

2/2025 novembre

# Rivista di diritto dei media

ISSN 2532-9146

---

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Oreste Pollicino

**DIRETTORI**

Marco Bassini

Marina Castellaneta

Carlo Melzi d'Eril

Giulio Enea Vigevani

**EDITORE**

Carlo Melzi d'Eril

**REDAZIONE**

*Cordinamento editoriale*

Rebecca Bovatti (Università di Milano)

Martina Cazzaniga (Università di Milano-Bicocca)

Giulia Napoli (Università di Milano-Bicocca)

*Componenti*

Flavia Bavetta (Università Bocconi – Milano)

Amalia Mariana Buzura (Avvocato in Milano)

Teresa Catalano (Università di Bari)

Federico Ceci (Università di Bari)

Marco Cecili (Università di Firenze)

Alessia Forte (Università di Milano)

Maria Galbusera (Università di Milano – Bicocca)

Giuseppe Gallo (Università di Messina)

Giovana Lopes (Tilburg University)

Matteo Monti (Università Bocconi – Milano)

Giuseppe Muto (Università Bocconi – Milano)

Federica Paolucci (Università Bocconi – Milano)

Stefania Rutigliano (Università di Bari)

**SEDE****CONTACTS**

Studio legale Melzi d'Eril Vigevani

Via San Barnaba 32 - 20122 Milano

e-mail: [redazione@rivistadidirittodeimedia.it](mailto:redazione@rivistadidirittodeimedia.it)

ANNO 2025 - CODICE ISSN 2532-9146

Impaginazione a cura di Chiara Pavesi

---

## COMITATO SCIENTIFICO

Ernesto Apa <i>Avvocato in Roma</i>	Alberto Maria Gambino <i>Università Europea</i>	Marina Pietrangelo <i>ITTIG-CNR</i>
Fabio Basile <i>Università di Milano</i>	Gianluca Gardini <i>Università di Ferrara</i>	Giovanni Pitruzzella <i>Corte costituzionale</i>
Mirzia Bianca <i>Sapienza – Università di Roma</i>	Glauco Giostra <i>Sapienza – Università di Roma</i>	Francesco Pizzetti <i>Università di Torino</i>
Raffaele Bifulco <i>LUISS Guido Carli</i>	Ottavio Grandinetti <i>Avvocato in Roma</i>	Andrea Pugiotto <i>Università di Ferrara</i>
Francesca Biondi <i>Università di Milano</i>	Enrico Grosso <i>Università di Torino</i>	Margherita Ramajoli <i>Università di Milano</i>
Carlo Blengino <i>Avvocato in Torino</i>	Antonio Gullo <i>LUISS Guido Carli</i>	Sofia Ranchordás <i>LUISS Guido Carli</i>
Manfredi Bontempelli <i>Università di Milano</i>	Antonio Iannuzzi <i>Università Roma Tre</i>	Giorgio Resta <i>Università Roma Tre</i>
Elda Brogi <i>European University Institute</i>	Simone Lonati <i>Università Bocconi</i>	Giovanni Maria Riccio <i>Università di Salerno</i>
Giuseppe Busia <i>Autorità Nazionale Anticorruzione</i>	Nicola Lupo <i>LUISS Guido Carli</i>	Gianpaolo Maria Ruotolo <i>Università di Foggia</i>
Licia Califano <i>Università di Urbino, già Garante la protezione dei dati personali</i>	Enrico Maria Mancuso <i>Università Cattolica</i>	Lucia Scaffardi <i>Università di Parma</i>
Angelo Marcello Cardani <i>Università Bocconi, già Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</i>	Vittorio Manes <i>Università di Bologna</i>	Salvatore Scuto <i>Avvocato in Milano</i>
Marta Cartabia <i>Università Bocconi, Presidente emerito della Corte costituzionale</i>	Michela Manetti <i>Università di Siena</i>	Sergio Seminara <i>Università di Pavia</i>
Corrado Caruso <i>Università di Bologna</i>	Roberto Mastroianni <i>Università di Napoli “Federico II”</i>	Salvatore Sica <i>Università di Salerno</i>
Massimo Ceresa-Gastaldo <i>Università Bocconi</i>	Alessandro Melchionda <i>Università di Trento</i>	Pietro Sirena <i>Università Bocconi</i>
Adolfo Ceretti <i>Università di Milano – Bicocca</i>	Luigi Montuori <i>Garante per la protezione dei dati personali</i>	Bruno Tonoletti <i>Università di Pavia</i>
Marco Cuniberti <i>Università di Milano</i>	Donatella Morana <i>Università di Roma Tor Vergata</i>	Luisa Torchia <i>Università Roma Tre</i>
Marilisa D’Amico <i>Università di Milano</i>	Antonio Nicita <i>LUMSA, già Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</i>	Gianluca Varraso <i>Università Cattolica</i>
Filippo Danovi <i>Università di Milano – Bicocca</i>	Marco Orofino <i>Università di Milano</i>	Francesco Viganò <i>Corte costituzionale</i>
Filippo Donati <i>Università di Firenze</i>	Ilia Pasquali Cerioli <i>Università di Milano</i>	Luciano Violante <i>Futuri Probabili</i>
Michele Faioli <i>Università Cattolica</i>	Paolo Passaglia <i>Università di Pisa</i>	Lorenza Violini <i>Università di Milano</i>
Giusella Finocchiaro <i>Università di Bologna</i>	Davide Petrini <i>Università di Torino</i>	Roberto Zaccaria <i>Università di Firenze</i>
Maurizio Fumogà <i>Suprema Corte di Cassazione</i>	Vincenzo Pezzella <i>Suprema Corte di Cassazione</i>	Nicolò Zanon <i>Università di Milano</i>
		Vincenzo Zeno-Zencovich <i>Università Roma Tre</i>

---

## COMITATO DEGLI ESPERTI PER LA VALUTAZIONE

Maria Romana Allegri <i>Sapienza – Università di Roma</i>	Giovanna De Minico <i>Università di Napoli “Federico II”</i>	Stefania Ninatti <i>Università di Milano – Bicocca</i>
Giulio Allevato <i>IE University</i>	Federica De Simone <i>Università della Campania</i>	Francesco Paolo Micozzi <i>Avvocato in Cagliari</i>
Benedetta Barbisan <i>Università di Macerata</i>	Gabriele Della Morte <i>Università Cattolica</i>	Piergiuseppe Otranto <i>Università di Bari</i>
Marco Bellezza <i>Dipartimento per la trasformazione digitale</i>	Luca Di Majo <i>Università della Campania</i>	Omar Makimov Pallotta <i>Università di Macerata</i>
Marco Biasi <i>Università di Milano</i>	Federica Fabrizzi <i>Sapienza – Università di Roma</i>	Anna Papa <i>Università di Napoli “Parthenope”</i>
Daniela Bifulco <i>Corte di cassazione</i>	Fernanda Faini <i>Università Pegaso</i>	Francesca Paruzzo <i>Università di Torino</i>
Elena Bindi <i>Università di Siena</i>	Fabio Ferrari <i>Università di Verona</i>	Irene Pellizzone <i>Università di Milano</i>
Paolo Bonetti <i>Università di Milano – Bicocca</i>	Roberto Flor <i>Università di Verona</i>	Sabrina Peron <i>Avvocato in Milano</i>
Monica Bonini <i>Università di Milano – Bicocca</i>	Giulia Formici <i>Università di Parma</i>	Federico Gustavo Pizzetti <i>Università di Milano</i>
Fernando Bruno <i>Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</i>	Federico Furlan <i>Università di Milano – Bicocca</i>	Benedetto Ponti <i>Università di Perugia</i>
Daniele Butturini <i>Università di Verona</i>	Alessandra Galluccio <i>Università di Milano</i>	Augusto Preta <i>International Institute of Communications</i>
Simone Calzolaio <i>Università di Macerata</i>	Giovanni Battista Gallus <i>Avvocato in Cagliari</i>	Federico Riboldi <i>Avvocato in Milano</i>
Quirino Camerlengo <i>Università di Pavia</i>	Emma Imparato <i>Università di Napoli “L’Orientale”</i>	Francesca Rosa <i>Università di Urbino</i>
Nicola Canzian <i>Università di Milano – Bicocca</i>	Elisabetta Lamarque <i>Università di Milano – Bicocca</i>	Marianna Russo <i>Università della Campania</i>
Marina Caporale <i>Università di Modena e Reggio Emilia</i>	Erik Longo <i>Università di Firenze</i>	Lucia Sciannella <i>Università di Teramo</i>
Andrea Cardone <i>Università di Firenze</i>	Valerio Lubello <i>Università Bocconi</i>	Monica Alessia Senor <i>Autorità garante per la protezione dei dati personali</i>
Bruno Carotti <i>LUISS Guido Carli</i>	Claudia Massa <i>Università di Napoli “Federico II”</i>	Silvio Sonnati <i>Università Bocconi</i>
Stefano Catalano <i>Università di Verona</i>	Antonio Manganelli <i>Università di Siena</i>	Stefania Stefanelli <i>Università di Perugia</i>
Pier Giorgio Chiara <i>Università di Bologna</i>	Paola Marsocci <i>Sapienza – Università di Roma</i>	Giulia Tiberi <i>Università dell’Insubria</i>
Salvatore Curreri <i>Università di Enna “Kore”</i>	Claudio Martinelli <i>Università di Milano – Bicocca</i>	Luca Vanoni <i>Università di Milano</i>
Monica Delsignore <i>Università di Milano – Bicocca</i>	Alberto Mattiacci <i>Sapienza – Università di Roma</i>	Scilla Vernile <i>Università di Milano – Bicocca</i>
Giovanni De Gregorio <i>Católica Global School of Law</i>	Massimiliano Mezzanotte <i>Università di Teramo</i>	Pietro Villaschi <i>Università di Milano</i>
	Lorenzo Nannipieri <i>CNR-ITTIG</i>	Paolo Zicchittu <i>Università di Milano – Bicocca</i>
	Costanza Nardocci <i>Università di Milano</i>	

---

**INTERNATIONAL ADVISORY BOARD**

Shulamit Almog  
*University of Haifa*

Max Baumgart  
*Universität Luzern*

Edoardo Celeste  
*Dublin City University*

Agustina Del Campo  
*Center for Studies on Freedom of Expression  
and Access to Information*

Elaine Fahey  
*City Law School, University of London*

Irene Kamara  
*Tilburg University*

Uta Kohl  
*University of Southampton*

Krystyna Kowalik-Bańczyk  
*Tribunale dell'Unione europea*

Michale Geist  
*University of Ottawa*

Thomas Margoni  
*KU Leuven*

Christopher Marsden  
*Monash University*

Manuel D. Masseno  
*Instituto Politécnico de Beja*

Dawn C. Nunziato  
*George Washington University*

Miquel Pequera  
*Universitat Oberta de Catalunya*

Marius Dragomir  
*Central European University*

Andrej Savin  
*Copenhagen Business School*

Bilyana Petkova  
*University of National and World Economy*

Thomas Wischmeyer  
*Universität Bielefeld*

**MediaLaws - Rivista di diritto dei media è una rivista quadrimestrale telematica, ad accesso libero, che si propone di pubblicare saggi, note e commenti attinenti al diritto dell'informazione italiano, comparato ed europeo.**

La rivista nasce per iniziativa di Oreste Pollicino, Giulio Enea Vigevani, Carlo Melzi d'Eril e Marco Bassini e raccoglie le riflessioni di studiosi, italiani e stranieri, di diritto dei media.

I contributi sono scritti e ceduti a titolo gratuito e senza oneri per gli autori. Essi sono attribuiti dagli autori con licenza Creative Commons "Attribuzione – Non commerciale 3.0" Italia (CC BY-NC 3.0 IT). Sono fatte salve, per gli aspetti non espressamente regolati da tale licenza, le garanzie previste dalla disciplina in tema di protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio (l. 633/1941).

Il lettore può utilizzare i contenuti della rivista con qualsiasi mezzo e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, nei limiti consentiti dalla licenza Creative Commons "Attribuzione – Non commerciale 3.0 Italia" (CC BY-NC 3.0 IT), in particolare menzionando la fonte e, laddove necessario a seconda dell'uso, conservando il logo e il formato grafico originale.

La rivista fa proprio il Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

La qualità e il rigore scientifici dei saggi della Rivista sono garantiti da una procedura di *double-blind peer review* affidata a un comitato di esperti per la valutazione individuato secondo criteri di competenza e rotazione e aggiornato ogni anno.

---

## **MediaLaws - Rivista di diritto dei media**

### **Regolamento per la pubblicazione dei contributi**

1. “MediaLaws – Rivista di diritto dei media” è una rivista telematica e ad accesso aperto che pubblica con cadenza quadrimestrale contributi attinenti al diritto dell’informazione.
2. Gli organi della rivista sono il Comitato di direzione, il Comitato scientifico e il Comitato degli esperti per la valutazione. L’elenco dei componenti del Comitato di direzione e del Comitato scientifico della rivista è pubblicato sul sito della stessa ([rivista.medialaws.eu](http://rivista.medialaws.eu)). Il Comitato degli esperti per la valutazione è sottoposto ad aggiornamento una volta l’anno.
3. La rivista si compone delle seguenti sezioni: “Saggi”, “Note a sentenza” (suddivisa in “Sezione Europa”, “Sezione Italia” e “Sezione comparata”), “Cronache e commenti” e “Recensioni e riletture”. I singoli numeri potranno altresì ospitare, in via d’eccezione, contributi afferenti a sezioni diverse.
4. La sezione “Saggi” ospita contributi che trattano in maniera estesa e approfondita un tema di ricerca, con taglio critico e supporto bibliografico.
5. La sezione “Note a sentenza” ospita commenti alle novità giurisprudenziali provenienti dalle corti italiane, europee e straniere.
6. La sezione “Cronache e commenti” ospita commenti a questioni e novità giuridiche di attualità nella dimensione nazionale, europea e comparata.
7. La sezione “Recensioni e riletture” ospita commenti di opere rispettivamente di recente o più risalente pubblicazione.
8. La richiesta di pubblicazione di un contributo è inviata all’indirizzo di posta elettronica [submissions@medialaws.eu](mailto:submissions@medialaws.eu), corredata dei dati, della qualifica e dei recapiti dell’autore, nonché della dichiarazione che il contributo sia esclusiva opera dell’autore e, nel caso in cui lo scritto sia già destinato a pubblicazione, l’indicazione della sede editoriale.
9. La direzione effettua un esame preliminare del contributo, verificando l’attinenza con i temi trattati dalla rivista e il rispetto dei requisiti minimi della pubblicazione.
10. In caso di esito positivo, la direzione procede ad assegnare il contributo alla sezione opportuna.
11. I saggi sono inviati alla valutazione, secondo il metodo del doppio cieco, di revisori scelti dall’elenco degli esperti per la valutazione della rivista secondo il criterio della competenza, della conoscenza linguistica e della rotazione. I revisori ricevono una scheda di valutazione, da consegnare compilata alla direzione entro il termine da essa indicato. Nel caso di tardiva o mancata consegna della scheda, la direzione si riserva la facoltà di scegliere un nuovo revisore. La direzione garantisce l’anonimato della valutazione.
12. La direzione comunica all’autore l’esito della valutazione.  
Se entrambe sono positive, il contributo è pubblicato.  
Se sono positive ma suggeriscono modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell’autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. La direzione si riserva la facoltà di sottoporre il contributo così come modificato a nuova valutazione, anche interna agli organi della rivista. Se solo una valutazione è positiva, con o senza modifiche, la direzione si riserva la facoltà di trasmettere il contributo a un terzo valutatore. Se entrambe le valutazioni sono negative, il contributo non viene pubblicato.
13. Per pubblicare il contributo, l’Autore deve inviare una versione definitiva corretta secondo le regole editoriali della rivista pubblicate sul sito della stessa, un abstract in lingua italiana e inglese e un elenco di cinque parole chiave. Il mancato rispetto dei criteri editoriali costituisce motivo di rigetto della proposta.
14. Le valutazioni vengono archiviate dalla direzione della rivista per almeno tre anni.
15. A discrezione della direzione, i saggi di autori di particolare autorevolezza o richiesti dalla direzione possono essere pubblicati senza essere sottoposti alla procedura di referaggio a doppio cieco ovvero essere sottoposti a mero referaggio anonimo, previa segnalazione in nota.

### **Focus**

#### **The Venice Commission Doctrine on Digital Technologies and the Rule of Law**

a cura di Davide Paris

- 14 **Introduction**
- 15 **The Venice Commission's Digital  
Doctrine: Harmonising Law,  
Technology, and Democracy**  
Rafael Rubio Núñez
- 52 **Cybersecurity in the Electoral Sphere:  
Legal and Technical Considerations  
on a Hybrid Threat**  
Tamara Álvarez Robles
- 73 **Information Disorders in Elections  
and Their Impact on the Principles  
of Democracy**  
Janine M. Otálora Malassis
- 91 **The Role of the Venice Commission in  
Establishing a Clear Legal Framework  
on Digital Technologies and Democracy**  
Edoardo Alberto Rossi
- 106 **The Right to Free Elections in the  
TikTok Era: Towards Digital Expertise  
of the Venice Commission?**  
Raphaël Déchaux

### **Saggi**

- 129 **Lo *shadowban* dei contenuti politici e  
i suoi effetti sulle campagne elettorali  
*online***  
Alberto Di Chiara
- 156 **Il *Digital Welfare state in Europa*:  
tensioni costituzionali e prospettive  
evolutive**  
Elena A. Ferioli

- 177 **Better Law-making and Evaluation  
for the EU Digital Rulebook**  
Marco Bassini, Mariateresa Maggiolino,  
Alexandre de Streel
- 224 **Libertà di manifestazione del pensiero  
online e content moderation dei nuovi  
poteri privati: rischi ed opportunità  
alla luce della nuova co-regolazione  
euro-unitaria**  
Francesca Donà
- 266 **Gli *Executive Orders* in materia di  
*Artificial Intelligence*: amministrazione  
Biden e Trump a confronto**  
Elisabetta Gherri

### **Focus**

#### **La sentenza n. 13200/2025 delle Sezioni Unite della Cassazione e la diffamazione nell'ambito della cronaca giudiziaria**

- 297 **Le Sezioni Unite civili alle prese con  
l'erronea attribuzione da parte del  
giornalista della qualifica di imputato  
anziché di indagato e/o del reato  
consumato in luogo di quello tentato.  
È diffamazione?**  
Riccardo D'Auro
- 314 **La diffamazione a mezzo stampa  
nell'ambito della cronaca giudiziaria:  
un "faro acceso" sulla domanda di  
informazione**  
Giorgio Sichera
- 329 **La cronaca giudiziaria e gli errori  
nella corretta rappresentazione dello  
status giuridico: quando sussiste la  
diffamazione**  
Sabrina Peron

### Note

**341 Incitamento all'odio contro le persone LGBTI, diritto al rispetto della vita privata e libertà di stampa: la pronuncia resa dalla Corte di Strasburgo nel caso *Minasyan et al. c. Armenia***  
Federica Falconi

**367 Diffamazione, *online hate speech* e odio religioso**  
Luciana Goisis

**376 Diffamazione *online*: lo "strano caso" dei video trasmessi su "Tik Tok" tramite la modalità della "diretta"**  
Emma Ludovica Breda

### Cronache

**393 La legislazione delegata in materia di intelligenza artificiale: la costruzione di una disciplina organica al confine tra scelte gover-native, controllo parlamentare e vincoli europei**  
Oreste Pollicino, Giuseppe Muto

**415 Dalla colpa al codice. Ripensare la responsabilità nell'era dell'intelligenza artificiale**  
Enrico Maestri, Carlotta Mognato

**430 Dai *Dark Patterns* agli *Hyper-Engaging Dark Patterns*: per un'applicazione moderna del divieto ex art. 25 DSA**  
Alessio Scaffidi, Vincenzo Forte

**443 Federated Learning: A Tangible Solution for GDPR Compliance?**  
Matteo Johannes Bürgler

---

## Focus

### The Venice Commission Doctrine on Digital Technologies and the Rule of Law

edited by Davide Paris

14 Introduction

15 The Venice Commission's Digital  
Doctrine: Harmonising Law,  
Technology, and Democracy  
Rafael Rubio Núñez

52 Cybersecurity in the Electoral Sphere:  
Legal and Technical Considerations  
on a Hybrid Threat  
Tamara Álvarez Robles

73 Information Disorders in Elections  
and Their Impact on the Principles  
of Democracy  
Janine M. Otálora Malassis

91 The Role of the Venice Commission in  
Establishing a Clear Legal Framework  
on Digital Technologies and Democracy  
Edoardo Alberto Rossi

106 The Right to Free Elections in the  
TikTok Era: Towards Digital Expertise  
of the Venice Commission?  
Raphaël Déchaux

## Essays

129 The Shadowbanning of Political  
Content and Its Effects on Online  
Electoral Campaigns  
Alberto Di Chiara

156 The Digital Welfare State in Europe:  
Constitutional Frictions and Prospects  
for Evolution  
Elena A. Ferioli

177 Better Law-making and Evaluation  
for the EU Digital Rulebook  
Marco Bassini, Mariateresa Maggiolino,  
Alexandre de Streel

224 Freedom of Expression Online and  
Content Moderation by New Private  
Powers: Risks and Opportunities in  
Light of the New EU Co-Regulation  
Francesca Donà

266 The Executive Orders on Artificial  
Intelligence: a comparative analysis of  
the Biden and Trump Administrations  
Elisabetta Gherri

## Focus

### The Italian Supreme Court Ruling no. 13200/2025 and Defamation in the Context of Judicial Reporting

297 When a Journalist Gets It Wrong: The  
Italian Supreme Court on Misreporting  
Someone as a Defendant Rather Than a  
Suspect. Defamation or Mere Error?  
Riccardo D'Auro

314 Defamation through the Press in  
the Context of Judicial Reporting:  
A 'Spotlight' on the Demand for  
Information  
Giorgio Sichera

329 Legal Reporting and Misrepresentation  
of the Legal Status: When is There  
Defamation?  
Sabrina Peron

## Case notes

341 Hate Speech Targeting LGBTI People,  
Respect for Private Life and Press  
Freedom: The ECtHR judgment in  
Minasyan et al. c. Armenia case  
Federica Falconi

**367 Defamation, Online Hate Speech and Religious Hatred**

Luciana Goisis

**376 Online Defamation: The ‘Strange Case’ of TikTok Live Streaming**

Emma Ludovica Breda

### **Comments**

**393 Delegated Legislation on Artificial Intelligence: A Comprehensive Frame-work at the Intersection of Governmental Choices, Parliamentary Over-sight, and European Constraints**

Oreste Pollicino, Giuseppe Muto

**415 Rethinking Liability in the Age of Artificial Intelligence**

Enrico Maestri, Carlotta Mognato

**430 From Dark Patterns to Hyper-Engaging Dark Patterns: towards a modern application of Article 25 of the DSA**

Alessio Scaffidi, Vincenzo Forte

**443 Federated Learning: A Tangible Solution for GDPR Compliance?**

Matteo Johannes Bürgler

---

*Sono stati sottoposti a referaggio anonimo a doppio cieco i saggi di Alberto Di Chiara, Elena Ferioli, Marco Bassini - Mariateresa Maggiolino - Alexandre de Strel, Francesca Donà ed Elisabetta Gherri. Sono stati sottoposti a referaggio anonimo i saggi di Raphaël Déchaux, Janine M. Otálora Malassis, Rafael Rubio Núñez, Tamara Álvarez Robles, Edoardo Alberto Rossi e le note e cronache di Emma Ludovica Breda, Matteo Burgler, Riccardo D'Auro, Federica Falconi, Vincenzo Forte e Alessio Scaffidi, Luciana Goisis, Enrico Maestri, Carlotta Mognato, Giuseppe Muto e Oreste Pollicino, Sabrina Peron, Giorgio Sicchera.*

---

# ***Il Digital Welfare state in Europa: tensioni costituzionali e prospettive evolutive\****

Elena A. Ferioli

## **Sommario**

1. Premessa metodologica e delimitazione del campo d'indagine. – 2. Le tipologie di “interferenze” digitali nel *Welfare State* degli Stati membri dell'Unione europea. – 3. Stato sociale e digitalizzazione amministrativa: il formante normativo. – 4. Gli algoritmi del “benessere”: il formante giurisprudenziale e l'*AI Act*. – 5. Innovazione dei modelli di servizio e centralità dell'umano. – 6. Conclusioni.

## **1. Premessa metodologica e delimitazione del campo d'indagine**

Recenti rapporti delle Nazioni Unite<sup>1</sup>, della Commissione per la Coesione Sociale del Consiglio d'Europa<sup>2</sup> e della Commissione europea<sup>3</sup> evidenziano come le tecnologie digitali e l'intelligenza artificiale siano ormai ampiamente integrate nei sistemi di *Welfare State* degli Stati membri dell'Unione europea. Tali strumenti vengono impiegati per semplificare e rendere più efficienti i procedimenti amministrativi, supportare l'adozione di decisioni e innovare modelli di erogazione dei servizi e delle prestazioni. Questa evoluzione testimonia la crescente pervasività delle nuove tecnologie in ogni ambito dello Stato sociale, dove l'adozione di piattaforme per l'erogazione di prestazioni economiche e il monitoraggio dei contributi previdenziali, l'utilizzo di algoritmi per l'individuazione di situazioni di bisogno o di frode, nonché l'implementazione della telemedicina, rappresentano solo alcune delle applicazioni già adottate nelle diverse esperienze nazionali.

---

\* Il presente contributo è esclusiva opera dell'autrice e rielabora, con modifiche, il saggio che sarà pubblicato nel volume S. Deplano - P. Femia - A. Rotondo (a cura di), *Interferenze digitali. Tra diritto internazionale e diritto interno (titolo provvisorio)*, Editoriale Scientifica, Napoli. L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio “a doppio cieco”.

<sup>1</sup> ONU, *Digital Technology, Social Protection, Human Rights: Report*, Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, P. Alston, A/74/493, 2019, reperibile sul sito internet [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). 2.

<sup>2</sup> G. Tavitis - A. Sargsyan, *Report on The Impact of Digitalisation and its Developments on Social Rights and Social Cohesion (Study completed on 8 February 2022)*, CCS, Council Of Europe.

<sup>3</sup> European Commission, *The future of social protection and of the Welfare State in the EU*, Brussels, 2023, reperibile sul sito internet [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

In tale contesto, la riflessione sul costituzionalismo digitale<sup>4</sup> può essere estesa al cosiddetto *Digital Welfare State*<sup>5</sup>, espressione che, nella letteratura internazionale, designa il processo di progressiva integrazione delle tecnologie digitali nell'attuazione dei diritti sociali, quali diritti a prestazione garantiti dalle carte costituzionali nazionali e implementati attraverso i sistemi di *Welfare*.

Tale trasformazione, come opportunamente osservato, «non dovrebbe oscurare il carattere rivoluzionario e politico di molte di queste innovazioni»<sup>6</sup>, poiché incide profondamente sui percorsi che garantiscono l'effettività dei diritti sociali all'interno dei modelli statali di solidarietà.

Muovendo da queste premesse, il presente contributo si propone di offrire una prima ricostruzione delle principali interferenze digitali nei sistemi di *Welfare State* degli Stati europei, al fine di indagare se e in che misura la transizione digitale sia orientata e regolata all'interno degli assetti consolidati dello Stato sociale, del quadro costituzionale dei diritti sociali e dello Stato di diritto.

L'ambito dell'indagine si concentra sui processi di digitalizzazione amministrativa, nonché sull'impiego degli algoritmi e dell'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa relativa alle prestazioni di *Welfare*. In particolare, si prendono in esame i comparti della sanità, dell'assistenza e previdenza sociale, in quanto settori che, secondo la consolidata classificazione della letteratura politologica e giuridica sul *Welfare State*<sup>7</sup>, costituiscono l'asse portante delle politiche sociali. Tale delimitazione consente di circoscrivere l'analisi a quelle aree in cui l'intervento pubblico è storicamente più strutturato e dove l'innovazione tecnologica solleva le questioni più rilevanti in termini di garanzie costituzionali, equità nell'accesso e trasformazione del ruolo dello Stato sociale.

In questa prospettiva, il saggio intende indagare se la digitalizzazione dello Stato sociale possa determinare quella che è stata definita «espropriazione

---

<sup>4</sup> Sul *Digital Constitutionalism*: G. De Gregorio - O. Pollicino - P. Valcke (eds.), *The Oxford Handbook of Digital Constitutionalism*, Oxford, 2024; G. De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe, Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2022; E. Celeste, *Digital Constitutionalism: a new systematic theorisation*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, 33(1), 2019, 76 ss.

<sup>5</sup> Si veda in particolare ONU, *Digital Technology, Social Protection, Human Rights*, cit., 2; E. Perobelli - A. Rotolo, *L'innovazione digitale nei servizi di welfare. Stato dell'arte e prospettive*, Milano, 2019; M. Choroszewicz - B. Mäihäniemi, *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; L. Strapazzon, *Welfare State Digitale: la trasformazione digitale dei servizi sociali*, in *DPCEonline*, 2, 2023, 283 ss.; G. Tavitis - A. Sargsyan, *Report on The Impact of Digitalisation*, cit., 29 ss.; P. Vesani - M. Campedelli (a cura di), *Welfare digitalizzato, welfare digitale e nuovi rischi sociali: un'introduzione*, in *Politiche sociali - Social Policies*, 2, 2023, 169 ss.

<sup>6</sup> G. Tavitis - A. Sargsyan, *Report on The Impact of Digitalisation*, cit., 29.

<sup>7</sup> Sul tema, i "classici": P. Flora - A. J. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e America*, Bologna, 1983; J. Alber, *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna, 1987; G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990; M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, Bologna, 1993. Il saggio non prende in considerazione le politiche del lavoro, pur comprese entro l'ambito delle politiche sociali, per via delle forti divergenze esistenti tra gli Stati europei rispetto alle relative politiche e anche per l'esigenza di contenere l'analisi all'interno della dimensione limitata di un saggio.

di principi giuridici»<sup>8</sup>, laddove le nuove tecnologie si intersechino con la decisione amministrativa, e se esse abbiano richiesto – o richiedano tuttora – l’elaborazione di nuovi parametri di legalità, al fine di garantirne l’armonizzazione con il principio personalista e quello di uguaglianza sostanziale, grandi clausole del costituzionalismo contemporaneo, di cui i diritti sociali rappresentano una coerente proiezione.

L’obiettivo è quello di individuare alcune macro-tendenze comuni agli Stati europei nella transizione digitale del *Welfare State*, con particolare riferimento ai profili costituzionali. Tenuto conto della vastità e complessità del tema, la presente indagine non ambisce a offrire una trattazione esaustiva, ma intende piuttosto proporre alcune coordinate interpretative e spunti di ricostruzione utili a delineare un quadro generale delle trasformazioni in atto.

Il campo d’indagine e gli obiettivi delineati si completano con la definizione dell’impostazione metodologica, che si avvale degli strumenti della comparazione giuridica, in una prospettiva non ristretta al confronto tra ordinamenti specificamente individuati. Tale scelta risponde all’esigenza di cogliere, da un lato, il ruolo svolto dall’Unione europea nella promozione della digitalizzazione del *Welfare State* degli Stati membri e, dall’altro, di tenere conto della marcata eterogeneità con cui tale processo si sviluppa nei contesti nazionali, spesso caratterizzati da modelli di solidarietà differenti, quadri normativi e prassi applicative ancora in evoluzione. L’adozione di una prospettiva ampia consente quindi di evidenziare tendenze comuni e criticità trasversali, senza forzare confronti sistematici tra le diverse esperienze.

## **2. Le tipologie di “interferenze” digitali nel *Welfare State* degli Stati membri dell’Unione europea**

Pur nella complessità del tema e nella varietà delle esperienze statali, le “interferenze” delle tecnologie digitali e dell’intelligenza artificiale nei sistemi di *Welfare* degli Stati membri dell’Unione europea possono essere ricondotte, in via sistematica, a tre principali tipologie.

La prima riguarda la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche competenti nell’attuazione dei diritti sociali, con particolare riferimento ai profili organizzativi e procedimentali. Essa si traduce nella dematerializzazione della gestione documentale nei comparti previdenziali e assistenziali, nella creazione di infrastrutture digitali per l’accesso ai servizi e nella comunicazione tra cittadini e amministrazioni<sup>9</sup>. Ne sono un esempio, la digitalizzazione dei dati e dei versamenti previdenziali,

---

<sup>8</sup> M.R. Ferrarese, *Giustizia e digitalizzazione: verso una dialettica servo-padrone?* in *Pol dir.*, 3, 2024, 352.

<sup>9</sup> Sull’amministrazione digitale, si veda: S. Rossa, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali. Il processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, Milano, 2021; B. Marchetti, *L’amministrazione digitale*, in *Enc. Dir., I tematici. Funzioni amministrative*, diretto da B.G. Mattarella - M. Ramajoli, Milano, 2022; L. Torchia, *Lo Stato digitale*, Bologna, 2023, 97 ss., nonché gli autori citati nella seguente nota n. 13.

l'introduzione delle cartelle cliniche elettroniche, la diffusione di portali *on line* per l'interazione con gli apparati dello Stato sociale.

La seconda tipologia concerne l'impiego di modelli algoritmici<sup>10</sup> nei processi decisionali amministrativi, in particolare nelle fasi di valutazione, selezione e monitoraggio. Tali strumenti sono utilizzati, ad esempio, per individuare i soggetti beneficiari di prestazioni previdenziali o assistenziali, per determinare l'accesso a esenzioni, o per verificare la permanenza dei requisiti necessari all'erogazione delle prestazioni. In questi casi, l'algoritmo assume una funzione di supporto – talvolta decisiva – alla definizione del contenuto dell'atto amministrativo.

La terza tipologia di “interferenza” riguarda l'erogazione di prestazioni sanitarie, assistenziali e previdenziali in modalità mediate o innovate attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie. Rientrano in questa categoria la telemedicina, la diagnostica supportata da intelligenza artificiale, la robotica chirurgica e riabilitativa, nonché l'introduzione di nuove tipologie di servizi sociali o previdenziali basati su piattaforme intelligenti. Tali innovazioni non si limitano a modificare le modalità di erogazione, ma tendono a ridefinire la natura stessa delle prestazioni e dei modelli di servizio<sup>11</sup>. Ciascuna di queste forme di “interferenza” digitale sollecita, in modo distinto, il quadro costituzionale dei principi e dei diritti fondamentali, generando ricadute significative sui processi di implementazione dei diritti sociali alla salute, all'assistenza e alla previdenza. Le modalità e le implicazioni di tali trasformazioni saranno oggetto di analisi nei paragrafi che seguono.

### **3. Stato sociale e digitalizzazione amministrativa: il formante normativo**

La digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche preposte all'attuazione del *Welfare State* negli Stati membri dell'Unione europea si è sviluppata secondo modelli normativi e amministrativi nazionali eterogenei, pur ricevendo un impulso significativo da parte delle istituzioni europee. A

<sup>10</sup> Sull'amministrazione algoritmica, si può rinviare a seguenti contributi: M. Veale - I Brass, *Administration by Algorithm*, in K. Yeuhg - M. Lodge (eds.), *Algorithmic Regulation*, Oxford, 2019, 121 ss.; A. Simoncini, *Amministrazione digitale e algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. Cavallo Perin - D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, 4 ss.; C. Coglianese - D. Lehr, *Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era*, in *Geo. L.J.*, 105, 2017, 1147 ss.; L. Torchia, *Lo Stato digitale*, cit., 109 ss. Per un confronto sull'amministrazione digitale e algoritmica tra Italia e Argentina: D.U. Galetta - J.G. Corvalán, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalism.it*, 3, 2019, 1 ss.

<sup>11</sup> Sul tema dell'innovazione nei modelli di servizi di *Welfare*, si rinvia a L. Strapazzon, *Welfare State Digitale*, cit., 283 ss.; G. Tavitis - A. Sargsyan, *Report on The Impact of Digitalisation*, cit., 29; P. Vesan - M. Campedelli (a cura di), *Welfare digitalizzato, welfare digitale e nuovi rischi sociali*, cit., 169 ss. Con riguardo al settore sanitario: C. Bottari, *Profili innovativi del sistema sanitario*, Torino, 2018; G. Polifrone, *Sanità digitale. Prospettive e criticità di una rivoluzione necessaria*, Milano, 2019; G. Vicarelli - M. Bronzini, *Sanità digitale. Riflessioni teoriche ed esperienze applicative*, Bologna, 2019; A. Sandulli - F. Aperio Bella - L. Lorenzoni - N. Posteraro - M. Sinisi, *Shaping the future of Health Law: Challenges for Public Law*, in *Federalismi.it*, 2021; R. Miccú, *Questioni attuali intorno alla digitalizzazione dei servizi sanitari nella prospettiva multilivello*, in *Federalismi.it*, 2021, 5 ss.

partire dal piano *eEurope 2005*<sup>12</sup>, l'Unione ha promosso la modernizzazione del settore pubblico attraverso strumenti di *soft law*, normative settoriali e investimenti strutturali<sup>13</sup>, culminando nell'*Agenda Digitale 2010–2020* e nella *Strategia di Lisbona*. Tali iniziative hanno rafforzato l'attenzione verso la digitalizzazione, in particolare nei settori sanitario<sup>14</sup>, e previdenziale<sup>15</sup>. Gli Stati membri hanno adottato quadri normativi con tempistiche e approcci differenti: in taluni casi, l'intervento legislativo è stato pressoché coevo alle iniziative europee, come avvenuto per il Codice dell'Amministrazione Digitale italiano<sup>16</sup>, altri integrando le fonti normative statali sul settore amministrativo pubblico in tempi successivi, come la legge tedesca sull'*E-Government* 8/2013 e quella sull'accesso online ai servizi pubblici 9/2017<sup>17</sup>; la *Ley Organica* spagnola 40/2015, il cui Capitolo V è interamente dedicato al *Funcionamiento electrónico del sector público*<sup>18</sup>; la legge francese sulla *République Numérique* del 2016<sup>19</sup>.

<sup>12</sup> COM(2002) 263 definitivo, *Piano d'azione eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti*.

<sup>13</sup> Tra le normative di settore rilevanti, non si può non citare il Regolamento Generale sulla Protezione dei dati (GDPR). Per quanto riguarda gli investimenti dei fondi strutturali, lo sviluppo del cosiddetto *e-Government* a livello regionale e locale è stato indicato tra le priorità degli investimenti dei Fondi strutturali. Sul tema della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, oltre alla dottrina già citata nella nota n. 9, si veda: F. Mastragostino - G. Piperata - C. Tubertini (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, 2016; W.D. Eggers, *Pubblica amministrazione digitale. Innovazioni e tecnologie al servizio del cittadino*, Milano, 2017; G. Pesce, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, 2018; J. Schou - M. Hjelholt, *Digitalization and Public Sector Transformation*, Berlin, 2018; G. Cammarota - P. Zuddas (a cura di), *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Torino, 2020; R. Cavallo Perin - D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit.; OECD, *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*, OECD Public Governance Policy Papers, 2, Paris, 2020; M. Mouthaan - K. Frenken - L. Piscicelli - T. Veskelainen, *Systemic sustainability effects of contemporary digitalization: A scoping review and research agenda*, in *Futures*, 2023, 103 ss.; L. Torchia, *Lo Stato digitale*, cit., 97 ss.

<sup>14</sup> Dopo COM(2004)0356, *Sanità elettronica — migliorare l'assistenza sanitaria dei cittadini europei: piano d'azione per uno spazio europeo della sanità elettronica*, possiamo ricordare COM(2012)736, *Piano d'azione Sanità elettronica 2012-2020 — Una sanità innovativa per il XXI secolo*; nonché COM(2014)215, *Sistemi sanitari efficaci, accessibili e resilienti* ed il regolamento (UE) n. 282/2014 sulla *Istituzione del terzo programma d'azione dell'Unione in materia di salute (2014-2020)*.

<sup>15</sup> COM(2013)83, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione*, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020, 18.

<sup>16</sup> D. lgs. 82/2005 e successive modifiche, sul quale si veda da ultimo, L. Torchia, *Lo Stato digitale*, cit., 97 ss.; R. Arcella - G. Vitrani, *Il Codice dell'Amministrazione digitale. Disciplina e applicazioni*, Milano, 2024.

<sup>17</sup> *E-Government-Gesetz*, *EgovG*, 8/2013 e *Onlinezugangsgesetz — OZG* 9/ 2017. Sulla digitalizzazione del settore pubblico nell'ordinamento tedesco: C. Fraenkel-Haeberle, *Fully Digitalized Administrative Procedures in the German Legal System*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 1, 2020, 105 ss.

<sup>18</sup> *Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público* sulla quale J.V. Valerio Torrijos, *Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 58, 2019, 82 ss.

<sup>19</sup> F. Foltran, *Approvata in Francia la legge sulla République Numérique*, in *MediaLaws*, ottobre 2016; G. Koubi - L. Cluzel-Métayer - W. Tamzini, *Lectures critiques du Code des relations public et administration*, Paris, 2019.

Nel corso dell'ultimo decennio, ormai tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno adottato normative volte alla digitalizzazione del settore pubblico<sup>20</sup>, con l'obiettivo di semplificare la gestione documentale, migliorare l'accesso ai servizi e garantire la trasparenza amministrativa attraverso l'uso dell'identità digitale, l'accesso ai portali pubblici on line, le modalità di comunicazione informatica con le pubbliche amministrazioni, e via dicendo, secondo profili che interessano il settore pubblico in generale.

Nei settori del *Welfare* considerati, alcune esperienze nazionali si distinguono per l'impatto positivo delle riforme digitali sulla modernizzazione e dematerializzazione delle procedure amministrative nel settore della sicurezza sociale, avendo contribuito anche alla sostenibilità dei sistemi di protezione. Tra queste, la digitalizzazione dei servizi di sicurezza sociale in Italia (INPS), il punto di contatto unico in Estonia (EESTI), la banca dati *Crossroads for Social Security in Belgio* (CBSS) e la strategia per il benessere digitale in Danimarca (SDW)<sup>21</sup>. Gli studi condotti evidenziano come la digitalizzazione dei servizi previdenziali abbia trasformato i processi amministrativi tradizionali con un approccio più attento alle istanze del cittadino, migliorando l'accesso ai servizi, consentendo la tracciabilità delle prestazioni monetarie e aumentando la trasparenza del sistema complessivo<sup>22</sup>.

Nel settore sanitario, il *Piano per la Sanità elettronica 2012-2020*<sup>23</sup> ha promosso l'adozione di cartelle cliniche elettroniche, reti informative regionali e servizi di telemedicina, con attenzione alla protezione e interoperabilità dei dati<sup>24</sup>. Tuttavia, la frammentazione normativa e i diversi livelli di implementazione della digitalizzazione adottati dagli Stati membri hanno ostacolato la creazione di un sistema integrato di cartelle cliniche elettroniche tra i

---

<sup>20</sup> Per una rassegna ricca di dati sulla digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche negli Stati membri dell'Unione europea si veda il sito internet *govinsider.asia/intl-en/digital-gov*. Anche: A. Terlizzi, *The Digitalization of the Public Sector. A Systematic Literature Review*, in *Rivista it. Pol. Pubbl.*, 16(1), 2021, 5 ss.

<sup>21</sup> European Commission - Jrc Science for Policy Reports, *Ict-Enabled Social Innovation. Evidence & prospective*, Brussel, 2017, 77 ss.

<sup>22</sup> European Commission - Jrc Science for Policy Reports, cit., 77 ss.; G. Misurarca, *Open Digital Welfare Services. ICT-Enabled Social Innovation and the Future of Welfare*, in *joinup.ec.europa.eu*.

<sup>23</sup> E. Mossialos - G. Permanand - R. Baeten - T. Hervey (eds.), *Health Systems Governance in Europe: The Role of European Union Law and Policy*, Cambridge, 2010; L.P. Tronconi, *Unione europea e diritto alla tutela della salute: problematiche giuridiche comparate*, Rimini, 2016; G. Guerra, *La strategia europea in materia di sanità: esame del programma pluriennale d'azione per la salute 2014- 2020*, in *Politiche sanitarie*, 4, ottobre-dicembre 2014, 212 ss.; D. Morana (a cura di), *L'assistenza sanitaria transfrontaliera. Verso un welfare state europeo?* Napoli, 2018; G. Di Federico-S. Negri, *Unione europea e salute. Principi, azioni, diritti e sicurezza*, Padova, 2020.

<sup>24</sup> Raccomandazione 2008/594/CE *Sull'interoperabilità transfrontaliera dei sistemi di cartelle cliniche elettroniche*; COM(2008)0689, *Telemedicina a beneficio dei pazienti, dei sistemi sanitari e della società*; COM(2012)736, *Piano d'azione Sanità elettronica 2012-2020 – Una sanità innovativa per il 21° secolo*; COM(2014)215, *Sistemi sanitari efficaci, accessibili e resilienti*; COM(2018)233 *relativa alla trasformazione digitale della sanità e dell'assistenza nel mercato unico digitale, alla responsabilizzazione dei cittadini e alla creazione di una società più sana*; Raccomandazione 2019/243/UE, *relativa a un formato europeo di scambio delle cartelle cliniche elettroniche*.

diversi sistemi sanitari nazionali<sup>25</sup>. In seguito, l'emergenza pandemica ha accelerato la digitalizzazione sanitaria, rendendola una priorità strategica: Il *Next Generation EU* ha destinato almeno il 20% dei fondi nazionali alla transizione digitale, mentre il programma *EU4Health* (2021–2027)<sup>26</sup> ha rafforzato il sostegno alla sanità digitale e alla coerenza tra sistemi sanitari nazionali, riconoscendo le criticità emerse nella gestione della pandemia<sup>27</sup>. Nel contesto dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, le riforme hanno mirato a consolidare l'infrastruttura normativa necessaria all'adozione di procedure digitalizzate. In ambito sanitario, ciò ha riguardato l'implementazione, in tutte le esperienze statali, della cartella clinica elettronica, del fascicolo sanitario digitale, dello sportello unico per gli operatori sanitari<sup>28</sup>; nel settore previdenziale, l'introduzione di strumenti digitali ha garantito maggiore trasparenza, accessibilità e comparabilità delle informazioni<sup>29</sup>.

Alla luce delle considerazioni che precedono, emerge con chiarezza che la digitalizzazione dei sistemi di *Welfare* statali, nel primo profilo qui considerato, si configura come strumentale all'attuazione dei diritti sociali riconosciuti nelle costituzioni statali, mirando a rafforzarne l'effettività attraverso la leva tecnologica. Ne consegue un arricchimento dei parametri di legalità cui le amministrazioni pubbliche devono conformarsi, con l'emersione di nuove situazioni giuridiche soggettive<sup>30</sup> che assicurano l'accesso ai servizi pubblici online, all'identità digitale, alle comunicazioni digitalizzate tra cittadini e amministrazioni, alla fruizione di strumenti digitali in cui conservare e avere facile accesso ai dati sanitari o ai calcoli pensionistici<sup>31</sup>.

Tuttavia, la spinta verso una digitalizzazione sempre più pervasiva del rapporto tra amministrazioni assistenziali e beneficiari necessita di

---

<sup>25</sup> Si veda, al riguardo, lo studio European Commission, *Overview of the national laws on electronic health records in the EU Member States (2016)+*, in [health.ec.europa.eu](http://health.ec.europa.eu). Vedi anche C. Ingenito, *La rete di assistenza sanitaria on-line: la cartella clinica elettronica*, in *Federalismi.it*, 5, 2021, 94.

<sup>26</sup> Regolamento (UE) 2021/522 *che istituisce un programma d'azione dell'Unione in materia di salute per il periodo 2021-2027* ("programma UE per la salute") (EU4Health).

<sup>27</sup> M. Ferrara, *Dalla mobilità dei pazienti alla interoperabilità dei sistemi sanitari. Spunti sull'adozione di un formato europeo di scambio delle cartelle sanitarie elettroniche (Raccomandazione (UE) 2019/243)*, in *Federalismi.it*, 5, 2021, 24.

<sup>28</sup> Su questo aspetto, si rinvia a European Commission, *Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic analysis. Digital public services*, in [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu), nonché al recente *Study to support the monitoring of the Declaration on Digital Rights and Principles. Final report*, June 2024, in [op.europa.eu](http://op.europa.eu), 34 ss.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 6 ss.

<sup>30</sup> Si veda, per esempio, il Codice dell'Amministrazione digitale italiano, CAD, d.lgs. 82/2005, che negli artt. 3-11 riconosce una serie di situazioni giuridiche quali il diritto all'uso delle nuove tecnologie nelle comunicazioni con la Pubblica amministrazione o all'uso dei servizi digitali attraverso la propria identità digitale. Sul tema, M. Pietrangelo, *Sui "diritti di cittadinanza digitale". Note a margine di un opaco percorso normativo*, in *Federalismi.it*, 4, 2024, 135 ss.; V. De Santis, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, in *Italian Papers On Federalism*, 1, 2025, 5 ss.

<sup>31</sup> Sul tema, si vedano le esperienze citate in European Commission, *Study to support the monitoring of the Declaration on Digital Rights and Principles*, cit., 5.

essere accompagnata da politiche volte a promuovere l'alfabetizzazione digitale delle fasce sociali più vulnerabili, al fine di prevenire nuove forme di disuguaglianza nell'accesso effettivo alle prestazioni e ai servizi di *Welfare*. Tali disuguaglianze, riconducibili alla carenza di competenze informatiche o alla mancanza di dispositivi tecnologici, rischiano infatti di compromettere la realizzazione dei principi di uguaglianza sostanziale e di giustizia redistributiva che costituiscono il fondamento costituzionale dei sistemi di solidarietà statali<sup>32</sup>.

In tale prospettiva, l'accesso alla rete e l'alfabetizzazione digitale si configurano come nuove dimensioni dell'inclusione sociale, riconosciute dalle strategie digitali nazionali e inserite tra le linee di investimento pubblico<sup>33</sup>. Tuttavia, si evidenzia un paradosso del "benessere digitale": mentre si auspica che la digitalizzazione favorisca l'inveramento dei diritti sociali, si rischia di generare nuove sacche di bisogno legate alla capacità di fruizione delle tecnologie, ampliando le aree di intervento del *Welfare State*. Preoccupante, in tal senso, è il dato del *Rapporto OMS sulla salute in Europa 2024*, secondo cui solo la metà degli Stati europei ha adottato politiche strutturate di alfabetizzazione e inclusione digitale. Tale lacuna rischia di compromettere gravemente il principio di eguaglianza sostanziale nell'accesso ai servizi sanitari digitalmente mediati, generando disparità sistemiche nell'effettività del diritto alla salute<sup>34</sup>.

Alla luce di queste osservazioni, assume rilievo la *Dichiarazione sui diritti e principi digitali*, adottata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 15 dicembre del 2022. Pur trattandosi di un atto politico, essa rivela un respiro costituzionale nel promuovere una trasformazione

<sup>32</sup> Si veda lo studio della European Commission, *The future of social protection and of the Welfare state in the EU*, Brussels, 2023, p. 25, evidenzia che il divario di competenze digitali tra la popolazione rimane ampio: nel 2019, il 44% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni non possedeva competenze digitali di base e nel 2018-2019 c'erano 13,5 milioni di posti vacanti per persone con competenze legate alle tecnologie digitali. Ancora, si rileva che: "purtroppo, gli Stati membri sembrano aver compiuto progressi limitati nel garantire che gli adulti possano acquisire competenze digitali di base". Sul tema anche COM(2021) 819 final, cit., pp. 23 ss., nella quale si richiama l'*Haut Conseil du Travail*, organo consultivo del ministero francese degli Affari sociali, il quale stima che una persona su cinque in Francia abbia difficoltà a completare le procedure amministrative *online* e avverte che la digitalizzazione può compromettere il principio della parità di accesso ai servizi pubblici se non vengono mantenuti mezzi di accesso alternativi. Sul *digital divide* e inclusione, basti ricordare: K. Mossberger - C. Tolbert - M. Stansbury, *Virtual inequality: Beyond the digital divide*, Georgetown, 2003; M. Warschauer, *Technology and social inclusion: Rethinking the digital divide*, Boston, 2004; S. Halford - M. Savage, *Reconceptualizing Digital Social Inequality*, in *Information, Communication & Society*, 7, 2010, 937 ss.; L. Ragnedda - S. Muschert, *Theorizing Digital Divides*, London, 2017; J. Schou - K. Pors, *Digital by Default? A Quantitative Study of Exclusion in Digitalised Welfare*, in *Social Policy & Administration*, 3, 2019, 464 ss.; A. Alexopoulou - K. Aaström - M. Karlsson, *The Grey digital Divide and Welfare State Regimes: a comparative Study of European Countries*, in *Information Technology & People*, 8, 2022, 273 ss. Sul tema delle discriminazioni create dall'uso dell'identità digitale per le prestazioni di *Welfare* in due esperienze extra-europee, si veda il bel saggio di F. Formici, *Digital Welfare State and Fundamental Rights: the Judicial Litigation on Digital Identification Systems in Kenya and Jamaica*, in *Federalismi.it*, 26, 2022.

<sup>33</sup> *Study to support the monitoring of the Declaration*, cit., 15 ss.

<sup>34</sup> OMS, *European health report 2024: keeping health high on the agenda: highlights*, 25 febbraio 2025, in *who.int*, 181.

digitale fondata sui principi di solidarietà, inclusione e partecipazione. In particolare, vi si afferma che i servizi pubblici digitali devono «agevolare e sostenere in tutta l’Unione un accesso fluido, sicuro e interoperabile ai servizi sanitari e assistenziali digitali concepiti per soddisfare le esigenze dei cittadini»<sup>35</sup>, un principio che dovrebbe orientare la transizione digitale del *Welfare* statale, oltre le mere logiche dell’efficientamento amministrativo.

#### **4. Gli algoritmi del “benessere”: il formante giurisprudenziale e l’AI Act**

Il secondo profilo delle “interferenze” tecnologiche nel *Welfare State* europeo concerne l’impiego di modelli algoritmici e sistemi di intelligenza artificiale nei procedimenti amministrativi e nella definizione del contenuto degli atti che incidono sull’erogazione delle prestazioni dello Stato sociale. Tali strumenti sono utilizzati, ad esempio, per la selezione dei soggetti beneficiari di una prestazione o di un’esenzione, il calcolo di prestazioni assistenziali o previdenziali, la verifica dei requisiti e il monitoraggio dei dati personali<sup>36</sup>.

In questo ambito, si registra una significativa fragilità del quadro normativo, comune a molte esperienze statali, nel garantire un adeguato bilanciamento tra l’innovazione tecnologica e le istanze poste dal principio di uguaglianza sostanziale, di non discriminazione e dalla tutela dei diritti fondamentali. Tale criticità emerge grazie al formante giurisprudenziale e alla sua analisi comparata.

Tra i casi emblematici, si segnala la pronuncia della Corte distrettuale dell’Aja che ha dichiarato l’illegittimità del sistema *SyRI* (*System Risk Indication*), utilizzato dal Ministero delle politiche sociali olandese per individuare potenziali frodi nella richiesta di sussidi pubblici destinati a soggetti socialmente svantaggiati. La Corte ha rilevato l’assenza di garanzie sufficienti, nella normativa di riferimento, a tutela del diritto al rispetto della vita privata e familiare, previsto dall’art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, nonché l’opacità e il potenziale carattere discriminatorio del funzionamento del sistema<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> COM 2023/C23/01, *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*, sulla quale si veda: L. Cianci, *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali: quid pluris?*, in *DPCE*, 2, 2022, 381 ss.; P. De Pasquale, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell’Unione europea?*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 1, 2022, 163 ss.; C. Cocito - P. De Hert, *The transformative nature of the EU Declaration on Digital Rights and Principles: Replacing the old paradigm (normative equivalency of rights)*, in *Computer Law & Society Review*, 50, 2023; F. Bravo (a cura di), *Dati personali, protezione, libera circolazione e governance*, 1, Principi, Pisa, 2023, 18 ss.

<sup>36</sup> Sul tema, G. Pinotti, *Amministrazione digitale algoritmica e garanzie procedurali*, in *Labour&Law Issues*, 7, 2021, 80 ss.; A. Simoncini - E. Longo, *Fundamental Rights and the Rule of Law in the Algorithmic Society*, in H.V. Micklitz - O. Pollicino - A. Reichman - A. Simoncini - G. Sartor - G. De Gregorio (eds.), *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2022, 30 ss.; G. Gallone, *Riserva d’umanità e funzioni amministrative*, Padova, 2023, 105 ss.

<sup>37</sup> Corte distrettuale dell’Aja, sent. 5 febbraio 2020 sulla quale H. Hussain, *Dutch Court Finds SyRI Algorithm Violates Human Rights Norms In Landmark Case*, reperibile sul sito

Analoga attenzione merita la sentenza della Corte costituzionale polacca<sup>38</sup>, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge sulla profilazione obbligatoria dei disoccupati, da cui dipendeva l'accesso alle prestazioni assistenziali. Tale profilazione era definita «universale, nel senso che ogni disoccupato è soggetto ad essa, e obbligatoria, in quanto si tratta di una *conditio sine qua non* per beneficiare dell'assistenza prevista dalla legge sulla promozione dell'occupazione dei disoccupati»<sup>39</sup>. La Corte ha rilevato che, sebbene i soggetti interessati potessero formalmente contestare le modalità di esecuzione della profilazione o i suoi esiti, tali possibilità risultavano differite nel tempo e prive di una chiara base giuridica, rendendo incerta la tutela dei loro diritti. La disciplina normativa è stata pertanto ritenuta lesiva della riserva di legge di cui agli artt. 51, c. 1 e 5, Cost., sulla protezione dei propri dati personali, e 31, c. 3, Cost. in materia di libertà personale.

Si possono ricordare, inoltre, altri casi, più recenti e attualmente pendenti. Il primo riguarda la Carta sociale serba, un registro elettronico contenente i dati dei beneficiari dei regimi di protezione sociale, che consente il trattamento automatizzato delle informazioni ai fini dell'adozione di decisioni sull'accesso ai relativi servizi. Le censure sollevate sulla normativa che la istituisce, e che è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale serba, riguardano, da un lato, l'assenza di trasparenza nei criteri algoritmici utilizzati per determinare l'idoneità ai benefici, e dall'altro, il rischio di una profilazione sistematica e non proporzionata, in grado di incidere negativamente sulla dignità e sull'autonomia dei soggetti vulnerabili, in assenza di adeguate garanzie procedurali<sup>40</sup>.

Un altro caso concerne la controversia sul codice sorgente dell'applicazione informatica BOSCO, utilizzata in Spagna per l'assegnazione del bonus sociale elettrico. In questo contesto, le obiezioni si concentrano sulla mancata pubblicazione del codice e sull'impossibilità di verificarne il funzionamento, con conseguente opacità del processo decisionale

---

internet [humanrightspulse.com](https://www.humanrightspulse.com). Nella motivazione dei giudici distrettuali viene rilevato come né la Corte, né i singoli cittadini potessero accertare il processo decisionale del *software*, in violazione del principio di trasparenza. Inoltre, la mancanza di accessibilità e conoscibilità dei dati e degli indicatori impiegati avrebbe potuto portare a discriminazioni impossibili da correggere o da contestare da parte dei cittadini. Per un'analisi dettagliata delle implicazioni del caso e della decisione, si rinvia a G. Avanzini, *Intelligenza artificiale e nuovi modelli di vigilanza pubblica in Francia e Olanda*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 3, 322 ss.; S. Sulmicelli, *Paesi Bassi – Corte Distrettuale dell'Aja – SyRI: sull'impiego di un sistema algoritmico per l'individuazione di frodi nell'accesso a prestazioni sociali, benefici e esenzioni fiscali*, 5 febbraio 2020, in [biodiritto.org](https://www.biodiritto.org)

<sup>38</sup> Corte costituzionale della Polonia, causa n. K 53/16, 6 giugno 2018, in *ipo.trybunal.gov.pl*. Sulla sentenza si veda anche: ONU, *Digital Technology, Social Protection, Human Rights*, cit., 11.

<sup>39</sup> Corte costituzionale della Polonia, causa n. K 53/16, 6 giugno 2018, cit., 2 (traduzione automatica).

<sup>40</sup> La legge sulla carta sociale serba del 2021, contestata per via dell'oscurità dell'algoritmo, è stata impugnata innanzi alla Corte costituzionale serba. Sul caso è stata presentata una memoria come *amicus curiae* da parte dell'iniziativa globale ESCR-Net. Sulla vicenda si veda F. Caruso, *Prove di discriminazione algoritmica in Serbia*, in *European Data Journalism Network*, 14 dicembre 2022, e anche A. Napolitano, *Tre domande per riflettere sul welfare nell'era degli algoritmi*, in *Secondo Welfare*, 9 gennaio 2025.

amministrativo. Tale situazione solleva dubbi circa la conformità ai principi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione, nonché sulla necessaria verificabilità delle decisioni automatizzate che incidono su diritti sociali<sup>41</sup>. Infine, si può ricordare il caso francese sull'algoritmo utilizzato dalla *Caisse Nationale d'Allocations Familiales* (CNAF), l'Agenzia francese che eroga le prestazioni di sicurezza sociale. Quest'ultimo contenzioso riguarda l'uso da parte del CNAF di un algoritmo per individuare le persone che hanno maggiori probabilità di avere ricevuto un pagamento indebito relativo agli assegni familiari. Più alto è il punteggio ottenuto dal beneficiario, maggiore è la probabilità che lo stesso sia soggetto a controlli. Sull'uso dell'algoritmo e il rifiuto di divulgare la versione in uso del suo codice sorgente, attualmente è pendente un ricorso al *Conseil d'Etat*, nel quale lo stesso viene contestato ai sensi dell'art. 22 del GDPR, sul diritto a non essere sottoposti a una decisione basata unicamente su un trattamento automatizzato che produca effetti giuridici, nonché per la presunta discriminazione diretta e indiretta che l'algoritmo produrrebbe nei confronti dei cittadini. Quest'ultima viene eccepita in relazione all'art. 14 della CEDU e alla nozione di discriminazione di cui alla direttiva 2000/43/CE<sup>42</sup>, lamentando che le variabili incluse nel modello di valutazione dei dati degli assistiti andrebbero a colpire principalmente le persone in condizioni di maggiore fragilità sociale per ragioni di disabilità, età, situazione familiare e genere. In attesa della conclusione dell'iter giudiziario dei casi citati, si può osservare che essi evidenziano una zona grigia normativa, in cui l'automazione amministrativa si sviluppa in assenza di un quadro legislativo chiaro e coerente con le garanzie costituzionali. Il formante giurisprudenziale assume così un ruolo centrale nel delineare i limiti di legittimità dell'amministrazione algoritmica, sollecitando una riflessione sulla necessità di rafforzare le tutele dei diritti sociali. Tale lacuna si colloca, per così dire, tra i confini dell'ambito applicativo ristretto dell'art. 22 del GDPR<sup>43</sup> - che tutela il diritto a non essere sottoposti a decisioni basate

---

<sup>41</sup> Sul caso BOSCO, dopo il rigetto dell'istanza di accesso al codice sorgente dell'algoritmo da parte del *Juzgado de lo Contencioso Administrativo* (sent. n. 143/2021 del 30 dicembre 2021), dovuto all'applicazione della normativa sulla protezione della proprietà intellettuale, l'Associazione CIVIO ha proposto appello all'*Audiencia Nacional*, la quale ha di nuovo rigettato il ricorso con decisione n. 2013/2024. Attualmente è pendente un ricorso alla Corte di cassazione nel quale si sostiene la necessità che sia fornito, da parte della pubblica amministrazione, il codice sorgente dell'algoritmo, al fine di consentire la dimostrazione degli errori, lesivi per gli aventi diritto, derivanti dal suo funzionamento. Sul tema, si vedano i riferimenti indicati in <https://tech-iuris.es/blog-juridico/algoritmos-opacidad-bosco>.

<sup>42</sup> Il ricorso, presentato dall'Associazione La Quadrature Du Net (LQDN), è reperibile online in *laquadrature.net*. Sulla vicenda: C. Waldron, *French family welfare scoring algorithm challenged by La Quadrature du Net*, in *Medialaws*, 4 dicembre 2024; A. Napolitano, *In Francia la prima azione legale contro l'algoritmo del welfare*, in *Secondo Welfare*, 23 ottobre 2024.

<sup>43</sup> O. Pollicino, *Regolare l'intelligenza artificiale: la lunga via dei diritti fondamentali*, in O. Pollicino - F. Donati - G. Finocchiaro - F. Paolucci (a cura di), *La disciplina dell'Intelligenza artificiale*, Milano, 2025, 15, sottolinea che l'art. 22 del GDPR si applica solo alle decisioni interamente automatizzate, lasciando scoperto il campo dei provvedimenti amministrativi solo integrati o supportati dalle nuove tecnologie. Si veda anche M.R. Allegri, *L'ambiguo principio (anche costituzionale?) della trasparenza algoritmica fra tecnologia, diritto e linguaggio*, in questa *Rivista*, 3, 2024, 9 ss., la quale sottolinea l'applicazione della norma limitatamente

unicamente su trattamenti automatizzati - le discipline normative statali sui procedimenti algoritmici e le decisioni automatizzate, scoperchiando il tema della garanzia dei diritti sociali nella trasformazione tecnologica.

In particolare, i casi analizzati mostrano come l'uso di sistemi predittivi e di profilazione algoritmica in ambito sociale possa produrre effetti discriminatori, sia diretti che indiretti, colpendo in modo sproporzionato soggetti già vulnerabili, attraverso variabili che, pur formalmente neutre, si possono rilevare discriminatorie nella prassi. In questo contesto, la giurisprudenza costituzionale e amministrativa assume un ruolo cruciale nel delineare i confini di legittimità dell'automazione del procedimento e della decisione sulle prestazioni di *Welfare*, contribuendo a definire un adeguato bilanciamento tra la trasparenza algoritmica e l'equità procedurale con le logiche di efficienza e controllo proprie dell'amministrazione digitale.

La questione centrale diventa allora quella della garanzia dei diritti sociali nella trasformazione tecnologica, ovvero la capacità degli ordinamenti di assicurare che l'innovazione tecnologica non si traduca in una compressione della tutela dei diritti sociali. Tuttavia, questi casi giurisprudenziali sembrano evidenziare una difficoltà del quadro costituzionale dei diritti sociali ad imporsi quale parametro di scrutinio delle fonti che disciplinano l'amministrazione algoritmica e le decisioni automatizzate inerenti ai servizi e alle prestazioni di *Welfare*. In tali contesti, risulta infatti prevalente il riferimento ai parametri costituzionali sulla tutela delle libertà fondamentali, del principio di legalità, del diritto alla protezione dei dati personali, degli istituti della partecipazione e della trasparenza, dell'obbligo di motivazione dell'atto amministrativo, nonché delle garanzie processuali relative al diritto di azione e di difesa in giudizio.

È tuttavia opportuno evidenziare come il ricorso a processi decisionali interessati da forme più o meno estese di automazione nei diversi ambiti del *Welfare State* imponga anche una riflessione in ordine alle garanzie dei diritti sociali riconosciuti dalle costituzioni statali. Come evidenziato anche nel Rapporto dell'Onu precedentemente richiamato, infatti, l'amministrazione algoritmica del *Welfare State* tende a generare un'accentuata burocratizzazione digitale dei processi decisionali. Laddove l'utilizzo di sistemi automatizzati determini discriminazioni o asimmetrie nell'accesso alle prestazioni, ne risulta compromesso il contenuto sostanziale del diritto, il cui invero dipende dall'erogazione delle prestazioni e dei servizi pubblici coinvolti<sup>44</sup>.

In tale direzione sembra muoversi il recente Regolamento europeo

---

ai trattamenti di dati ancora in corso. Sulle decisioni automatizzate e l'art. 22 del GDPR, si veda anche G. Malgieri - G. Comandé, *Why a Right to Legibility of Automated Decision-Making Exists in the General Data Protection Regulation*, in *International Data Privacy Law*, 4, 2017, 243 ss.; L.A. Bygrave, *Article 22 Automated individual decision-making, including profilins*, in C. Kuner et al. (eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford, 2020; R. Binnis - M. Veale, *Is that your final decision? Multi-stage profiling, selective effects, and Article 22 of the GDPR*, in *International Data Privacy Law*, 4, 2021, 319 ss.; F. Palmiotto, *When Is a Decision Automated? A Taxonomy for a Fundamental Rights Analysis*, in *German Law Journal*, 25, 2024, 210 ss.

<sup>44</sup> ONU, *Digital Technology, Social Protection, Human Rights*, cit., 19.

2024/1689 sull'Intelligenza artificiale (*AI Act*)<sup>45</sup>, che, nel Considerando n. 58 e nell'art. 6, par. 2 e allegato III<sup>46</sup>, fa espresso riferimento all'applicazione dei sistemi algoritmici intelligenti nell'accesso ai servizi pubblici essenziali, compresi quelli sanitari, assistenziali e, di sicurezza sociale, e precisa che queste tecnologie dovrebbero essere classificate come sistemi "ad alto rischio" per via dell'impatto che possono determinare sul sostentamento delle persone e i loro diritti fondamentali, compreso «il diritto alla protezione sociale».

D'altro canto, però, il Regolamento introduce anche una clausola di esclusione, che consente di non classificare come "ad alto rischio" i sistemi destinati a compiti procedurali limitati, di supporto alla valutazione umana o non decisivi. Se ne deduce che sono principalmente i sistemi di automazione che non soddisfano la suddetta categorizzazione e, ai sensi dell'art. 6, par. 3, n. 3, quelli che effettuano una profilazione delle persone fisiche, ad essere con certezza destinati alla categoria dell'alto rischio ed alla conseguente applicazione degli obblighi previsti per l'immissione sul mercato<sup>47</sup>. Vengono così stigmatizzate con chiarezza le coordinate generali che sembrano ispirare il legislatore europeo nel regolare la produzione e l'uso dei sistemi di intelligenza artificiale nei servizi di *Welfare* nazionali. Esse paiono guidate dalla ricerca di un'armonizzazione tra la protezione dei diritti fondamentali da un lato, e le esigenze dell'innovazione amministrativa, dall'altro. Un bilanciamento a cui pare funzionale l'elasticità della classificazione del rischio dei sistemi applicabili nel settore.

<sup>45</sup> Per una lettura del regolamento (UE) 2024/1689 in prospettiva costituzionale: C. Casonato, *L'intelligenza artificiale e il diritto pubblico comparato ed europeo*, in *DPCEonline*, 1, 2022, 169 ss.; M. Fasan, *I principi costituzionali nella disciplina dell'Intelligenza Artificiale. Nuove prospettive interpretative*, in *DPCEonline*, 1, 2022, 181 ss.; G. Mazzini - S. Scalzo, *The Proposal for the Artificial Intelligence Act: Considerations around Some Key Concepts*, in C. Camardi (a cura di), *La via europea per l'Intelligenza Artificiale*, Milano, 2023, 21 ss.; E. Longo, *La disciplina del "rischio digitale"*, in S. Calzolaio - A. Iannuzzi - E. Longo - M. Orofino (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, cit., 53 ss.; M. Kaminski, *Regulating the Risks of AI*, in *Boston University Law Review*, 103, 2023, 1347 ss.; J. Laux - S. Wachter - B. Mittelstadt, *Trustworthy Artificial Intelligence and the European Union AI Act: On the conflation of trustworthiness and acceptability of risk*, in *Regulation & Governance*, 2023, on line version, 2023, 1 ss.; O. Pollicino, *Regolare l'intelligenza artificiale*, cit., 3 ss.; Id., *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023, 569 ss.; Id., *Disinformazione e intelligenza artificiale: "a groovy kind of love"?*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2024; M. Fasan, *Intelligenza artificiale e costituzionalismo. Principi, diritti e modelli in prospettiva comparata*, Napoli, 2024.

<sup>46</sup> In particolare, il regolamento (UE) 2024/1689, Allegato III, n. 5, lett. a) e d) comprende nella categoria dei sistemi ad alto rischio di cui all'art. 6, paragrafo 2, anche quelli «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», e anche quelli «di selezione dei pazienti per quanto concerne l'assistenza sanitaria di emergenza».

<sup>47</sup> Si tratta del rispetto, da parte del sistema IA, di una serie di requisiti di struttura interna e di funzionamento (artt. 8 e ss. del regolamento (UE) 2024/1689), nonché dell'art. 27 (ma v. anche considerando 98) sulla valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali, da parte di *deployer* organismi di diritto pubblico o enti privati che forniscono un servizio pubblico, prima dell'utilizzo. Sul tema, M. Francaviglia, *L'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa: principi e garanzie costituzionali nel passaggio dalla regola agendi alla regola algoritmica*, in *Federalismi.it*, 17, 2024, 114 ss., spec. 142-143.

Rispetto alla fase di utilizzo, invece, è riconosciuto dall'art. 14 il principio di sorveglianza umana<sup>48</sup> e dall'art. 86 un diritto alla spiegazione sul «ruolo» del sistema di intelligenza artificiale nella procedura decisionale e sui «principali elementi della decisione adottata», a favore della persona che sia stata interessata dalla stessa<sup>49</sup>. Queste due disposizioni vengono così ad integrare quanto previsto dal già citato GDPR, sebbene soprattutto l'art. 86 abbia un tenore largamente generale, che lascia aperte incertezze interpretative rispetto alla questione della trasparenza algoritmica e della conoscibilità del codice sorgente<sup>50</sup>.

Nel complesso, l'*AI Act* sembra interessare ampiamente l'ambito delle potenziali applicazioni di questa tecnologia nei servizi di *Welfare* statali, partendo dalla fase di accesso alle prestazioni, passando per il monitoraggio e controllo, sino ai servizi d'emergenza, e in questo campo apre ad una soglia di uniformità europea nella regolazione dei requisiti dei prodotti tecnologici adottabili all'interno dei sistemi nazionali.

Emergono, tuttavia, alcune criticità. In primo luogo, è stato rilevato come dall'*AI Act* non derivino sufficienti garanzie rispetto alla configurazione di una responsabilità giuridica dei fornitori o degli utilizzatori dei sistemi in questione, anche quando impiegati dalla pubblica amministrazione<sup>51</sup>. La fragilità pare da ricercare soprattutto nella timidezza del legislatore europeo rispetto al tema dell'individuazione di procedure che permettano agli interessati di raggiungere una piena comprensione dei percorsi decisionali e dei dati utilizzati.

Inoltre, la flessibilità lasciata aperta dalla classificazione sull'alto rischio impone una certa prudenza nella valutazione *a priori*, cioè in assenza di un periodo di effettiva applicazione della normativa in questione e di tutte le deroghe ivi previste, nonché delle possibili eccezioni o limitazioni contenute nel diritto europeo o nelle normative nazionali, più volte richiamate espressamente dal testo<sup>52</sup>.

Analoghe considerazioni riguardano il divieto di immissione sul mercato, messa in servizio o utilizzo di sistemi di *social scoring*<sup>53</sup>, di cui all'art. 5 dell'*AI*

---

<sup>48</sup> B. Marchetti, *La garanzia dello human in the loop alla prova della decisione amministrativa algoritmica*, in *BioLaw Journal*, 2, 2021, 367 ss.

<sup>49</sup> Regolamento (UE) 2024/1689, art. 86. Per una lettura critica del principio di trasparenza degli algoritmi e della loro spiegabilità nell'*AI Act*, si veda M.R. Allegri, *L'ambiguo principio (anche costituzionale?) della trasparenza*, cit., 9 ss.; A. Sterpa (a cura di), *L'ordine giuridico dell'algoritmo*, Napoli, 2024.

<sup>50</sup> F. Donati, *Intelligenza artificiale e diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in O. Pollicino - F. Donati - G. Finocchiaro - F. Paolucci (a cura di), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, cit., 54, nonché Id., *La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *Rivista AIC*, 1, 2025.

<sup>51</sup> Si veda O. Pollicino, *Regolare l'intelligenza artificiale*, cit., 36 ss.; G. Di Gregorio - S. Demkova, *The Constitutional Right to an Effective Remedy in the Digital Age: A Perspective from Europe*, SSRN Scholarly paper, 2024.

<sup>52</sup> Per quanto qui interessa, si veda, per esempio, l'art. 86, par. 2.

<sup>53</sup> In merito alle applicazioni di *social scoring*, si veda A. Vigorito, *Sul crinale tra data altruism e social scoring: esperienze applicative della sequenza dati-algoritmi nel nuovo contesto regolatorio europeo*, in questa *Rivista*, 1, 2023, 104 ss.; E. Citino, *Cittadinanza "a punti" e social scoring: Le pratiche scorrette dell'era dell'intelligenza artificiale*, in *Diritti comparati*, 2022; G. Sciascia, *Reputazione e potere: il social scoring tra distopia e realtà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2021, 318 ss.

*Act.* Tale divieto non assume carattere assoluto, bensì circoscritto alle ipotesi in cui l'impiego di tali sistemi comporti un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di persone fisiche o di interi gruppi, in contesti sociali non correlati a quelli in cui i dati sono stati originariamente generati o raccolti; oppure quando il trattamento risulti ingiustificato o sproporzionato rispetto al loro comportamento sociale considerato o alla sua gravità. In tale quadro, la definizione dei concetti di «contesto» e dei parametri di proporzionalità si rivela cruciale, poiché da essa dipende l'effettiva delimitazione dell'ambito applicativo del divieto e, conseguentemente, la tutela dei diritti fondamentali coinvolti, in particolare dei diritti sociali. L'assenza di criteri interpretativi univoci rischia infatti di generare incertezza giuridica e di compromettere la protezione sostanziale dei soggetti più vulnerabili, esposti agli effetti discriminatori di classificazioni automatizzate prive di adeguata giustificazione<sup>54</sup>.

Appare, invece, svincolata dalla prospettiva della regolazione del prodotto tecnologico, la recente *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale e i diritti dell'uomo, la democrazia, lo Stato di diritto*, adottata nel maggio 2024. Essa stabilisce un quadro di principi applicabili agli attori pubblici che impiegano sistemi di intelligenza artificiale, richiamandoli al rispetto dei principi fondamentali del costituzionalismo europeo quali l'uguaglianza, la dignità della persona, il processo democratico e lo Stato di diritto. Pur rappresentando il primo trattato internazionale giuridicamente vincolante in materia, la Convenzione presenta una intrinseca debolezza, derivante dalla sua efficacia limitata ai soli Stati firmatari e dalla formulazione prevalentemente programmatica dei suoi principi. L'effettività prescrittiva delle disposizioni è infatti rimessa ai futuri sviluppi normativi, interpretativi e giurisprudenziali interni, con il rischio che possa variare sensibilmente in funzione delle scelte attuative dei singoli ordinamenti<sup>55</sup>.

## **5. Innovazione nei modelli di servizio e centralità dell'umano**

La terza direttrice lungo cui si articola la digitalizzazione del *Welfare State* europeo riguarda l'innovazione nei modelli di erogazione dei servizi. Essa si colloca oltre la dimensione organizzativa e procedimentale dell'azione amministrativa. Le tecnologie emergenti – dalla telemedicina alla robotica assistenziale, dalle piattaforme intelligenti alla diagnostica supportata da intelligenza artificiale – introducono, infatti, modalità nuove di fruizione delle prestazioni, con potenziale effetto trasformativo sull'architettura tradizionale del *Welfare* territoriale<sup>56</sup>. In particolare, si assiste a una

---

<sup>54</sup> F.P. Levantino - I. Neroni Rezende, *Rischio inaccettabile: usi proibiti*, in O. Pollicino - F. Donati - G. Finocchiaro - F. Paolucci (a cura di), *La disciplina*, cit., 170 ss.; A. Vigorito, *Sul criminale tra data altruism e social scoring*, cit., 5 ss.

<sup>55</sup> F.P. Levantino - F. Paolucci, *Advancing the Protection of Fundamental Rights Through LA Regulation: How the EU and Council of Europe are Shaping the Future*, in SSRN, 2024.

<sup>56</sup> Sul punto sia consentito rinvia a E.A. Ferioli, *L'intelligenza artificiale nei servizi sociali e sanitari: una nuova sfida al ruolo delle istituzioni pubbliche nel welfare italiano?*, in *BioLaw Journal*, 1, 2019, 63 ss.; L. Scaffardi, *La medicina alla prova dell'Intelligenza Artificiale*, in *DPCE*, 1,

progressiva tendenza al mantenimento dell'assistito presso il proprio domicilio, mediante il supporto tecnologico<sup>57</sup>, e a una ridefinizione del rapporto tra l'assistito e il personale preposto all'erogazione di prestazioni e servizi, con implicazioni rilevanti sul piano della dimensione umana e personalistica della relativa relazione.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, emerge con chiarezza, nelle fonti europee, la tendenza a scongiurare il rischio di «disumanizzare le pratiche di accudimento», sostituendo quel «contatto umano» della relazione, che viene definito «uno degli aspetti fondamentali delle cure umane»<sup>58</sup>, con apporti tecnologici che sviliscano o impoveriscano detta relazione<sup>59</sup>. Da qui, l'attenzione posta alla necessità di un approccio «etico»<sup>60</sup> e «antropocentrico»<sup>61</sup> nell'inserimento delle nuove tecnologie nei sistemi di *Welfare* statali, direttrice che è poi riproposta, in modo esteso, dall'*AI Act*. Questo aspetto interroga direttamente i sistemi di *Welfare* degli Stati membri, sollecitando un processo di armonizzazione della transizione digitale con i principi fondanti del costituzionalismo sociale europeo e statale, ovvero con il rispetto del principio personalista, quello di uguaglianza e non discriminazione, la dignità umana, richiamando a una lettura costituzionalmente orientata della relazione umana funzionale all'erogazione di prestazioni e servizi<sup>62</sup>.

Un ambito paradigmatico per valutare l'effettività di tale approccio è rappresentato dalla disciplina normativa e dall'attuazione amministrativa e operativa della telemedicina, la cui diffusione ha conosciuto un'accelerazione significativa in seguito alla pandemia da Covid-19. Secondo il Rapporto 2023 sullo stato della salute digitale nella regione europea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), il 78% degli Stati europei ha integrato la telemedicina nelle proprie politiche sanitarie o strategie nazionali<sup>63</sup>. Tuttavia, nonostante il riconoscimento del potenziale trasformativo della telemedicina in termini di efficienza, accessibilità e

---

2022, 349 ss.

<sup>57</sup> Sul tema, per l'ordinamento italiano, si veda: N. Posteraro, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)*, in *Federalismi.it*, 26, 2021, 222 ss.; S. Pasquinelli - F. Pozzoli, *Piattaforme, nuove tecnologie: è il welfare di domani?*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2, 2022, 1 ss., nonché, nella stessa rivista, il contributo di F. Pesaresi, *Le cure domiciliari e la telemedicina nel PNRR*, 5 ss.; E. Perobelli - A. Rotolo, *La digitalizzazione del sistema di welfare: opportunità e rischi*, cit., 3 ss.; F. Pizzolato, *Le Case della Comunità ed il rapporto tra città e salute*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2022, 421 ss.

<sup>58</sup> P8\_TA(2017)0051, *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica*, (2018/C 252/25), n. 31-32.

<sup>59</sup> P8\_TA-PROV(2019)0081, *Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 su una politica industriale europea globale in materia di robotica e intelligenza artificiale* (2020/C 449/06), n. 147.

<sup>60</sup> P8\_TA-PROV(2019)0081, cit.

<sup>61</sup> COM(2019) 168 final, cit., 2.

<sup>62</sup> Sul tema si veda: C. Casonato, *Il consenso informato. Profili di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2009, 1052 ss.; M. Fasan, *Intelligenza artificiale e costituzionalismo*, cit., 183 ss.

<sup>63</sup> OMS, *European health report 2024: keeping health high on the agenda: highlights*, cit., 5.

qualità delle cure, la sua effettiva implementazione risulta disomogenea tra gli ordinamenti europei: alcuni hanno già da tempo adottato discipline normative e prassi consolidate in materia, mentre altri presentano ancora lacune regolatorie e una limitata operatività del servizio.

In prospettiva comparata<sup>64</sup>, l'analisi dei quadri normativi nazionali mette in luce significative dissonanze nella configurazione costituzionalmente orientata delle prestazioni mediche a distanza. Tali divergenze emergono non solo sul piano dell'implementazione tecnica del servizio, ma anche nella diversa declinazione dei principi e diritti costituzionali che ne informano la regolazione, con particolare riferimento al principio personalista nella relazione di cura. In particolare, si evidenzia come ciascuno dei modelli sanitari statali vigenti nei diversi ordinamenti europei – siano essi di matrice assicurativa o universalistica – abbia incontrato difficoltà nel disciplinare la telemedicina in modo coerente con le suddette garanzie costituzionali.

Per quanto riguarda, per esempio, l'ordinamento italiano, dalle norme dedicate emerge con chiarezza la preoccupazione di ribadire che l'uso della medicina a distanza, all'interno del SSN, deve avvenire in un'ottica di integrazione e non di sostituzione delle forme tradizionali di assistenza, ed essere supportata per singoli pazienti in base alle indicazioni del relativo progetto di salute<sup>65</sup>. Questa logica, per così dire sussidiaria e strutturata nei confini applicativi, è tuttavia delineata nelle linee di indirizzo nazionali sulla Telemedicina<sup>66</sup> e nel decreto ministeriale n. 77/2022 sulla definizione dei modelli e standard per la riforma della sanità territoriale<sup>67</sup>, quindi all'interno di una normazione di rango sub-primario, mentre si segnala il silenzio della recentissima legge n. 132/2025 su «Disposizioni e deleghe al Governo in materia di Intelligenza Artificiale», la quale, nelle disposizioni sull'applicazione della tecnologia in questione alla sanità, ribadisce la centralità della decisione medica umana ma non affronta anche il tema, pur tuttavia connesso, della relazione di cura<sup>68</sup>.

In Francia, i servizi di telemedicina sono stati introdotti precocemente, già con la legge n. 2009-879 che ne limitava l'utilizzo ai territori caratterizzati da isolamento geografico e carenza di personale sanitario. In seguito, il quadro normativo ha subito una costante evoluzione, evidenziata dalle successive novelle dell'art. L6316-1 del *Code de la santé publique*, rispettivamente nel 2018, 2019, 2023 e 2025. A partire dal 2019, in particolare, il servizio è per così dire liberalizzato: scompare infatti la funzionalizzazione ai territori isolati e, se precedentemente il servizio riguardava i soli medici “convenzionati” con l'*Agence Régionale de Santé* e quindi all'interno dei percorsi di cura coperti dall'assicurazione sanitaria,

---

<sup>64</sup> Per un'analisi di comparazione dettagliata delle normative nazionali sulla telemedicina, non solo europee, può essere utile la consultazione della banca dati [Telehealth Availability](#).

<sup>65</sup> Sulla telemedicina in Italia, si veda A. Mazza Labocetta, *Telemedicina: sfide, problemi, opportunità*, in *Federalismi*, 22, 2023, 134 ss.; M. Ferrara, *Dalla mobilità dei pazienti alla interoperabilità dei sistemi sanitari*, cit., 28.

<sup>66</sup> *Linee di Indirizzo Nazionale per la Telemedicina*, 10.

<sup>67</sup> D.M. n. 77/2022, 54. Sul punto D. Morana - T. Balduzzi - F. Morganti, *La salute “intelligente”: eHealth, consenso informato e principio di non-discriminazione*, in *Federalismi.it*, 34, 2022, 130 ss.

<sup>68</sup> L. 132/2025, art. 7.

in seguito il teleconsulto è esteso a tutti i medici, indipendentemente dalla loro specializzazione, dalle modalità di esercizio della professione o dal loro settore convenzionale. Permanevano, tuttavia, prescrizioni restrittive a tutela della relazione di cura nella sua configurazione tradizionale, come la disposizione attuativa che impone la conoscenza pregressa del paziente da parte del medico teleconsultante mediante almeno un consulto fisico nei dodici mesi precedenti. Tale requisito è stato ritenuto essenziale da parte del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Medici, al fine di prevenire il rischio di una “uberizzazione” della pratica medica, con il proliferare di offerte onerose e non rimborsabili veicolate da piattaforme on line, talvolta localizzate all'estero<sup>69</sup>.

Nonostante tali cautele, il ricorso alla telemedicina ha conosciuto una rapida espansione finalizzata alla certificazione delle assenze lavorative. In risposta, il legislatore è intervenuto nel 2023 e nel 2025 con modifiche dell'art. L6316-1 in senso restrittivo, introducendo limiti alla durata dei congedi prescritti da remoto e vietando l'erogazione di tali atti da parte di professionisti operanti all'estero o tramite piattaforme online dedicate<sup>70</sup>. In queste riforme sembra prevalere l'intento di contenere gli effetti economici sulla spesa pubblica, piuttosto che la volontà esplicita di preservare la dimensione personalistica della relazione di cura. Ne risulta un quadro normativo che, pur valorizzando il potenziale della telemedicina in termini di qualità, efficacia ed efficienza delle prestazioni, fatica a integrarla nel sistema sanitario in modo coerente con il principio personalista e la componente relazione della pratica medica.

Anche altri sistemi sanitari “bismarckiani” non sembrano al riparo dalle succitate criticità, come mostrato dal caso tedesco. In Germania la telemedicina è stata fortemente implementata grazie alla legge sulla sanità digitale “DVG” del 7 novembre 2019, a seguito della quale le prestazioni a distanza sono sostenute dal sistema delle assicurazioni sanitarie ed è consentito anche pubblicizzare questi servizi utilizzando strumenti digitali come le APP<sup>71</sup>. Pur tuttavia, gli ultimi anni sembrano registrare la tendenza a una battuta d'arresto nella diffusione del servizio, anche a seguito di una sentenza della Corte federale di Giustizia (BGH). Il caso riguardava una compagnia assicurativa che aveva pubblicizzato sul suo sito web un'assistenza medica di base completa (diagnosi, raccomandazione terapeutica, congedo per malattia), non limitata a determinate malattie o disturbi, fornita a distanza da parte di medici svizzeri. Nella sentenza, la Corte ha fissato in modo restrittivo i limiti per le prestazioni a distanza da parte dei medici, sottolineando l'importanza del rispetto di standard professionali definiti o riconosciuti<sup>72</sup>. Secondo il BGH, la compagnia

---

<sup>69</sup> Conseil National Médecin, *Le point sur la téléconsultation*.

<sup>70</sup> Art. L6316-1, 3 comma, Code de la Santé Publique, come modificato dalla Loi 2023-1250 del 26 dicembre 2023 (traduzione nostra) e 4-5 comma, come modificato dalla Loi 2025-199 del 28 febbraio 2025.

<sup>71</sup> S. Pillon, *Sanità digitale: la nuova legge tedesca e il vuoto legislativo dell'Italia*, in *agendadigitale.eu*, 6 dicembre 2019.

<sup>72</sup> BGH, *sent. 9 dicembre 2021*, sulla quale A. Muller, *BGH erklärt die Dynamik der Telemedizin*, reperibile sul sito internet. Per un confronto sull'implementazione della telemedicina tra Francia e Germania: A.A. Pisani, *Telemedicina: quadro normativo, tutele e*

assicurativa aveva pubblicizzato la diagnosi e il trattamento di malattie che non si basano sulla percezione personale riportata dalla persona da curare, ma che presuppongono necessariamente una visita in presenza da parte del medico. Dopo la sentenza, alcune società che offrono prestazioni di telemedicina hanno ridimensionato i loro servizi in Germania, ritenendo che la pronuncia abbia ridefinito, limitandolo nettamente, il campo applicativo della tecnologia e con esso anche il relativo mercato<sup>73</sup>.

In tutte e tre le esperienze, emerge con chiarezza la difficoltà delle fonti primarie nel disciplinare la telemedicina in modo coerente con una visione costituzionalmente orientata della relazione di cura. Talvolta si lascia la sua conformazione normativa alle fonti secondarie, talaltra a una prevalenza delle logiche economiche, o ancora a una ridefinizione restrittiva per via giurisprudenziale.

Ciò conferma la necessità di un intervento normativo organico, capace di armonizzare l'innovazione tecnologica con i principi fondanti del costituzionalismo sociale, evitando che la digitalizzazione si traduca in una compressione della dimensione umana dei servizi.

## 6. Conclusioni

L'analisi condotta in queste pagine ha consentito di ricostruire alcune direttrici lungo le quali si va compiendo il processo di digitalizzazione dello Stato sociale negli Stati membri dell'Unione europea, con particolare riferimento al settore della sanità, della previdenza e assistenza. In particolare, sono state ricostruite tre tipologie di "interferenze" delle nuove tecnologie nei comparti suddetti.

La prima è quella che attiene alla digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni competenti nell'attuazione dei diritti sociali, con particolare riferimento ai profili organizzativi, alla dematerializzazione dei procedimenti amministrativi, alla gestione documentale. In quest'ambito, sembra prevalente il formante normativo e la produzione di nuovi parametri di legalità imposti all'azione delle amministrazioni pubbliche nei processi di attuazione dei diritti sociali.

Il secondo profilo considerato riguarda i c.d. "algoritmi del benessere", ovvero l'utilizzo di modelli algoritmici nei processi di valutazione, selezione, monitoraggio dei soggetti beneficiari delle prestazioni. In quest'ambito, nelle diverse esperienze, assume un ruolo di particolare rilievo il formante giurisprudenziale, essenzialmente incentrato sulla contestazione della mancata trasparenza e degli effetti discriminatori prodotti dagli algoritmi utilizzati per l'adozione delle relative decisioni, o dall'assenza di una adeguata disciplina legislativa sui relativi procedimenti.

Il terzo profilo attiene, infine, all'erogazione di modelli innovativi di servizi e ai percorsi della loro implementazione, nell'ambito dei quali le innovazioni tecnologiche mostrano una potenziale capacità trasformativa

---

*diritti, sistema delle responsabilità*, Bologna, 2024.

<sup>73</sup> A. Muller, *Kry stellt Service in Deutschland ein*, in *apotheker-adhoc.de*, 2 novembre 2022.

della relazione tra cittadini e personale preposto all'erogazione di prestazioni e servizi. Tale evoluzione solleva interrogativi rilevanti sul piano della dimensione umana e personalistica dei servizi.

Il quadro complessivo che ne emerge è quello di un *Welfare State* europeo sempre più digitale e automatizzato, nel quale i percorsi di attuazione dei diritti sociali passano necessariamente attraverso la mediazione tecnologica, rispetto alla quale, però, le fonti normative, e l'azione amministrativa conseguente, risultano frequentemente in affanno nel contemperare i diversi interessi e valori in gioco. Il processo di digitalizzazione del *Welfare* degli Stati europei solleva pertanto interrogativi sempre più rilevanti sul piano costituzionale, in particolare in relazione alla tenuta dei principi che presiedono all'attuazione dei diritti sociali. La crescente pervasività delle tecnologie digitali e automatizzate impone una riflessione critica sulla necessità di ridefinire il ruolo dello Stato sociale in un contesto in cui la mediazione tecnologica deve essere contemperata con l'apporto umano nell'adozione delle decisioni amministrative, così come nella relazione tra il cittadino ed il personale preposto all'erogazione di prestazioni e servizi. Pertanto, affinché la transizione digitale non si traduca in una riduzione "digito-tecnicistica" dei diritti sociali, ma sia invece orientata dal principio personalista, di eguaglianza e non discriminazione, appare necessario un rafforzamento del formante normativo, capace di regolare l'innovazione tecnologica con adeguate garanzie e meccanismi di tutela dei soggetti più vulnerabili.

Inoltre, il consolidamento di un costituzionalismo digitale europeo potrebbe rappresentare una chiave di volta per armonizzare le diverse esperienze nazionali, promuovendo una governance algoritmica rispettosa dei diritti fondamentali e capace di coniugare efficienza amministrativa e giustizia sociale, collaborando a delineare i confini entro cui l'innovazione può operare senza compromettere l'essenza del *Welfare State* come strumento di coesione e solidarietà.

### **Abstract**

Il saggio analizza il processo di digitalizzazione del *Welfare State* negli Stati dell'Unione europea, con particolare riferimento ai sistemi sanitari, previdenziali e assistenziali. L'indagine ricostruisce l'impatto della transizione digitale lungo tre direttrici principali: (i) la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni competenti; (ii) l'implementazione degli algoritmi nelle decisioni amministrative; (iii) la riconfigurazione dei modelli di erogazione dei servizi, con un focus dedicato alla telemedicina. Sul primo versante, si evidenzia il ruolo centrale del formante normativo, che ha determinato un incremento dei parametri di legalità imposti alle pubbliche amministrazioni. Il secondo profilo mette in luce l'emersione del formante giurisprudenziale, incentrato sulla contestazione dell'opacità algoritmica e sugli effetti discriminatori derivanti dall'automazione delle decisioni. Infine, il terzo ambito rivela le difficoltà delle fonti primarie nel bilanciare i benefici apportati dalla tecnologia con una lettura costituzionalmente orientata al principio personalista dei modelli di servizio.

This essay examines the digital transformation of the Welfare State across the Member States of the European Union, with particular focus on healthcare, pension, and social assistance systems. The analysis explores the impact of the digital transition along three main dimensions: (i) the digitalization of the competent public administrations; (ii) the implementation of decision-making algorithms in administrative procedures; and (iii) the reconfiguration of service delivery models, with specific attention to the deployment of telemedicine. In the first dimension, the normative formant emerges as predominant, leading to an increase in legality standards imposed on public administrations. The second dimension highlights the rise of the jurisprudential formant, focused on legal challenges related to algorithmic opacity and the discriminatory effects stemming from automated decision-making. Finally, the third dimension reveals the difficulties faced by primary legal sources in balancing the technological benefits with a constitutionally grounded interpretation of the personalist principle, particularly within the context of care relationships.

### **Keywords**

*Digital Welfare State* – costituzionalismo digitale – automazione amministrativa – diritti sociali – innovazione nei modelli di servizio

## **Elenco autori**

---

**Tamara Álvarez Robles**

Professor of Constitutional law, Universidad de León

**Marco Bassini**

Assistant professor of Fundamental Rights and Artificial Intelligence, Tilburg University

**Emma Ludovica Breda**

Dottoranda di ricerca in Diritto penale, Università degli Studi di Milano

**Matteo Burgler**

Trainee lawyer in Wien

**Riccardo D'Auro**

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, giustizia penale e internazionale, Università degli studi di Pavia

**Raphaël Déchaux**

Reader in public law, Metz Law Faculty - Lorraine University

**Alexandre de Stree**

Professor of European law, University of Namur

**Alberto Di Chiara**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, LUISS Guido Carli

**Francesca Donà**

Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Verona

**Federica Falconi**

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Pavia

**Elena Ferioli**

Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Pisa

**Vincenzo Forte**

Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

**Elisabetta Gherri**

Dottoressa in Giurisprudenza

**Luciana Goisis**

Professoressa associata di Diritto penale, Università di Sassari

**Enrico Maestri**

Professore associato di Filosofia del diritto, Università di Ferrara

**Mariateresa Maggiolino**

Professoressa ordinaria di Diritto dell'economia, Università commerciale "L. Bocconi"

**Carlotta Mognato**

Dottoressa in Giurisprudenza, Università di Ferrara

**Giuseppe Muto**

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Università commerciale "L. Bocconi"

**Janine M. Otálora Malassis**

Justice of the Electoral Tribunal of Mexico, former member of the Venice Commission

---

**Sabrina Peron**  
Avvocata in Milano

**Oreste Pollicino**  
Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università commerciale “L. Bocconi”

**Edoardo Alberto Rossi**  
Professore associato di Diritto internazionale, Università di Urbino “Carlo Bo”

**Rafael Rubio Núñez**  
Former member of the Venice Commission; Universidad Complutense

**Alessio Scaffidi**  
Dottore di ricerca in Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Napoli “Parthenope”

**Giorgio Sichera**  
Dottore di ricerca in Diritti e istituzioni, Università degli Studi di Torino

## CODICE ETICO

La **Rivista di diritto dei media** intende garantire la qualità dei contributi scientifici ivi pubblicati. A questo scopo, la direzione, il Comitato degli esperti per la valutazione e gli autori devono agire nel rispetto degli standard internazionali editoriali di carattere etico.

**Autori:** in sede di invio di un contributo, gli autori sono tenuti a fornire ogni informazione richiesta in base alla policy relativa alle submissions. Fornire informazioni fraudolente o dolosamente false o inesatte costituisce un comportamento contrario a etica. Gli autori garantiscono che i contributi costituiscono interamente opere originali, dando adeguatamente conto dei casi in cui il lavoro o i lavori di terzi sia/siano stati utilizzati. Qualsiasi forma di plagio deve ritenersi inaccettabile. Costituisce parimenti una condotta contraria a etica, oltre che una violazione della policy relativa alle submission, l'invio concomitante dello stesso manoscritto ad altre riviste. Eventuali co-autori devono essere al corrente della submission e approvare la versione finale del contributo prima della sua pubblicazione. Le rassegne di dottrina e giurisprudenza devono dare esaustivamente e accuratamente conto dello stato dell'arte.

**Direzione:** la direzione (ivi compresi direttori e vice-direttori) si impegna a effettuare la selezione dei contributi esclusivamente in base al relativo valore scientifico. I membri della direzione (ivi compresi direttori e vice-direttori) non potranno fare uso di alcuna delle informazioni acquisite per effetto del loro ruolo in assenza di un'esplicita autorizzazione da parte dell'autore o degli autori. La direzione è tenuta ad attivarsi prontamente nel caso qualsiasi questione etica sia portata alla sua attenzione o emerga in relazione a un contributo inviato per la valutazione ovvero pubblicato.

**Comitato degli esperti della valutazione:** i contributi sottoposti a valutazione costituiscono documentazione a carattere confidenziale per l'intera durata del processo. Le informazioni o idee acquisite confidenzialmente dai valutatori per effetto del processo di revisione non possono pertanto essere utilizzate per conseguire un vantaggio personale. Le valutazioni devono essere effettuate con profondità di analisi, fornendo commenti e suggerimenti che consentano agli autori di migliorare la qualità delle loro ricerche e dei rispettivi contributi. I revisori dovranno astenersi dal prendere in carico la valutazione di contributi relativi ad argomenti o questioni con i quali sono privi di familiarità e dovranno rispettare la tempistica del processo di valutazione. I revisori dovranno informare la direzione ed evitare di procedere alla valutazione nel caso di conflitto di interessi, derivante per esempio dall'esistenza di perduranti rapporti professionali con l'autore o la relativa istituzione accademica di affiliazione.

