
ADiM BLOG
Dicembre 2021
ANALISI & OPINIONI

Migrazioni e intelligenza artificiale: nuovi percorsi di ricerca

Simone Penasa

Ricercatore in Diritto pubblico comparato
Università di Trento

Parole chiave

Intelligenza artificiale – Protezione internazionale – Smart borders – Unione Europea

Abstract

Il contributo si propone di contribuire alla discussione dottrinale relativa all'impiego di sistemi di intelligenza artificiale per la gestione dei fenomeni migratori, tenuto conto del fatto che a livello comparato si stanno consolidando esperienze in tal senso. Si individua nel contesto della gestione delle frontiere e delle prime fasi di contatto tra migranti e autorità statali uno degli ambiti più paradigmatici, al fine di individuare potenzialità, in termini di efficienza delle politiche e delle misure adottate e rischi, in termini di effettività delle garanzie, connesse all'intreccio tra immigrazione e intelligenza artificiale. Si sottolinea infine l'esigenza di aprire un confronto all'interno della dottrina specialistica un tale prospettiva.

L'utilizzo di sistemi variamente autonomi basati su intelligenza artificiale è ormai entrato a far parte della quotidianità delle società contemporanee, così come delle prassi attuative delle funzioni che tradizionalmente vengono associate allo Stato. La dottrina, tanto italiana quanto straniera, ha iniziato ad analizzare criticamente i possibili effetti positivi, nonché le relative criticità, derivanti da tale intreccio, soffermandosi in particolare sulle garanzie dei diritti fondamentali delle persone coinvolte e sul rispetto dei principi tipici del costituzionalismo (nella dottrina italiana, ad esempio C. Casonato, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in DPCE, 2019, numero speciale, 101-130; A. Simoncini, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal–Rivista di BioDiritto*, 1, 2019, 63-89).

Negli ultimi anni, l'utilizzo di sistemi autonomi e algoritmi, spesso associati ai *big data*, ha interessato anche il settore dell'immigrazione, trovando applicazione, ad esempio, nell'attività di controllo delle frontiere nazionali, nella gestione delle prime fasi di contatto tra i migranti e le autorità nazionali, anche in relazione alla formalizzazione e valutazione delle domande di protezione internazionale, fino alla organizzazione delle attività di accoglienza e integrazione e alla valutazione delle richieste di assistenza socio-assistenziale.

Pur se spesso caratterizzata da una natura sperimentale e temporanea, l'adozione di sistemi autonomi basati su algoritmi nella attuazione delle normative e delle politiche migratorie sta assumendo una dimensione, oltre che un impatto in termini giuridici, che meritano una attenta riflessione da parte della dottrina (è significativo che il [World Migration Report 2022](#) della International Organisation for Migration dedichi un capitolo a "Artificial intelligence, migration and mobility: Implications for policy and practice").

Infatti, l'intreccio tra politiche nell'ambito dell'immigrazione e utilizzo di dispositivi basati su sistemi autonomi è destinato a produrre effetti potenzialmente virtuosi, ai quali però si associano alcune criticità derivanti in particolare dalla natura e dal grado di sviluppo delle tecnologie a disposizione. Tali criticità si esprimono tanto in termini di efficacia delle misure concretamente adottate, quanto di effettività delle garanzie previste in relazione ai diritti delle persone coinvolte. Il controllo dei flussi migratori alle frontiere statali rappresenta un ambito nel quale tale complessità è destinata a esprimersi in modo paradigmatico, soprattutto se letta all'interno del necessario bilanciamento tra gestione efficiente di tale fenomeno e tutela effettiva dei diritti. In tal senso, il contesto dell'immigrazione non sfugge alla considerazione secondo la quale l'utilizzo che viene riservato a una tecnologia non può essere considerato neutrale (su tale aspetto, P. Molnar, *Technology on the margins: AI and global migration management from a human rights perspective*, in *Cambridge International Law Journal*, 8, 2, 2019, p. 306), nel momento in cui esso risulti funzionale alla realizzazione di finalità di carattere politico e si trovi comunque a interagire con determinate e consolidate prassi attuative.

Da un lato, infatti, l'applicazione di tecnologie connesse al concetto di "smart borders" (droni, riconoscimento facciale, *big data*, app di tracciamento, *chatbot*) è indiscutibilmente in grado di aumentare l'efficienza delle attività svolte, ad esempio in termini di tempi di svolgimento delle procedure, di prevedibilità delle concrete caratteristiche dei diversi flussi migratori, di numero di domande di ingresso valutate. Dall'altro, però, occorre analizzare in modo attento quale sia, o possa essere, l'impatto di tale utilizzo in termini di effettività sulle garanzie che in tale ambito spaziale – il confine – devono essere garantite alla luce del diritto internazionale, europeo e statale.

Consideriamo, ad esempio, quelle tecnologie che utilizzano il riconoscimento facciale, la geolocalizzazione o che consentono la previsione dei flussi migratori futuri. Evidentemente, la capacità di localizzare in anticipo gli arrivi, prevedendone anche la dimensione, può consentire alle autorità nazionali di predisporre, adeguare e modulare le risorse – umane, organizzative, economiche, infrastrutturali – necessarie a gestire le prime fasi di arrivo, la successiva attività di accoglienza delle persone richiedenti protezione internazionale, oltre che le risorse e le procedure necessarie all’espulsione delle persone che non abbiano titolo a permanere sul territorio statale. Potenzialmente, ciò potrebbe contribuire a superare la tradizionale declinazione in termini di emergenza delle politiche migratorie, giustificata dalla tendenziale imprevedibilità e concentrazione dei flussi, in quanto la disponibilità di tecnologie che sfruttano i *big data* e sistemi autonomi basati sul *machine learning* potrebbero consentire a uno Stato – o all’Unione europea – di prevedere, seppur in termini probabilistici, l’andamento nel breve-medio periodo di tali eventi. Ciò potrebbe consentire una gestione ordinaria dei flussi e una maggiore capacità del singolo Stato, o dell’Unione europea, di assorbire in modo fisiologico gli effetti degli arrivi di stranieri alle frontiere. Tuttavia, come sottolineato in dottrina ([A. Beduschi, *International migration management in the age of artificial intelligence*, in *Migration Studies*, 2020, 6](#)), i medesimi strumenti possono essere utilizzati non al fine di assicurare il bilanciamento tra gestione efficiente e tutela effettiva dei diritti, in termini di accesso alla procedura di protezione internazionale e di prima o seconda accoglienza, ma per consolidare e rendere ancora più efficienti prassi amministrative che finiscono per ostacolare o impedire l’arrivo degli stranieri alle frontiere statali, evitando in tal modo – almeno dal punto di vista degli Stati – che si configurino obblighi relativi al divieto di respingimento e alle garanzie dell’accesso effettivo alla procedura di protezione internazionale e ai rimedi giurisdizionali contro decisioni assunte dalle autorità nazionali.

Anche alla luce della recente giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell’Uomo in materia di divieto di trattamenti inumani e degradanti (art 3 CEDU) e di divieto di espulsioni collettive (Protocollo 4, art. 4, CEDU; da ultimo, [Corte EDU, *M.H. and Others v. Croatia*](#)), appare evidente come l’utilizzo di tali tecnologie, in riferimento a persone che si trovano in una condizione di particolare vulnerabilità e fragilità, richieda una adeguata base giuridica, da un lato, e una corrispondente valutazione del possibile impatto in termini di rispetto dei diritti fondamentali. In tal senso, da più parti si richiama l’esigenza di condizionare l’applicazione di sistemi autonomi basati sull’intelligenza artificiale almeno a una procedura di *human rights impact assessment*, al fine di verificare se il loro utilizzo nella gestione dei flussi migratori non finisca con il pregiudicare i diritti dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale (ad esempio, [A. Beduschi, *International migration management in the age of artificial intelligence*, cit., 8](#)). Alcuni ordinamenti prevedono questo tipo di valutazione, alla quale risulta condizionato l’utilizzo dei sistemi autonomi da parte della pubblica amministrazione. Il Canada, ad esempio, utilizza da tempo questo tipo di tecnologia per la valutazione delle domande di protezione dei migranti al fine di identificare potenziali indizi di richieste di permesso di soggiorno fraudolente, illecite o di rischio associabile alla persona richiedente in termini di sicurezza nazionale ([M. Forti, *AI-driven migration management procedures: fundamental rights issues and regulatory answers*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2, 2021, 442](#)).

Anche all’interno dell’Unione europea è stata svolta una sperimentazione che ha previsto, lungo confini particolarmente interessati da flussi migratori costanti (Grecia e Ungheria in

particolare), l'utilizzo di un algoritmo – [iBorderCtrl](#) (per un commento, [J. Sánchez-Monedero, L. Dencik, *The politics of deceptive borders: 'biomarkers of deceit' and the case of iBorderCtrl*, 2020](#)) – in grado di rilevare le emozioni di una persona attraverso sistemi di riconoscimento facciale, al fine di individuare dichiarazioni false o contraddittorie rilasciate alle autorità di frontiera da parte dei migranti ([L. Hall, *Programming the machine: gender, race, sexuality, AI, and the construction of credibility and deceit at the border*, in *Internet Policy Review*, 2021, p. 9](#)). Il caso appena richiamato, caratterizzato dall'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale in un ambito che può risultare decisivo – “life changing” (*World Migration Report 2022*, p. 292) – per determinare il destino delle persone coinvolte, esprime in modo amplificato quelle che sono le criticità che vengono riferite a tale tecnologia: il margine di errore associabile a tecnologie quali il riconoscimento facciale, che si rivela particolarmente elevato proprio in riferimento a “tipi” di persone che tradizionalmente compongono la composita categoria dei migranti; il rischio di discriminazione e stigmatizzazione nei confronti di specifici gruppi sociali (minoranze, donne), derivante dalla presenza di “bias cognitivi” che possono caratterizzare sistemi autonomi basati sul *machine learning*; il rispetto del diritto a non essere soggetto a una decisione completamente autonoma; l'esigenza che sia assicurato lo *human oversight* all'interno della procedura.

Gli errori e i rischi di discriminazione derivanti dalle caratteristiche tecniche dei dispositivi utilizzati possono produrre un impatto particolarmente negativo nell'ambito della gestione dei flussi migratori, finendo con l'incrementare – invece che ridurre – le attuali criticità in termini di tutela effettiva dei diritti dei migranti nelle prime fasi di contatto con le autorità nazionali. Anche la previsione delle garanzie tipiche dell'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, ad esempio la presenza di un operatore umano che assuma la responsabilità della decisione che risulti basata anche sui risultati prodotti da un algoritmo, rischia di risultare non adeguata, tenuto conto, ad esempio, delle prassi adottate dalle autorità di frontiera di operare respingimenti senza dare la possibilità ai migranti di manifestare la volontà di chiedere protezione o comunque di impedire l'ingresso dei medesimi sul territorio nazionale. L'impiego di tecnologie associate al concetto di *smart borders* potrebbe in tal senso favorire, e non impedire, il consolidamento di prassi che siano espressione di politiche che risultino contrarie alle garanzie previste dalla CEDU (in particolare il rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti in caso di respingimento e il divieto di espulsioni collettive, oltre che il diritto a un rimedio effettivo contro le decisioni assunte a livello amministrativo). Non si vogliono negare le potenzialità virtuose derivanti dall'impiego di tali dispositivi, ma occorre valutare in modo adeguato, data-driven e sistematico, l'impatto sulle posizioni giuridiche delle persone coinvolte dal loro utilizzo, in particolare quando da tale impiego possano derivare conseguenze decisive al fine di determinare il destino di queste ultime.

Si pongono, inoltre, tutta una serie di questioni correlate, quali, ad esempio, la possibilità di derivare dal contatto visivo tra i migranti e le videocamere installate su droni, utilizzati al fine di localizzare gruppi di persone che si stanno avvicinando a un confine statale al fine di intercettarli in anticipo, la giurisdizione dello Stato che ne preveda l'utilizzo ai sensi dell'art. 1 della CEDU, anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU in materia; l'esistenza di rimedi giurisdizionali adeguati a fronte di decisioni assunte dalle autorità competenti in merito alla pericolosità di un determinato soggetto, o alla fondatezza di una domanda di protezione internazionale, che risulti basata anche sui dati ricavati dall'utilizzo di algoritmi predittivi; o, ancora, la legittimità di orientare l'applicazione di concetti quali “paese sicuro” o

di ricostruire la situazione esistente nel paese d'origine del migrante, sulla base della elaborazione svolta da sistemi autonomi basati su algoritmi. Come appare evidente, in questi casi l'utilizzo dell'intelligenza artificiale può produrre effetti molto diversi in termini di garanzie, tanto sostanziali quanto procedurali, potendo alternativamente contribuire a ridurre prassi contrarie a quanto previsto a livello normativo (principio di non refoulement, accesso alla procedura) o – al contrario – a rafforzarne l'efficacia. Occorre pertanto porre la questione generale delle condizioni, di natura tecnologica, giuridica ma anche organizzativa e istituzionale, che possano consentire un utilizzo legittimo di tali strumenti, in termini ad esempio di verifica della affidabilità tecnica (al fine di ridurre il rischio di errori o effetti discriminatori), della conoscibilità e comprensibilità da parte degli operatori titolari delle funzioni decisionali alle quali si applica (autorità di frontiera, ma anche membri delle commissioni territoriali) e della determinazione legislativa delle concrete funzioni che possono legittimamente svolgere (evitando la completa sostituzione dell'operatore umano).

Infine, si pone la questione degli strumenti di regolazione di tale utilizzo, che abbiamo visto interessare potenzialmente diversi ambiti della gestione del fenomeno migratorio. In tale prospettiva, occorre interrogarsi sulla capacità di intercettare le funzionalità di tali strumenti innovativi da parte delle normative esistenti, o se, al contrario, non risulti necessario pensare a interventi normativi dedicati a tale aspetto, che siano in grado di incorporare e governare la specificità – in termini positivi e negativi – associabili a tali dispositivi e siano al contempo capaci di adattarsi alla loro evoluzione dal punto di vista tecnologico. In tal senso, un esempio interessante, del quale va verificata la concreta operatività, è rappresentato dall'ordinamento canadese, nel quale una specifica normativa ([Directive on Automated Systems](#), 2019) prevede che l'utilizzo da parte della pubblica amministrazione di sistemi autonomi basati su algoritmi sia preventivamente sottoposto a una procedura di "Algorithmic Impact Assessment", nella quale si richiedono diversi standard a seconda del livello prevedibile di impatto sui diritti, sulla salute e il benessere, o gli interessi economici degli individui o delle comunità.

In riferimento all'Unione europea, va richiamato il fatto che nella [Proposta di Regolamento in materia di intelligenza artificiale](#) presentata dalla Commissione viene esplicitamente richiamato l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nella gestione delle migrazioni, dell'asilo e del controllo delle frontiere, sottolineandone gli "effetti su persone che si trovano spesso in una posizione particolarmente vulnerabile e il cui futuro dipende dall'esito delle azioni delle autorità pubbliche competenti" (Considerando n. 39). Alla luce di tali considerazioni, la Proposta afferma la particolare importanza di garantire in tali ambiti "l'accuratezza, la natura non discriminatoria e la trasparenza" di tali sistemi, al fine di garantire "il rispetto dei diritti fondamentali delle persone interessate, in particolare i loro diritti alla libera circolazione, alla non discriminazione, alla protezione della vita privata e dei dati personali, alla protezione internazionale e alla buona amministrazione" (Ib.). Su tali basi, nella Proposta i sistemi di intelligenza artificiale utilizzati in tali ambiti sono classificati come "ad alto rischio", nel caso in cui consistano in "(...) poligrafi e strumenti analoghi, o per rilevare lo stato emotivo di una persona fisica, per valutare taluni rischi presentati da persone fisiche che entrano nel territorio di uno Stato membro o presentano domanda di visto o di asilo, per verificare l'autenticità dei pertinenti documenti delle persone fisiche, nonché per assistere le autorità pubbliche competenti nell'esame delle domande di asilo, di visto e di permesso di soggiorno e dei relativi reclami in relazione all'obiettivo di determinare l'ammissibilità delle persone fisiche che richiedono tale status". Pertanto, l'utilizzo da parte

delle autorità nazionali ed europee è condizionato al rispetto di requisiti e garanzie predeterminati, da comprovare attraverso un procedimento di verifica di conformità. In tal senso, risulterebbe utile verificare, pur tenendo conto della sua natura non definitiva, la compatibilità di sistemi di intelligenza artificiale già utilizzati, seppur in via sperimentale, ai confini dell'Unione europea (ad esempio, il già richiamato progetto iBorderCtrl) con quanto previsto per i sistemi "ad alto rischio" dalla Proposta di Regolamento; nonché della compatibilità con quest'ultima degli atti normativi già in vigore in tale ambito a livello europeo (per un'analisi sistematica di tali strumenti, [European Parliamentary Research Service, *Artificial Intelligence at EU borders. Overview of applications and key issues*, luglio 2021](#)).

Consapevoli che l'intreccio tra gestione dei fenomeni migratori e utilizzo di sistemi innovativi basati sull'intelligenza artificiale rappresenti un tema complesso e plurale che non può essere esaurito in tali brevi riflessioni, tenuto conto del fatto che si tratta di questioni non futuribili o distopiche ma che stanno trovando attuazione in molti ordinamenti nazionali, appare opportuno aprire una riflessione più ampia, inevitabilmente multidisciplinare dentro e fuori la comunità giuridica, attraverso la quale comprendere la portata effettiva e prevedibile del fenomeno, consolidandone le potenzialità positive ed evidenziando le criticità inevitabilmente connesse a tale tecnologia, verificandone la possibile governance.

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

[A. Beduschi, *International migration management in the age of artificial intelligence*, in *Migration Studies*, 2020, 576-596](#)

[M. Forti, *AI-driven migration management procedures: fundamental rights issues and regulatory answers*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2, 2021, 433-451](#)

[L. Hall, *Programming the machine: gender, race, sexuality, AI, and the construction of credibility and deceit at the border*, in *Internet Policy Review*, 2021, 1-23](#)

[P. Molnar, *Technology on the margins: AI and global migration management from a human rights perspective*, in *Cambridge International Law Journal*, 8, 2, 2019, 305-330](#)

[J. Sánchez-Monedero, L. Dencik, *The politics of deceptive borders: 'biomarkers of deceit' and the case of iBorderCtrl*, 2020, 1-18](#)

Per citare questo contributo: S. PENASA, *Migrazioni e intelligenza artificiale: nuovi percorsi di ricerca*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, dicembre 2021.