

Disuguaglianza e welfare digitale

Aspetti critici che possono sfavorire i beneficiari del welfare digitale

19/07/2020

Marco Sallusto Palmiero, Università degli studi di Napoli Federico II

Palmiero M. S. (2020), *COVID-19 Disuguaglianza e welfare digitale Aspetti critici che possono sfavorire i beneficiari del welfare digitale*, in «Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali», OpenLab on Covid-19. DOI: 10.13128/cambio-9458

Introduzione

Il mondo digitale è in continua espansione e trasforma molti settori del lavoro e del vivere insieme. Negli ultimi decenni le tecnologie digitali hanno rinnovato e trasformato ogni aspetto della vita umana. Internet ha permesso di poter lavorare attraverso procedure completamente digitali. Vedremo quali sono le maggiori trasformazioni che il sistema di welfare sta attraversando grazie alla rivoluzione digitale e come le burocrazie stanno cominciando a produrre un proprio tipo di big data chiamato *small big data*¹. Vi è quindi l'opportunità di mettere in relazioni tra loro enormi database. L'esistenza dei *big data* pone l'esigenza di avere nuovi strumenti per la loro comprensione e il loro utilizzo. Pertanto, assistiamo a una progressiva automatizzazione di procedure tramite algoritmi. Vengono creati software in grado di assegnare un punteggio o di prendere decisioni al posto degli esseri umani, attraverso sistemi di machine learning².

Come vedremo il vantaggio è riuscire a fare più elaborazioni e processare più pratiche, ma gli algoritmi così come i dati digitali, su cui si basano, non sono elementi oggettivi e neutri. Entrambi sono assemblaggi il cui risultato dipende da come vengono raccolti, strutturati e presentati. Assemblaggi che rispecchiano contesti culturali, sociali e politici³. Vedremo anche come le procedure rese totalmente online permettano una facilitazione nell'accesso e nella gestione delle pratiche, ma che rischiano di tenere fuori una parte

¹ B. Aragona, C. Felaco – Big Data From Below in Italian Journal of Science and Tecnology Studies 10(1) pp. 51-70

² D. Lupton – Sociologia Digitale a cura di M. Santoro e F. Timeto , Milano, Pearson , Anno 2018

³ E. Campo, A. Martella, L. Ciccarese - Gli algoritmi come costruzione sociale. Neutralità, potere e Opacità in Gli algoritmi come costruzione sociale- LQ The Labs Quarterly 2018 n. 4 (ottobre dicembre)

consistente della popolazione, che non è ancora alfabetizzata digitalmente⁴. Inoltre, non si può parlare di stato sociale se non lo si relaziona ad un paese e quindi a determinate coordinate politiche e sociali. Si riporteranno alcuni paesi che molto hanno investito in sistemi di raccolta di dati biometrici e si cercherà di analizzare i risultati positivi e le criticità che hanno riscontrato. Caso emblematico per esempio è il sistema *Aadhaar* indiano. Il sistema è basato sull'assegnazione di un codice identificativo a 12 cifre da un algoritmo. Oltre all'India anche altri paesi come l'Australia, il Regno Unito si stanno dotando di strumenti digitali applicati al welfare. Nonostante l'importanza di questa trasformazione, non c'è un grande dibattito che coinvolge l'opinione pubblica. In paesi come la Gran Bretagna, i governi hanno annunciato l'implementazione delle tecnologie digitali a sostegno del welfare in campagna elettorale. Hanno presentato queste innovazioni come un'opera di modernizzazione e adeguamento al futuro; ma nel momento in cui questi strumenti dovevano essere creati non sono stati accompagnati da un dibattito pubblico, a causa di una diffusa idea che le tecnologie digitali siano sinonimo di progresso e miglioramento. Non vi è infatti una grande attenzione sul *design* di questi sistemi perché si tende a considerarli come strumenti puramente tecnici. Quindi se da una parte si mette in evidenza la potenza e i risultati raggiunti in termini di efficienza e riduzione dei costi, dall'altra molti studiosi sottolineano alcune criticità. *Philip Alston* un avvocato per i diritti umani che lavora per l'ONU come osservatore sulla povertà estrema, nel suo rapporto "esprime la propria preoccupazione riguardo la crescente dipendenza dei governi riguardo le tecnologie digitali. Inoltre, sottolinea come sia problematico affidare la costruzione di sistemi informatici per il welfare a compagnie private, le quali operano in uno spazio in cui non vi è attenzione sui diritti umani⁵. Altra attenzione è riservata alla possibilità che i dati biometrici raccolti possano essere utilizzati per azioni di sorveglianza e creare politiche di esclusione. L'obiettivo del saggio è mostrare come gli strumenti digitali creati per far funzionare il welfare se da una parte possono essere utili, dall'altra corrono il rischio di discriminare una parte della popolazione, se non addirittura instaurare un regime di controllo basato sulla raccolta dei dati. Questo saggio è composto da una prima sezione introduttiva e successivamente una seconda sugli algoritmi. Daremo due definizioni di algoritmi: una in base all'idea che possano essere strumenti puramente tecnici, e un'altra che li identifica come strumenti socio-tecnici. Riporteremo il modo in cui vengono creati e i rischi di discriminazione che possono creare. Nella terza sezione parleremo invece dei *big data*, soprattutto riferiti alle amministrazioni e mostreremo che anche i dati raccolti sono basati su decisioni che non sono puramente tecniche. Nella quarta sezione parleremo della disuguaglianza sociale digitale, come questa vada oltre la semplice distinzione di avere o non avere internet. Nella quinta riporteremo alcuni casi in cui i sistemi digitali applicati al welfare hanno portato sia benefici che problematiche: L'India, la Gran Bretagna, L'Australia. Nella sesta sezione riporteremo alcuni eventi in cui la popolazione italiana si è confrontata con il sistema digitale e quali sono state le problematiche incontrate, anche durante il periodo del lockdown dovuto alla pandemia del COVID-19. In ultimo vi saranno le conclusioni in cui proveremo a rimettere al centro l'obiettivo primario dello stato sociale.

Gli algoritmi

In generale nella scienza dei dati e nell'informatica si considerano i dati come elemento grezzo, capace dopo un'analisi, di rappresentare un fenomeno o più in generale la realtà in maniera obiettiva. Si considerano gli algoritmi gli strumenti capaci di elaborare e produrre queste analisi. I dati che vengono prodotti sono quindi informazione e costituiscono il sapere su cui poi possono essere prese delle

⁴ Ed Pilkington, Digital dystopia: how algorithms punish the poor – The Guardian 14 Ottobre 2019

⁵ Philip Alston, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*- report to the General Assembly at its 74th session in October 2019.

decisioni. Pertanto, vengono utilizzati per automatizzare alcune scelte al posto degli umani⁶. Vengono utilizzati dalle istituzioni bancarie, per decidere se concedere o meno un prestito. Molto controverso è il sistema COMPAS che sta per *Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*. Questo sistema viene utilizzato nelle corti di giustizia statunitensi e prevede di assegnare un livello di rischio ad ogni individuo a seconda della possibilità di diventare recidivo. Viene molto criticato perché è altamente discriminante verso gli afroamericani e gli ispanici così come mostra la ricerca di Angwin, Larson, Mattu, Kirchner (2016)⁷. Altro caso invece italiano è stato durante la riforma della scuola “Buona Scuola” con la Legge 13 luglio 2015, n. 107. Le assegnazioni dei docenti per l’anno 2016/17 sono state affidate a un algoritmo creato da Finmeccanica e HP Italia, i quali avevano vinto un bando di gara del ministero dell’istruzione. L’algoritmo in questione doveva assegnare le cattedre ai docenti secondo il principio di merito, e poi di preferenza geografica indicata. Il software non ha funzionato a dovere e moltissimi docenti si sono visti scavalcare da colleghi con punteggi più bassi secondo criteri non chiari. A seguito della vicenda e dei tanti ricorsi si è deciso di chiedere al Tar del Lazio di poter visionare il codice sorgente scoprendo numerosi problemi di programmazione. La vicenda si è conclusa abbandonando l’idea di poter usare l’algoritmo⁸. In questa vicenda bisogna notare come il codice non fosse facilmente visionabile e quindi facilmente controllabile e che, anche dopo esser riusciti ad analizzarlo, non sia stato possibile capire esattamente secondo quali criteri stesse funzionando. Per comprendere un po’ meglio queste disfunzioni proviamo a mostrare come viene definito un algoritmo. All’interno della letteratura informatica, gli algoritmi vengono comunemente identificati con macchine astratte, modelli matematici e metodi computazionali (Moschovakis, 2001). Viene insomma concepito come insieme specifico di istruzioni che, a partire da determinati input, porta alla creazione dei risultati desiderati (Miyazaki, 2012) e, quindi, al raggiungimento di un determinato risultato o alla risoluzione di un dato problema. In questo senso un algoritmo, un software risolve un problema applicando principi matematici; è costruito da esperti ed è affidabile ed obiettivo. Esiste però una parte della letteratura scientifica che si discosta da questa interpretazione e pone l’accento sia su come i dati digitali vengono costruiti o meglio assemblati e sia su come gli algoritmi vengono progettati. Secondo questa interpretazione gli algoritmi sono strumenti sociotecnici, intesi come un sistema composto da diversi apparati di natura tecnica e sociale che sono inestricabilmente intrecciati e che vanno a definire la produzione dei dati. In questa prospettiva, gli algoritmi sono il prodotto combinato di diversi apparati, di molteplici tecniche analitiche e di varie comunità di esperti in competizione tra loro, che rende opaca la loro origine e il loro funzionamento (Burrell, 2015)⁹. Sostanzialmente nel momento della loro creazione si effettuano delle scelte su come i dati devono essere elaborati. Queste scelte non producono semplicemente dei *bias*, in quanto questo implicherebbe un processo che può avvicinarsi ad essere obiettivo. In realtà ogni scelta in fase di progettazione è orientata secondo determinate logiche culturali e sociali. Alcuni fenomeni o aspetti umani sono raccolti per essere trasformati in dati e processati, mentre altri vengono tralasciati. Inoltre le operazioni e i codici attraverso cui gli algoritmi operano possono non essere chiari e questo pone il problema della trasparenza effettiva. Per comprendere meglio possiamo riferirci al modo in cui gli algoritmi stessi vengono creati. Cioè al modo in cui viene formata la cosiddetta “scatola nera” in cui sono racchiusi i processi e le logiche¹⁰.

⁶M. Galeotti, Discriminazione e algoritmi. Incontri e scontri tra diverse idee di fairness, in *Gli algoritmi come costruzione sociale- LQ The Labs Quarterly* 2018 n. 4 (ottobre dicembre)

⁷Angwin, Larson, Mattu, Kirchner, *Machine Bias*, L. (2016, May) ProPublica.

⁸A. Rociola, Come è andata a finire la storia dell'algoritmo impazzito del Miur, AGI, 20 Giugno 2017

⁹E. Campo, A. Martella, L. Ciccariello - Gli algoritmi come costruzione sociale. Neutralità, potere e Opacità in *Gli algoritmi come costruzione sociale- LQ The Labs Quarterly* 2018 n. 4 (ottobre dicembre)

¹⁰M. Galeotti, Discriminazione e algoritmi. Incontri e scontri tra diverse idee di fairness, in *Gli algoritmi come costruzione sociale- LQ The Labs Quarterly* 2018 n. 4 (ottobre dicembre)

Il processo di costruzione di un algoritmo non è lineare, dipende essenzialmente dalle relazioni tra gli attori proposti alla creazione, dagli obiettivi dei committenti e dalle risorse tecniche informatiche a disposizione. Il processo di *co-design* è essenzialmente un'attività multidisciplinare. La costruzione di un software o di una piattaforma implica il confronto tra vari profili con competenze diverse a seconda dell'obiettivo da perseguire (competenze giuridiche, sociali, scientifiche). Sono pochi i profili con competenze miste ossia tecnologiche e di altra natura. La relazione di questi esperti, a volte molto diversi tra loro per cultura e visione del mondo, pone dei problemi di dinamiche interne rispetto al *design* che possono non riuscire a trovare soluzioni efficaci. Un altro aspetto è il rapporto con i committenti. I committenti possono avere delle idee precise e concrete ma anche astratte e irrealistiche su come deve funzionare il software richiesto. Può anche capitare che i committenti richiedano che i risultati degli algoritmi si avvicinino a quelli da loro attesi. Oltre alla relazione con una componente umana, bisogna fare i conti anche con la strumentazione e le risorse informatiche a disposizione. Non di rado gli informatici e i tecnici devono costruire da zero gli strumenti per poter a loro volta creare piattaforme, analizzare preventivamente dei dati etc. La partecipazione di più attori alla co-produzione richiama anche un altro elemento, ovvero il rapporto tra algoritmo e conoscenza. In sostanza nella codifica dei vari elementi del software sono già impresse le conoscenze scientifiche dei settori disciplinari richiesti mediati dalle esperienze dei vari attori che co-progettano. L'algoritmo potrebbe essere visto in questo caso come un regime di conoscenza¹¹. Il loro utilizzo significa affidarsi anche a un approccio scientifico o a una teoria particolare codificata nel software. Quindi anche se il processo è automatizzato gli output producono in qualche modo conoscenza. Questo tipo di conoscenza però non è neutra, ma orientata, come abbiamo visto, da una fitta rete di relazioni tra attori umani e non umani. In conclusione, per comprendere come funziona un algoritmo si dovrebbe tenere conto del contesto socioculturale in cui viene sviluppato.

Big data e “the data that are getting bigger”

Un discorso analogo si può fare con i dati che vengono analizzati dagli algoritmi. Anche questi sono caratterizzati da un assemblaggio di elementi sia di natura matematico statistica sia di elementi culturali. I big data si presentano in formati eterogenei e costituiscono degli archivi molto grandi: sono caratterizzati da tre fattori: il volume, la varietà e la velocità. Il volume si riferisce all'enorme quantità in cui sono prodotti¹². Possono essere prodotti dall'attività degli utenti dei social media, dai sensori, da operatori telefonici etc. La varietà attiene invece al formato in cui possono essere prodotti. I big data possono trovarsi in tabelle ordinate e relazionate con presenza di metadati che facilitano di molto il loro utilizzo, oppure in uno stato grezzo non strutturato. La velocità infine fa riferimento a una produzione costante e molto rapida. Queste caratteristiche di fatto rendono l'analisi tradizionale molto complessa e hanno spinto per la creazione di nuovi strumenti diagnostici. Si basano sul monitoraggio continuo dei dati, e sulla creazione di modelli decisionali automatizzati che permettono di velocizzare e standardizzare le decisioni prese. Il tipo di dati che viene utilizzato nei sistemi di welfare è un particolare tipo di assemblaggio che proviene dalle amministrazioni. Vengono chiamati anche “the data that are getting bigger” (Aragona 2016). Questi nuovi tipi di dati provengono dalla digitalizzazione di archivi analogici delle amministrazioni. Hanno la necessità di dover essere integrati, uniti e collegati con dati provenienti

¹¹ A. Aragona, C. Felaco, La costruzione socio-tecnica degli algoritmi- Neutralità, potere e Opacità in Gli algoritmi come costruzione sociale- LQ The Labs Quarterly 2018 n. 4 (ottobre dicembre)

¹² D. Lupton – Sociologia Digitale a cura di M. Santoro e F. Timeto , Milano, Pearson , Anno 2018

da altri uffici dell'amministrazione¹³. Questo pone il problema dell'interoperabilità tra i dati. La questione si presenta come un'opportunità poiché con la possibilità di mettere in relazione tra di loro più database, è possibile estrarre più valore o automatizzare molte procedure. Nelle amministrazioni può essere molto utile un database che riesce a collegare e aggiornare l'anagrafica di un cittadino senza bisogno di dover comunicare le informazioni tra un ufficio e l'altro in maniera tradizionale.

Disuguaglianza sociale digitale

In questa sezione riportiamo un altro aspetto problematico della digitalizzazione del welfare. Nel momento in cui le procedure per ottenere sussidi e servizi diventano digitali, e il fattore umano viene ridotto, si rischia di escludere coloro che non sono alfabetizzati digitalmente. Il problema del *digital divide* non interessa soltanto le fasce di popolazione più deboli; anche se molti studiosi hanno evidenziato che sistemi digitali che sostituiscono e automatizzano le procedure possono risultare escludenti soprattutto per questo tipo di persone¹⁴. Per comprendere appieno il fenomeno di esclusione, non possiamo solo immaginare coloro che non sanno per nulla utilizzare le tecnologie digitali. Bisogna comprendere che il lato sociale e tecnologico della disuguaglianza si intreccia in modo da formare vari livelli di esclusione, che corrispondono a un modo diverso di utilizzare e di rapportarsi alle risorse digitali. In merito possiamo riprendere le osservazioni di Halford e Savage (2010) in cui propongono di sostituire il concetto di *digital divide* poiché non riesce a legare bene insieme le due dimensioni importanti del fenomeno: lo svantaggio sociale e l'esclusione dalle tecnologie digitali. Introducono quindi il termine di "disuguaglianza sociale digitale. Secondo i due studiosi esiste un rapporto di concausa tra le due dimensioni, che non si esaurisce soltanto nell'incapacità di saper utilizzare le risorse digitali. Vengono infatti individuate 4 barriere alle tecnologie digitali che brevemente riporteremo:

- Mancanza di esperienza informatica anche di livello elementare;
- Vincoli geografici dovuti all'assenza di infrastrutture digitali sul territorio;
- Incompetenza o incapacità di sapersi aggiornare alle ultime tecnologie;
- Mancanza di occasioni per l'utilizzo a causa di scarsità di tempo o di rivalità a casa o sul lavoro.

A parità di accesso alle tecnologie digitali vi sarebbe una differenza di utilizzo tra gli utenti in base al reddito, all'istruzione e al genere. Le persone con un reddito più alto riescono a utilizzare internet e in generale le risorse digitali per informarsi, per lavorare, per accrescere il proprio capitale culturale e quindi economico e sociale. Le persone con reddito basso e meno istruite, anche se in alcuni casi passano più tempo online, lo fanno diversamente: soprattutto per iterazioni sociali o per giocare. Non riuscendo quindi a piegare il mezzo digitale per trovare soluzioni o accrescere il proprio capitale sociale¹⁵. Tra le categorie colpite e più vulnerabili troviamo sicuramente gli anziani i quali hanno spesso anche un rifiuto ad approcciarsi verso le nuove tecnologie. Anche tra i giovani, che secondo gli stereotipi dovrebbero essere i più avvantaggiati, si riscontrano disuguaglianze in condizione di precarietà e povertà economica. Le disuguaglianze sono anche di genere. Le donne utilizzano le risorse digitali più per le iterazioni sociali e per prendersi cura della famiglia che per scopi di crescita personale. In conclusione, le disuguaglianze sociali digitali sono molto più complesse rispetto a una semplice irreperibilità di hardware e software e coinvolgono parti della popolazione insospettabile. Si dovrebbe prendere atto che l'accessibilità alle risorse digitali è diventato fondamentale e i sistemi di welfare dovrebbero considerare queste differenze.

¹³ B. Aragona, C. Felaco – Big Data From Below in Italian Journal of Science and Tecnology Studies 10(1) pp. 51-70

¹⁴ D. Marino, Welfare digitale: ecco perché penalizzerà i più poveri, Agenda Digitale, 31 Ottobre 2019

¹⁵ D. Lupton – Sociologia Digitale a cura di M. Santoro e F. Timeto, Milano, Pearson, Anno 2018

India, Gran Bretagna, Australia

In questa sezione riportiamo alcuni casi in cui vedere concretamente all'opera i concetti espressi prima. Tra i paesi che sono all'avanguardia con queste sperimentazioni riportiamo l'India, la Gran Bretagna e l'Australia.

India

In India è stato avviato il più grande sistema di raccolta di dati biometrici al mondo. 1,2 miliardi di persone posseggono la cosiddetta Aadhaar Card, cioè un codice univoco identificativo di 12 cifre rilasciato dopo aver fornito dati biometrici (impronte digitali, conformazione dell'iride, scan facciale) e dati anagrafici (genere, età, istruzione). L'autorità preposta alla raccolta dei dati è *Unique Identification Authority of India* (UIDAI) attivata dal 2009 dal governo Indiano. Questo sistema ha avuto il pregio di venire incontro a una necessità impellente dello stato, riguardo l'identificazione della popolazione. Infatti, fino al 2009 vi erano gravi problemi nell'identificare le persone e molti individui non erano censiti. Vi era anche il problema che era relativamente facile ottenere documenti falsi creando altre identità. L'*Aadhaar card* ha suscitato diversi dibattiti pubblici in India. Vi sono state delle critiche sul modo in cui venivano usati i dati raccolti poiché parte del servizio veniva messo a disposizione di aziende private. Le obiezioni che venivano presentate riguardavano la violazione del principio di uguaglianza ai sensi della legge garantita dall'articolo 14 della Costituzione Indiana e una violazione dell'Articolo 21 che garantiva il diritto alla vita. Vennero firmate delle petizioni che denunciavano un possibile stato di sorveglianza dato dall'accesso non monitorato che i privati avrebbero avuto ai dati raccolti dall'UIDAI. Tali preoccupazioni hanno spinto la Corte suprema a istituire una *Constitution bench* che ha dichiarato che il diritto alla privacy dovrebbe essere interpretato come un diritto fondamentale. Nel suo verdetto finale, la corte ha stabilito che *Aadhaar* era costituzionale, anche se ha negato l'uso dei dati biometrici ai privati¹⁶. Nonostante i dubbi e le critiche che venivano sollevate il governo indiano ha spinto perché si collegasse il codice identificativo *Aadhaar* ad altri servizi compresi quelli attinenti al welfare, tra cui il sistema previdenziale e altri sussidi. Nel 2013 la Corte costituzionale ha affermato in un'altra sentenza "no person should suffer for not getting Aadhaar", aggiungendo che il governo non può negare un servizio al cittadino se non possiede la *Aadhaar Card*. Nonostante questa sentenza, ci sono stati casi in cui individui si sono visti negare i sussidi. Un dei casi più emblematici è stato quello di *Motika Manjhi* al quale è stato negato improvvisamente il sussidio a causa di un *glitch* del sistema che non riconosceva più il suo ID¹⁷. L'incidente ha avuto conseguenze mortali. Da una parte non è stato possibile risolvere il problema tecnico, dall'altro il soggetto non aveva capacità di riuscire a far valere i suoi diritti né vi è stata la possibilità che l'amministrazione riuscisse a risolvere in un modo pratico il problema verificatosi. Il risultato è stata una morte per inedia conseguita anche da una situazione di partenza molto grave, ma in cui un sistema automatizzato e in parte disumanizzato, ha sicuramente aumentato il livello di esclusione.

Gran Bretagna

In Gran Bretagna non c'è stato un grande dibattito pubblico sulla digitalizzazione dei benefici sociali. Nel 2017 con il *Government Transformation Strategy* si è presentata la digitalizzazione come un'opportunità di innovazione secondo il principio di efficienza, semplicità e riduzione dei costi. Successivamente "the

¹⁶ U. Rao, V. Nair, Aadhaar: Governing with Biometrics in *Journal South Asia: Journal of South Asian Studies* V. 42, 2019 Issue 3

¹⁷ Ed Pilkington, Digital dystopia: how algorithms punish the poor – *The Guardian* 14 Ottobre 2019;

Universal Credit” è stato il primo servizio che raccoglieva diversi sussidi, a essere erogato esclusivamente online. Riportando le parole di *Steve Dover, director of major programmes at the Department for Work and Pensions (DWP)* “There will be a back office to deal with the more vulnerable in society, but it will be thinner and there will be a massive web-enabled internet channel for the vast majority of the transactions that will be done for universal credit”¹⁸. Il problema principale rimane che una parte della popolazione della Gran Bretagna non ha ancora accesso a internet come si evidenzia dal rapporto annuale *Lloyds Bank* “16% of the UK population cannot undertake Foundation digital activities such as turning on a device, connecting to Wi-Fi or opening an app by themselves”¹⁹.” Per cui i sistemi completamente digitalizzati rischiano di accentuare le disuguaglianze fallendo l’obiettivo ultimo del sistema di welfare. Inoltre molti criticano le modalità con cui sono state prese determinate decisioni, le quali per la loro natura essenzialmente politica non possono essere lasciate agli ingegneri.

Australia

L’esperienza australiana ci mostra come un algoritmo possa essere uno strumento caratterizzato da processi opachi e non facilmente conoscibili. *The online compliance intervention debt recovery system* (‘OCI’) detto anche colloquialmente *Robo-debt* è stato presentato dal governo per ottimizzare il welfare²⁰. È stato pianificato che avrebbe recuperato \$2.1 miliardi di sussidi eccessivamente erogati. Dal 2016 il sistema OCI ha operato in base a dei criteri non chiari in cui una volta individuata una discrepanza tra gli importi versati al soggetto e quelli che avrebbe dovuto in realtà ricevere, calcolava una somma di denaro da dover restituire²¹. Non vi erano vincoli di tempo e molti procedimenti sono stati basati su prestazioni erogate molti anni prima. Questo grazie anche a una grande opera di digitalizzazioni di dati analogici archiviati nelle amministrazioni. Molte persone individuate non avendo possibilità di contestare il debito attribuito hanno pagato cercando di porre fine alla vicenda. Altri invece hanno creato una *class action* mettendo in luce l’impossibilità di verificare la reale esistenza del debito attribuito, e chiedendo maggiori informazioni sul modo di operare del software. Il dibattito pubblico che ne è seguito ha evidenziato molti problemi riguardo il processo automatico di recupero crediti, ma il governo australiano è sempre intervenuto a difesa del sistema nonostante i numerosi report che continuavano ad avvicinarsi. “*The unfortunate reality is that while most welfare recipients do the right thing, some deliberately defraud the system while others inadvertently fail to accurately declare their income and consequently receive an overpayment,*” *The human services minister, Alan Tudge said*²². Dopo mesi di ulteriori segnalazioni *The ombudsman (a public advocate), Richard Glenn* ha deciso in maniera indipendente di aprire un’inchiesta sulla vicenda. Il report che ne è conseguito ha evidenziato molti problemi sia riguardo il software in sé e sia riguardo le procedure utilizzate dall’amministrazione per la comunicazione del debito, le quali non sono state trasparenti²³.

Italia

Anche in Italia il processo di digitalizzazione dei servizi di welfare è in corso. Molte procedure sono state digitalizzate anche se non rese più facili o intuitive. Si è cercato di rendere digitali procedure che erano

¹⁸ Gill Hitchcock, Universal credit to be first service 'digital by default' *The Guardian*

¹⁹ UK Consumer Digital Index 2020 – Key Findings.

²⁰ Katharine Murphy, Robodebt class action: Shorten unveils ‘David and Goliath’ legal battle into Centrelink scheme. *The Guardian*, 17 Settembre 2019

²¹ T.Carney, the new digital future for welfare: debts without legal proofs or moral authority, *UNSW Law Journal* 2018 (1)

²² Katharine Murphy, Robodebt class action: Shorten unveils ‘David and Goliath’ legal battle into Centrelink scheme. *The Guardian*, 17 Settembre 2019

²³ H. Davidson, Centrelink debt scandal: report reveals multiple failures in welfare system, *The Guardian* 10 Aprile 2017

già complesse senza riuscire ad effettuare una vera propria semplificazione. Non si può comprendere



l'impatto che la digitalizzazione può avere sulla popolazione se non si chiarisce quanto le procedure per accedere ai sussidi siano complesse e poco chiare. Questa complessità ha di fatto reso impossibile per una buona parte della popolazione, a prescindere dal grado di istruzione, potersi interfacciare in maniera autonoma con la pubblica amministrazione. Invece si ricorre spesso a delle figure professionali. Consulenti del lavoro, sindacati, commercialisti, Centri autorizzati di Assistenza Fiscale (CAF) svolgono un ruolo di semplificazione e di congiunzione tra un'amministrazione statale frammentata in vari enti locali, regionali e nazionali e la popolazione. Fatta questa premessa cerchiamo di riportare qualche caso in cui le persone si sono confrontati con pratiche digitali. Come la richiesta per il reddito di cittadinanza. Il Reddito di Cittadinanza (RdC), introdotto con decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 come misura di contrasto alla povertà, è un sostegno economico finalizzato al reinserimento nel mondo del lavoro e all'inclusione sociale. Per poter accedere a questo strumento sono previste diverse procedure tra cui una online tramite una

registrazione sul sito dell'INPS che attribuisce un Personal Identification Number (PIN) per l'accesso. In concomitanza con questa procedura è partita una pagina facebook "Inps per la famiglia" con lo scopo di dare informazioni su questa misura. Nei giorni successivi la sua creazione la pagina è stata sommersa da richieste e domande di utenti che trovavano difficoltà a procedere con la registrazione all' INPS, che non avevano ben compreso i requisiti per accedere al sussidio o che semplicemente essendo contrari al sussidio utilizzavano la pagina per esprimere le proprie opinioni. L'atteggiamento del social media manager della pagina ha ben presto abbandonato il tono formale o professionale richiesto, lasciandosi andare a commenti sprezzanti e arroganti come la famosa frase "delle orecchie da coniglio". Anche se questo evento è risultato ai più divertente, è indice di come si sottovaluti e non si conosca bene quanto possano essere profonde le disuguaglianze sociali digitali. Successivamente il social media manager ha chiesto scusa. Ma questo evento mette in luce una certa tendenza a stigmatizzare chi non ha abilità informatiche²⁴.

Un altro momento in cui è stato fondamentale rivolgersi a procedure digitali è stato durante il lockdown per la pandemia di COVID-19 da marzo ad aprile 2020. A partire dal Decreto "Cura Italia" approvato dal Governo Conte a Marzo, sono state introdotte politiche di welfare e gli interventi volti a mitigare gli effetti sociali della diffusione del virus. Bisogna innanzitutto considerare le conseguenze delle politiche di austerità in Italia, le quali hanno portato la spesa pubblica del sistema sanitario nazionale al 6,5% del proprio PIL mentre la media europea è del 8%²⁵. A partire invece con il "Decreto Cura Italia" abbiamo assistito a un'inversione di tendenza in cui gli aiuti alle famiglie sono stati ingenti. Le modalità di accesso ai sussidi, a causa del *lockdown*, hanno dovuto virare verso processi strettamente telematici. Non sempre il sistema digitale ha retto e il giorno in cui si faceva domanda per il bonus di 600 euro le richieste sono state così numerose che i server dell'INPS non sono riusciti a reggere.

²⁴ F. Q., Reddito di cittadinanza, social manager dell'Inps "blasta" i commentatori: "Avete tempo per i selfie ma non per chiedere il pin?". Poi le scuse dell'ente, Il fatto Quotidiano, 18 aprile 2019

²⁵ F. Razetti, Il Coronavirus e i nervi scoperti del welfare italiano, Percorsi di secondo Welfare, 20 Marzo 2020

Questo sovraccarico, che poteva sicuramente essere previsto e gestito, è stato peggiorato dalla nota rilasciata dall'ente in cui sosteneva che le domande sarebbero state accettate in ordine cronologico e fino ad esaurimento risorse²⁶.

Conclusioni

I processi di decisione algoritmica affidati a strumenti di *Machine Learning* sempre più presenti nelle amministrazioni dei paesi, non possono essere considerati dei semplici strumenti tecnici e neutrali. Sebbene il loro utilizzo può realmente facilitare e migliorare la responsività delle amministrazioni, come abbiamo visto nel caso dell'India, bisogna sottolineare come il loro assemblaggio abbia rilevanza politica. Inoltre sono riportati diversi problemi di trasparenza su come operano gli algoritmi²⁷. Spesso nel paese in cui vengono utilizzati sistemi di decisione automatica non vi è un grande dibattito pubblico su come questi vengono creati. Gli output vengono valutati come dati oggettivi pieni di significato, dimenticando spesso che essi sono il prodotto di un punto di vista, di una conoscenza codificata. La razza, il genere, l'appartenenza religiosa o l'orientamento sessuale, sono attributi propri di ogni popolazione che in qualche modo finiscono codificati in un algoritmo attraverso il pensiero degli ingegneri e di coloro che prendono parte al co-design. È importante che questo processo sia reso pubblico e che la politica se ne riappropri.

Abbiamo visto anche come il divario sociale digitale può essere un grande ostacolo nel processo di digitalizzazione del welfare. Creare sistemi digitali avanzati in cui tutte le operazioni sono on line può essere indice di progresso, ma serve a poco se non sono le procedure in sé ad essere snellite. Una parte di queste innovazioni avviene senza rispettare un principio di inclusione che tenga conto della popolazione non ancora alfabetizzata sul digitale. Nonostante si facciano sforzi per creare un sistema che consideri anche coloro che hanno queste problematiche, è evidente che la tendenza in molti paesi è stigmatizzare queste persone. In questo senso il rischio che il welfare digitale lasci indietro le persone più povere è concreto. Il rischio si accentua anche dal momento storico particolare che vive lo stato sociale moderno. A causa di forti pressioni e congiunture economiche lo stato subisce sempre più richieste di ridurre e trasformare lo stato sociale. La cosiddetta austerità ha già avviato trasformazioni in cui lo Stato ha ridotto o rimodulato i servizi che offre secondo un nuovo principio di riduzione dei costi ed efficienza²⁸. Questi principi però non possono trovare posto in alcuni paesi in cui lo stato sociale è legato a un forte principio di uguaglianza sostanziale come in Italia in cui l'art. 3 della costituzione recita:

Tutti i cittadini hanno pari dignità e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Da qui si evince che il compito primario dello Stato è garantire, a prescindere dalla situazione di partenza, la possibilità non solo di poter accedere a un livello di benessere adeguato, ma di riuscire nel pieno sviluppo della persona umana. Si capisce bene che il principio di efficienza e riduzione dei costi trova dei limiti importanti. In quest'ottica le implementazioni digitali non devono tradire il motivo ultimo per cui

²⁶ L. Baretta, Sito Inps: nessun hacker, ecco cosa è successo con i nostri dati, Linkiesta 6 Aprile 2020

²⁷ A. Aragona, C. Felaco, La costruzione socio-tecnica degli algoritmi- Neutralità, potere e Opacità in Gli algoritmi come costruzione sociale- LQ The Labs Quarterly 2018 n. 4 (ottobre dicembre)

²⁸ Paul Pierson, Lo stato sociale nell'era dell'austerità permanente in Rivista italiana di scienza politica, il Mulino, 3/1999, dicembre pp. 393-440

lo stato sociale esiste. In ultima analisi gli strumenti digitali non sono in contraddizione con il principio di uguaglianza, ma mostrano le logiche e le ideologie su cui vengono forgiate. I decision-makers dovrebbero abbandonare la narrazione del digitale come un'innovazione unidimensionale e positiva e cominciare a sottolineare le implicazioni politiche e sociali di determinate scelte. In questo senso ulteriori approfondimenti e analisi si potrebbero fare sul come la politica e le istituzioni presentano le innovazioni tecnologiche e quanto dibattito pubblico accompagna la creazione di una nuova piattaforma digitale per il welfare.

Riferimenti

- B. Aragona, C. Felaco – Big Data From Below in *Italian Journal of Science and Technology Studies* 10(1) pp. 51-70;
- D. Lupton – *Sociologia Digitale* a cura di M. Santoro e F. Timeto, Milano, Pearson, Anno 2018;
- E. Campo, A. Martella, L. Ciccarese - Gli algoritmi come costruzione sociale. Neutralità, potere e Opacità in *Gli algoritmi come costruzione sociale- LQ The Labs Quarterly* 2018 n. 4 (ottobre dicembre);
- Ed Pilkington, *Digital dystopia: how algorithms punish the poor* – *The Guardian* 14 Ottobre 2019;
- Philip Alston, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*- report to the General Assembly at its 74th session in October 2019;
- M. Galeotti, *Discriminazione e algoritmi. Incontri e scontri tra diverse idee di fairness*, in *Gli algoritmi come costruzione sociale- LQ The Labs Quarterly* 2018 n. 4 (ottobre dicembre);
- Angwin, Larson, Mattu, Kirchner, *Machine Bias*, L. (2016, May) ProPublica;
- A. Rociola, *Come è andata a finire la storia dell'algoritmo impazzito del Miur*, AGI, 20 Giugno 2017;
- A. Aragona, C. Felaco, *La costruzione socio-tecnica degli algoritmi- Neutralità, potere e Opacità* in *Gli algoritmi come costruzione sociale- LQ The Labs Quarterly* 2018 n. 4 (ottobre dicembre);
- D. Marino, *Welfare digitale: ecco perché penalizzerà i più poveri*, *Agenda Digitale*, 31 Ottobre 2019;
- U. Rao, V. Nair, *Aadhaar: Governing with Biometrics* in *Journal South Asia: Journal of South Asian Studies* V. 42, 2019 Issue 3;
- Gill Hitchcock, *Universal credit to be first service 'digital by default'* *The Guardian*;
- UK Consumer Digital Index 2020 – Key Findings;
- Katharine Murphy, *Robodebt class action: Shorten unveils 'David and Goliath' legal battle into Centrelink scheme*. *The Guardian*, 17 Settembre 2019;
- T.Carney, *the new digital future for welfare: debts without legal proofs or moral authority*, *UNSW Law Journal* 2018 (1);
- H. Davidson, *Centrelink debt scandal: report reveals multiple failures in welfare system*, *The Guardian* 10 Aprile 2017;
- F. Q., *Reddito di cittadinanza, social manager dell'Inps "blasta" i commentatori: "Avete tempo per i selfie ma non per chiedere il pin?"*. Poi le scuse dell'ente, *Il fatto Quotidiano*, 18 aprile 2019;
- F. Razetti, *Il Coronavirus e i nervi scoperti del welfare italiano*, *Percorsi di secondo Welfare*, 20 Marzo 2020;
- L. Baretta, *Sito Inps: nessun hacker, ecco cosa è successo con i nostri dati*, *Linkiesta* 6 Aprile 2020;
- Paul Pierson, *Lo stato sociale nell'era dell'austerità permanente* in *Rivista italiana di scienza politica*, il Mulino, 3/1999, dicembre pp. 393-440;