



SALVATORE AMATO*

NUOVE TECNOLOGIE E GESTIONE DELLE MIGRAZIONI: PROFILI CRITICI E QUESTIONI GIURIDICHE

SOMMARIO: 1. Le nuove tecnologie e il loro impatto nella gestione dell'immigrazione. – 2. Sistemi di intelligenza artificiale e tutela dei diritti fondamentali nei procedimenti in materia migratoria: il Regolamento (UE) 2024/1689. – 3. L'utilizzo delle nuove tecnologie tra sicurezza e diritti nella gestione dei flussi migratori... – 4. Segue: ...e le connesse sfide procedurali. – 5. Conclusioni.

1. *Le nuove tecnologie e il loro impatto nella gestione dell'immigrazione*

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale¹ (IA) nei procedimenti di gestione dei flussi migratori² solleva questioni di rilevante complessità, sia sotto il profilo tecnico-funzionale sia

*Dottorando di ricerca in Scienze delle Pubbliche Amministrazioni, Università degli Studi di Messina.

¹ Per un inquadramento del tema, L. PORTINALE, *Intelligenza Artificiale: storia, progressi e sviluppi tra speranze e timori*, in *MediaLaws*, *Rivista di diritto dei media*, n. 3, 2021, p. 13 ss.; T. E. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Intelligenza Artificiale*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, n. 1, 2022, p. 155 ss.; D. VESE, *Algorithms, competition law, public interest*, in *PA, Persona e Amministrazione*, V. 13, n. 2, 2023, p. 1239 ss. Per un'analisi giurisprudenziale delle diverse configurazioni di algoritmo di veda Cons. Stato, Sez. III, 25.11.2021, n. 7891; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 31.03.2021, n. 843 secondo cui merita attenzione, la *summa divisio* tra algoritmi "tradizionali" e sistemi di intelligenza artificiale "complessi". Il giudice amministrativo, infatti, chiarisce che l'algoritmo, inteso in senso stretto, costituisce una sequenza finita di istruzioni predeterminate, univoche e non ambigue, suscettibili di esecuzione automatica e orientate alla produzione di un risultato determinato. In tale definizione non possono essere ricompresi né i processi fondati su *machine learning* né, più in generale, le forme evolute di intelligenza artificiale. Queste ultime, secondo la ricostruzione giurisprudenziale, si distinguono in quanto superano l'applicazione meccanica di regole preimpostate, dando luogo a sistemi adattivi capaci di generare autonomamente criteri inferenziali sulla base dell'elaborazione continua dei dati, secondo una logica di apprendimento automatico che incide tanto sul contenuto quanto sulla forma della decisione amministrativa algoritmica.

² Per un'analisi del tema migratorio, M. SAVINO, *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012; ID. *Immigrazione*, [vol. I tematici, III – 2022], in *Enciclopedia del diritto*; Per un diritto amministrativo dell'immigrazione: l'istruttivo caso della garanzia finanziaria come alternativa al trattenimento dei richiedenti asilo, in *Diario di diritto pubblico*, 18 ottobre 2023; *La chimera di Tampere*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2020, p. 3 ss.; *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2019, p. 381 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Rimini, 2024; D. VITIELLO, *L'azione esterna dell'Unione europea*

soprattutto sotto quello della compatibilità con le garanzie costituzionali e sovranazionali in materia di diritti fondamentali³. Sebbene i sistemi di IA siano formalmente qualificabili come strumenti di supporto decisionale, essi non possono considerarsi, per ciò solo, ontologicamente neutrali⁴. La loro struttura algoritmica è, infatti, intrinsecamente fondata su processi classificatori e predittivi, realizzati attraverso istruzioni codificate da esseri umani, le quali riflettono scelte, assunti e – talvolta – pregiudizi culturali, sociali o ideologici⁵. In questo senso, la neutralità algoritmica si rivela essere più un presupposto teorico che un dato oggettivo. Emblematico, in questo senso, l'utilizzo del sistema *iBorderctrl*, progetto finanziato dall'UE e applicato ai confini ungheresi, greci e lettoni, che utilizzava l'intelligenza artificiale

in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3-4, 2016, p. 9 ss. In tema di integrazione dello straniero e ruolo degli enti locali, L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, Torino, 2022; V. PRUDENTE, *A glance on immigrants integration. From recognizing social rights to granting real participation in local government*, in H. GÜLERCE, E. GIRASELLA, M. SKOUFI (a cura di), *Migration social entrepreneurship and social inclusion*, Napoli, 2021, p. 235 ss.; M. INTERLANDI, *La dimensione organizzativa dell'accoglienza degli immigrati nella prospettiva del diritto ad una "buona amministrazione": il ruolo degli enti locali nel bilanciamento degli interessi della persona immigrata e delle comunità "ospitanti"*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1, 2020, p. 301 ss.

³ A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti al bivio tra distinzione e integrazione delle culture (note minime su una spinosa e ad oggi irrisolta questione)*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3, 2021, p. 393 ss.; ID., *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta OnLine*, n. 3, 2017, p. 445 ss.; *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, *ivi*, n. 2, 2017, p. 364 ss.; *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivistaaic.it*, n. 2, 2011, p. 1 ss.; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2017, p. 41 ss.; ID., *L'incostituzionalità del c.d. automatismo espulsivo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* n. 3, 2013, p. 37 ss.; F. MARTINES, *Legal protection of migrants in Italy*, in H. GÜLERCE, E. GIRASELLA, M. SKOUFI (a cura di), *Migration social entrepreneurship and social inclusion*, Napoli, 2021, pp. 119 ss.; V. PRUDENTE, *Espulsione prefettizia e tendenze giurisprudenziali. Diritti fondamentali dello straniero, obblighi formali e garanzie processuali*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani (OIDU)*, n. 1, 2020, p. 256 ss.; R. CHERCHI, *I diritti dello straniero e la democrazia*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2, 2016, p. 1 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Politica dell'immigrazione e tutela dei migranti (una disciplina positiva in corso di evoluzione)*, in *Nuove Autonomie*, n. 2-3, 2013, p. 519 ss.; G. CORSO, *Straniero, cittadino, uomo. Immigrazione ed immigrati nella giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, n. 3, 2012, p. 377 ss.; M. IMMORDINO, *Pubbliche amministrazioni e tutela dei diritti fondamentali degli immigrati*, in *federalismi.it*, n. 19, 2014, p. 2 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, 2022; E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2022, p. 205 ss.; F. L. GATTA, *Meccanismi speciali di monitoraggio e tutela dei diritti umani nei settori della migrazione e dell'asilo: gli organismi dell'Unione europea nel contesto del sistema dei rappresentanti speciali delle Organizzazioni internazionali*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2020, p. 195 ss.; ID., *Politiche migratorie respingenti e controllo rafforzato delle frontiere: l'impatto sui diritti umani della gestione della crisi dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani (OIDU)*, n. 1, 2020, p. 77 ss.; *Diritti umani e stato di diritto alle frontiere: lo "scontro" tra le corti europee sul trattenimento dei migranti nelle zone di transito*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2020, p. 99 ss.; M. LOSANA, *"Stranieri" e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Rivistaaic.it*, n. 1, 2016, p. 1 ss.

⁴ F. J. GARRIDO CARRILLO, *Digitalización e inteligencia artificial en el control de los flujos migratorios. Oportunidades y riesgos desde el respeto a los derechos fundamentales*, in M. I. ROMEO PRADAS, Y. LUCCHI LOPEZ-TAPIA (a cura di), *Ultimos avances en el camino hacia un derecho procesal civil de la Union Europea*, Valencia, 2024, p. 231 ss. L'A. afferma che proprio l'utilizzo rigido e non capace di considerare la condizione specifica del singolo migrante, potrebbe portare alla lesione dei diritti soggettivi. Sul punto anche ID., *La inteligencia artificial en el control de los flujos migratorios en la Union Europea. La necesidad de un marco normativo garantista de los derechos fundamentales*, in *Revista General de Derecho Europeo*, n. 60, 2023, p. 2 ss.

⁵ F. CIRACÌ, *Algo(r)etica e immigrazione*, in F. CIRACÌ, V. ALIGHIERI, V. ALJA DE FRANCHIS, F. RINELLI, S. SARACENO (a cura di), *Migrazioni. Giornate di studio sul razzismo. Atti della 5ª edizione*, Lecce, 2024, p. 35 ss. Per una definizione giurisprudenziale di algoritmico, S. CEREDA, *Il concetto di algoritmo in una recente sentenza del Consiglio di Stato*, in *MediaLaws, Rivista di diritto dei media*, n. 3, 2022, p. 296 ss.

al fine di facilitare l'attraversamento dei confini dei viaggiatori. Il sistema, collocato in frontiera, sperimentava il riconoscimento delle emozioni attraverso il rilevamento delle microespressioni facciali per valutare la veridicità delle affermazioni dei viaggiatori sulla base di filmati della *webcam*, con l'obiettivo di rintracciare viaggiatori potenzialmente pericolosi. Tuttavia, il sistema sin da subito ha dimostrato di commettere errori di valutazione basati su pregiudizi legati alle differenze culturali, razziali e di genere, comportando evidenti criticità e altrettante critiche che hanno portato all'abbandono del progetto⁶.

L'impiego dell'IA nell'ambito dell'analisi predittiva – tipicamente fondata sul *machine learning*⁷ – comporta la creazione di modelli decisionali basati su correlazioni statistiche che, non operando una valutazione specifica del caso concreto, producono inferenze probabilistiche che tendono a classificare i soggetti in categorie generalizzate⁸.

Tale approccio statistico/probabilistico assume una dimensione particolarmente problematica nel contesto delle politiche migratorie e, in particolare, nell'ambito dei procedimenti relativi al riconoscimento della protezione internazionale, nei quali la personalizzazione del giudizio costituisce un requisito essenziale per il rispetto del principio di dignità umana, in ossequio all'art. 2 Cost. e all'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

⁶ Nel contesto delle politiche di gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione Europea, il progetto *iBorderCtrl* (*Intelligent Portable Border Control System*), cofinanziato nell'ambito del programma Horizon 2020, si configurava quale sperimentazione tecnologico-amministrativa volta all'introduzione di un sistema automatizzato di supporto alle decisioni nei procedimenti di controllo documentale e di identificazione dei viaggiatori. Il progetto si collocava entro il paradigma dell'amministrazione algoritmica, implicando l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale (IA) come strumenti ausiliari nell'esercizio di funzioni pubbliche, in particolare in materia di pubblica sicurezza, immigrazione e controllo del territorio. Il sistema prevedeva una fase preliminare di autovalutazione da remoto da parte dell'utente, attraverso la compilazione di un questionario digitale e la partecipazione a una video-intervista interattiva con un'interfaccia virtuale (avatar). I dati così acquisiti – inclusi elementi biometrici e comportamentali (espressioni facciali, modulazione della voce, movimenti oculari) – venivano trattati da algoritmi con finalità di profilazione e valutazione del rischio, con l'obiettivo di segnalare eventuali incongruenze ai fini di un controllo rafforzato presso il varco di frontiera. Qualora il sistema informatico avesse accertato, mediante l'analisi automatizzata delle dichiarazioni rese dal viaggiatore, l'assenza di indicatori di falsità o incongruenza, esso avrebbe proceduto alla generazione di un codice QR personale, che avrebbe consentito al soggetto di oltrepassare autonomamente il varco di frontiera. In caso contrario, ossia laddove l'algoritmo avesse rilevato elementi sintomatici di dichiarazioni potenzialmente false o non coerenti, sarebbe stata attivata una procedura di controllo rafforzato, comprendente la raccolta di specifici dati biometrici – quali le impronte digitali e i parametri necessari per il riconoscimento facciale – e il successivo deferimento del viaggiatore a un operatore umano della polizia di frontiera per ulteriori verifiche. Il progetto sollevava significative problematiche sotto i profili della legittimità, trasparenza e proporzionalità dell'azione amministrativa, nonché della riconducibilità della decisione finale alla sfera di discrezionalità umana dell'agente pubblico. Il caso *iBorderCtrl* rappresenta un importante laboratorio giuridico per la riflessione sull'applicazione delle nuove tecnologie nei procedimenti amministrativi ad alta intensità valutativa, e impone una rievitazione critica del rapporto tra automazione, discrezionalità tecnica e garanzie partecipative nel diritto amministrativo contemporaneo. In tema J. SÁNCHEZ-MONEDERO, L. DENCİK, *The politics of deceptive borders: 'biomarkers of deceit' and the case of iBorderCtrl*, in *Information, Communication & Society*, n. 25(3), 2022, p. 413 ss.; M. FORTI, *AI-driven migration management procedures: fundamental rights issues and regulatory answers*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, n. 2, 2021, p. 440 ss.; R. NOBILE, *La vulnerabilità del migrante nell'era delle smart - borders e delle tecnologie lie-detecting*, *ivi*, n. 1, 2024, p. 289 ss.

⁷ Per un'analisi A. MASUCCI, *L'automatizzazione delle decisioni amministrative algoritmiche fra "big data" e "machine learning". Verso l'"algoratic governance"?*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2, 2022, p. 265 ss.

⁸ In tema S. GARCIA GARCIA, *Una aproximación a la futura regulación de la inteligencia artificial en la Unión Europea*, in *Revista de estudios europeos*, n. 79, 2022, p. 304 ss.; M. LAUKYTE, *Reflexion sobre los derechos fundamentales en la nueva Ley de la Inteligencia Artificial*, in *Derechos y Libertades*, n. 51, 2024, p. 151 ss.

Il fenomeno del cd. “razzismo algoritmico”⁹ – espressione coniata per descrivere l’emersione di discriminazioni sistemiche all’interno di decisioni automatizzate – è emblematico del rischio che le nuove tecnologie, anziché contribuire al superamento di pregiudizi umani, tendono a riprodurli in forme opache e automatizzate¹⁰ (come nel citato caso del progetto *iBorder*). Gli algoritmi possono, infatti, operare sulla base di *bias* preesistenti¹¹, incorporati nei dati di addestramento o nelle istruzioni fornite dai programmatori (*bias indotti*), oppure possono sviluppare dinamiche discriminatorie nel corso del loro apprendimento autonomo¹² (*bias emergenti*), attraverso la reiterazione di *pattern* distorti contenuti nei dati (*training data*).

Nel nostro ordinamento, i procedimenti amministrativi per il riconoscimento della protezione internazionale sono regolati dal d.lgs. 28.01.2008, n. 25¹³, in attuazione della Direttiva 2005/85/CE.

Ai sensi dell’art. 8, comma 2, di tale decreto, «la decisione su ogni singola domanda deve essere assunta in modo individuale, obiettivo ed imparziale», sulla base di un esame «congruo» e conforme al d.lgs. 19.11.2007, n. 251, il cui art. 3, comma 3, ribadisce che «l’esame della domanda di protezione internazionale è effettuato su base individuale». Tali disposizioni evidenziano un chiaro ancoraggio al principio della “decisione in concreto”, che impone all’amministrazione di considerare le specificità del caso, riducendo al minimo il ricorso ad automatismi decisionali o categorizzazioni astratte.

In questa prospettiva, l’adozione di strumenti automatizzati nell’ambito della procedura di esame delle domande di protezione internazionale rischia di porsi in aperto contrasto con il suddetto principio posto a tutela di diritti fondamentali quali la libertà personale e il divieto di respingimento¹⁴.

Ulteriore aspetto da considerare riguarda l’impiego dell’IA nei contesti di frontiera o transito – come previsto dall’art. 28-bis, comma 2, lett. b-bis), del d.lgs. 25/2008 – dove si

⁹ F. CIRACÌ, *Algo(r)etica e immigrazione*, cit. p. 37. Sul punto anche N. CRIADO, J. M. SUCH, *Digital Discrimination*, in K. YEUNG, M. LODGE (a cura di), *Algorithmic Regulation*, Oxford, 2019, p. 82 ss.

¹⁰ S. U. NOBLE, *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism*, New York, 2018, p. 171 ss.

¹¹ F. PALMIROTTI, *When Is a Decision Automated? A Taxonomy for a Fundamental Rights Analysis*, in *German Law Journal*, 25(2), 2024, p. 5 ss., in cui si sostiene che le attuali definizioni e categorizzazioni utilizzate dai meccanismi di IA non riescono a cogliere la complessità e la diversità delle situazioni reali. Pertanto, si auspica un utilizzo che prenda atto di tale criticità e che sia fondato sulla tutela dei diritti fondamentali della persona umana, nonché su strumenti di protezione dall’automazione. In tema di comparazione con il sistema tedesco, E. BUOSO, *La Pubblica Amministrazione in Germania nell’era dell’Intelligenza Artificiale: procedimenti completamente automatizzati e decisioni amministrative robotiche*, in *PA Persona e Amministrazione*, V. 8, n. 1, 2021, p. 495 ss.; C. FRAENKEL-HAEBERLE, *Procedimenti amministrativi algoritmici: la risposta tedesca*, *ivi*, p. 525 ss.

¹² Sul punto E. BUOSO, *La Pubblica Amministrazione in Germania*, cit., p. 519, che, in ipotesi di trattamento automatizzato dei dati mediante sistemi di intelligenza artificiale, sottolinea la possibilità per cui, a seguito dell’analisi statistica di un insieme di dati, emerge una maggiore incidenza di condotte irregolari all’interno di uno specifico gruppo etnico, sociale o religioso. Tale evidenza empirica, se non adeguatamente contestualizzata e corretta attraverso appropriati meccanismi di bilanciamento e neutralizzazione dei pregiudizi algoritmici, potrebbe indurre il sistema di IA, nel processo di categorizzazione o classificazione automatica delle istanze, a riconoscere come irregolari o potenzialmente rischiosi tutti i soggetti appartenenti a tale gruppo.

¹³ Per un’analisi specifica delle garanzie riconosciute nell’ambito del procedimento amministrativo di riconoscimento della protezione internazionale, F. MARTINES, *La tutela procedimentale e giurisdizionale del migrante in Italia*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani (OIDU)*, Gli Speciali, marzo 2020, p. 232 ss.; M. CONSITO, *I procedimenti amministrativi sul riconoscimento allo straniero degli status di protezione internazionale*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2017, p. 393 ss.

¹⁴ In tema, M. FORSTER, *Refugee protection in the artificial intelligence era: A test case for right*, Chatam House, www.chathamhouse.org, 2022, p. 5 ss.

vive maggiormente la situazione di grave vulnerabilità dei richiedenti, spesso giunti, dopo viaggi lunghi e pericolosi, in condizioni psicofisiche precarie. Tale circostanza rende altamente problematico il reperimento di dati completi, coerenti e verificabili¹⁵. L'elaborazione algoritmica, strutturalmente dipendente dalla qualità e affidabilità dei dati (*data dependency*), rischia, pertanto, di fondarsi su informazioni inesatte, parziali o decontestualizzate, generando effetti distorsivi e discriminatori. Si tratta del principio del *garbage in, garbage out*, secondo cui dati di scarsa qualità generano inevitabilmente decisioni erronee o ingiuste¹⁶.

Appare opportuno, dunque, avvicinarsi al tema dell'utilizzo e dell'integrazione dell'IA nei procedimenti amministrativi con sguardo critico, che tenga conto non solo delle potenzialità tecniche dello strumento, ma anche delle implicazioni costituzionali, giuridiche ed etiche del suo utilizzo. In particolare, si ritiene opportuno che l'indispensabile intervento regolativo garantisca la trasparenza¹⁷, la verificabilità e la contestabilità delle decisioni algoritmiche (*algorithmic accountability*), nel rispetto dei principi del giusto procedimento amministrativo (art. 97 Cost.), della parità di trattamento (art. 3 Cost.) e della tutela effettiva dei diritti (art. 24 Cost.; art. 47 Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE).

2. *Sistemi di intelligenza artificiale e tutela dei diritti fondamentali nei procedimenti in materia migratoria: il Regolamento (UE) 2024/1689*

L'impiego di nuove tecnologie e, in particolare, dei sistemi decisionali automatizzati basati su IA, è sempre più diffuso nell'esercizio delle funzioni amministrative¹⁸. Invero, l'impiego di tali strumenti contribuisce a razionalizzare e accelerare i processi decisionali,

¹⁵ La raccolta dei dati e delle informazioni avviene attraverso l'impiego del cd. "modello C3".

¹⁶ C. RUDIN, J. RADIN, *Why Are We Using Black Box Models in AI When We Don't Need To? A Lesson From An Explainable AI Competition* in *Harvard Data Science Review*, n. 1(2), 2019, p. 5 ss., in cui si afferma che l'analisi del processo di addestramento algoritmico non può prescindere dall'immissione nel sistema di IA di ingenti quantità di dati. Essi rappresentano, infatti, la risorsa primaria che alimenta i modelli algoritmici. Tuttavia, si evidenzia altresì come i dati che vengono immessi sono etero-prodotti e condizionano il funzionamento dei sistemi di IA che, per l'appunto, non hanno margine di intervento sulla loro correttezza e che, in effetti, in caso di dati viziati portano gli stessi meccanismi a operare in condizioni di inesattezza.

¹⁷ L. MARTUCCI, *Il fragile equilibrio tra intelligenza artificiale e la trasparenza nelle decisioni amministrative*, in *Amministrativamente*, n. 1, 2025, p. 402 ss.

¹⁸ Volendo menzionare alcune applicazioni, diversi settori della PA hanno negli anni sfruttato le potenzialità dei sistemi intelligenti. È possibile menzionare i *chatbots* impiegati da Inps e Istat che orientano l'utente all'interno delle varie funzioni dei siti istituzionali ovvero il sistema intelligente Inps di classificazione e smistamento automatico della posta elettronica certificata, che consente di individuare l'argomento trattato e curare l'assegnazione all'ufficio competente. Anche il livello locale ha iniziato a sfruttare i sistemi di IA. È possibile menzionare il comune di Venezia (dotato di un sistema denominato *Smart Control Room* in grado di analizzare contemporaneamente, tra gli altri, i filmati delle 400 telecamere di sorveglianza e i dati sulle presenze fisiche sul territorio, per garantire l'ordine e la sicurezza urbana) e il comune di Siena (che ha impiegato un *chatbot* per efficientare i servizi comunali, avendo lo scopo di semplificare l'accesso alle informazioni relative ai servizi pubblici e la richiesta di documenti, come il cambio di residenza o il rinnovo della carta d'identità, fino all'invio digitale del documento richiesto). Per una panoramica delle applicazioni nel contesto europeo, C. VAN NOORDT, G. MISURACA, *Artificial Intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union*, in *Government Information Quarterly*, n. 39, 2022, p. 1 ss.

generando sicuri benefici in termini di efficienza sia per le amministrazioni pubbliche sia per gli stessi utenti dei servizi, inclusi i richiedenti asilo e i migranti¹⁹.

Si pensi alla recente introduzione, in via sperimentale, del *chatbot* “Sportellino” (ovvero ai risultati del *chatbot* finlandese “Kamu”), assistente virtuale in grado di supportare i richiedenti asilo interessati a rintracciare informazioni relative a sei aree di conoscenza: permessi di soggiorno, alloggio e residenza, assistenza sanitaria, servizi sociali e benefici, istruzione e formazione e, infine, occupazione²⁰.

Da altra prospettiva, l’uso dell’IA pone rilevanti interrogativi con riferimento all’impatto sulle situazioni giuridiche soggettive²¹.

Con particolare riguardo alle categorie più vulnerabili (quali i soggetti migranti), le tecnologie che, per un verso, si propongono di migliorare i processi amministrativi, possono, in determinati casi, introdurre nuove forme di fragilità ovvero amplificare quelle già esistenti²². Un esempio può rinvenirsi nell’ordinamento tedesco, con specifico riferimento alla prassi adottata dall’Organo federale per la migrazione e i rifugiati in materia di estrazione e analisi massiva dei dati contenuti nei dispositivi elettronici personali dei richiedenti asilo. Tale prassi prevede l’impiego di sistemi automatizzati, basati su tecnologie di intelligenza artificiale, al fine di ottenere informazioni rilevanti per l’accertamento dell’identità e della provenienza geografica del soggetto interessato. Tuttavia, l’utilizzo generalizzato e non selettivo di tali strumenti si traduce in una significativa compressione del diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali, ponendo seri dubbi in ordine alla proporzionalità della misura rispetto allo scopo perseguito²³.

¹⁹ D. OZKUL, *Automating immigration and asylum: the uses of new technologies in migration and asylum governance in Europe*, Refugee Studies Centre, Oxford, 2023, p. 5 ss.

²⁰ Per ulteriori informazioni sul progetto si rinvia alla pagina ufficiale raggiungibile al: <https://www.sportellino.it/en>.

²¹ Per un’analisi dei vantaggi e delle sfide legate all’impiego di tecnologie di intelligenza artificiale, A. ZUIDERWIJK, Y. CHE CHEN, F. SALEM, *Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda*, in *Government Information Quarterly*, n. 38, 2021, p. 1 ss. Gli A., analizzando la letteratura disponibile sulle diverse applicazioni dell’IA nel settore pubblico, offrono un bilancio che evidenzia vantaggi e rischi legati al suo utilizzo.

²² C. NARDOCCI, *Intelligenza Artificiale e discriminazioni*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3, 2021, p. 9 ss.; ID., *Artificial Intelligence-based Discrimination: Theoretical and Normative Responses. Perspectives from Europe*, in *DPCE Online*, n. 3, 2023, p. 2367 ss.; C. INTACHOMPHOO, O. D. GUNDERSEN, *Artificial Intelligence and Race: a systematic review*, in *Legal Information Management*, n. 20, 2020, p. 74 ss. In tema, D. VITIELLO, P. HANKE, *New Technologies in Migration Control. A Legal Appraisal from an International and European Perspective*, in E. CARPANELLI, N. LAZZERINI (a cura di), *The Use and Misuse of Technology: Contemporary Challenges under International and European Law*, Cham, 2019, p. 3 ss.; A. PAJNO, M. BASSINI, G. DE GREGORIO, M. MACCHIA, F. P. PATTI, O. POLLICINO, S. QUATTROCOLO, D. SIMEOLI, P. SIRENA, *AI: profili giuridici – Intelligenza artificiale: criticità emergenti e sfide per il giurista*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, n. 3, 2019, p. 205 ss.; S. QUINTARELLI, F. COREA, F. FOSSA, A. LOREGGIA, S. SAPIENZA, *AI: profili etici – Una prospettiva etica sull’intelligenza artificiale: principi, diritti e raccomandazioni*, *ivi*, p. 183 ss.

²³ Con sentenza del 16 febbraio 2023 (Az. 1 C 19.21), il Tribunale amministrativo federale di Lipsia ha dichiarato l’illegittimità della prassi adottata dall’Organo federale per la migrazione e i rifugiati, nella parte in cui procedeva all’accesso ai dati personali contenuti nei dispositivi elettronici personali dei richiedenti asilo anche in presenza di ulteriori risorse istruttorie già idonee a comprovare l’identità e la provenienza degli interessati. Secondo il giudice tedesco, l’accesso indiscriminato e generalizzato a tali dispositivi configurava una indebita compressione del diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali. In particolare, il Tribunale ha sostenuto che una simile misura può ritenersi ammissibile solo se risulti proporzionata e, dunque, qualora non sia possibile acquisire le informazioni richieste attraverso mezzi meno invasivi. La pronuncia riguardava il caso di una richiedente asilo giunta in Germania, la quale pur dichiarando di essere cittadina afghana non era in possesso di passaporto o di documenti equipollenti. Forniva, tuttavia, un documento d’identità afghano e un certificato

Inoltre, l'asimmetria informativa, la mancanza di trasparenza dei processi algoritmici e la difficoltà di contestazione delle decisioni automatizzate rappresentano elementi di rischio centrali che, nel contesto migratorio, si traducono in una compressione potenziale delle garanzie individuali, specie nei casi in cui tali strumenti vengano utilizzati per valutare l'affidabilità delle dichiarazioni rese dai richiedenti o per stimare i livelli di rischio associati a specifici individui.

In altre parole, la scarsa comprensibilità e accessibilità dei meccanismi di funzionamento degli algoritmi può compromettere il diritto dell'individuo di comprendere le motivazioni sottese al provvedimento amministrativo, determinando una asimmetria informativa che si manifesta, in particolare, nella disparità di conoscenze e strumenti tra l'autorità procedente e il soggetto inciso dal provvedimento, il quale si trova in una posizione di svantaggio nell'interazione con sistemi decisionali opachi. Inoltre, la difficoltà di contestazione delle decisioni automatizzate – spesso derivante dalla natura non esplicabile degli algoritmi o dalla mancanza di meccanismi di revisione indipendente – si traduce in una potenziale compressione delle garanzie procedurali e sostanziali, soprattutto nei casi in cui tali sistemi vengano impiegati in contesti (come le migrazioni) ad alto rischio di lesioni.

Alla luce della crescente diffusione di sistemi di IA in diversi ambiti, l'Unione Europea, com'è noto, è intervenuta per definire un quadro normativo uniforme e vincolante per tutti gli Stati membri.

Il Regolamento (UE) 2024/1689²⁴, noto come *Artificial Intelligence Act*²⁵ (*AI Act*), adottato il 13.06.2024, rappresenta la prima iniziativa legislativa organica volta a disciplinare

di matrimonio, elementi ritenuti dal giudice sufficienti a comprovare l'identità e la provenienza, escludendo così la legittimità dell'accesso al dispositivo elettronico personale da parte dell'amministrazione e sanzionando, di conseguenza, la prassi adottata. Per un'analisi della sentenza: https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/31314.pdf.

²⁴ Regolamento (UE) n. 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/182.

²⁵ Per un commento della normativa europea, AIRIA – ASSOCIAZIONE PER LA REGOLAZIONE DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE (a cura di), *Navigare l'European AI Act*, Milano, 2024. Per un approfondimento legato alla tutela dei diritti fondamentali, F. DONATI, *La protezione dei diritti fondamentali nel Regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *Rivistaaic.it*, n. 1, 2025, p. 5 ss. In tema, K. SODERLUND, S. LARSSON, *Enforcement Design Patterns in EU Law: An Analysis of the AI Act*, in *Digital Society*, 3:41, luglio 2024, p. 3 ss.; C. NARDOCCI, *Artificial Intelligence at the crossroads between the European Union & the Council of Europe: who safeguards what & how?*, in *Italian Journal of Public Law*, V. 16, n. 1, 2024, p. 165 ss.; C. TRINCADO CASTAN, *The legal concept of artificial intelligence: the debate surrounding the definition of AI System in the AI Act*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1, 2024, p. 305 ss.; G. BARONE, *Artificial Intelligence Act: un primo sguardo al regolamento che verrà*, in *Cassazione penale*, n. 3, 2024, p. 1047 ss.; M. IASELLI (a cura di), *AI ACT. Principi, regole ed applicazioni pratiche del Reg. UE 1689/2024*, Rimini, 2024; B. MARCHETTI, *Intelligenza artificiale, poteri pubblici e rule of law*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comparato*, n. 1, 2024, p. 49 ss.; S. FOÀ, *Intelligenza artificiale e cultura della trasparenza amministrativa. Dalle "scatole nere" alla "casa di vetro"?*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3, 2023, p. 515 ss.; S. CAL, *Il quadro normativo vigente in materia di IA nella pubblica amministrazione (CAD, GDPR, LA ACT)*, in E. BELISARIO, G. CASSANO (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione, principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pisa, 2023, p. 31 ss.; G. OLIVATO, *Paving the path towards general purpose AI systems regulation in the AI Act: an analysis of the Parliament's and Council's proposals*, in *MediaLaws, Rivista di diritto dei media*, n. 3, 2023, p. 50 ss.; D. MESSINA, *La proposta di regolamento europeo in materia di Intelligenza Artificiale: verso una "discutibile" tutela individuale di tipo consumer-centric la società dominata dal "pensiero artificiale"*, *ivi*, n. 2, 2022, p. 196 ss.; G. FINOCCHIARO, *La regolazione dell'intelligenza artificiale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2022, p. 1085 ss.; C. SILVANO, *Prospettive di regolazione della decisione amministrativa algoritmica: un'analisi comparata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*,

lo sviluppo, l'immissione sul mercato e l'uso dell'intelligenza artificiale nel rispetto dei valori fondamentali dell'ordinamento europeo²⁶.

Il Regolamento si fonda su un approccio di tipo *risk-based*²⁷ che classifica i sistemi di IA in base al livello di rischio potenziale che essi rappresentano per i diritti fondamentali, la sicurezza e la salute delle persone.

Secondo l'art. 3, par. 1, n. 2 *AI Act*, il rischio viene definito come «la combinazione della probabilità del verificarsi di un danno e della gravità del danno stesso». In coerenza con questa definizione, il Regolamento articola una graduazione di rischi (inaccettabile, alto, limitato, minimo), stabilendo obblighi giuridici differenziati in funzione della pericolosità dello specifico utilizzo. Il principio ispiratore affonda nell'idea che le applicazioni dell'intelligenza artificiale classificate come «ad alto rischio» o «a impatto significativo sulle libertà fondamentali» debbano essere assoggettate a un regime giuridico maggiormente restrittivo e garantistico, al fine di assicurare un livello elevato di tutela delle persone fisiche interessate²⁸.

Il Regolamento individua, tra le applicazioni considerate «ad alto rischio», i sistemi impiegati nel settore della migrazione, dell'asilo e del controllo delle frontiere. L'art. 6, par. 2 dell'*AI Act*, in combinato disposto con l'Allegato III, par. 1, punti 7, lett. b) e c), considera ad alto rischio:

- (lett. b) i sistemi di IA utilizzati dalle autorità pubbliche, da istituzioni o da organismi dell'Unione per valutare rischi individuali (inclusi quelli connessi alla sicurezza, all'immigrazione irregolare o alla salute) di persone fisiche che intendono entrare o siano già entrate nel territorio dell'Unione;

- (lett. c) i sistemi impiegati per assistere le autorità pubbliche nell'esame delle domande di asilo, di visto o di permesso di soggiorno, nonché nella valutazione dell'ammissibilità delle persone fisiche richiedenti, inclusa la verifica dell'affidabilità degli elementi probatori.

La classificazione come *high-risk AI systems* comporta l'assoggettamento a una serie di obblighi rigorosi per fornitori, distributori, importatori e utilizzatori (cd. *deployers*²⁹),

n. 2-3, 2022, p. 265 ss.; C. CASONATO, B. MARCHETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di Regolamento dell'Unione europea in materia di Intelligenza Artificiale*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, n. 3, 2021, p. 415 ss.

²⁶ Considerando 1 dell'*AI Act* secondo cui «Lo scopo del presente regolamento è migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro giuridico uniforme in particolare per quanto riguarda lo sviluppo, l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale (sistemi di IA) nell'Unione, in conformità dei valori dell'Unione, promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"), compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, proteggere contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell'Unione, nonché promuovere l'innovazione. Il presente regolamento garantisce la libera circolazione transfrontaliera di beni e servizi basati sull'IA, impedendo così agli Stati membri di imporre restrizioni allo sviluppo, alla commercializzazione e all'uso di sistemi di IA, salvo espressa autorizzazione del presente regolamento».

²⁷ F. M. MANCIOPPI, *La regolamentazione dell'intelligenza artificiale come opzione per la salvaguardia dei valori fondamentali dell'UE*, in *federalismi.it*, n. 7, 2024, p. 112 ss.; A. PIROZZOLI, *The human-centric perspective in the regulation of Artificial Intelligence*, in *European Papers*, V. 9, n. 1, 2024, p. 105 ss.

²⁸ Si veda sul punto il Considerando 60. In tema di preoccupazioni in ordine a nuove possibili forme di discriminazione fondate sul nuovo Regolamento, R. DE CARIA, *L'AI Act e il divieto di discriminazioni*, in *MediaLaws, Rivista di diritto dei media*, 30 marzo 2022.

²⁹ Definito dallo stesso *AI Act* come «una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un'agenzia o un altro organismo che utilizza un sistema di IA sotto la propria autorità, tranne nel caso in cui il sistema di IA sia utilizzato nel corso di un'attività personale non professionale». In tema, E. LONGO, *Il possibile impatto dell'AI Act sull'immigrazione: iniziamo a discuterne*, in *ADiM BLOG, Editoriale*, febbraio 2023.

soprattutto qualora questi ultimi siano enti pubblici o soggetti che forniscono servizi di interesse generale. In particolare, due disposizioni rivestono importanza cruciale per la tutela dei diritti nei contesti migratori: l'art. 27 sull'*impact assessment* (valutazione di impatto sui diritti fondamentali) e l'art. 14 in tema di sorveglianza umana.

L'art. 27 impone l'obbligo di effettuare una valutazione di impatto sui diritti fondamentali prima dell'utilizzo di un sistema di IA ad alto rischio da parte di enti pubblici o privati che svolgono servizi pubblici. Tale valutazione deve analizzare gli effetti potenziali sull'esercizio dei diritti e le possibili discriminazioni sistemiche, nonché proporre misure correttive atte a mitigare gli effetti pregiudizievoli. Qualora la valutazione non consenta di predisporre misure idonee a neutralizzare gli effetti negativi, l'utilizzo del sistema deve essere interrotto³⁰.

L'art. 14, invece, rubricato «Sorveglianza umana», introduce il dovere per cui i sistemi ad alto rischio devono essere progettati in modo da consentire un controllo umano effettivo e continuo. La supervisione umana non deve avere un mero valore formale, ma deve essere orientata a «prevenire o ridurre al minimo i rischi per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali» derivanti dall'impiego del sistema.

Questo principio si collega al più ampio paradigma della *human-centric AI*, secondo cui le tecnologie devono essere sviluppate in modo da rafforzare, piuttosto che sostituire, le capacità decisionali umane. In questa prospettiva, l'approccio *human-in-the-loop*³¹, che attribuisce all'elemento umano un ruolo attivo e correttivo nel processo decisionale, costituisce il fondamento dell'impianto regolativo europeo.

Sebbene il Regolamento possa apparire intrinsecamente esposto al rischio di obsolescenza, in considerazione della sua applicazione a un ambito – quello dello sviluppo tecnologico e, in particolare, dell'intelligenza artificiale – caratterizzato da una costante e rapida evoluzione, esso può rappresentare comunque un riferimento assiologico di rilevante portata. La sua valenza non risiede unicamente nella disciplina positiva che esso offre, ma soprattutto nei principi sottesi, i quali risultano idonei a orientare lo sviluppo futuro delle tecnologie intelligenti in coerenza con i valori fondamentali dell'ordinamento giuridico europeo, quali la centralità della persona, la tutela delle libertà fondamentali e il rispetto del principio di proporzionalità. In tal senso, il Regolamento va inteso come uno strumento normativo in grado di imprimere una direzione giuridica all'innovazione tecnologica, svolgendo una funzione di guida anche rispetto a scenari non ancora pienamente delineati e in continuo sviluppo. Inoltre, la prassi applicativa delle disposizioni dell'*AI Act* sarà di certo determinante per verificare il paventato rischio di derive tecnocratiche e garantire che

³⁰ Art. 27 *AI Act*: «prima di utilizzare un sistema di IA ad alto rischio [...] i deployer³⁰ che sono organismi di diritto pubblico o sono enti privati che forniscono servizi pubblici [...] effettuano una valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali che l'uso di tale sistema può produrre». Valutazione che, allo stato, non sembra realizzabile sulla base di orientamenti o linee guida, il che comporta una forma di autoregolamentazione che potrebbe portare a ineguaglianza e incertezza a livello di trattamento amministrativo. Sul punto C. NOVELLI, *L'Artificial Intelligence Act Europeo: alcune questioni di implementazione*, in *federalismi.it*, n. 2, 2024, p. 95 ss.

³¹ Per un'analisi dell'approccio, E. MOSQUEIRA-REY, E. HERNANDEZ PEREIRA, D. ALONSO RIOS, J. BOBES BASCARAN, A. FERNANDEZ LEAL, *Human in the loop machine learning: a state of the art*, in *Artificial Intelligence Review*, n. 56, 2023, p. 3005 ss.; B. MARCHETTI, *La garanzia dello human in the loop alla prova della decisione amministrativa algoritmica*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, n. 2, 2021, p. 367 ss. Sulla centralità del soggetto umano, F. M. MANCIOPPI, *The anthropocentric view in the bill on AI introduced by the Italian Government*, in *MediaLaws, Rivista di diritto dei media*, 19 settembre 2024; A. PIROZZOLI, *The human-centric perspective*, cit., p. 114.

l'intelligenza artificiale, anziché diventare un fattore di marginalizzazione, possa essere effettivamente posta al servizio dell'uomo, secondo una logica antropocentrica³².

3. *L'utilizzo delle nuove tecnologie tra sicurezza e diritti nella gestione dei flussi migratori...*

Il fenomeno migratorio ha progressivamente assunto una connotazione securitaria³³, segnando un cambiamento paradigmatico nel modo in cui le politiche pubbliche affrontano il tema della mobilità umana. Questo approccio normativo, prevalentemente focalizzato sui rischi per la sicurezza pubblica ha condotto alla progressiva assimilazione della migrazione a una questione di ordine pubblico e sicurezza interna³⁴, producendo effetti significativi sia nella gestione operativa dei flussi migratori sia nel riconoscimento e nell'attuazione effettiva dei diritti delle persone migranti³⁵.

La pubblica sicurezza si configura quale interesse pubblico primario volto alla tutela dell'ordine interno e alla salvaguardia della continuità delle istituzioni statuali. Essa è perseguita mediante l'esercizio di funzioni amministrative caratterizzate, in via prevalente, da un ampio margine di discrezionalità, in quanto dirette a contemperare esigenze di

³² In tema L. FLORIDI, *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Milano, 2022, p. 96 ss., in cui si sottolinea, tra gli altri, il valore della dignità umana quale fondamento della decisione (anche) algoritmica; F. M. MANCIOPPI, *The anthropocentric view*, cit.; M. FRANCAVIGLIA, *L'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa: principi e garanzie costituzionali nel passaggio dalla regola agendi alla regola algoritmica*, in *federalismi.it*, 24 luglio 2024, p. 122, secondo cui la logica antropocentrica discenderebbe direttamente dal principio di legalità: «dal principio di legalità discenderebbe altresì un principio antropomorfo, in virtù del quale il conferimento di potere decisionale a un certo apparato implic[a] la riferibilità a un atto intenzionale umano se non diversamente stabilito»; un principio inespresso ma sempre implicato «nei discorsi del diritto amministrativo», intesi come «contesto istituzionale di riferimento condiviso dagli utenti – legislatori, burocrati, cittadini – di quel linguaggio normativo».

³³ In tema, G. CAMPESI, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, 2015. Sul punto anche G. CUESTA NOGUERLES, *La genealogia de la política exterior europea de migraciones. La securitización y el régimen global migratorio*, in G. ESTEBAN DE LA ROSA (coor.), *Gobernanza multinivel de los movimientos migratorios. Retos y perspectivas desde el derecho*, Madrid, 2023, p. 204 ss.

³⁴ In tema di sicurezza pubblica, R. URSI, *La Sicurezza Pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2022; ID., *La sicurezza nelle città: dallo spazio difendibile a tecnopolis*, in *Munus*, n. 2, 2024, p. 1 ss.; *Sicurezza e difesa nel sindacato del giudice amministrativo*, in *P. A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2023, p. 477 ss.; *La sicurezza cibernetica come funzione pubblica*, in R. URSI (a cura di), *La Sicurezza nel Cyberspazio*, Milano, 2023, p. 7 ss.;

³⁵ In tema di riconoscimento della cittadinanza italiana, T.A.R. Lazio, Sez. V bis, 18.09.2024, n. 16453, ove il collegio, bilanciando l'interesse all'acquisizione della cittadinanza e l'interesse (prevalente) all'ordine e alla sicurezza pubblica, afferma che «in materia di cittadinanza italiana per matrimonio, disciplinata dall'art. 5 della L. n. 91 del 1992, rispetto alla pretesa acquisizione della cittadinanza per matrimonio, il coniuge del cittadino italiano è titolare di un vero e proprio diritto soggettivo che affievolisce ad interesse legittimo solo in presenza dell'esercizio, da parte della P.A., del potere discrezionale di valutare l'esistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica che ostino a detto acquisto» (e in senso conferme, Cons. Stato, Sez. III, 22.07.2020, n. 4677). Ancora più chiara della prevalenza del bene «sicurezza pubblica» la Corte di Cassazione, Sezioni Unite che, con ordinanza n. 25398 del 2024 afferma che «sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo in materia di provvedimenti di diniego della cittadinanza italiana richiesta dallo straniero per matrimonio, ai sensi dell'art. 5, l. 5 febbraio 1992, n. 91 in quanto la valutazione in ordine alla sussistenza nel caso specifico di comprovati motivi inerenti la sicurezza della Repubblica presuppone una attività di giudizio e ponderazioni di interessi, quello privato dello straniero richiedente e quello di matrice pubblicistica alla sicurezza della Repubblica, quest'ultimo considerato dalla legge in ogni caso prevalente sul primo».

prevenzione e repressione di situazioni potenzialmente lesive dell'ordinamento giuridico e della pacifica convivenza sociale³⁶.

L'inquadramento della migrazione nell'ambito della sicurezza implica la tendenza sempre più marcata ad associare il fenomeno migratorio a categorie come "pericolo", "minaccia" e "crimine", le quali contribuiscono a costruire una rappresentazione del fenomeno migratorio fortemente parziale, stigmatizzante, riduttiva e, spesso, distorsiva³⁷.

Tale rappresentazione spesso condiziona la prassi amministrativa e la normativa degli Stati, che tendono a bilanciare i diritti dei migranti con l'"interesse nazionale" – in particolare con la salvaguardia della sicurezza – attribuendo sistematicamente maggiore peso a quest'ultimo³⁸. In questo quadro si inserisce il Regolamento (UE) 2018/1240³⁹ (cd. Regolamento ETIAS) istitutivo del Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi. Il Sistema ETIAS si configura come uno strumento amministrativo di pre-controllo finalizzato alla gestione delle domande di accesso allo spazio Schengen da parte di cittadini di Paesi terzi esenti dall'obbligo di visto che, tuttavia, hanno necessità di richiedere una specifica autorizzazione per l'ingresso. Al centro del suo funzionamento si colloca un dispositivo di profilazione algoritmica volto alla valutazione del rischio individuale, in particolare sotto il profilo della sicurezza, mediante l'impiego di tecniche automatizzate⁴⁰. La disciplina prevista dal Regolamento rappresenta la complessità dell'equilibrio tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali; equilibrio che, come detto, tende sempre più a risolversi in una prevalenza della prima istanza a scapito della seconda con una conseguente e preoccupante marginalizzazione della componente umanitaria e solidaristica⁴¹.

Emblematica, in tal senso, è la previsione contenuta nell'art. 33, par. 2, lett. e) del Regolamento, la quale consente la determinazione del rischio per la sicurezza e l'immigrazione irregolare, anche sulla base di informazioni fornite dagli Stati membri relative a determinati gruppi di viaggiatori, purché suffragate da dati concreti ed elementi fattuali,

³⁶ G. LANDI, *Pubblica sicurezza* [XXXVIII, 1988], in *Enciclopedia del diritto*. In tema, P. VIPIANA, *Introduzione al diritto della sicurezza pubblica*, Torino, 2024; A. STERPA, *La libertà dalla paura. Una rilettura costituzionale della sicurezza*, Napoli, 2019; A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, n. 1, 2015, p. 4 ss.; G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, p. 281 ss.;

³⁷ Si parla di "crimmigration" per indicare il fenomeno di intersezione tra diritto dell'immigrazione e diritto penale, fondata su una intrinseca "insicurezza sociale" verso il tema dell'immigrazione e dello straniero. In tema, C. CUAUHTÉMOC, G. HERNANDEZ, *Crimmigration law*, Chicago, 2015; L. SCOMPARIN, G. TORRENTE, *Ni ciudadanos ni personas reales. El estilo italiano de gobierno de la inmigración a través del sistema penal*, in *Revista Espanola de Investigacion Criminologica*, V. 6, n. 2, 2020, p. 4 ss.

³⁸ D. BIGO, *Vigilancia electrónica a gran escala y lista de alerta: ¿productos de una política paranoica?*, in *Revista Interdisciplinar de Movilidad Humana*, n. 23, 2015, p. 11 ss., afferma che il fenomeno dell'immigrazione rappresenta una minaccia per la sovranità dello Stato, la sicurezza, l'identità e lo stile di vita delle società ospitanti in quanto «deformazione paranoica della politica transnazionale», sostenendo che questa deformazione basata sul disagio e sulla paura viene spesso strumentalizzata in nome della sovranità, della sicurezza, della cittadinanza e dell'identità nazionale.

³⁹ Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226.

⁴⁰ Per un'analisi del sistema che esamini la struttura normativa, il funzionamento operativo e le implicazioni connesse alla delega di potere decisionale ad architetture computazionali, D. SAN-MARTÍN SEGURA, *The quantification of behavioural forecast in administrative legal practice: the algorithmic risk assessment of the ETIAS*, in *federalismi.it*, n. 3, 2025, p. 564 ss.

⁴¹ A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà*, cit., p. 445 ss.; A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, 2019, p. 29 ss.

inclusi i tassi anomali di soggiorno oltre i termini previsti o di respingimenti. Una simile formulazione, pur ancorata formalmente a criteri oggettivi, apre la strada a prassi che, nel contesto di sistemi automatizzati di valutazione del rischio, rischiano di generare effetti discriminatori. Difatti, i criteri individuati dall'art. 33, par. 4, del Regolamento, tra cui rientrano la fascia di età, il sesso, la cittadinanza, il Paese e la città di residenza, il livello di istruzione e la situazione occupazionale, possono essere combinati al fine di elaborare indicatori di rischio specifici ai fini della valutazione automatizzata dei potenziali pericoli connessi alla sicurezza e all'immigrazione irregolare. Tuttavia, i parametri, pur rientrando formalmente in una logica di valutazione oggettiva e preventiva, coincidono – almeno in astratto – con alcune delle caratteristiche personali che contraddistinguono soggetti che, giunti a una frontiera esterna dell'Unione, potrebbero legittimamente manifestare l'intenzione di richiedere protezione. Ne deriva che l'impiego di tali criteri all'interno di sistemi di profilazione automatizzata comporta il rischio di compromettere il pieno esercizio del diritto di asilo, esponendo i soggetti interessati a misure pregiudizievoli⁴².

Ne risulta un sistema nel quale i diritti dei migranti, pur formalmente riconosciuti, rischiano di essere, di fatto, gravemente compressi o sacrificati.

Uno degli snodi centrali di questo processo è rappresentato dalla centralità assunta dalla categoria dell'"immigrazione irregolare", che costituisce un elemento strutturante della retorica securitaria e delle politiche connesse. L'irregolarità diviene il principale criterio identitario applicato alla figura del migrante, il quale non viene più considerato come soggetto titolare di diritti e portatore di un vissuto individuale, bensì come una figura astratta, definita esclusivamente in termini negativi, attraverso la sua condizione di non conformità alle norme giuridiche sul soggiorno. Questo contribuisce alla costruzione di un'immagine del migrante come soggetto "pericoloso", portatore intrinseco di rischi per la sicurezza collettiva, e non come persona con bisogni, diritti e aspirazioni legittime.

A titolo esemplificativo, l'impiego delle tecnologie biometriche nelle pratiche di gestione delle frontiere rappresenta un tipico strumento di razionalità securitaria⁴³ rafforzato, inoltre, dall'utilizzo di strumenti di IA sempre più sofisticati. Le tecnologie biometriche si propongono di ridurre l'identità individuale a un insieme di dati oggettivi, misurabili e confrontabili: impronte digitali, geometria del volto o della mano, scansione dell'iride, caratteristiche vocali.

I vantaggi di tali tecnologie sono diversi: la rapidità e l'apparente neutralità dei processi identificativi, la bassa invasività, la possibilità di elaborazione su larga scala e l'affidabilità attribuita agli strumenti algoritmici, spesso percepiti come infallibili e oggettivi. Tuttavia, tale percezione è altamente problematica. Le tecnologie biometriche, lungi dall'essere neutrali, incorporano scelte politiche e logiche di controllo che si riflettono nella selezione dei dati, nella progettazione degli algoritmi e nelle finalità dell'identificazione. In altri termini, si tratta di strumenti che contribuiscono a rafforzare la sorveglianza e la differenziazione, producendo categorie di soggetti sospetti o potenzialmente pericolosi.

⁴² S. PENASA, *Intelligenza artificiale e diritti: verso un diritto "algoritmico" dell'immigrazione?* in F. BIONDI DAL MONTE, M. FORTI, L. RAINERI (a cura di), *Migrazioni e governance digitale. Persone e dati alle frontiere dell'Europa*, Roma, 2024, p. 27 ss.

⁴³ C. NAPOLITANO, *Digitalizzazione delle procedure di ingresso: il trattamento dei dati e il difficile equilibrio tra la sicurezza pubblica e il rispetto dei diritti fondamentali degli immigrati*, in ADiM BLOG, settembre 2024; Z. VASILKOV, *Artificial intelligence in the service of border control in the EU*, *ivi*, dicembre 2024. Sul punto anche J. BITHER, A. ZIEBARTH, *AI, digital identities, biometrics, blockchain: A primer on the use of technology in migration management*, in www.gmfus.org, 2020.

L'utilizzo sistematico di questi dispositivi, in un quadro giuridico che legittima la centralità della sicurezza⁴⁴, comporta la nascita di una logica tesa a prevenire comportamenti devianti, attraverso l'anticipazione di un astratto pericolo.

In questo delicato equilibrio tra tutela dei diritti fondamentali ed esigenze di sicurezza si inserisce la L. 23 settembre 2025, n. 132, recante «Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale» che sembrerebbe confermare la propensione per la valorizzazione del tema della sicurezza. Le finalità riportate dall'art. 1 comprendono la «ricerca, sperimentazione, sviluppo, adozione e applicazione di sistemi e di modelli di intelligenza artificiale», intendendo promuovere «un utilizzo corretto, trasparente e responsabile, in una dimensione antropocentrica, dell'intelligenza artificiale, volto a coglierne le opportunità». L'art. 6 tratta, nello specifico, la materia della sicurezza e della difesa nazionale stabilendo, tuttavia, che le attività di cui all'articolo 3, comma 1 (tra cui vengono ricomprese la ricerca, la sperimentazione, lo sviluppo, l'adozione, l'applicazione e l'utilizzo di sistemi e di modelli di intelligenza artificiale), svolte per scopi di sicurezza nazionale sono escluse dall'ambito di applicazione della stessa legge. La disposizione specifica, inoltre, il novero di soggetti per i quali vale l'esclusione, tra cui rientrano il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE), l'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, le Forze armate, per scopi di difesa nazionale e le Forze di polizia dirette a prevenire e contrastare, ai fini della sicurezza nazionale, i reati di cui all'articolo 9, comma 1, lettera b) e lettera b-ter) della legge n. 146 del 2006⁴⁵. Pur in presenza di un'esclusione dall'ambito

⁴⁴ In ordine alla prevalenza del bene “sicurezza pubblica” sul bene “tutela dei diritti del migrante”, appare emblematica, tra le altre, l'ordinanza del Cons. Stato, Sez. III, n. 5171/2022, con cui veniva sollevata questione di legittimità costituzionale «dell'art. 4, comma 3, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, per contrasto con gli artt. 3 e 117 primo comma Cost. in riferimento all'art. 8 Cedu, nella parte in cui prevede che il reato di cui all'art. 474 c.p., rubricato “introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi”, sia automaticamente ostativo al rilascio ovvero al rinnovo del titolo di soggiorno. Ciò sia in quanto la misura non è necessaria né più idonea alla tutela della sicurezza pubblica, essendosi ridotti sensibilmente i casi di commissione del reato, sia poiché l'automatismo ostativo non appare né ragionevole né proporzionato rispetto alle conseguenze, anche in rapporto alle altre fattispecie penali, ben più gravi, accomunate nella citata disposizione». Per l'analisi approfondita della questione all'attenzione della Corte cost., si rinvia alla sentenza 88/2023, con cui la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, TUI, nella parte in cui prevede l'ostatività automatica del reato di cui all'art. 474 c.p. al rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, senza possibilità di valutazione concreta sulla pericolosità concreta del soggetto richiedente.

⁴⁵ «Lett. b) gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti agli organismi investigativi della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri specializzati nell'attività di contrasto al terrorismo e all'eversione e del Corpo della guardia di finanza competenti nelle attività di contrasto al finanziamento del terrorismo, i quali, nel corso di specifiche operazioni di polizia e, comunque, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione, anche per interposta persona, compiono le attività di cui alla lettera a) ovvero si introducono all'interno di un sistema informatico o telematico, danneggiano, deteriorano, cancellano, alterano o comunque intervengono su un sistema informatico o telematico ovvero su informazioni, dati e programmi in esso contenuti, attivano identità, anche digitali, domini e spazi informatici comunque denominati, anche attraverso il trattamento di dati personali di terzi, ovvero assumono il controllo o comunque si avvalgono dell'altrui dominio e spazio informatico comunque denominato o compiono attività prodromiche o strumentali; [...] b-ter) gli ufficiali di polizia giudiziaria dell'organo del Ministero dell'interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione di cui all'articolo 7-bis del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, i quali, nel corso di specifiche operazioni di polizia finalizzate al contrasto dei reati informatici commessi ai danni delle infrastrutture critiche informatizzate individuate dalla normativa nazionale e internazionale e, comunque, al solo fine di acquisire elementi di prova, anche per interposta persona, compiono le attività di cui alla lettera a) ovvero si introducono all'interno di un sistema informatico o telematico, danneggiano, deteriorano, cancellano, alterano o comunque

applicativo della disciplina in esame, l'ultimo periodo del comma 1 stabilisce che resta fermo l'obbligo di garantire il rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà sanciti dalla Costituzione, nonché di assicurare lo svolgimento democratico della vita istituzionale e politica.

Nonostante l'indicazione "garantista", resta tuttavia il dubbio che, a fronte della flessibilità che connota l'ambito dell'esclusione, tali obblighi finiscano per assumere una valenza prevalentemente formale ovvero di avere una portata meramente dichiarativa.

In sintesi, l'utilizzo di IA nel contesto della pubblica sicurezza può condurre a una gestione del fenomeno migratorio improntata alla prevenzione del rischio, a scapito della tutela: un'impostazione nella quale il sospetto precede l'accertamento e giustifica misure limitative dei diritti anche in assenza di comportamenti concretamente illeciti.

Si pensi al sistema SARI *Real Time*, sviluppato con finalità di contrasto al terrorismo e di identificazione preventiva di soggetti potenzialmente pericolosi, che rappresenta un'applicazione avanzata delle tecnologie di riconoscimento facciale in ambito di sicurezza pubblica. Esso opera mediante l'impiego di un'infrastruttura composta da telecamere installate in un'area geografica previamente delimitata, le quali acquisiscono in tempo reale le immagini dei volti dei soggetti presenti nello spazio sorvegliato. I dati biometrici così raccolti vengono automaticamente confrontati, tramite un algoritmo di riconoscimento facciale, con una banca dati di riferimento, cd. *watch-list*. In presenza di una corrispondenza tra un volto rilevato e un'identità presente nella *watch-list*, il sistema è in grado di generare un *alert*, segnalando l'evento agli operatori incaricati. Oltre alla funzione di identificazione in tempo reale, il sistema consente la registrazione continua dei flussi video, assumendo così anche una funzione di videosorveglianza permanente nell'area monitorata⁴⁶.

La rappresentazione delle tecnologie biometriche come strumenti di verità assoluta e infallibile finisce per consolidare, come già detto, un regime di verità tecnocratico, in cui la decisione amministrativa rischia di sottrarsi al controllo umano e al contraddittorio⁴⁷. Tale

intervengono su un sistema informatico o telematico ovvero su informazioni, dati e programmi in esso contenuti, attivano identità, anche digitali, domini e spazi informatici comunque denominati, anche attraverso il trattamento di dati personali di terzi, ovvero assumono il controllo o comunque si avvalgono dell'altrui dominio e spazio informatico comunque denominato o compiono attività prodromiche o strumentali»

⁴⁶ Il progetto è stato ritenuto dal Garante della privacy (provvedimento n. 127 del 25 marzo 2021) particolarmente intrusivo, portando l'Autorità all'emissione di un parere non favorevole in ordine al suo utilizzo, privo, tra l'altro, di «disposizioni normative legittimanti».

⁴⁷ Sul punto T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-bis, 22.03.2017, n. 3769, secondo cui il ricorso a sistemi basati su nuove tecnologie da parte della pubblica amministrazione, come sostenuto dalla giurisprudenza amministrativa, deve essere interpretato, in prima istanza, come una legittima opzione organizzativa, rientrante nell'ambito della discrezionalità amministrativa. In tale contesto, l'adozione di strumenti algoritmici non rappresenta di per sé un elemento di rottura rispetto al paradigma tradizionale dell'azione amministrativa, ma piuttosto una sua evoluzione in chiave tecnologica, finalizzata all'ottimizzazione delle procedure decisionali. Secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza amministrativa, l'algoritmo – o, più correttamente, il *software* che lo incorpora – deve essere considerato come una diretta manifestazione dell'attività amministrativa. Più precisamente, l'elaborazione elettronica dell'atto si presenta come lo svolgimento dell'iter logico-giuridico necessario alla formazione della decisione finale. Sotto questo profilo, il *software* non si limita a svolgere una funzione meramente ausiliaria o strumentale, bensì finisce per identificarsi con lo stesso procedimento amministrativo, concretizzando la volontà dell'amministrazione procedente. In tal modo, l'algoritmo assume la natura di vero e proprio atto amministrativo informatico, riconducibile alla nozione delineata dall'art. 22, comma 1, lett. d), l. 241/1990. Ne consegue che l'impiego dell'intelligenza artificiale, pur collocandosi nella sfera della discrezionalità tecnica e organizzativa dell'amministrazione, non può essere sottratto ai vincoli derivanti dai principi di legalità, trasparenza e motivazione, i quali continuano a operare anche laddove la decisione sia mediata – o addirittura integralmente determinata – da un sistema algoritmico. L'equiparazione

rischio si rende ancora più evidente in presenza di attività amministrative connotate da ampi margini di discrezionalità⁴⁸. Il pericolo è quello di sostituire alla discrezionalità⁴⁹ del funzionario l'apparente "neutralità" della macchina⁵⁰, oscurando il fatto che ogni processo di identificazione è, in ultima istanza, un *unicum* avente caratteristiche specifiche e non "etichettabili"⁵¹.

Di contro, solo un'istruttoria condotta da un soggetto umano è in grado di assicurare l'effettiva acquisizione degli apporti collaborativi del privato, di bilanciare gli interessi pubblici e privati coinvolti e di gestire dinamicamente le esigenze di interlocuzione tra

tra algoritmo e atto amministrativo impone quindi una rilettura dei canoni classici della legalità procedimentale alla luce delle nuove tecnologie. Sul punto M. FRANCAVIGLIA, *L'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa*, cit. pp. 133 ss.; G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, 2019; E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, n. 2, 2020, p. 273 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, "Umano troppo umano". *Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2019, p. 5 ss.; A. DI MARTINO, *Intelligenza artificiale, garanzie dei privati e decisioni amministrative: l'apporto umano è ancora necessario? Riflessioni a margine di Cons. Stato 8 aprile 2019, n. 2270*, in *Rivista Giuridica Europea*, n. 2, 2019, p. 47 ss.

⁴⁸ Sul punto T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-bis, 10.09.2018, n. 9224 che, con modalità perentorie, afferma che le macchine non sono in grado di tenere in debito conto le peculiarità del caso di specie, dalle quali, nell'assumere la decisione discrezionale, non può prescindere. Difatti si legge: «alcuna complicatezza o ampiezza, in termini di numero di soggetti coinvolti ed ambiti territoriali interessati, di una procedura amministrativa, può legittimare la sua devoluzione ad un meccanismo informatico o matematico del tutto impersonale e orfano di capacità valutazionali delle singole fattispecie concrete, tipiche invece della tradizionale e garantistica istruttoria procedimentale che deve informare l'attività amministrativa, specie ove sfociante in atti provvedimentali incisivi di posizioni giuridiche soggettive di soggetti privati e di conseguenziali ovvie ricadute anche sugli apparati e gli assetti della pubblica amministrazione».

⁴⁹ Sul punto, occorre osservare che, se in un primo momento, la giurisprudenza amministrativa ammetteva la "decisione automatizzata" solo con riferimento all'attività vincolata (Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 2270/2019), successivamente ha esteso l'ambito di operatività anche all'attività discrezionale (Cons. Stato, Sez. VI, sentt. n. 8472, 8473 e 8474/2019, qualificandosi – l'algoritmo – quale mero «modulo organizzativo»). Per un'analisi più approfondita G. CARULLO, *Decisione amministrativa e Intelligenza Artificiale*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, n. 3, 2021, p. 431 ss. In tema anche G. CLEMENTE DI SAN LUCA, M. PALADINO, *Decisione amministrativa e Intelligenza artificiale*, in *federalismi.it*, 29 gennaio 2025, p. 106 ss. Particolarmente interessante una terza soluzione interpretativa, avanzata dal T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 14.11.2022, n. 7003, che, con riferimento all'attività discrezionale, distingue tra ricorso all'algoritmo «in funzione integrativa e servente della decisione umana» e utilizzo dello stesso «in funzione parzialmente decisionale», reputando quest'ultimo ammissibile esclusivamente «nei procedimenti a basso tasso di discrezionalità». In tema, J. PONCE SOLÉ, *Il regolamento dell'Unione Europea sull'intelligenza artificiale, la discrezionalità amministrativa e la riserva di umanità*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2024, p. 825 ss.

⁵⁰ Rischio di sostituzione che non si riversa sul tema della imputabilità del provvedimento finale. Sul punto, il medesimo Cons. Stato, Sez. VI, sentt. n. 8472, 8473 e 8474/2019, evidenzia che non pare potersi mettere in dubbio «la riferibilità della decisione finale all'autorità ed all'organo competente in base alla legge attributiva del potere», laddove, difatti, il problema dell'imputabilità della decisione automatizzata viene superato nel momento stesso in cui l'organo competente ad assumere il provvedimento conclusivo del procedimento recepisce in uno specifico atto amministrativo il contenuto dell'output indicato dalla macchina. In tema D. U. GALETTA, J. G. CORVALAN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *federalismi.it*, n. 3, 2019, p. 19 ss., secondo cui «a parere di chi scrive non è cioè immaginabile sostituire con un algoritmo la figura del funzionario responsabile del procedimento: piuttosto, è viceversa certamente possibile immaginare che il funzionario responsabile del procedimento si serva utilmente dell'Intelligenza Artificiale per potere svolgere più rapidamente, e con maggiore precisione, attività della fase istruttoria delle quali resta, ovviamente, il responsabile».

⁵¹ Sul punto E. CARLONI, *Le intelligenze artificiali nella pubblica amministrazione e la sfida della trasparenza*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, 2022, p. 48 ss. Secondo l'A., la decisione algoritmica è non solo molto efficiente ma, forse, anche «migliore» soprattutto per l'esecuzione di attività ripetitiva anche se lascia forti dubbi in ordine alla possibilità di analizzare specificamente il «caso specifico».

amministrazione e cittadini. Da ciò discende che la persona fisica, titolare del procedimento, dovrà continuare a rivestire un ruolo centrale, quale *dominus* del procedimento amministrativo, esercitando un controllo consapevole e attivo anche sulle procedure digitali impiegate. Le tecnologie informatiche – pur potendo costituire strumenti di supporto validi ed efficienti – devono essere concepite ed utilizzate in funzione meramente strumentale e ausiliaria, non potendo mai assumere un ruolo dominante o surrogatorio della discrezionalità e responsabilità proprie dell'agente umano. In tal senso, il principio di centralità della persona nel procedimento amministrativo, oltre a costituire un presidio di legalità e di effettività delle tutele, rappresenta un limite invalicabile all'automazione integrale delle decisioni pubbliche.

Nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, l'amministrazione è chiamata a svolgere una valutazione comparativa e ponderata di interessi pubblici e privati (nei casi in oggetto, analisi di interessi direttamente collegati a diritti fondamentali) tra loro confliggenti, al fine di individuare la miglior definizione dell'interesse pubblico concreto da perseguire nel caso specifico. Tale operazione implica un apprezzamento che presuppone elementi che difficilmente possono essere lasciati all'attenzione algoritmica.

Ne consegue che l'*output* prodotto dal sistema di intelligenza artificiale – quand'anche tecnicamente sofisticato e fondato su basi empiriche – non può in alcun modo assurgere a provvedimento amministrativo definitivo, potendo essere, al più, qualificato come proposta di decisione⁵², priva di valore vincolante e da sottoporre alla necessaria funzione del decisore umano.

4. *Segue: ...e le connesse sfide procedurali*

Proseguendo nell'analisi, si intendono evidenziare le implicazioni derivanti dall'introduzione e dall'impiego delle nuove tecnologie (e, in particolare, di strumenti di IA) all'interno del procedimento amministrativo, con particolare attenzione alle trasformazioni che esse determinano del rapporto procedimentale. Con riferimento ai profili dell'attività amministrativa, nel settore della *governance* migratoria, l'adozione delle tecnologie digitali non si limita a un mero processo di automazione della decisione, bensì produce un ampliamento significativo del perimetro conoscitivo a disposizione delle autorità pubbliche⁵³. A differenza di quanto accade in altri ambiti dell'amministrazione, in cui la digitalizzazione risponde prevalentemente a esigenze di semplificazione procedimentale, accelerazione dei processi e facilitazione dell'accesso da parte del cittadino, nell'ambito migratorio la funzione primaria della tecnologia si configura come strumentale alla raccolta, al trattamento e all'interconnessione di dati, ai fini di un più efficace controllo, previsione e gestione del fenomeno migratorio⁵⁴. Si pensi al sistema *Language Assessment for the Determination of Origin* (LADO)⁵⁵ utilizzato per scoprire la provenienza dei migranti in base all'identificazione

⁵² G. CLEMENTE DI SAN LUCA, M. PALADINO, *Decisione amministrativa e Intelligenza artificiale*, cit., p. 134 ss.

⁵³ M. LEGGIO, *La digitalizzazione della funzione conoscitiva pubblica nel settore migratorio*, in ADiM BLOG, novembre 2024, p. 2 ss.

⁵⁴ *Ibidem*. Sul punto anche, F. BIONDI DAL MONTE, *Confini digitali e dati dei migranti nel Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Migrazioni e governance digitale*, cit., p. 192 ss.

⁵⁵ Utilizzato in Austria, Germania, Paesi Bassi, Romania, Danimarca, Svezia e Finlandia e Svizzera, si tratta di un progetto annunciato nella strategia europea del 2023 sull'innovazione digitale nelle procedure di asilo e nei sistemi di accoglienza: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-10/2023_EUAA-Strategy-on-Digital-Innovation-in-Asylum-Procedures-and-Reception-Systems_EN.pdf.

linguistica. L'obiettivo ultimo è volto alla costruzione di un'infrastruttura amministrativa funzionale alla sicurezza e alla pianificazione statale.

In questa prospettiva, i sistemi informativi impiegati nella gestione delle migrazioni – spesso basati su piattaforme interoperabili tra Stati membri e organismi sovranazionali – rappresentano un dispositivo funzionale alla sorveglianza preventiva, al monitoraggio continuo e alla categorizzazione automatica dei soggetti in movimento, determinando un'estensione senza precedenti della capacità predittiva dello Stato in materia migratoria (come nel caso del sistema *ITFlows*, che si propone di prevedere i flussi migratori irregolari in ingresso in UE, nonché di valutare i rischi associati a tali movimenti⁵⁶).

La riconfigurazione del paradigma amministrativo, imperniata sull'impiego sistematico e pervasivo delle tecnologie digitali, solleva interrogativi di rilievo in ordine alla legittimazione dell'azione amministrativa⁵⁷, nonché ai principi di proporzionalità, finalità e trasparenza che ne orientano l'esercizio. Tali questioni assumono particolare rilevanza con riferimento ai soggetti in condizioni di vulnerabilità, i cui diritti fondamentali, in assenza di adeguate garanzie procedurali, rischiano di essere compressi o subordinati, come detto, a esigenze di ordine pubblico, sicurezza o controllo⁵⁸. In tal senso, il ricorso alla tecnologia si configura

⁵⁶ Il progetto *ITFlows* intende offrire un contributo innovativo allo studio e alla gestione dei fenomeni migratori, attraverso l'elaborazione di modelli predittivi avanzati e soluzioni operative per l'analisi dei movimenti dei flussi. Il sistema si fonda su un approccio multidimensionale e rispettoso della complessità del fenomeno. L'obiettivo è quello di sviluppare strumenti in grado di fornire previsioni attendibili e supportare le politiche migratorie mediante l'integrazione di fonti informative eterogenee, includendo dati quantitativi, qualitativi e geospaziali. Le informazioni raccolte e trattate verranno rese accessibili attraverso appositi strumenti, tra cui l'*EU MиграTool* (modello di previsione dei flussi migratori e di individuazione dei rischi connessi), e mediante l'impiego di modelli predittivi specificamente progettati per assistere le istituzioni europee e nazionali nella definizione di strategie di gestione del fenomeno. In tema G. ROMEO, *Gli strumenti di previsione dei flussi migratori: quali problemi giuridici?*, in *ADiM BLOG*, dicembre 2022.

⁵⁷ Sul punto M. FRANCAVIGLIA, *L'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa*, cit., p. 120 ss., in cui si afferma che «l'elaborazione automatizzata del provvedimento amministrativo presenta un primo, rilevante, problema: quello della sua legittimità ovvero della base legale in virtù della quale una pubblica amministrazione possa validamente decidere di avvalersi di siffatti strumenti per la cura diretta degli interessi pubblici ad essa demandati [...] la *regula agendi* dell'amministrazione, fondata sulla (e delimitata dalla) legge, nella misura in cui diviene regola algoritmica, quale sequenza tecnica (anche non lineare) finalizzata al "calcolo" (anche solo probabilistico) del provvedimento, segna un significativo cambio di paradigma, in grado di determinare uno slittamento che non è soltanto concettuale, ma strettamente pratico, in quanto idoneo a collidere con la stessa dimensione garantistica del principio di legalità [...] Se è vero che, nello Stato costituzionale, la certezza del diritto, lungi dal risolversi nella certezza della legge, coincide con un certo grado (quantitativamente misurabile) di prevedibilità e di adeguatezza delle decisioni in quanto fedeli alla legge (oltretutto alla giurisprudenza costante), con riferimento al tema qui trattato si deve sottolineare ancora una volta come il significato normativo della legge, vale a dire il parametro su cui misurare la legalità dell'azione amministrativa, non risulti di per sé "pienamente calcolabile" *ex ante*. In quest'ottica, demandare al soggetto esterno che programma la macchina o allo stesso algoritmo – se di natura non deterministica e predisposto all'auto-apprendimento – la ricostruzione (*rectius*: l'interpretazione) del quadro normativo primario da porre alla base di un provvedimento amministrativo, non solo può aumentare sensibilmente l'incertezza strutturale dei comandi legislativi, ma equivale a delegare loro un tratto essenziale di ogni attribuzione legislativa di potere, vale a dire la prerogativa di stabilire quel nesso logico-giuridico tra il fatto e il diritto che è alla base della motivazione stessa del provvedimento, da intendersi come 'forma sensibile o esteriore' della razionalità ad esso sottesa e, al contempo, strumento di garanzia per coloro che vi sono soggetti». In tema anche D. MARONGIU, *Algoritmo e procedimento amministrativo: una ricostruzione*, in *Giurisprudenza italiana* n. 6, 2022, p. 1515 ss.;

⁵⁸ In tema di garanzie procedurali, M. CONSITO, *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Napoli, 2016; F. MARTINES, *Migranti, procedimento amministrativo e garanzie di partecipazione*, in *Ordine internazionale e diritti umani* (OIDU), Speciale, n. 3, 2023, p. 211 ss.; M. INTERLANDI, *Fenomeni immigratori tra potere*

non come uno strumento neutrale, ma come una scelta politica che incide direttamente sulla ridefinizione degli equilibri tra potere pubblico, diritto alla privacy e garanzie sostanziali per i migranti.

Aspetto particolarmente rilevante si rintraccia con riferimento all'obbligo di motivazione dei provvedimenti. Nel caso in cui un provvedimento amministrativo sia adottato mediante l'impiego di sistemi automatizzati, diviene imprescindibile un rafforzamento degli obblighi motivazionali gravanti sull'amministrazione procedente⁵⁹. In tali circostanze, infatti, la motivazione non può limitarsi a esporre le ragioni della decisione adottata, ma deve estendersi alla chiarificazione delle modalità attraverso cui tale decisione è stata raggiunta. Ciò implica, in particolare, l'obbligo di fornire informazioni dettagliate in merito alla tipologia di tecnologia utilizzata, alle modalità di addestramento dell'algoritmo, ai parametri valutativi incorporati nel sistema e al funzionamento concreto dello stesso⁶⁰.

L'esigenza di trasparenza⁶¹, da intendersi in una prospettiva funzionale, va declinata in termini di capacità dell'amministrazione di rendere comprensibile l'atto amministrativo alla luce delle specifiche condizioni soggettive del suo destinatario. In particolare, laddove il procedimento coinvolga soggetti privi di adeguata conoscenza della lingua italiana, si impone

amministrativo ed effettività delle tutele, Torino, 2018; ID. *Potere amministrativo e principio di proporzionalità nella prospettiva dell'effettività delle tutele della persona immigrata*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, p. 1 ss.

⁵⁹ In tema M. FRANCAVIGLIA, *L'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa*, cit., p. 132, secondo cui i sistemi di intelligenza artificiale non potrebbero comunque essere impiegati nelle «scelte di puro merito amministrativo i cui parametri di conformazione, notoriamente, corrispondono ai concetti – elastici e non giuridici – di “buona amministrazione”, “opportunità” e “convenienza”; parametri nei quali non può che riflettersi la soggettività di colui che decide e che, pertanto, esprimono – questi sì – un principio antropomorfo o di preferenza per la decisione “antropica”».

⁶⁰ Sulla distinzione tra le cd. decisioni algoritmiche e gli algoritmi di mero supporto, Cons. Stato, Sez. IV, 04/06/2025, n. 4857, laddove il giudice amministrativo, riprendendo i principi evidenziati dalla giurisprudenza in tema di «provvedimenti per algoritmi» e, dunque, principio di trasparenza, principio di non esclusività della decisione algoritmica principio di non discriminazione, afferma che in presenza di algoritmi decisori occorrerà assicurare il codice sorgente, la relativa documentazione, nonché di ogni altro elemento utile a comprenderne le logiche di funzionamento. Per un'analisi dei principi, Cons. Stato, Sez. V, 4.02.2020, n. 881, secondo cui occorre garantire la piena conoscibilità dell'algoritmo e dei criteri applicati per il funzionamento dello stesso. In tema, Cons. Stato, Sez. VI, 13.12.2019, n. 8472, per cui il principio di trasparenza si configura quale elemento strutturale del giusto procedimento algoritmico, in quanto espressione diretta e attuazione specifica dell'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale disposizione sancisce l'obbligo, in capo alla Pubblica Amministrazione, di garantire: il diritto dell'individuo ad essere ascoltato prima dell'adozione di provvedimenti potenzialmente pregiudizievoli; l'accesso agli atti e ai documenti amministrativi nonché una congrua motivazione delle decisioni assunte. In ambito algoritmico, tali garanzie impongono un ripensamento delle modalità di esercizio della funzione amministrativa, affinché l'opacità insita ai meccanismi computazionali non comprometta i diritti partecipativi, conoscitivi e difensivi del destinatario dell'azione pubblica. In tema, M. INTERLANDI, L. TOMASSI, *La decisione amministrativa algoritmica*, in A. CONTIERI (a cura di), *Approfondimenti di Diritto Amministrativo*, Napoli, 2021, p. 441 ss.;

⁶¹ Sul punto, E. CARLONI, *Le intelligenze artificiali nella pubblica amministrazione*, cit., p. 46 ss. L'A. afferma come a causa dell'impatto dei sistemi di IA il principio di trasparenza amministrativa risulta, da un lato, messo in tensione da fenomeni connotati da un'irriducibile componente di opacità informativa e simbolica, che ne limita l'accessibilità conoscitiva; dall'altro, tuttavia, esso dimostra una resilienza strutturale e una capacità adattiva tali da consentirne l'estensione anche a tali ambiti, mediante strumenti idonei a rendere intelligibile ciò che, per sua natura, tende a sottrarsi alla piena comprensione. In ogni caso, secondo l'A., la trasparenza si configura quale principio cardine per una *governance* più efficace e responsabile degli strumenti algoritmici. Tuttavia, essa è chiamata a rimodularsi e ad evolvere secondo modalità complesse, capaci di tener conto delle specificità strutturali e funzionali delle tecnologie automatizzate, in un processo ancora *in itinere* e caratterizzato da rilevanti criticità normative e applicative.

un dovere rafforzato di intelligibilità dell'azione amministrativa⁶², quale corollario dei principi di buona amministrazione, partecipazione e parità di accesso ai servizi. In tali casi, la trasparenza si presenta come un obbligo di assicurare la comprensione effettiva del contenuto degli atti, mediante l'adozione di strumenti idonei a colmare il divario comunicativo. In questa prospettiva, si manifestano le potenzialità dell'impiego di tecnologie avanzate, quali traduttori automatici intelligenti, servizi di mediazione linguistico-culturale avanzati a supporto delle esigenze manifestate⁶³. Questa forma di trasparenza "relativa" assume particolare rilevanza in presenza di strumenti decisionali automatizzati o caratterizzati da un elevato grado di tecnicismo, la cui opacità può pregiudicare la piena conoscibilità del provvedimento non solo da parte del destinatario finale, ma anche degli stessi funzionari chiamati ad attuarlo o a esercitare forme di controllo. In tal senso, risulta fondamentale, oltre ad una puntuale elaborazione in ordine alla disciplina attributiva del potere di adottare provvedimenti amministrativi mediante Intelligenza Artificiale⁶⁴, anche la necessità di una ricostruzione puntuale delle fasi procedurali, con particolare riferimento ai momenti istruttori e decisorii, al fine di evitare che interi segmenti del procedimento possano sottrarsi al controllo pubblico e giurisdizionale, divenendo, di fatto, opachi o inaccessibili.

Anche la L. 132/2025, all'art. 14, stabilisce principi generali per l'uso dell'IA nei procedimenti amministrativi, quali la conoscibilità, la tracciabilità e la strumentalità rispetto alla decisione del funzionario (persona fisica), sottolineando, da un lato, le potenzialità dei nuovi strumenti intelligenti ma, dall'altro lato, la necessità di garantire autonomia e indipendenza dalla decisione automatizzata «della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale» (comma 2).

L'impiego di nuove tecnologie da parte delle amministrazioni pubbliche, in effetti, è in grado di potenziarne l'attività. Per esempio, i *chatbot* utilizzati allo scopo di fornire informazioni relative alle funzioni dell'ufficio e ai servizi offerti, possono rappresentare un rilevante strumento di efficientamento dell'azione amministrativa. Tali sistemi, infatti, possono rispondere con tempestività alle richieste degli utenti e sono in grado di gestire simultaneamente una pluralità di interazioni, superando i limiti strutturali connessi all'impiego esclusivo di operatori umani⁶⁵. Un esempio significativo, può ricavarsi, come già

⁶² Cons. Stato, Sez. VI, 8.04.2019, n. 2270, in cui si afferma il principio fondamentale secondo cui deve essere costantemente garantita al cittadino la possibilità di comprendere la regola sottesa al processo decisionale pubblico, anche qualora essa sia formulata mediante linguaggi e strutture espressive di diversa natura rispetto a quelli giuridici tradizionali, come nel caso dei sistemi algoritmici o computazionali. Tale esigenza di intelligibilità della decisione amministrativa, pur in presenza di strumenti tecnologici avanzati, si ricollega direttamente ai principi di legalità, trasparenza e partecipazione, richiedendo che l'elaborazione automatizzata non si traduca in una barriera conoscitiva, ma al contrario sia accompagnata da adeguati strumenti di spiegabilità e rendicontazione dell'iter logico seguito.

⁶³ Sul punto T.A.R. Lazio, Sez. III bis, 13.09.2019, n. 10964 ha affermato che, anche nell'ipotesi in cui le procedure informatiche raggiungano livelli elevatissimi di precisione e affidabilità – fino a una supposta perfezione – esse non possono in alcun modo sostituire integralmente l'attività cognitiva, istruttoria e valutativa propria del funzionario pubblico-persona fisica. Tale attività umana, infatti, costituisce elemento imprescindibile per garantire il rispetto degli istituti partecipativi e la piena realizzazione delle garanzie procedurali previste dall'ordinamento.

⁶⁴ M. FRANCAVIGLIA, *L'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa*, cit., p. 126 ss.

⁶⁵ In questa prospettiva, potranno evitarsi casi di inefficienza sistemica delle PA come quello posto all'attenzione del Cons. Stato, Sez. III, 24/02/2025, n. 1596. Le parti ricorrenti, composte da cittadini e associazioni, hanno contestato la pronuncia di primo grado, che aveva respinto il loro ricorso volto a denunciare disservizi nei procedimenti di emersione dal lavoro irregolare. Le questioni sollevate riguardavano la presunta elusione sistematica dei termini di conclusione del procedimento da parte della pubblica amministrazione, la violazione dei diritti dei richiedenti e la carenza di motivazione della sentenza impugnata. Il Consiglio di Stato accogliendo

anticipato, dal *chatbot* “Sportellino” ma, soprattutto, dall’esperienza finlandese del *chatbot* “Kamu”, attivo sino alla fine del 2024 su siti istituzionali, il quale era in grado di fornire ai migranti informazioni generali in materia di diritto dell’immigrazione. Tuttavia, l’adozione di questi strumenti presenta anche profili critici che non possono essere trascurati. In primo luogo, i *chatbot*, per loro natura, sono progettati per offrire informazioni di carattere generale e non sono in grado di fornire assistenza legale individualizzata, il che risulta particolarmente problematico in ambiti ad alta densità normativa come quello migratorio. In secondo luogo, tali sistemi possono veicolare contenuti imprecisi o fuorvianti, sia a causa di errori nell’interpretazione delle richieste formulate dagli utenti, sia per via di lacune o inesattezze presenti nella base informativa da cui attingono. Di conseguenza, l’utilizzo di *chatbot*, pur costituendo una risorsa utile sotto il profilo funzionale, impone una riflessione attenta in ordine alla qualità delle informazioni fornite e alle garanzie da approntare a tutela dell’affidabilità comunicativa.

Il rischio, in assenza di adeguate garanzie di trasparenza (come sopra intesa) e *accountability*, è che si affermi una vera e propria “*black box*”⁶⁶ decisionale, nella quale non solo il percorso logico-decisionale risulta indecifrabile, ma anche la verifica del ruolo svolto dall’elemento umano diventa problematica⁶⁷. Ne deriverebbe una compressione non solo del diritto alla difesa e del principio del contraddittorio, ma anche del diritto fondamentale alla conoscenza dell’iter logico-giuridico sotteso a qualunque manifestazione di volontà pubblica. Di conseguenza, l’adozione di provvedimenti automatizzati impone un’adeguata strutturazione della motivazione in chiave tecnica e procedurale, affinché l’amministrazione possa adempiere ai propri doveri di trasparenza, motivazione e controllo sull’operato algoritmico.

5. Conclusioni

I temi affrontati nel contributo si configurano come ambiti di ricerca ancora aperti, che richiederanno ulteriori approfondimenti, soprattutto in relazione all’applicazione concreta e futura delle nuove tecnologie. Tuttavia, volendo trarre alcune prime considerazioni conclusive, è possibile affermare che sin d’ora emergono significative criticità nell’applicazione di nuove tecnologie e sistemi automatizzati a soggetti vulnerabili, quali le persone migranti.

In questi contesti, infatti, si verifica una duplice asimmetria: da un lato, vi è una marcata opacità circa le finalità e le modalità di raccolta, trattamento e conservazione dei dati personali, rispetto alle quali i soggetti interessati non sono adeguatamente informati; dall’altro, si riscontra una significativa esposizione ad errori algoritmici, dovuta alla frequente

l’appello, riforma la sentenza di primo grado argomentato che l’amministrazione non ha fornito prove sufficienti per giustificare i ritardi, evidenziando che la gestione delle pratiche era caratterizzata da inefficienza sistematica e non da fattori esterni, concludendo che l’inefficienza non era dovuta a carenze di risorse, ma a scelte organizzative inadeguate.

⁶⁶ In tema, V. J. BARRAT, *Our Final Invention: Artificial Intelligence and the End of the Human Era*, London, 2023; F. PASQUALE, *The black box society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Harvard, 2015.

⁶⁷ D. U. GALETTA, J. G. CORVALAN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0?*, cit., p. 16, secondo cui «la Pubblica amministrazione deve essere in grado di giustificare, motivare e spiegare adeguatamente le sue decisioni: non solo per quel che concerne il loro contenuto finale, ma anche per quel che concerne il procedimento che ha condotto all’adozione di una certa decisione».

inadeguatezza dei dati su cui tali sistemi sono addestrati e all'assenza di adeguati meccanismi di verifica umana.

Questa combinazione di scarsa trasparenza e fallibilità tecnica non solo alimenta dinamiche di esclusione e marginalizzazione, ma rischia di compromettere sostanzialmente l'accesso a un'effettiva tutela delle libertà fondamentali, in particolare nel contesto delle procedure di richiesta di asilo, protezione internazionale o altre forme di accoglienza. I migranti, già in posizione di svantaggio socio-giuridico, si trovano così intrappolati in un circuito di sorveglianza e controllo in cui le possibilità di errore, discriminazione o trattamento ingiusto sono amplificate dall'assenza di strumenti reali di tutela e di contestazione. In questo senso, l'impiego non critico delle tecnologie nell'ambito della gestione delle migrazioni non solo non risolve, ma anzi potenzia, le disuguaglianze esistenti, determinando una vulnerabilità algoritmica sistemica che colpisce in modo sproporzionato coloro che dispongono di minori risorse informative, linguistiche e legali per opporsi alle decisioni automatizzate.

Al fine di prevenire la creazione di barriere invisibili o virtuali, appare quantomeno opportuna la definizione di un procedimento amministrativo che, oltre ad essere chiaro, trasparente e controllabile, sia orientato da una prospettiva autenticamente umana⁶⁸. Tale orientamento risulta fondamentale per correggere le criticità strutturali delle tecnologie intelligenti, le quali, specialmente nel contesto della gestione e del controllo delle frontiere, continuano a sollevare rilevanti interrogativi circa l'effettiva tutela dei diritti fondamentali.

Sono stati evidenziati una pluralità di rischi connessi all'impiego di sistemi decisionali automatizzati nel settore migratorio: tra questi, si ricordano la scarsa considerazione della diversità dei soggetti destinatari, l'assenza di adeguate garanzie procedurali in grado di correggere disfunzioni sistemiche, il possibile impatto negativo sull'accesso alle forme di protezione, nonché l'opacità intrinseca degli *output* algoritmici, che può compromettere l'esercizio effettivo del diritto al ricorso.

Nel tentativo di delineare un limite sostanziale che possa prevenire tali derive, risultano utili due istituti introdotti dal Regolamento (UE) 2024/1689: la «Valutazione d'impatto sui diritti fondamentali» per i sistemi ad alto rischio (art. 27) e la previsione di una «Sorveglianza umana» effettiva (art. 14). Tali strumenti, pur nella loro novità normativa, si radicano in principi già consolidati nell'ordinamento, tra cui spicca il «principio di non discriminazione algoritmica», in base al quale ogni sistema di IA deve essere progettato in modo da prevenire e neutralizzare *bias* e distorsioni che possano pregiudicare l'uguaglianza sostanziale e la dignità umana⁶⁹.

In tale prospettiva, si ritiene imprescindibile riaffermare il concetto di «sovranità umana»⁷⁰, intesa come esigenza di mantenere l'essere umano al centro del processo decisionale, sia in qualità di destinatario della decisione amministrativa, sia quale soggetto effettivamente influente sul suo contenuto finale. In tal senso, ogni decisione pubblica deve essere riferibile a un decisore umano, sulla quale possa incidere la volontà dell'individuo,

⁶⁸ F. J. GARRIDO CARRILLO, *Digitalización e inteligencia artificial*, cit., p. 251. Sul punto anche J. A. VIGURI CORDERO, *La inteligencia artificial en el control fronterizo y el impacto en el colectivo migrante*, in C. ALONSO SALGADO, A. VALINO CES, A. RODRIGUEZ ALVAREZ, C. LOPEZ SUAREZ, I. HERNANDEZ MENI, J. AMMERMAN YEBRA (a cura di), *Derecho, nuevas tecnologías y Inteligencia Artificial*, Madrid, 2024, p. 67 ss.

⁶⁹ F. LAVIOLA, *Algoritmico, troppo algoritmico: decisioni amministrative automatizzate, protezione dei dati personali e tutela delle libertà dei cittadini alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, n. 3, 2020, p. 389 ss.

⁷⁰ R. ROLLI, *La necessaria lettura antropocentrica della lettura 4.0*, in *PA, Persona e Amministrazione*, V. 8, n. 1, 2021, p. 595 ss.

attraverso strumenti partecipativi e di controllo che possano garantire la piena tutela dei diritti fondamentali⁷¹.

Ne deriva, quindi, la necessità che il risultato elaborato da un sistema algoritmico non venga recepito meccanicamente dall'amministrazione, ma sia sempre oggetto di una revisione critica e consapevole da parte di una persona fisica adeguatamente formata e responsabile⁷². Solo così sarà possibile attuare quella che la dottrina ha definito «riserva di umanità»⁷³, concetto che trova diretto fondamento nella Costituzione italiana, la quale riconosce nella dignità umana il perno valoriale attorno al quale ruota l'intero sistema dei pubblici poteri, non solo in qualità di decisori, ma soprattutto in quanto garanti della protezione dei diritti dei soggetti vulnerabili.

In conclusione, si reputa indispensabile un approccio precauzionale che evidenzi i pericoli insiti all'impiego delle nuove tecnologie; condizione necessaria per cogliere appieno tutti i possibili (e innegabili) futuri benefici. Difatti, in situazioni di incertezza circa gli effetti potenzialmente lesivi derivanti dall'impiego di strumenti tecnologici – tra cui l'intelligenza artificiale – è molto importante sviluppare un approccio anticipatorio, che ponga vincoli e condizioni sin dalle fasi iniziali di sviluppo e applicazione, così da prevenire possibili lesioni delle sfere giuridiche dei privati.

In effetti, non appare sostenibile su un piano realistico, la condanna assoluta nei confronti dell'impiego degli strumenti basati sull'intelligenza artificiale nell'ambito dell'azione amministrativa. Tali strumenti, infatti, mostrano un potenziale rilevante non solo in termini di incremento dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività pubblica, ma anche sotto il profilo del rafforzamento delle garanzie offerte ai destinatari dell'azione amministrativa, specie in settori complessi e sensibili come quello della gestione dei flussi migratori.

In particolare, le tecnologie intelligenti possono svolgere un ruolo qualificato di supporto all'attività delle amministrazioni, integrandosi nei processi decisionali (curando, per es., i rapporti con gli interessati) senza sostituirsi integralmente all'intervento umano. L'impiego, tra gli altri, di *chatbot* informativi o, più in generale, di sistemi predittivi dei flussi migratori, è in grado di offrire benefici tangibili. I sistemi di predizione dei flussi, operando in una fase antecedente all'ingresso nel territorio, possono contribuire a monitorare e prevedere i movimenti migratori, permettendo un'allocazione più razionale delle risorse e una pianificazione preventiva della risposta pubblica. In una fase successiva all'ingresso, i *chatbot* possono supportare le esigenze informative dei migranti, fornendo con modalità automatizzate indicazioni su procedure, diritti e servizi disponibili, riducendo così il divario informativo che spesso caratterizza la condizione dei soggetti stranieri. In questa prospettiva, l'uso dell'intelligenza artificiale non solo non si pone in contrasto con la tutela dei diritti fondamentali, ma può rappresentare uno strumento utile al loro effettivo esercizio.

⁷¹ *Ibidem*. Sul punto anche P. PIRAS, *L'amministrazione digitale tra divari e doveri. "Non camminare davanti a me, ma al mio fianco"*, in *PA, Persona e Amministrazione*, V. 11, n. 2, 2022, p. 417 ss.

⁷² G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione tra procedimento e processo*, Milano, 2023, p. 165 ss.; ID., *Digitalizzazione, Amministrazione e Persona: per una "riserva di umanità" tra spunti codicistici di teoria giuridica dell'automazione*, in *PA, Persona e Amministrazione*, V. 12, n. 1, 2023, p. 329 ss.; J. PONCE SOLÉ, *Limites jurídicos de la toma de decisiones discrecionales automatizadas mediante inteligencia artificial: racionalidad, sabiduría y necesaria reserva jurídica de humanidad en el ámbito digital*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 66, 2024, p. 4 ss.; ID., *Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019 p. 3 ss.

⁷³ Da intendere come il divieto di esercizio delle potestà amministrative in forma totalmente meccanica e automatizzata, senza alcun contributo della persona fisica. Per un'analisi più approfondita si vedano i riferimenti precedenti.

Tuttavia, è indubbio che l'impiego degli stessi strumenti comporti rischi significativi. L'ambito migratorio, in questa prospettiva, può costituire un terreno di ricerca e conoscenza in grado di orientare l'uso dell'IA verso soluzioni compatibili con l'esigenza di tutela dei diritti, minimizzando le criticità e i possibili abusi.