
ADiM BLOG
Gennaio 2024
ANALISI & OPINIONI

***Il reinsediamento nell'era dell'Intelligenza Artificiale:
potenziali rischi e possibili rimedi nel diritto UE***

Mirko Forti

Assegnista di ricerca
Università della Tuscia

Parole Chiave

Reinsediamento–Intelligenza Artificiale–Diritti fondamentali–Trasparenza–Algoritmi

Abstract

L'impiego di dispositivi di Intelligenza Artificiale (IA) può rendere più veloce ed efficace la selezione dei candidati idonei al reinsediamento, favorendo l'incontro tra la disponibilità degli Stati coinvolti e le esigenze delle persone interessate. Al tempo stesso, però, l'utilizzo di sistemi algoritmici in tale contesto può presentare delle criticità tali da pregiudicare l'effettiva protezione dei soggetti che rientrano nello schema di resettlement. La prima parte del contributo illustra i rischi connessi all'impiego dell'IA nelle procedure di reinsediamento prendendo spunto dall'esperienza concreta del sistema Annie MOORE, mentre la seconda sezione valuta l'adeguatezza dei rimedi offerti nel contesto del diritto dell'Unione europea.

The use of Artificial Intelligence (AI) devices can make the selection of suitable candidates for resettlement faster and more effective, favoring the match between the availability of the States involved and the needs of the people concerned. At the same time, however, the use of algorithmic systems in this context can present critical issues that jeopardize the effective protection of the subjects included in the

Accademia Diritto e Migrazioni (ADiM) - redazione@adimblog.com

resettlement scheme. The first part of the contribution illustrates the risks associated with the use of AI in resettlement procedures taking inspiration from the concrete experience of the Annie MOORE system, while the second section evaluates the adequacy of the remedies offered in the context of European Union law.

1. Introduzione

L'Intelligenza Artificiale (IA) può rendere più veloci ed efficienti le procedure di reinsediamento, facendo sì che un numero sempre maggiore di Stati decida di utilizzare tale strumento per fornire protezione alle persone rifugiate. Questa tecnologia, individuando una correlazione statistica tra uno specifico input e il suo relativo output, consente di analizzare una vasta quantità di dati per supportare la selezione dei candidati da reinsediare e la successiva [integrazione](#) dei rifugiati coinvolti nel tessuto socio-culturale del Paese di destinazione. I software di IA tengono conto di diverse variabili, come le capacità economiche dei potenziali territori di destinazione o le caratteristiche socio-politiche delle persone rifugiate prese in considerazione, per individuare il perfetto *match* tra le richieste di protezione e le disponibilità dei singoli Stati.

Il funzionamento dell'IA presenta però delle criticità che non possono essere trascurate. L'elevata potenza computazionale utilizzata da queste tecnologie supera la capacità di ragionamento umana e diventa quindi non replicabile da qualsiasi osservatore esterno: si tratta della cosiddetta barriera [black box](#). Alla luce di questa caratteristica tecnica, risulta complicato ricostruire il percorso argomentativo adottato dall'algoritmo per passare da uno specifico input a un determinato output. Le autorità nazionali interessate a utilizzare l'IA nella selezione delle persone da reinsediare potrebbero non capire perché il software algoritmico suggerisce loro un candidato piuttosto che un altro.

La scarsa trasparenza del funzionamento algoritmico può esacerbare i già ampi margini di discrezionalità insiti nella natura volontaria del reinsediamento, che permette agli Stati di scegliere i soggetti da includere in tali pratiche. La relativa impossibilità di comprendere le ragioni alla base di uno specifico risultato algoritmico comporta la necessità di renderlo verificabile attraverso l'imposizione di obblighi di trasparenza per evitare che i decisori umani siano costretti a fidarsi acriticamente del suddetto output. Il termine [automation bias](#) indica la tendenza degli esseri umani ad accettare in maniera acritica i suggerimenti provenienti dai sistemi automatizzati come gli algoritmi di IA, mettendo così a repentaglio l'obbligo per le autorità pubbliche di giustificare i provvedimenti presi.

Muovendo da tali considerazioni, la prima parte del presente contributo si chiede quali siano gli effettivi rischi derivanti dall'utilizzo dell'IA nell'ambito dei programmi di reinsediamento prendendo in esame l'esempio concreto del sistema [Annie MOORE](#). Questo [progetto pilota](#), attualmente in uso negli Stati Uniti, utilizza un sistema algoritmico per individuare le aree dove gli individui reinsediati potrebbero avere maggiori possibilità di integrazione nel tessuto

socio-economico. La seconda parte del post interroga l'ordinamento normativo europeo per capire quali rimedi possa offrire a tutela delle persone rifugiate coinvolte in programmi di reinsediamento supportati dall'utilizzo di tecnologie algoritmiche.

2. IA e reinsediamento: i potenziali problemi applicativi alla luce del caso Annie MOORE

Il software algoritmico Annie MOORE ha il compito di individuare i luoghi più adatti dove reinsediare i rifugiati, in maniera tale da massimizzare le loro opportunità di lavoro e favorire così la loro integrazione nel Paese che li accoglie. Il sistema in questione utilizza complessi calcoli matematici che prendono in considerazione [numerose variabili](#), come le effettive necessità della singola persona rifugiata, le sue esperienze lavorative pregresse e le opportunità lavorative offerte dal territorio di destinazione. Annie MOORE permette agli operatori coinvolti nelle operazioni di reinsediamento di risparmiare molto tempo e dedicare così maggiori energie al sostegno dei soggetti maggiormente fragili, come coloro che sono in difficoltà per questioni di salute mentale o fisica. L'agenzia statunitense per il reinsediamento HIAS ha deciso di utilizzare il software Annie MOORE a partire dal 2018, ottenendo [un incremento di circa il 20% delle possibilità lavorative](#) negli oltre 1000 casi in cui è stato impiegato.

L'ordinamento statunitense, allo stato attuale, è sprovvisto di un quadro regolamentare che disciplini in maniera sistematica l'utilizzo di sistemi algoritmici per finalità quali la gestione di flussi migratori o l'implementazione di programmi di reinsediamento. La mancanza di un simile tessuto normativo lascia spazio ad ampi margini di discrezionalità che possono pregiudicare un'uniforme salvaguardia dei diritti delle persone rifugiate.

Vi è poi il problema della limitata quantità di dati a disposizione, che può pregiudicare le capacità predittive e analitiche del software, costringendo l'algoritmo ad affidarsi esclusivamente a informazioni relative alle capacità di impiego dei rifugiati sul breve periodo, ossia entro 90 giorni dal loro arrivo nel Paese di destinazione (si v. [Russenberger](#)).

Annie MOORE, inoltre, non considera variabili significative, quali, ad esempio, i risultati occupazionali a lungo termine, la salute delle persone reinsediate, i guadagni degli altri membri del nucleo familiare. Questo accade perché le informazioni in questione sono di difficile reperimento e richiederebbero una profilazione a lungo termine delle persone reinsediate e delle loro famiglie. Questi dati sono però importanti quanto la possibilità di trovare rapidamente lavoro per certificare il successo di un programma di reinsediamento e l'effettiva integrazione della persona rifugiata nel Paese di accoglienza. La scarsità di dati può inoltre far sì che l'algoritmo produca effetti distorsivi e, di conseguenza, trattamenti abusivi e discriminatori. Il software ha necessità di un numero sempre maggiore di informazioni per raffinare il proprio funzionamento e produrre analisi accurate.

Come gli altri algoritmi di IA preposti all'analisi e all'identificazione di persone, Annie MOORE raggruppa e cataloga gli individui esaminati secondo categorie basate sulle

precedenti elaborazioni di calcolo. La persona interessata viene catalogata secondo precise caratteristiche relative, tra l'altro, al genere, alla nazionalità, alla lingua parlata. La precisione della catalogazione dipende dalla accuratezza delle informazioni in possesso del software. Non deve essere trascurato il [rischio](#) che soggetti appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili non rientranti nella maggioranza statistica non vengano riconosciuti dall'algoritmo nella loro particolarità, andando così a pregiudicare le aspirazioni di protezione e tutela.

3. La risposta del diritto UE alle criticità del reinsediamento supportato dall'IA

L'utilizzo dell'IA per le operazioni di reinsediamento è una possibilità che viene [esplorata](#) anche nella realtà europea. La Svizzera utilizza dei software algoritmici per distribuire i rifugiati in arrivo tra i vari Cantoni. La Croazia ha sviluppato la app *chatbot* "(RE)settle in Croatia" per assistere nello svolgimento delle necessarie pratiche burocratiche e amministrative le persone in arrivo sul territorio nazionale nell'ambito di specifici programmi di reinsediamento. Un servizio simile viene offerto dalla app "Ankommen", sviluppata per il territorio tedesco. Il Regno Unito sta [valutando](#) se utilizzare proprio Annie MOORE per gestire i propri programmi nazionali di reinsediamento. Alla luce di questi sviluppi, occorre riflettere su come il diritto UE possa rispondere alle problematiche già accennate nel paragrafo precedente.

La necessità dei software di IA di avere una quantità sempre maggiore di dati sembra confliggere con alcune disposizioni del [Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati](#) (RGDP). In particolare, l'art. 5 prescrive il principio di minimizzazione delle informazioni. Secondo tale norma, qualsiasi procedimento informatizzato deve impiegare il numero di dati strettamente necessario per raggiungere le finalità preventivamente fissate.

La scarsa trasparenza dei procedimenti algoritmici si scontra invece con quanto previsto dall'art. 22 RGDP, che riconosce a qualsiasi soggetto interessato il diritto a non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato dei propri dati. Una simile disposizione mette in discussione la legittimità stessa delle selezioni dei candidati idonei al reinsediamento operate con l'ausilio di strumenti di IA. Affinché un qualsiasi provvedimento non sia frutto esclusivo di un risultato algoritmico, occorre che un operatore umano possa comprendere le motivazioni di ciò che viene proposto dall'IA ed eventualmente decidere in modo diverso.

Il [dibattito tecnico-scientifico](#) su come rendere comprensibile il funzionamento dei software di IA è ancora alle fasi iniziali del suo sviluppo, ma occorre avere chiaro quale sia la direzione da perseguire in tal senso. Sono difatti diverse le prospettive che possono essere adottate in merito a come rendere chiaro il lavoro degli algoritmi di *machine learning*, ma non tutte offrono la medesima utilità per i soggetti coinvolti. La spiegazione dei fattori tecnici che guidano l'operato dell'IA può non apportare alcun beneficio alle persone interessate da uno specifico provvedimento adottato secondo le risultanze dell'IA. Wachter, Mittelstadt e Russel si

concentrano invece sulla “motivazione contrattuale” alla base di un determinato processo decisionale basato su presupposti algoritmici. Un simile modo di procedere potrebbe spiegare a una persona che non è stata inclusa nelle operazioni di reinsediamento per il fattore A, mentre sarebbe stata selezionata qualora fosse stata in possesso dell’elemento B. I tre studiosi ritengono che la comprensibilità delle risultanze algoritmiche sia necessaria per tre diverse ragioni: i) informare qualsiasi soggetto interessato sul perché è stato preso un determinato provvedimento; ii) permettere la contestabilità di una decisione fornendo delle eventuali motivazioni di appello; iii) comprendere cosa occorre modificare per raggiungere un risultato diverso secondo il medesimo processo decisionale.

L’[AI Act](#) recentemente approvato prevede un’ulteriore serie di obblighi da rispettare per l’utilizzo di sistemi algoritmici nelle procedure di reinsediamento da svolgersi nel territorio dell’UE. L’art 7 del testo in questione classifica come ad “alto rischio” l’utilizzo dell’IA nella gestione dei flussi migratori, confermando così come l’utilizzo di simili tecnologie possa avere conseguenze avverse sui diritti fondamentali delle persone coinvolte. I dispositivi classificati ad alto rischio devono essere conformi a una serie di requisiti in materia di trasparenza, *data governance*, sicurezza e affidabilità tecnica (articoli 8-15). Occorre poi specificare che il testo finale dell’AI Act, non ancora pubblicato, potrebbe includere delle clausole di esenzione per l’utilizzo di dispositivi algoritmici per le finalità di controllo dei confini e gestione dei flussi migratori. Si renderebbe così possibile utilizzare tecnologie di identificazioni e profilazione biometrica nonostante il riconosciuto “alto rischio” che esse comportano. Le esenzioni di cui si è discusso fino ad ora a livello politico dovrebbero però concentrarsi nell’ambito del “*law enforcement*”, non andando così a inficiare le salvaguardie da utilizzare per l’IA nel reinsediamento.

Alla luce dei rischi evidenziati dal funzionamento di Annie MOORE, risulta particolarmente rilevante quanto viene previsto dall’art. 10. La norma in questione prescrive infatti che la raccolta e lo sviluppo dei *datasets* avvenga all’insegna dei massimi standard di qualità, accuratezza, completezza e rappresentatività. Tali valori devono accompagnare ogni fase della progettazione dell’algoritmo fino alla sua messa in opera. La progettazione e implementazione dei *datasets* devono, inoltre, tenere in considerazione le specifiche circostanze socio-culturali e geografiche in cui verrà utilizzato l’algoritmo, al fine di garantirne la sua efficacia e tutelare al contempo i diritti delle persone coinvolte dal funzionamento del dispositivo di IA in questione.

Si riconosce così che le tecnologie algoritmiche non sono neutrali, ma possono avere conseguenze diverse a seconda del contesto di impiego. Una simile affermazione è particolarmente importante nel sensibile ambito della gestione dei flussi migratori e del controllo dei confini dove la mancata trasparenza dell’IA può esacerbare le specifiche vulnerabilità di rifugiati e richiedenti asilo. Il rischio di un’incontrollata discrezionalità algoritmica diventa [evidente](#) considerando che l’IA può influenzare l’esito delle pratiche di reinsediamento in base ad aspetti individuali come l’età, la nazionalità o l’istruzione del singolo rifugiato, ma anche secondo variabili come le informazioni inserite nel *dataset* o i

comandi impartiti all'algorithm.

L'AI Act introduce una presunzione di conformità al testo normativo per i dispositivi ad "alto rischio" che si adeguano agli standard tecnici comuni a livello europeo (art. 40). Sarà interessante capire come tali linee guida terranno conto delle peculiarità del settore delle migrazioni, dovendo trovare un bilanciamento tra gli interessi degli Stati UE e la necessità di preservare i diritti delle persone migranti.

L'AI Act non è andato esente da critiche proprio per quanto riguarda i rimedi giuridici forniti a tutela di eventuali abusi algoritmici. È stato [sottolineato](#) che il testo normativo non fornisce ai soggetti interessati dal funzionamento di software di IA alcuno strumento per chiamare alle proprie responsabilità i soggetti pubblici o privati che vi ricorrono. Secondo alcuni [studiosi](#), l'AI Act dovrebbe garantire il diritto al risarcimento per le persone soggette a violazione dei propri diritti ad opera dell'IA e assicurare una più effettiva partecipazione della società civile nell'individuazione dei dispositivi algoritmici da considerare ad "alto rischio".

4. Conclusioni

L'IA consente di velocizzare e rendere più efficienti le procedure di reinsediamento, garantendo una protezione adeguata alle persone rifugiate. Le autorità nazionali preposte possono utilizzare dispositivi algoritmici per individuare i soggetti da reinsediare e favorirne l'integrazione nel tessuto socio-economico del Paese di accoglienza. Un esempio è offerto dal sistema Annie MOORE, che suggerisce i luoghi del territorio nazionale più adatti ad accogliere le persone reinsediate alla luce delle loro competenze professionali.

I risultati algoritmici formulati a tale scopo possono però soffrire di difetti tecnici idonei a esacerbare le vulnerabilità dei soggetti da reinsediare. La scarsità di dati da elaborare può far sì che Annie MOORE produca effetti distorsivi che non tengono conto delle peculiari esigenze e necessità dei singoli rifugiati. Le scelte effettuate in sede di progettazione dell'algorithm, volte a preferire determinati dati piuttosto che altri, influenzano i risultati di Annie MOORE. Questa forma di discrezionalità algoritmica può quindi pregiudicare la correttezza e la trasparenza delle procedure di reinsediamento supportate dall'ausilio di strumenti algoritmici.

Il diritto UE offre diverse risposte per tutelare le persone dall'arbitrarietà dell'IA. Una lettura combinata delle disposizioni rilevanti dell'AI Act e del RGDP prescrive che il funzionamento dei dispositivi di IA debba svolgersi all'insegna della massima correttezza e trasparenza. Le tutele offerte dall'AI Act mostrano però dei limiti che non possono essere trascurati. Mancano infatti degli appositi strumenti giuridici per permettere alle persone affette da eventuali abusi algoritmici di vedere riparato il danno subito e chiamare alle proprie responsabilità i soggetti colpevoli.

APPROFONDIMENTI

- T. DE BOER, M. ZIECK, *The legal abyss of discretion in the resettlement of refugees. Cherry-picking and the lack of due process in the EU*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 32, n.1, 2020
- J. PHILLIMORE ET AL., [Refugee resettlement policy and practice: a systematic literature review](#), University of Birmingham Working Paper, 2022
- M. INELI-CINGER, *Is resettlement still a durable solution? An analysis in light of the proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, n. 24, pp. 27 ss.
- M. INELI-CINGER, [Artificial Intelligence and Resettlement of Refugees: implications for the fundamental rights](#), RSC Working Paper, n. 2023/44, 2023,
- S. WACHTER ET AL., *Counterfactual explanations without opening the Black Box: automated decisions and the GDPR*, in *Harvard Journal of Law & Technology*, 2018, n. 31 (2), pp. 842-887.
- D. FREUND ET AL., [Group fairness in dynamic refugee assignment](#), HBS Working Paper Series, n. 23-047, 2023
- M. EBERS ET AL., *The European Commission's proposal for an Artificial Intelligence Act – A critical assessment by members of the Robotics and AI Law Society (RAILS)*, in *J Multidisciplinary Scientific Journal*, n. 4 (4), 2021, pp. 589-603.
- M. FINCK, [Automated decision making and Administrative Law](#), Max Planck Institute for Innovation and Competition Research Paper, n. 19 (10), 2019

Per citare questo contributo: M. FORTI, *Il reinsediamento nell'era dell'Intelligenza Artificiale: potenziali rischi e possibili rimedi nel diritto UE*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, gennaio 2024.