. Il principio si collega al concetto di *human in the loop*, che nasce nell'ingegneria dei sistemi complessi e indica appunto la presenza di un intervento umano nei processi automatizzati. Nel contesto delle IA applicate alla decisione pubblica, lo *human in the loop* è divenuto un principio fondamentale: riflette l'idea che le decisioni non possano essere affidate integralmente a sistemi algoritmici e IA, ma debbano prevedere un controllo o un intervento umano che ne garantisca legittimità, responsabilità e tutela dei diritti fondamentali. Ne consegue che la supervisione umana assolve a una funzione di garanzia costituzionalmente orientata, in quanto costituisce lo strumento attraverso cui continuano a trovare attuazione i principi di legalità, imparzialità, buon andamento e tutela effettiva dei diritti fondamentali anche quando l'amministrazione si avvale di strumenti di IA. L'idea stessa di supervisione umana presuppone che l'algoritmo non possa essere considerato il titolare della decisione amministrativa. Esso rappresenta uno strumento di supporto all'esercizio del potere, la cui legittimità continua a dipendere dalla possibilità che un decisore umano comprenda il funzionamento del sistema, ne valuti criticamente i risultati e, ove necessario, se ne discosti assumendone la responsabilità.

Siffatta impostazione trova conferma nel diritto europeo. Come anticipato, tanto il GDPR quanto il Regolamento (UE) 2024/1689 attribuiscono un ruolo centrale alla presenza di un soggetto umano in grado di controllare l'attività del sistema algoritmico e di intervenire effettivamente sul procedimento decisionale. La supervisione umana costituisce così il principale presidio contro il rischio che decisioni suscettibili di incidere

[34] Cfr. diffusamente, da ultimo, i diversi contributi che, con approccio interdisciplinare, affrontano il tema in Falcone, Pili (a cura di), *L'irriducibile umano. Etica e diritto delle intelligenze artificiali*, il Mulino, 2025.

significativamente sulla vita delle persone vengano affidate integralmente a processi automatizzati. E il medesimo approccio viene anche ribadito nella prima legge nazionale diretta a integrare le previsioni dell'*AI Act*, la legge 23 settembre 2025 n. 132, orientata a vedere nel funzionario umano l'ineludibile protagonista anche nel nuovo scenario dell'amministrazione artificiale, affermando il carattere strettamente strumentale delle macchine e quindi la piena responsabilità umana a fronte dell'utilizzo di soluzioni di IA[35].

La rilevanza del principio si collega direttamente anche ai caratteri essenziali della decisione pubblica. Ogni azione amministrativa richiede infatti un soggetto identificabile cui la decisione possa essere imputata e che sia in grado di rispondere delle conseguenze derivanti dal suo esercizio. L'algoritmo, per quanto sofisticato, non è titolare di responsabilità giuridica, né può autonomamente giustificare sul piano normativo la decisione adottata. Per questa ragione, anche nell'amministrazione algoritmica permane la necessità di un momento di sintesi riconducibile alla responsabilità del decisore umano.

Tale esigenza emerge con particolare evidenza nel settore della sicurezza sociale. Molte decisioni concernenti l'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali implicano infatti la valutazione di concetti giuridici indeterminati, quali lo stato di bisogno, la fragilità, l'incapacità lavorativa o l'adeguatezza dei mezzi di sostentamento. Si tratta di nozioni che difficilmente possono essere integralmente tradotte in correlazioni statistiche o in modelli predittivi. L'algoritmo può certamente contribuire all'elaborazione delle informazioni rilevanti, ma non può sostituire quella valutazione complessiva del caso concreto che costituisce uno degli elementi qualificanti dell'esercizio del potere amministrativo.

Proprio per tale ragione la supervisione umana deve essere intesa in senso sostanziale e non meramente formale. Il controllo richiesto dall'ordinamento presuppone la concreta capacità di comprendere il funzionamento dell'algoritmo, valutarne criticamente gli esiti ed esercitare, ove necessario, un potere effettivo di correzione o di dissenso, senza limitarsi alla fase conclusiva del procedimento approvando solo formalmente il risultato elaborato dal sistema. Non basta, in sintesi, la mera presenza di un funzionario che approvi formalmente l'*output*: il controllo deve essere 'significativo', cioè,

[35] Cfr. art. 14. Per un commento cfr. Pistilli, *Uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione*, in Cazzato, de Feo (a cura di), *op. cit.*, p. 674 ss.

esercitato da un soggetto realmente in grado di comprendere, contestare o modificare la decisione algoritmica, senza soggiacere all'IA.

Ma perché ciò avvenga sono necessarie una serie di precondizioni, e qui ritorna la centralità delle competenze digitali: la capacità dell'amministrazione di non essere catturata dalle macchine, e di fornire risposte all'individuo di fronte alle decisioni automatizzate frutto di IA, dipende in misura non secondaria dalla qualità dell'amministrazione e dalla ricchezza di competenze di cui dispone[36]. L'amministrazione artificiale richiede competenze di alto livello, complesse e integrate in uffici che siano in grado di metterle in sinergia e utilizzarle in una prospettiva non solo operativa ma anche strategica. Senza adeguate *expertise* vi è il rischio di indurre il decisore umano ad accettare acriticamente i risultati dell'algoritmo, trasformando la supervisione in un adempimento meramente burocratico; la decisione rimane formalmente imputabile all'amministrazione, ma continua, nella sostanza, a essere determinata dal sistema automatizzato, con conseguente svuotamento della funzione garantista attribuita all'intervento umano.

In questa prospettiva, un ruolo non secondario può essere svolto anche dalla contrattazione collettiva. I più recenti rinnovi negoziali del lavoro pubblico (relativi al triennio 2025-2027) mostrano una crescente attenzione ai riflessi dell'IA sull'organizzazione del lavoro, prevedendo obblighi di informazione, confronto sindacale, formazione e garanzie dirette a preservare la centralità della decisione umana[37]. Benché riferite alla tutela dei dipendenti pubblici, tali previsioni assumono una rilevanza più ampia, confermando come la qualità della decisione amministrativa algoritmica dipenda anche dalle condizioni organizzative e professionali nelle quali opera il personale chiamato a utilizzare e supervisionare i sistemi di IA.

9. *La tutela giurisdizionale e il sindacato giudiziale sulle decisioni algoritmiche*

L'impiego della decisione automatizzata nei procedimenti amministrativi non pone soltanto problemi concernenti la formazione della decisione,

[36] Cfr. sul punto Falcone, *Riserva di umanità e saperi per gestire i sistemi di intelligenza artificiale*, in Falcone, Pili (a cura di), *op. cit.*, cap. VI.

[37] Cfr. gli artt. 13-15 dell'ipotesi di ccnl del comparto Funzioni centrali del 9 giugno 2026; gli artt. 14-16 dell'ipotesi di ccnl del comparto Funzioni locali del 21 luglio 2026 e gli artt. 11-13 dell'ipotesi di ccnl del comparto Sanità del 29 luglio 2026.

ma incide inevitabilmente anche sulle modalità attraverso cui essa viene sottoposta al controllo del giudice. Quanto più il procedimento decisionale si fonda su sistemi algoritmici, tanto più diviene necessario interrogarsi sull'idoneità degli strumenti processuali tradizionali a garantire un controllo effettivo dell'esercizio del potere pubblico.

La questione assume particolare rilievo alla luce dell'art. 24 Cost., dell'art. 6 CEDU e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riconoscono il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. L'effettività della tutela presuppone che la decisione amministrativa sia conoscibile, comprensibile e verificabile. Quando tali presupposti vengono meno, il rischio non riguarda soltanto il corretto esercizio del potere amministrativo, ma investe direttamente la possibilità per il cittadino di esercitare il proprio diritto di difesa.

Su tali premesse, il giudice del lavoro – competente nelle controversie in materia di sicurezza sociale – assume una centralità crescente e un ruolo che va ben oltre il tradizionale controllo di legittimità dell'atto amministrativo.

Il giudice è chiamato, in primo luogo, a verificare la trasparenza del processo decisionale: un provvedimento di diniego di una prestazione sociale basato puramente su un algoritmo senza supervisione umana effettiva è viziato per violazione di legge (art. 22 GDPR e norme procedimentali). In secondo luogo, deve accertare la ragionevolezza della decisione e la comprensibilità della motivazione: l'algoritmo fornisce il 'cosa', ma solo l'intervento umano può fornire il 'perché' giuridico; se manca una effettiva mediazione umana, la motivazione può risultare apparente o inesistente; tale carenza assume rilievo nell'accertamento giudiziale del diritto alla prestazione e può condurre, ove necessario, alla disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo.

La verifica giudiziale investe l'intera architettura decisionale (non solo il provvedimento finale), comprendendo la qualità dei dati utilizzati, le logiche di funzionamento del modello e la conformità dell'algoritmo ai principi di trasparenza, proporzionalità e non discriminazione. Se l'Inps nega una prestazione fondandosi su un 'semaforo rosso' dell'algoritmo senza un'autonoma valutazione del caso concreto, l'atto è viziato per eccesso di potere. Il magistrato deve verificare se il funzionario ha realmente esaminato il fascicolo ovvero si è limitato a validare migliaia di pratiche in pochi secondi: se il tempo di revisione umana è strutturalmente incompatibile con la complessità dell'atto, il principio di *human in the loop* è violato.

Sotto questo profilo, la giurisprudenza amministrativa italiana ha anticipato molti dei principi successivamente recepiti dal legislatore europeo, elaborando un *corpus* di regole applicabili all'uso degli algoritmi nella pubblica amministrazione. Una tappa fondamentale è rappresentata dalla sentenza del Consiglio di Stato 8 aprile 2019 n. 2270, che ha affermato come l'algoritmo utilizzato dall'amministrazione costituisca a tutti gli effetti uno strumento dell'azione amministrativa e, in quanto tale, non possa essere sottratto ai principi di trasparenza, conoscibilità e sindacabilità. Su questa linea si colloca anche la successiva sentenza del Consiglio di Stato, dello stesso anno, n. 8472, che ha ulteriormente precisato come l'utilizzo di strumenti algoritmici richieda forme di trasparenza rafforzata, imponendo all'amministrazione di rendere intelligibili le logiche decisionali, i criteri applicati e i dati impiegati[38]: l'algoritmo pubblico può essere uno strumento di emancipazione, ma solo se rimane una 'casa di vetro'. Nella medesima direzione si colloca la sentenza 4 febbraio 2020 n. 881, che ha affermato il principio di non sostituibilità della decisione umana[39]: l'algoritmo può supportare, ma non sostituire integralmente la decisione amministrativa; deve sempre esistere un intervento umano capace di sovvertire la decisione automatica. Nella medesima direzione si colloca, infine, la pronuncia del Tar 10 settembre 2020 n. 10964 che ha riconosciuto il diritto di accesso agli algoritmi utilizzati dalla pubblica amministrazione[40].

Da tali decisioni emergono quattro principi fondamentali, perfettamente coerenti con il Regolamento europeo: a) la conoscibilità dell'algoritmo; b) la trasparenza del procedimento decisionale; c) la piena sindacabilità giurisdizionale delle decisioni automatizzate; d) la necessaria permanenza di un controllo umano effettivo.

[38] Cons. St., sez.VI, 8 aprile 2019 n. 2270 e sez.VI, 13 dicembre 2019 n. 8472; in tema cfr. Orsoni, D'Orlando, *Nuove prospettive dell'amministrazione digitale:* Open data *e algoritmi*, in *IF*, 2019, 3, p. 593 ss.

[39] Cons. St., sez. VI, 4 febbraio 2020 n. 881. Per un commento Valsecchi, *Algoritmo, discrezionalità amministrativa e discrezionalità del giudice*, in *www.iusinitinere*, 14 settembre 2020.

[40] Tar Lazio, Roma, sez. III *bis*, 10 settembre 2020 n. 10964. Il caso, merita ricordarlo, riguardava l'adozione in ambito scolastico di un piano straordinario di assunzioni in base alla l. 13 luglio 2015 n. 107 (c.d. Buona Scuola), rimesso a un algoritmo per operare i trasferimenti e le assegnazioni. Sul diritto di accesso agli algoritmi, cfr. Belisario, Cassano (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione. Principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pacini Giuridica, 2023.

Nel settore della sicurezza sociale, nelle controversie in materia di negazione o revoca di prestazioni sociali e di discriminazione algoritmica, tali principi assumono una rilevanza ancora maggiore. Il giudice è chiamato ad accertare che il sistema algoritmico utilizzato dall'amministrazione rispetti i principi di ragionevolezza, proporzionalità, imparzialità e non discriminazione. Il sindacato giurisdizionale tende così a spostarsi dall'atto conclusivo al procedimento algoritmico che ne ha determinato l'adozione.

Questa evoluzione produce inevitabili riflessi anche sul piano probatorio. L'interessato difficilmente dispone delle conoscenze tecniche necessarie per comprendere il funzionamento del sistema utilizzato dall'amministrazione o per dimostrare l'esistenza di eventuali errori sistematici o discriminazioni algoritmiche. L'opacità del procedimento decisionale determina così una significativa asimmetria informativa che rischia di rendere eccessivamente gravoso l'onere probatorio gravante sul ricorrente. In tale contesto assumono crescente importanza gli strumenti istruttori idonei a consentire al giudice una piena ricostruzione del procedimento algoritmico, quali l'ordine di esibizione (previsto dall'art. 210 c.p.c.), la consulenza tecnica d'ufficio e, più in generale, tutti i mezzi diretti a verificare la qualità dei dati utilizzati, il funzionamento del modello e la conformità del sistema ai requisiti imposti dal diritto europeo[41]. Pur in assenza di una disciplina espressa, può dunque sostenersi che l'intensità degli obblighi di trasparenza previsti dal GDPR e dall'*AI Act* possa incidere anche sulla distribuzione dell'onere della prova. Quanto maggiore è il grado di opacità del sistema impiegato dall'amministrazione, tanto più giustificata appare un'attenuazione dell'onere probatorio gravante sul ricorrente, ferma restando la necessità che sia l'amministrazione a dimostrare la conformità del procedimento algoritmico alle garanzie richieste dall'ordinamento europeo.

Il controllo giurisdizionale rappresenta, in definitiva, il momento nel quale la legalità del procedimento algoritmico viene sottoposta alla sua verifica più intensa. È nel processo che trasparenza, spiegabilità, supervisione

[41] In una prospettiva maturata con riferimento all'*algorithmic management* nei rapporti di lavoro, ma utilmente estensibile anche al sindacato sulle decisioni amministrative algoritmiche, cfr. Gaudio, Algorithmic management*, poteri datoriali e oneri della prova: alla ricerca della verità materiale che si cela dietro l'algoritmo*, in *LLI*, 6, 2, 2020, p. 22 ss., spec. p. 45 ss., che, sia pure in un diverso contesto rispetto a quello qui esaminato, sottolinea l'importanza del ricorso a poteri istruttori del giudice per far emergere nel processo la verità materiale che si cela dietro l'algoritmo.

umana e responsabilità amministrativa cessano di essere principi astratti e diventano criteri concreti di valutazione della legittimità della decisione pubblica. Il giudice è chiamato, in definitiva, a operare un bilanciamento tra esigenze di efficienza amministrativa e tutela dei diritti fondamentali, in attuazione congiunta dell'art. 38 della Costituzione e dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

10. *Conclusioni*

L'analisi svolta consente di formulare alcune considerazioni conclusive di carattere sistematico.

L'impiego dell'IA nel settore della sicurezza sociale investe direttamente le forme attraverso cui il potere pubblico realizza una delle funzioni essenziali dello Stato sociale, imponendo una rilettura delle categorie tradizionali del procedimento amministrativo quando questo incide sull'effettività dei diritti sociali.

Ne consegue che la questione centrale non consiste nello stabilire se l'IA debba o meno essere utilizzata nei sistemi di protezione sociale. Una simile impostazione riproporrebbe un'alternativa ormai superata tra innovazione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali. Il problema giuridico consiste, piuttosto, nell'individuare le condizioni alle quali l'esercizio del potere amministrativo mediante sistemi algoritmici possa risultare compatibile con i principi dello Stato costituzionale di diritto.

Le fonti europee più recenti mostrano chiaramente come il legislatore non abbia scelto di arrestare il processo di innovazione tecnologica. Il GDPR e il Regolamento (UE) 2024/1689 perseguono un obiettivo differente: ricondurre l'automazione decisionale entro un sistema di garanzie idoneo ad assicurare che l'utilizzo dell'IA non comporti una deresponsabilizzazione dell'amministrazione né una compressione delle posizioni soggettive coinvolte. Trasparenza algoritmica, spiegabilità della decisione, qualità dei dati, supervisione umana e controllo giurisdizionale rappresentano strumenti tra loro complementari attraverso i quali l'ordinamento continua ad assicurare che l'esercizio del potere pubblico rimanga riconducibile alla responsabilità dell'uomo.

Su questo versante, il settore della sicurezza sociale costituisce un osservatorio privilegiato. La particolare intensità dei diritti coinvolti rende infatti

evidente come la legittimità della decisione amministrativa non possa essere valutata esclusivamente alla luce dell'efficienza organizzativa o dell'affidabilità tecnica dei sistemi impiegati. L'automazione dei procedimenti amministrativi richiede, al contrario, un rafforzamento delle garanzie procedimentali e giurisdizionali, proprio perché l'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali rappresenta una componente essenziale della dignità della persona e dell'eguaglianza sostanziale. E in questo quadro, il giudice assume una funzione destinata ad acquisire un rilievo crescente.

A tale rafforzamento delle garanzie giurisdizionali può inoltre affiancarsi il contributo offerto dalla più recente contrattazione collettiva, prima segnalata, dei comparti pubblici, che si sta progressivamente orientando a disciplinare le modalità di utilizzo dell'IA nei processi decisionali, offrendo uno strumento di regolazione ulteriore, complementare rispetto alle garanzie legali e giurisdizionali.

In definitiva, la vera sfida posta dall'IA al diritto della sicurezza sociale consiste nel preservare, anche all'interno di processi decisionali sempre più sofisticati, il carattere essenzialmente umano della responsabilità pubblica. Esemplare la sollecitazione a un mondo digitale ma antropocentrico che emerge dalla recente legge italiana che "promuove un utilizzo corretto, trasparente e responsabile, in una dimensione antropocentrica, dell'intelligenza artificiale, volto a coglierne le opportunità"[42]. È dalla capacità dell'ordinamento di governare giuridicamente il potere algoritmico che dipenderà, nei prossimi anni, l'effettività dei diritti sociali nello Stato costituzionale.

In questa cornice, la recente enciclica *Magnifica Humanitas* coglie un profilo che trascende il piano strettamente confessionale e si pone in significativa consonanza con il diritto costituzionale ed europeo: l'innovazione tecnologica non può tradursi nella deresponsabilizzazione della persona né nell'affievolimento della sua dignità, ma deve rimanere costantemente orientata al servizio della persona e del bene comune[43]. Pur muovendo da un diverso orizzonte culturale, il richiamo alla persona conferma come la questione posta dall'IA, oltre a essere tecnologica o organizzativa, riguardi, più radicalmente, il modo in cui gli ordinamenti contemporanei intendono preservare la centralità della persona nell'esercizio del potere pubblico.

[42] Art. 1, co. 2, l. n. 132/2025. Per un commento cfr. De Feo, *Finalità e ambito di applicazione*, in Cazzato, De Feo (a cura di), *op. cit.*, p. 617 ss.

[43] Leone XIV, *op. cit.*, spec. paragrafo 171 nel cap. 4.

Solo muovendo da tale premessa sarà possibile coniugare innovazione, efficienza e giustizia sociale, preservando quella dimensione umana della protezione sociale che costituisce il tratto distintivo della nostra Costituzione (artt. 2, 3 e 38), della Carta dei diritti fondamentali e dell'intera tradizione personalista del costituzionalismo europeo.

Seguendo questo invito e mantenendo un atteggiamento aperto verso l'uso dell'IA, non ci resta che attrezzarci e affrontare le nuove sfide "con un approccio, pragmatico, ma soprattutto consapevole [...] ad occhi aperti"[44].

[44] Carloni, *op. cit.*, p. 213.

Abstract

Il contributo analizza l'impiego dell'intelligenza artificiale (IA) nei procedimenti amministrativi in materia di sicurezza sociale, con particolare riferimento all'esperienza dell'Inps. L'indagine esamina le opportunità offerte dall'automazione e le principali criticità che essa solleva sul piano della tutela dei diritti fondamentali, con specifico riguardo all'opacità della decisione algoritmica, alle discriminazioni indirette e all'esclusione digitale. Muovendo dal quadro costituzionale ed europeo delineato dall'art. 38 Cost., dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal GDPR e dall'*AI Act*, il contributo sostiene che l'IA non modifichi i fondamenti del diritto della sicurezza sociale, ma richieda una rilettura delle categorie attraverso cui il procedimento amministrativo garantisce l'effettività dei diritti sociali, preservando la centralità della persona e la responsabilità umana nell'esercizio del potere pubblico.

This article examines the use of artificial intelligence (AI) in administrative decision-making within the field of social security, with particular reference to the experience of the Italian National Social Security Institute (Inps). It explores both the opportunities offered by automation and the challenges it raises for the protection of fundamental rights, focusing on algorithmic opacity, indirect discrimination, and digital exclusion. Against the constitutional and European legal framework provided by Article 38 of the Italian Constitution, Article 34 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the GDPR, and the AI Act, the article argues that AI does not alter the foundations of social security law but requires a reinterpretation of the legal categories through which administrative procedures ensure the effective protection of social rights, while preserving both the centrality of the individual and human responsibility in the exercise of public authority.

Keywords

Intelligenza artificiale, sicurezza sociale, trasparenza algoritmica, supervisione umana, tutela giurisdizionale.

Artificial intelligence, social security, algorithmic transparency, human oversight, judicial protection.