

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2026

SICUREZZA PUBBLICA, INTELLIGENZA ARTIFICIALE E TUTELA DEI MIGRANTI

di Salvatore Amato

Abstract: Il contributo analizza l'interazione tra sicurezza pubblica, intelligenza artificiale e tutela dei migranti. Dopo una ricostruzione sistematica della nozione di sicurezza, il contributo tenta di ricomporre la progressiva "securitizzazione" delle politiche migratorie che ha portato alla riconduzione del tema migratorio ad una questione di sicurezza e ordine pubblico e alla normalizzazione di strumenti coercitivi di matrice amministrativa. Si esamina, quindi, il ruolo degli strumenti di IA come supporto alla Pubblica amministrazione – dalla polizia predittiva all'elaborazione di grandi banche dati e sistemi biometrici di identificazione – evidenziandone i vantaggi in termini di efficienza, prevenzione e capacità predittiva nella governance dei flussi migratori. Tuttavia, il contributo sottolinea i profili di criticità legati all'impiego di sistemi di IA nell'ambito della gestione delle migrazioni e della sicurezza pubblica. In tale quadro, il contributo evidenzia la necessità del ruolo dominante del decisore umano in grado di valutare criticamente le proposte algoritmiche.

Abstract: This paper analyses the interaction between public security, artificial intelligence and the protection of migrants. After a systematic reconstruction of the notion of security, the paper attempts to reconstruct the progressive "securitisation" of migration policies, which has led to the migration issue being reduced to a matter of security and public order and to the normalisation of coercive administrative instruments. It then examines the role of AI tools in supporting Public administration – from predictive policing to the development of large databases and biometric identification systems – highlighting their advantages in terms of efficiency, prevention and predictive capacity in the governance of migration flows. However, the contribution highlights the critical issues associated with the use of AI systems in the management of migration and public security. In this context, the contribution highlights the need for the dominant role of human decision-makers capable of critically evaluating algorithmic proposals.

SICUREZZA PUBBLICA, INTELLIGENZA ARTIFICIALE E TUTELA DEI MIGRANTI

di Salvatore Amato*

SOMMARIO: 1. Brevi cenni sulla definizione di ordine e sicurezza pubblica. – 2. L'insicurezza pubblica legata al fenomeno migratorio. – 3. L'intelligenza artificiale quale strumento per garantire sicurezza e ordine. – 4. Il Regolamento (UE) 2024/1689 (*AI Act*) e la *governance* digitale delle frontiere. – 4.1. L'impatto dell'*AI Act* sul quadro europeo di tutela dei dati e l'interoperabilità dei sistemi informativi europei. – 4.2. La sicurezza nazionale quale limite alle garanzie e i carenti strumenti di tutela. – 5. IA, sicurezza pubblica e immigrazione. – 6. Conclusioni.

1. Brevi cenni sulla definizione di ordine e sicurezza pubblica

La sicurezza pubblica costituisce compito primario dello Stato. Un compito al quale nessuna tipologia di Stato (considerato alla luce di una declinazione in senso ampio, come complesso dei pubblici poteri) potrebbe abdicare, pena la rinuncia alla continuità della sua esistenza¹.

La nozione tradizionale di «sicurezza»², *stricto sensu* intesa, che può qualificarsi come tutela dell'incolumità fisica degli individui e dell'ordine delle istituzioni, convive oggi con una

* Dottore di Ricerca in Scienze delle pubbliche amministrazioni, Università degli Studi di Messina.

1. S. Raimondi, *La sicurezza pubblica*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 1.

2. Volendo comprendere il significato assiologico, tradizionalmente, si distingue tra una sicurezza in senso soggettivo, come stato d'animo di un soggetto, privo di inquietudini o preoccupazioni, e una sicurezza in senso oggettivo, come garanzia dell'ordinato vivere civile nell'ambito di una determinata comunità; tra una sicurezza interna, con riferimento alla tutela nei confronti di pericoli o aggressioni provenienti dall'interno della comunità, e una sicurezza esterna, connessa alla difesa nei confronti di pericoli o minacce provenienti da soggetti non appartenenti a una data comunità; tra una sicurezza individuale, quale tutela dei diritti fondamentali della persona, e una sicurezza collettiva, legata al benessere di una comunità; da ultimo, suole distinguersi tra sicurezza materiale, in relazione alla tutela rispetto ad aggressioni o minacce a specifici beni giuridici tutelati dall'ordinamento, e sicurezza ideale, intesa quale garanzia dell'insieme dei principi e dei valori fondanti di un determinato ordinamento giuridico. La sicurezza può evidenziare una natura negativa, relativamente all'obbligo di astensione dei pubblici poteri da limitazioni illegittime della sfera personale dell'individuo e delle sue libertà, nonché positiva, legata all'emersione di un generale obbligo di protezione da parte dello Stato rispetto a possibili minacce o lesioni alla medesima sfera, provenienti da attori pubblici o privati. Date le diverse declinazioni concettuali, è stato evidenziato che il costituzionalismo liberale pone l'accento proprio sulla tutela dei diritti inviolabili dei singoli individui, che il pubblico potere deve garantire e di fronte ai quali la macchina dello Stato sembra doversi arrestare. Sulle diverse declinazioni, T.F. Giupponi, *Sicurezza e potere* (Voce), in *Enciclopedia del diritto* – I Tematici V – 2023, pp. 1149-1150. Sul dibattito in ordine alla nozione di ordine pubblico inteso in senso materiale come uno stato di fatto e la nozione di ordine pubblico inteso in senso ideale, L. Paladin, *Ordine pubblico*, in *Novissimo Digesto italiano*, XII, 1965, p. 130 ss. che allarga la nozione di ordine pubblico materiale e parla di «ordine pubblico normativo, spettante allo Stato-ordinamento, quale sistema coerente ed unitario di valori e di principi»; G. Corso, *Ordine pubblico*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, X, 1995, p. 437 ss., laddove ritiene che l'unica accezione di ordine pubblico costituzionalmente compatibile con l'assetto democratico dello Stato di diritto sarebbe quella limitata alla sua essenza materiale, connessa alla garanzia della sicurezza e dell'incolumità fisica dei cittadini. Sulla concezione di ordine pubblico inteso in senso materiale, in particolare, C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 11 ss.; C. Lavagna, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 1967, p. 12 ss. Per un'analisi del concetto di sicurezza e ordine pubblico ideale, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975, p. 331 ss.; G. Zanobini, *Ordine pubblico*, in *Enciclopedia italiana*, XXV, Roma-Milano, 1935. P. Virga, *La potestà di polizia*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 21, secondo cui l'ordine pubblico ideale, può essere definito come «complesso di principi etici e

concezione estesa di sicurezza, che si pone come garanzia costituzionale del pieno sviluppo della persona umana e della sua dignità. Ciò significa che la sicurezza non può più essere concepita soltanto come interesse collettivo alla prevenzione di condotte lesive o all'ordine pubblico³, ma deve essere interpretata anche come requisito di effettività dei diritti fondamentali⁴: essa implica l'adozione di strumenti normativi e di politiche pubbliche idonee

sociali che stanno a base dell'assetto del vivere civile in un determinato momento storico»; V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p. 71, secondo cui l'ordine pubblico è il «sistema di valori e principi inderogabili»; A. Pace, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, vol. XXXIII, n. 1-2.1963, p. 113 per cui l'ordine pubblico rappresenta il «rispetto di alcuni e determinati principi politici che l'ordinamento ritiene indispensabili per la sua sopravvivenza».

3. Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale in ordine al concetto di ordine e sicurezza pubblica, Corte cost., nn. 285/2019, 277/2019, 116/2019, 148/2018, 208/2018, 108/2017, 118/2013, 35/2011, 300/2011, 274/2010, 129/2009, 290/2001, 115/1995, 146/1988, 170/1984, 18/1982, 210/1976, 183/1973, 199/1972, ord. 32/1972, ord. 31/1972, 30/1972, 168/1971, 19/1962, 2/1956. In tema, F. Paolozzi, *La giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4.2011, p. 887 ss. Sulla coincidenza tra sicurezza e ordine pubblico, G. Corso, *Ordine Pubblico (dir. pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, 1980, p. 1079. Per una recente analisi del concetto di ordine pubblico e sicurezza intesi come «endiadi», O. Caramaschi, *Dall'ordine pubblico alla sicurezza: una prospettiva di teoria costituzionale*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 1.2023, p. 83 ss. L'A. afferma che, di base, «l'ordine pubblico è stato equiparato all'«ordine pubblico costituzionale», nozione quest'ultima con la quale si è inteso far riferimento ai principi desumibili dalla Costituzione, vale a dire un concetto di ordine pubblico, inteso in «senso costituzionalistico», il quale indica quel sistema di valori e principi inderogabili, che informano storicamente l'ordinamento generale della comunità statale. Si avrebbe così una rilettura dell'ordine pubblico che lo farebbe coincidere con i limiti e i confini dell'ordinamento costituzionale, o detto in altri termini con la salvaguardia dell'ordine costituzionale attraverso la salvaguardia degli equilibri istituzionali e costituzionali dell'ordinamento democratico, attribuendo in tal senso all'ordine pubblico la funzione di limite all'esercizio dei diritti costituzionali, nonché quella di protezione degli assetti istituzionali [...] l'ordine pubblico costituzionale, interessando l'interpretazione delle singole norme della Costituzione, non costituisce un limite ai diritti e alle situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente garantite; esso dovrebbe pertanto essere tenuto ben distinto dall'ordine pubblico inteso in senso stretto (vale a dire come ordine pubblico di polizia) il quale invece è considerato un limite alle situazioni giuridiche tra cui, per eccellenza, i diritti di libertà». In tema, G. Trombetta, *Ordine Pubblico e Sicurezza nell'ordinamento italiano*, ivi, n. 2.2020, p. 45 ss.

4. In tema di diritti fondamentali e tutela dei soggetti migranti 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.; Id., *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.; Id., *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivistaaic.it*, n. 2.2011, p. 1 ss.; M. Savino, *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, Giuffrè, 2012; Id., *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 questa *Rivista*, n. 3.2013, p. 37 ss.; F. Martinez, *Legal protection of migrants in Italy*, in *Migration social entrepreneurship and social inclusion*, a cura di H. Gülerce, E. Girasella, M. Skoufi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 119 ss.; Id., *La tutela procedimentale e giurisdizionale del migrante in Italia*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani (OIDU)*, Gli Speciali, marzo 2020, p. 232 ss.; Id., *Migranti, procedimento amministrativo e garanzie di partecipazione*, in *Ivi*, Speciale, n. 3.2023, p. 211 ss.; M. Consito, *I procedimenti amministrativi sul riconoscimento allo straniero degli status di protezione internazionale*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2.2017, p. 393 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, il Mulino, 2022; E. Longo, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in questa *Rivista*, n. 2.2022, p. 205 ss.; F.L. Gatta, *Meccanismi speciali di monitoraggio e tutela dei diritti umani nei settori della migrazione e*

a rimuovere gli ostacoli materiali e strutturali che impediscono il «pieno sviluppo della persona umana», così come sancito dall'art. 3 Cost., e garantendo, di conseguenza, la sua effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale⁵.

Il significato del concetto di sicurezza può declinarsi su due registri distinti ma interconnessi: da un lato, può ricavarsi un'accezione di sicurezza quale «diritto»⁶ o come «sicurezza dei diritti», ossia come interesse individuale primario che lo Stato è tenuto a garantire attraverso misure positive; dall'altro lato, la sicurezza può qualificarsi come criterio di bilanciamento fra contrapposti beni di rilievo costituzionale, legittimando restrizioni ove espressamente previste dalla stessa Costituzione (es. con riferimento alla libertà di circolazione) e, comunque, esclusivamente laddove vengano rispettati i canoni imposti dal principio di proporzionalità, di ragionevolezza e di tutela della dignità umana⁷.

A questo punto, occorre comprendere se la sicurezza può assurgere a vera libertà fondamentale, a vero e proprio diritto esercitabile dai cittadini come una pretesa giuridica all'autorità pubblica.

Le prime coordinate sistematiche che emergono dalla riflessione sulla nozione di sicurezza consentono di affermare che la sicurezza, in primo luogo, si configura certamente come bene di rilievo costituzionale, oggetto di protezione da parte dell'ordinamento; che la stessa, in secondo luogo, rappresenta un limite all'esercizio di determinati diritti fondamentali, nei casi e nei modi stabiliti dalla Costituzione⁸; che costituisce, infine, un

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.; Id., *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.

5. A. Apostoli, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3.2019, p. 1 ss.

6. In senso critico circa l'esistenza di un diritto alla sicurezza, T.F. Giupponi, *Sicurezza e potere*, op. cit., p. 1165, afferma che «non sembra potersi condividere l'opinione di quella parte della dottrina che, pur problematicamente, ritiene configurabile l'esistenza di un vero e proprio "diritto alla sicurezza", quale situazione giuridica soggettiva in capo ai singoli individui. Infatti, anche in base alla lettura dei dati storici e normativi sopra riportati, le diverse dimensioni costituzionali della sicurezza che si sono indicate rappresentano tutte un complesso bene di rilievo costituzionale, che mira alla tutela della persona nelle sue relazioni sociali, e quindi anche delle specifiche fattispecie di libertà espressamente codificate dalla nostra Carta fondamentale. Che, poi, rispetto a tale complessa dimensione costituzionale della sicurezza si manifesti, dal punto di vista soggettivo, un'aspettativa di (o un'aspirazione alla) sicurezza da parte di singoli individui, in nulla incide nella definizione dello statuto costituzionale della sicurezza [...] o la sicurezza, letta in termini di autonoma situazione giuridica soggettiva, non indica nulla di preciso, rinviando all'esercizio e alla tutela delle specifiche libertà costituzionalmente previste; oppure, sul piano strettamente oggettivo e materiale, è un complesso bene di rilievo costituzionale che attiene alla garanzia dell'ordinata e pacifica convivenza dei cittadini, alla tutela della loro incolumità psico-fisica e garanzia dei loro diritti rispetto a possibili lesioni».

7. V. Antonelli, *Il diritto amministrativo a servizio della sicurezza pubblica*, in *Diritto penale e processo*, n. 11.2019, p. 1503 ss.

8. B. Tonoletti, *Ordine e Sicurezza Pubblica (voce)*, in *Enciclopedia del diritto - I Tematici*, III - 2022, p. 791, secondo cui «i diritti individuali, per quanto possano essere configurati come assoluti anche dalla stessa Costituzione, trovano sempre un limite nell'esigenza che "l'attività di un individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento dei fini degli altri". Le funzioni amministrative in materia di ordine e sicurezza pubblica trovano, quindi, il loro fondamento nel "concetto di limite" che "è insito nel concetto del diritto"». In tema, G. Corso, *Ordine Pubblico*, op. cit., p. 1062, in cui afferma «che l'ordine pubblico (quale che sia la sua intensità) delimita le sole libertà alle quali sia pure con endiadi è riferito, viene desunto non solo dalla lettera delle singole disposizioni, ma anche dal meccanismo della riserva rinforzata» che accompagna le libertà fondamentali.

compito precipuo dei pubblici poteri, con particolare riguardo all'apparato statale e alle sue funzioni di garanzia⁹.

Sotto il primo profilo, la sicurezza – in particolare, la sicurezza pubblica e l'incolumità collettiva – può essere qualificata come bene costituzionalmente tutelato, il cui riconoscimento discende sia dal riferimento (espreso o implicito) contenuto in talune disposizioni (artt. 13, 16, 17, 41 Cost.), le quali pongono limiti per esigenze di ordine e sicurezza pubblica, sia dalla connessione con il principio personalista dell'art. 2 Cost. e con il canone di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 Cost. La sicurezza, dunque, non è un mero interesse collettivo contingente, bensì un valore giuridico che si radica nella garanzia dell'effettività dei diritti fondamentali¹⁰.

Quanto al secondo profilo, la sicurezza pubblica può operare come limite a talune libertà costituzionali – libertà di circolazione, di riunione, di iniziativa economica – ma solo entro i confini tracciati dal principio di proporzionalità e ragionevolezza. In altri termini, la sicurezza non opera come valore assoluto idoneo a prevalere sulle libertà fondamentali, ma come criterio di bilanciamento interno all'ordinamento, che consente solo limitazioni proporzionate e funzionali alla composizione di interessi costituzionalmente rilevanti e in conflitto. Tale lettura sottolinea come il riferimento alla sicurezza nel testo costituzionale e nei testi legislativi non possa tradursi in un automatismo restrittivo, ma richieda piuttosto un'interpretazione conforme ai valori della dignità e della tutela dei diritti inviolabili.

Infine, la sicurezza quale compito dei pubblici poteri può declinarsi in una duplice dimensione. Non si esaurisce in un intervento *ex post*, essenzialmente repressivo, volto a neutralizzare condotte lesive già attuate; essa, in effetti, può declinarsi anche in senso positivo, come dovere dello Stato di adottare misure *ex ante* in grado di creare le condizioni per la piena espressione della persona e della sua dignità nel contesto sociale. In tal modo, la sicurezza non si riduce a mera protezione da interferenze esterne, ma si estende alla sicurezza di poter godere concretamente dei diritti, in particolare dei diritti sociali e delle condizioni materiali¹¹ per il loro esercizio effettivo. Dunque, dalla sicurezza intesa come difesa individuale si giunge alla sicurezza intesa come garanzia collettiva e relazionale, cioè

9. T.F. Giupponi, *Sicurezza e potere*, op. cit., p. 1155; Id., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Libreria Bonomo, 2010, p. 7 ss.; Id., *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, a cura di S. Vida, Bologna, Bononia University Press, 2009, p. 275 ss. In tema, N. Zanon, *Un diritto fondamentale alla sicurezza?*, in *Diritto penale e processo*, n. 11.2019, p. 1555 ss.; G. De Vergottini, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, n. 4.2019, p. 67 ss.; N. Gallo, T.F. Giupponi (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, FrancoAngeli, 2014; A. Pace, *Libertà e sicurezza cinquant'anni dopo*, in *Diritto e Società*, n. 2.2013, p. 177 ss.

10. A. Cerri, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXII, 1990; Id., *Libertà. Libertà personale - Dir. Cost.*, in *Enciclopedia giuridica*, XIX, Roma, 1991; Id., *Libertà. Libertà personale - Dir. Cost. Postilla di aggiornamento*, in *Enciclopedia giuridica*, XIX, Roma, 2007; Id., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 457 ss.; A. Groppali, *Sul concetto di ordine pubblico*, in AA. VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, *Filosofia e teoria generale del diritto. Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1940, p. 73 ss.; A. Levi, *Ordine giuridico e ordine pubblico*, in Id., *Scritti minori di filosofia del diritto*, Padova, Cedam, 1957, p. 255 ss.; M.C. Amorosi, *L'ordine pubblico tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023; Id., *L'ordine pubblico e le tutele costituzionali*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3.2020, p. 1 ss.; A. Ciervo, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023; O. Caramaschi, *Dall'ordine pubblico alla sicurezza: una prospettiva di teoria costituzionale*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 1.2023, p. 83 ss.

11. Sull'opportunità di preferire una declinazione materiale e non ideale del concetto di sicurezza e ordine pubblico, O. Caramaschi, *Dall'ordine pubblico alla sicurezza*, op. cit., p. 101.

come strumento di inclusione e di promozione della persona in quanto centro di imputazione di diritti e doveri¹².

In questa prospettiva, la sicurezza, collegata alla qualificazione di alcuni diritti come «inviolabili», rappresenta anzitutto uno strumento di tutela dei diritti stessi, senza tuttavia potersi qualificare di per sé come tale. Seguendo la tradizione liberale, il compito dello Stato è quello di assicurare la fruizione piena delle libertà individuali, proteggendole da indebite interferenze attraverso lo strumento della sicurezza pubblica. Ciò non toglie, ovviamente, che nella prospettiva costituzionale attuale questo compito di protezione si amplia fino a comprendere la promozione delle condizioni sociali ed economiche che rendono effettivo l'esercizio dei diritti dei singoli.

Dunque, se non è possibile parlare di diritto alla sicurezza è, tuttavia, possibile affermare che il valore della sicurezza¹³ diviene strumento per la garanzia di altri diritti e libertà costituzionalmente garantiti¹⁴.

Essa non è solo un bene costituzionalmente garantito e un limite a talune libertà, ma si configura, altresì, come criterio ordinante l'azione pubblica, imponendo ai pubblici poteri di perseguire, quale obiettivo, sia la protezione da pericoli e minacce (dimensione difensiva), sia la creazione delle condizioni per la realizzazione piena della persona (dimensione promozionale). Tale visione, colloca la sicurezza al crocevia tra libertà individuali e responsabilità collettive, facendo emergere la sua natura di valore relazionale e dinamico¹⁵, strettamente connesso alla dignità umana e all'effettività del progetto costituzionale.

In conclusione, sebbene non possa qualificarsi come diritto o libertà *stricto sensu* intesa, il valore della sicurezza pubblica, rappresenta un criterio relazionale e di bilanciamento tra diritti e libertà confliggenti¹⁶, in grado di orientare non solo il legislatore, ma anche il giudice

12. *Ivi*, p. 122. L'A. afferma che «Siamo quindi di fronte non già ad un diritto individuale alla sicurezza, quanto ad una concezione di sicurezza come presupposto e garanzia con riguardo agli altri diritti, specialmente quelli riferibili alla libertà personale».

13. T.F. Giupponi, *Sicurezza e potere*, op. cit., p. 1167, secondo cui «la sicurezza, dunque, non rappresenta tanto il contenuto di un'autonoma e determinata situazione giuridica soggettiva, ma appare piuttosto come un valore fondamentale accolto dal nostro ordinamento costituzionale. Non ogni valore costituzionale, infatti, è di per sé, quasi automaticamente, riconducibile ad uno specifico diritto di libertà. Anzi, come noto, proprio la natura polisemica che contraddistingue i valori costituzionali, quali sintesi di una pluralità di interessi richiama la possibilità che tali interessi siano individuati non solo in determinati diritti fondamentali, ma anche in beni di natura collettiva». L'A. continua affermando (p. 1169) «Calata all'interno del tessuto costituzionale, la sicurezza deve quindi essere declinata non quale impalpabile a priori logico, del tutto indecifrabile agli occhi della scienza giuridica; né come mera parte dell'ordinamento generale, in quanto da esso disciplinata, richiamata o presupposta (in una prospettiva semplicemente formalistica e avalutativa); bensì come specifico valore costituzionale, sintesi di una pluralità di diversi interessi, nell'ambito di un ventaglio ben preciso di opzioni fondamentali codificate nella Carta fondamentale».

14. *Ivi*, p. 1165. Secondo l'A. è impossibile individuare un diritto alla sicurezza sganciato dalla tutela di altri diritti costituzionalmente previsti.

15. G. Corso, *Ordine Pubblico*, op. cit., p. 1071, secondo cui l'ordine pubblico si frappone tra due contrapposti interessi meritevoli di tutela ma che, in quanto in conflitto, necessitano di un elemento in grado di potenziare un interesse al fine di dirimere il conflitto. L'A., riporta un'interpretazione della Corte cost. che «fa dipendere l'operatività del limite [dell'ordine pubblico] ad una libertà costituzionale dalla presenza di un interesse antagonistico, egualmente meritevole di tutela».

16. T.F. Giupponi, *Sicurezza e potere*, op. cit., p. 1170. L'A. afferma che «le esigenze primarie della sicurezza possono rappresentare un limite all'esercizio di specifiche libertà, in primis laddove espressamente richiamate in Costituzione, ma, più in generale, anche alla luce di un complessivo bilanciamento effettuato, caso per caso, dal Giudice delle leggi in caso di contrasto tra sicurezza e altri diritti fondamentali. In ogni caso, mai tali esigenze potranno incidere in via definitiva sulla dignità della persona (anche in relazione al nucleo essenziale dei suoi diritti), o sulla generale tutela giurisdizionale dei diritti, veri e propri principi supremi dell'ordinamento la cui esistenza rappresenta un dato ineliminabile».

e l'amministrazione¹⁷. Ciò impone di interrogarsi su come tale criterio venga concretamente declinato nell'azione amministrativa, e, in particolare, su quale sia il rapporto tra sicurezza pubblica e fenomeno migratorio in un contesto segnato dal crescente impiego di strumenti di intelligenza artificiale. Si rende pertanto necessario verificare se e in che misura l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale orientati alla tutela della sicurezza rispetti la funzione costituzionale sino ad ora evidenziata, in un quadro nel quale il fenomeno migratorio viene qualificato in termini di «rischio» e di «pericolo».

2. L'insicurezza pubblica legata al fenomeno migratorio

Con riguardo alla figura dello straniero, la questione della sicurezza ha conosciuto un ritorno a una drammatica attualità a partire dall'emergere del fenomeno del terrorismo internazionale, in particolare, dopo gli attentati del 2001. Le “grandi questioni” legate al tema dell'immigrazione avrebbero generato una diffusa percezione di insicurezza nei confronti del “fenomeno migratorio”, a cui corrisponderebbe una ricerca di sicurezza da parte dei cittadini¹⁸.

Numerosi ordinamenti hanno adottato misure caratterizzate dall'intenzione di fronteggiare la “minaccia”¹⁹ e, dunque, volte alla tutela della sicurezza collettiva, generando un processo di “securitizzazione” del diritto, nel quale la protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale tende a prevalere sulle garanzie tradizionali delle libertà individuali, anticipando il pericolo talvolta con modalità sproporzionate²⁰. Ciò ha determinato un progressivo spostamento dell'equilibrio tra esigenze collettive e diritti inviolabili a favore delle prime, con una propensione al consolidamento di un modello normativo in cui l'eccezione diviene regola.

Proprio il fenomeno migratorio ha progressivamente assunto una connotazione securitaria²¹, 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

17. B. Tonoletti, *Ordine e Sicurezza Pubblica*, op. cit., p. 791, dove la funzione amministrativa legata all'ordine e alla sicurezza pubblica viene qualificata come costituzionalmente necessaria. Secondo l'A. «tali funzioni possono considerarsi costituzionalmente necessarie, nella misura in cui appaiano preordinate ad assicurare la “ordinata convivenza civile”, attraverso le attività rivolte a tutelare la “tranquillità pubblica” e la “prevenzione dei reati”».

18. In tema, G. De Vergottini, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in AA. VV., *Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee, Atti del XVIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Bari 17-18 ottobre 2003*, Padova, Cedam, 2007, p. 56 ss.

19. Oltre a Italia e Spagna, su cui si tornerà, è possibile menzionare la Grecia, che ha adottato il cd. *Closed Controlled Access Centre (CCAC)*. Per un'analisi delle strutture e delle relative criticità, ASGI, *Asilo in Grecia: una chiusura annunciata. Report di approfondimento del sopralluogo giuridico in Grecia (2022)*, consultabile al sito inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2023/02/Report-Grecia-2022-Asilo-in-Grecia-una-chiusura-annunciata.pdf.

20. CGUE, Quinta Sezione, 27 febbraio 2025, K.A.M. contro Repubblica di Cipro (C-454/23), che, con riferimento al rapporto tra riconoscimento dello status di rifugiato e pericolo per la sicurezza dello Stato membro, tracciando le differenze tra la lett. a) e la lett. b) dell'art. 14, par. 4, della direttiva 2011/95/UE afferma che «la prima di tali disposizioni può coprire non solo un pericolo reale e attuale, ma anche un pericolo potenziale» (p. 52).

21. In tema, G. Campesi, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, Derive Approdi, 2015. Sul punto anche G. Cuesta Noguerales, *La genealogia de la politica exterior europea de migraciones. La securitizacion y el regimen global migratorio*, in *Gobernanza multinivel de los movimientos migratorios. Retos y perspectivas desde el derecho*, a cura di G. Esteban De La Rosa, Madrid, Dykinson, 2023, p. 204 ss.

assimilazione della migrazione a una questione di ordine pubblico e sicurezza interna²², producendo ricadute significative sia nella gestione operativa dei flussi migratori sia nel riconoscimento e nell'attuazione effettiva dei diritti delle persone migranti²³.

La pubblica sicurezza, tradizionalmente, rappresenta un ambito in cui l'esercizio di funzioni amministrative è caratterizzato da un ampio margine di discrezionalità²⁴, diretto a

22. 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.; Id., *Sicurezza e difesa nel sindacato del giudice amministrativo*, in *P. A. Persona e Amministrazione*, n. 2.2023, p. 477 ss.; Id., *La sicurezza cibernetica come funzione pubblica*, in *La Sicurezza nel Cyberspazio*, a cura di R. Ursi, Milano, FrancoAngeli, 2023, p. 7 ss.

23. In tema di riconoscimento della cittadinanza italiana, Tar 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 PA, del potere discrezionale di valutare l'esistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica che ostino a detto acquisto» (e in senso conforme, Cons. St., 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».

24. Esempio dell'ampio margine di discrezionalità della PA nell'ambito della sicurezza e dell'ordine pubblico può ricavarsi dalla disciplina del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18.06.1931, n. 773). In particolare, ai sensi dell'art. 39 TULPS, il prefetto ha facoltà di vietare la detenzione delle armi, munizioni e materie esplodenti. L'art. 39 del TULPS, tuttavia, non specifica le ragioni per le quali il Prefetto può adottare il provvedimento di divieto di talché, per rinvenirle, è necessaria un'analisi complessiva e sistematica dell'intero apparato normativo. I parametri di riferimento diventano, quindi, gli articoli 11 e 43 TULPS. L'art. 11 elenca tutta una serie di ipotesi in cui le autorizzazioni in tema di armi devono o possono essere negate. Tra le prime si annoverano le condanne a pena detentive superiori a tre anni per delitto non colposo e la dichiarazione di delinquente abituale, professionale o per tendenza. Tra le seconde troviamo le condanne per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti caratterizzati da violenza contro le persone (es. lesioni, rapina, estorsione, sequestro di persona). A queste specifiche ipotesi – distanti da apprezzamenti di merito – se ne aggiungono altre che invece consentono, e al contempo abbisognano, di un giudizio discrezionale da parte dell'Amministrazione. Infatti, il terzo comma dell'art. 11 TULPS stabilisce che «le autorizzazioni devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni alle quali sono subordinate, e possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego della autorizzazione». Il terzo comma evidenzia l'ampio potere in capo alle Autorità di Pubblica Sicurezza nell'adozione degli atti di rilascio e di revoca in materia di armi. Stesso dicasi per l'art. 43 TULPS che completa l'art. 11, prevedendo le ulteriori circostanze in cui non può essere concessa la licenza di portare armi, con l'aggiunta di altre condanne ostative (es. resistenza o violenza a pubblico ufficiale). Interessante, anche in questo articolo, è il comma di chiusura laddove introduce il pericolo di abuso delle armi e il concetto di inaffidabilità, concetto nettamente discrezionale. La letteratura in tema di discrezionalità amministrativa è, ovviamente, vastissima. Sia consentito, in questa sede, richiamare, M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939, p. 22 ss.; A. Piras, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964; L. Benvenuti, *La discrezionalità amministrativa*, Padova, CEDAM, 1986; G. Azzariti, *Dalla discrezionalità al potere*, Padova, CEDAM, 1989; Id. *Discrezionalità, merito e regole non giuridiche nel pensiero di Costantino Mortati e la polemica con Massimo Severo Giannini*, in *Politica del Diritto*, 1989, p. 347 ss.; A. Sandulli, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, CEDAM, 1998; A. Azzena, *Potere amministrativo e discrezionalità*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Bologna, Monduzzi Editore, II, 1993; R. Alessi, *Sul concetto di attività discrezionale della Pubblica Amministrazione*, in *Foro amministrativo*, XI, n. 4.1935, p. 62 ss.; A. Angiuli, *Studi sulla discrezionalità amministrativa nel quando*, Bari, Cacucci, 1988; M. Asprone, M. Marasca, A. Ruscito, *La discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2009; C. Mortati, *Potere discrezionale*, in *Nuovo Digesto Italiano*, n. 10.1939, p. 76 ss.; G. Bottino, *Equità e discrezionalità*

contemperare esigenze di prevenzione e repressione di situazioni potenzialmente lesive dell'ordinamento giuridico, nonché volte alla tutela della pacifica convivenza sociale²⁵.

L'associazione del fenomeno migratorio a categorie come pericolo, minaccia e crimine, contribuisce a costruire una rappresentazione del fenomeno migratorio fortemente parziale, stigmatizzante, riduttiva e, spesso, distorsiva²⁶, come testimoniato anche dalla disciplina che negli anni lo ha regolato²⁷. Difatti, sin dalle prime regolamentazioni organiche, la materia

amministrativa, Milano, Giuffrè, 2004; V. Cerulli Irelli, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4.1984, p. 463 ss.; D. De Pretis, *I vari usi della nozione di discrezionalità tecnica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, p. 331 ss.; F. Merusi, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; A. Police, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1997; G. Tropea, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1.2016, p. 107 ss.; G. Poli, L. Ferrara, *La discrezionalità amministrativa e l'autonomia privata davanti alla legge*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2.2018, p. 253 ss.; C. Cudia, *Discrezionalità amministrativa e sistema di tutela*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 2.2018, p. 493 ss.; A. Moliterni, *Discrezionalità amministrativa e separazione dei poteri*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1.2023, p. 393 ss.; F. Petrocchi, *Discrezionalità dell'atto e riparto di giurisdizione*, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 1.2021, p. 1 ss. Sul principio di proporzionalità come limite alla discrezionalità amministrativa, D.U. Galetta, *Discrezionalità amministrativa e principio di proporzionalità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1.1994, p. 142 ss.; Id. *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 11 ss.; M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 682 ss., il quale definisce il principio di proporzionalità come «limite interno della discrezionalità amministrativa»; E. Caratelli, *Il principio di proporzionalità quale derivato tecnico del principio di legalità*, in *Consiglio di Stato*, 2003, p. 2481, in cui l'A. afferma che la norma giuridica che attribuisce determinati poteri all'Amministrazione apporta dei criteri specifici di misurabilità degli stessi consistenti nei presupposti di fatto, nel contenuto e nell'estensione degli stessi e nel fine cui deve tendere l'azione amministrativa attribuita; G. Scaccia, *Il principio di proporzionalità*, in *Ordinamento Europeo. L'esercizio delle competenze*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2006, p. 229 ss. S. Villamena, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008. Per un'analisi del principio di proporzionalità nel contesto europeo, D.U. Galetta, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6.2019, p. 903 ss.; F. Nicotra, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza*, in *federalismi.it*, n. 12.2017, p. 2 ss.; M. D'alberti, *Peripezie della proporzionalità*, in *Rivista italiana per le Scienze Giuridiche*, numero speciale, 2014, p. 279 ss.

25. G. Landi, *Pubblica sicurezza* [XXXVIII, 1988], in *Enciclopedia del diritto*. In tema, P. Vipiana, *Introduzione al diritto della sicurezza pubblica*, Torino, Giappichelli, 2024; A. Sterpa, *La libertà dalla paura. Una rilettura costituzionale della sicurezza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; A. Pace, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1.2015, p. 4 ss.; G. Caia, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2003, p. 281 ss.

26. 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 Garcia 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*, VI, n. 2.2020, p. 4 ss.

27. Per un'analisi ad ampio respiro del fenomeno dell'immigrazione in Italia e delle numerose modifiche della disciplina, L. Chiara, G. Moschella, *Italia Paese d'Immigrazione. Storia e Legislazione*, Aracne, Roma, 2020; G. Moschella, L. Buscema (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Collana «Diritto dell'Immigrazione», Aracne, Roma 2016; F. Manganaro, *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, in *federalismi.it*, n. 21.2019; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007, p. 7 ss.; M. Giovannetti, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in questa Rivista, n. 1.2019; Id. *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Ius Migrandi*, a cura di M. Giovannetti, N. Zorzella, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 821 ss.; P. Bonetti, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, ivi, p. 802; C. Panzera, *Il diritto di asilo. Profili costituzionali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 239 ss.; C. Siccardi, *I diritti costituzionali*

dell'immigrazione è stata attraversata da una forte tensione securitaria: la disciplina iniziale (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 – regio decreto 18.06.1931 n. 773) conteneva poche disposizioni sullo straniero e rifletteva una concezione dell'«estraneo» come fattore di possibile rischio sociale²⁸, lasciando spazio a interventi amministrativi frammentari e di emergenza. Con l'emergere dei flussi regolari e irregolari degli anni 60 e 70, la questione migratoria assume rilevanza politica, sollecitando l'intervento dello Stato non più solo sul piano del lavoro ma anche su quello del controllo dell'ordine pubblico. Negli anni 80 e 90, inoltre, il legislatore ha tentato di fornire risposte, sia con riferimento alla dimensione economica che in ordine agli aspetti di controllo: la l. n. 39/1990 (c.d. Legge Martelli) inaugura la programmazione quantitativa dei flussi e un «doppio binario» tra misure per l'integrazione dei regolari e strumenti penali/amministrativi contro l'ingresso irregolare e gli stranieri socialmente pericolosi²⁹. La Corte costituzionale, nel frattempo, riconosceva la necessità di un riordino sistematico della materia, sollecitando norme organiche che bilanciassero libertà fondamentali ed esigenze di controllo³⁰. Inoltre, nel 1995, veniva adottato il decreto-legge 18.11.1995, n. 489 (c.d. decreto Dini), mai convertito in legge, il quale introduceva una novità assoluta nel sistema giuridico nazionale, segnando un momento di profonda trasformazione della nozione di libertà personale. Con tale provvedimento, la privazione della libertà veniva prevista non più solo come misura afferente al diritto penale, bensì anche come strumento amministrativo collegato alla disciplina dell'immigrazione. Si assisteva così a una ibridazione tra categorie tradizionalmente distinte, in cui strumenti tipici del sistema cautelare penale venivano utilizzati a fini di controllo amministrativo degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale. Il decreto Dini disponeva che i destinatari di un provvedimento di espulsione potessero essere sottoposti alla misura dell'obbligo di dimora, ai sensi dell'art. 283 del codice di procedura penale, e collocati in apposite strutture individuate dal Ministero dell'interno. Tale trattenimento forzoso, seppur formalmente inquadrato come misura cautelare, era finalizzato non alla tutela del processo penale, ma all'esecuzione dell'espulsione, e veniva limitato a un periodo massimo di trenta giorni.

L'innovazione introdotta dal decreto consisteva, dunque, nell'assunzione del trattenimento amministrativo quale strumento di gestione dell'irregolarità migratoria, anticipando un modello successivamente formalizzato e ampliato con il d.lgs. 286/1998. Sebbene il decreto Dini non abbia superato la fase di conversione parlamentare, la sua adozione ha segnato l'avvio di una “nuova” stagione, in cui la limitazione della libertà personale dello straniero, pur in assenza di responsabilità penale, viene progressivamente normalizzata attraverso l'utilizzo di misure di coercizione amministrativa, spesso, al di fuori di un chiaro quadro di garanzie.

dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, p. 307 ss., e con riferimento al periodo pandemico, Id, *Migrazioni e accoglienza ai tempi della pandemia*, in *Il sistema di accoglienza. Quadro normativo e buone prassi delle realtà lombarde e milanesi*, a cura di M. D'Amico, C. Siccardi, Torino, Giappichelli, 2021.

28. Lo straniero, di per sé, veniva qualificato come un nemico. In tema M. Pastore, N. Zorzella, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in *Ius Migrandi*, op. cit.; F. Miraglia, G. Naletto, 1989-2019: *30 anni di antirazzismo in Italia*, ivi, p. 186.

29. S. Paoli, *La legge Martelli su immigrazione e asilo politico: una scelta europea*, in *Storia e politica. Annali della Fondazione Ugo La Malfa*, XXIX, 2014, p. 311 ss.

30. Agli inizi del 1977, con sentenza n. 46/1977, la Corte cost. esplicita la necessità di un intervento sistematico, affermando che «la materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore, che tenga conto della esigenza di consacrare in compiute ed organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia».

Oltre a ciò, con la l. n. 563 del 29.12.1995 di «conversione in legge del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia» (c.d. legge Puglia), veniva autorizzato l'uso dell'esercito sulla frontiera marittima pugliese con l'obiettivo di contrastare l'immigrazione clandestina. La stessa legge autorizzava altresì l'apertura e il finanziamento nel triennio 1995-97 di Centri temporanei collocati in prossimità delle coste pugliesi dove trattenere coloro che risultavano non essere identificabili³¹. Nascono, dunque, in questo periodo, quelle strutture tendenti al trattenimento e indefinite sul piano giuridico che, negli anni seguenti, verranno estese all'intero territorio nazionale, attraverso la legge Turco-Napolitano (i cc.dd. Centri di permanenza temporanea e assistenza – CPTA), trovando reale spazio di applicazione nell'ordinamento, per la prima volta, la misura della detenzione/trattenimento amministrativo.

La normalizzazione della logica della sicurezza nella normativa si realizza definitivamente con il d.lgs. n. 286/1998 con cui viene istituzionalizzato il trattenimento amministrativo per alcuni soggetti destinatari di provvedimenti di espulsione. Inoltre, vengono disciplinati strumenti mirati all'esecuzione dei rimpatri; il ricorso a misure amministrative di restrizione della libertà – anche in assenza di responsabilità penale – diviene, pertanto, una pratica percorsa dal legislatore come strumento di *governance* del fenomeno migratorio.

Successivamente, il quadro si è irrigidito ulteriormente attraverso l'introduzione della legge Bossi-Fini (l. n. 189/2002), che accentuava la precarizzazione della presenza regolare (permessi vincolati al contratto di lavoro) e ampliava gli strumenti di controllo e allontanamento; la stessa, tra l'altro, contribuiva a potenziare l'istituto del trattenimento amministrativo. L'intento della Bossi-Fini era di marcare un segnale preciso di rigidità e di chiusura rispetto alle politiche migratorie; segnale che è stato rinforzato negli anni seguenti sino a giungere alla creazione del binomio sicurezza pubblica-immigrazione, che fonda proprio l'impianto del sistema del c.d. «Pacchetto sicurezza»³². Il «Pacchetto sicurezza» (d.l. 92/2008 convertito nella l. n. 125/2008; l. n. 94/2009) ha introdotto nuove fattispecie penali (come il reato di ingresso e soggiorno illegale e specifiche aggravanti legate alla clandestinità) e ha ampliato i termini di trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione (da 60 fino a 180 giorni).

Neppure in tempi più recenti, il binomio sicurezza pubblica-immigrazione viene meno: il c.d. approccio *hotspot*³³, l'ulteriore potenziamento della misura del trattenimento

31. C. Giudici, C. Wihtol de Wenden, *I nuovi movimenti migratori. Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 150.

32. M. Ferrero, *Il «Pacchetto sicurezza»: dall'integrazione subalterna degli immigrati, alla loro criminalizzazione, in Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, a cura di P. Basso, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 423 ss.

33. In tema M. Benvenuti, *Gli Hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in questa Rivista, fasc. 2, 2018; S. Horii, *Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis*, in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 37, n. 2.2018, p. 204 ss.; F. Casolari, *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for International Responsibility*, in *The Italian Yearbook of International Law*, vol. 25, 2015, p. 109 ss.; S. Penasa, *L'approccio "hotspot" nella gestione delle migrazioni*, in *Il diritto in migrazione*, a cura di F. Cortese, G. Pelacani, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 397-398; Id., *L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in *Rivista AIC*, n. 2.2017, 1 ss.; E. Tsourdi, *Hotspots and EU Agencies: Towards an Integrated European Administration?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2017.

amministrativo³⁴ (in luogo delle misure alternative allo stesso), la recente volontà di esternalizzare il “problema” mediante i Centri in Albania³⁵, sono tutti esempi della declinazione del fenomeno migratorio in termini di pericolo da allontanare dall’ordinamento o, comunque, gestire attraverso lo spostamento al di fuori del territorio nazionale.

Il risultato storico-giuridico è, come detto, una progressiva «securitizzazione» delle politiche migratorie: strumenti amministrativi (trattenimento, Centri, respingimenti, espulsioni), misure penali (fattispecie di nuova formulazione, incremento delle ipotesi aggravanti), e la moltiplicazione di strutture di detenzione/accoglienza di natura emergenziale, rappresentano tutti strumenti utilizzati per governare i flussi in una logica di prevenzione di un potenziale rischio.

Questo sviluppo dimostra il cambio di rotta dell’ordinamento: passando dal paradigma della «sicurezza come garanzia dei diritti» (strumento a garanzia delle libertà fondamentali della persona) a quello della «sicurezza come conservazione/prevenzione», in cui i diritti di libertà vengono limitati in nome della tutela dell’ordine pubblico e della prevedibilità del rischio sociale. La dottrina più critica – che utilizza le categorie della «*crimmigration*»³⁶ e «*securitization*»³⁷ – interpreta questo passaggio alla luce della volontà di normalizzare tecniche di controllo volte a garantire un ordine e una sicurezza pubblica da soggetti stranieri qualificati prioritariamente alla stregua di fattori di pericolosità o vulnerabilità collettiva.

Ciò impone una riflessione critica sul bilanciamento tra tutela della sicurezza/ordine pubblico e garanzia dei diritti fondamentali della persona straniera, nonché sulla necessità di strumenti normativi e prassi amministrative in grado di scongiurare una normalizzazione di eccezioni³⁸.

Le considerazioni relative al fenomeno migratorio impongono, di conseguenza, una specifica attenzione in ordine al delicato bilanciamento tra la necessità dello Stato di presidiare l’ordine e la sicurezza pubblica (inclusi i controlli di frontiera e la tutela della pubblica incolumità) e il dovere di garantire ai migranti tutele effettive compatibili con la dignità umana e i diritti fondamentali (accesso alle procedure di asilo, tutela contro espulsioni arbitrarie, condizioni materiali dignitose nei Centri di accoglienza): bilanciamento che dovrà essere proporzionato, senza incidere indebitamente su diritti fondamentali privi

34. B. Gornati, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall’“evoluzione” dei CIE all’introduzione dei cd. “hotspot”*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fasc. 2, 2016, p. 471 ss.; M. Veglio, *La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia*, in *Questione Giustizia*, n. 3.2023, p. 127 ss.

35. M. Savino, F.V. Virzi, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell’extraterritorialità*, in *Adim Blog*, novembre 2023, p. 4. In tema, M. Savino, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, in *Adim Blog*, gennaio 2024; F. Biondi Dal Monte, *Il protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1.2025, p. 213 ss.; A. Spagnolo, *Sull’illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDIblog*, 9.11.2023; ASGI, *Accordo Italia-Albania, ASGI: incostituzionale non sottoporlo al Parlamento*, in *asgi.it*, 14.11.2023; E. Testi, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione giustizia*, 2023; L. Masera, *Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sistema Penale*, 28.12.2023.

36. Si rinvia, in tema, alla nota 28.

37. G. Cuesta Noguerales, *La genealogia de la politica exterior europea de migraciones. La securitization y el regimen global migratorio*, in *Gobernanza multinivel de los movimientos migratorios. Retos y perspectivas desde el derecho*, a cura di G. Esteban De La Rosa, Madrid, Dykinson, 2023, p. 204 ss. In tema anche C. Kaunert, I. Yakubov, *Securitization. Turning an approach into a framework for research on EU justice and home affairs*, in *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, a cura di F. Trauner, A. Ripoll Servent, Londra, Routledge, 2018, p. 30 ss.

38. G. Tropea, *La condizione amministrativa del rifugiato, nella segmentarietà della frontiera*, in *Nuove Autonomie*, n. 3.2021, p. 633 ss.

di adeguate garanzie processuali e materiali³⁹, abbandonandosi il sistema emergenziale che ne ha caratterizzato la disciplina.

La criticità più importante legata alla disciplina delle funzioni di pubblica sicurezza consiste nella circostanza per cui il loro esercizio richiede valutazioni prognostiche di pericolosità sociale⁴⁰, che possono facilmente scivolare verso un'arbitraria amministrazione del sospetto, con la conseguente necessità di delimitare la discrezionalità di cui gode l'autorità di pubblica sicurezza⁴¹. Questa declinazione della funzione amministrativa, in un contesto altamente "securitario" come quello delle migrazioni, può comportare delle disfunzioni impattanti negativamente sui soggetti migranti, soprattutto nel caso di utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale che possono essere caratterizzati dalla presenza di *bias*⁴².

Difatti, il fenomeno del c.d. razzismo algoritmico⁴³ – espressione coniata per descrivere l'emersione di discriminazioni sistemiche all'interno di decisioni automatizzate – documenta il rischio per cui le nuove tecnologie, anziché contribuire al superamento di pregiudizi umani, possano riprodurli in forme opache e automatizzate⁴⁴ (ma di questo si tratterà a breve).

Il giudizio prognostico dovrà dirigersi specificamente a valutare la pericolosità specifica del soggetto⁴⁵, finendo, in caso contrario, per fondare una misura di responsabilità collettiva⁴⁶ per fatti addebitabili ad esponenti di un gruppo caratterizzato da un dato colore della pelle o da una data nazionalità, solo in ragione di meri sentimenti di insicurezza nei confronti del fenomeno migratorio. Si assisterebbe ad una trasformazione del concetto di

39. M. Tuozzo, *I percorsi migratori e la pandemia. Come cambiano le emergenze*, in questa Rivista, n. 3.2020, p. 57 ss.

40. Per un'analisi del concetto di pericolosità, R. Ursi, *Il parametro della pericolosità e i poteri di polizia di sicurezza*, in *amministrativ@mente*, n. 3.2022, p. 1 ss.

41. B. Tonoletti, *Ordine e Sicurezza Pubblica*, op. cit., p. 793.

42. Gli algoritmi possono, infatti, operare sulla base di *bias* preesistenti, incorporati nei dati di addestramento o nelle istruzioni fornite dai programmatori (*bias indotti*), oppure possono sviluppare dinamiche discriminatorie nel corso del loro apprendimento autonomo (*bias emergenti*), attraverso la reiterazione di *pattern* distorti contenuti nei dati (*training data*). Sul punto, F. Palmirotto, *When Is a Decision Automated? A Taxonomy for a Fundamental Rights Analysis*, in *German Law Journal*, n. 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*, VIII, n. 1.2021, p. 495 ss. 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, emerga 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; C. Fraenkel-Haeberle, *Procedimenti amministrativi algoritmici: la risposta tedesca*, ivi, p. 525 ss.

43. F. Ciraci, *Algo(r)etica e immigrazione*, in *Migrazioni*, a cura di F. Ciraci, V. Alighieri, V. Alja de Franchis, F. Rinelli, S. Saraceno, Lecce, Unisalento, 2024, p. 37. Sul punto anche N. Criado, J.M. Such, *Digital Discrimination*, in *Algorithmic Regulation*, a cura di K. Yeung, M. Lodge, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 82 ss.

44. S.U. Noble, *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism*, New York, New York University Press, 2018, p. 171 ss.

45. Da qui la natura materiale dell'ordine e della sicurezza pubblica. In tema G. Corso, *Ordine Pubblico*, op. cit., p. 1063, secondo cui «dal fatto che il limite dell'ordine pubblico è previsto solo per alcune libertà, si argomenta la natura materiale di esso; dal fatto che l'ordine pubblico ha natura materiale si desume che esso non può limitare determinate libertà (le stesse che, disciplinate dalla Costituzione in una forma che non prevede esplicitamente il limite dell'ordine pubblico, hanno fornito argomento per caratterizzare quest'ultimo come ordine materiale)».

46. B. Tonoletti, *Ordine e Sicurezza Pubblica*, op. cit., p. 803, che richiama Cons. St., sez. III, 6.11.2019, n. 7575.

sicurezza che dalla sua originaria identificazione in termini di certezza e garanzia dei diritti fondamentali, assumerebbe, invece, il significato di una prerogativa statale tendenzialmente illimitata, ovvero di una ampia delega conferita allo Stato, il quale, nel perseguimento dell'obiettivo di proteggere i cittadini da rischi e pericoli sociali, rivendica un ampio margine di intervento anche su ambiti tradizionalmente coperti da garanzie di libertà individuale⁴⁷.

Tale mutamento semantico riflette la c.d. società del rischio⁴⁸, nella quale la centralità della persona tende ad essere subordinata ad un approccio di tipo amministrativo-preventivo, volto ad assicurare la stabilità e la prevedibilità sociale di uno *status quo* qualificato come una monade e, dunque, immodificabile. Il pericolo è che una simile concezione espansiva della sicurezza, se non opportunamente bilanciata, si possa tradurre, da un lato, in una compressione strutturale delle garanzie individuali e, dall'altro, in una costante dilatazione dello stato di emergenza, strumentale, in ultima analisi, a un conseguenziale passaggio concettuale dalla "sicurezza per i diritti" ad un presunto "diritto alla sicurezza". Tale mutamento implica che la sicurezza non è più considerata esclusivamente come un congegno avente una funzione strumentale volta alla piena garanzia delle libertà fondamentali, bensì come oggetto di una tutela autonoma e, in alcuni casi, prevalente. Così argomentando, da strumento in grado – tradizionalmente – di dirimere conflitti tra altri diritti e libertà fondamentali, diviene esso stesso un diritto in grado di contrapporsi e bilanciarsi con altri diritti e libertà fondamentali. Ne deriverebbe una volontà legislativa che, nell'elevare la sicurezza a diritto *ex se*, tende a ridisegnare il significato costituzionale di tutte le libertà con essa potenzialmente confliggenti.

3. L'intelligenza artificiale quale strumento per garantire sicurezza e ordine

La PA, nell'esercizio delle proprie funzioni, è chiamata a mediare contrapposti interessi e riveste, nell'ambito di tale attività, un ruolo strategico⁴⁹. In particolare, l'Amministrazione si trova a dover conciliare esigenze di sicurezza e ordine pubblico⁵⁰, da un lato, e diritti e libertà fondamentali, dall'altro. Il compito dell'Amministrazione appare di certo complesso e articolato.

Tale compito, alla luce dello sviluppo di nuove tecnologie, potrebbe essere, tuttavia, facilitato mediante l'implementazione di meccanismi di intelligenza artificiale in grado di ottimizzare l'esercizio delle funzioni pubbliche⁵¹. Invero, l'impiego di tali strumenti potrebbe contribuire a razionalizzare e accelerare i processi decisionali, generando sicuri benefici in

47. E. Denninger, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 37 ss.

48. U. Beck, *La società del rischio*, Roma, Carocci editore, 2013.

49. B. Tonoletti, *Ordine e Sicurezza Pubblica*, op. cit., p. 792. L'A. evidenzia «il ruolo strategico giocato dalla disciplina della funzione nella mediazione dialettica tra poteri di polizia e libertà costituzionali, sul presupposto che «la finalità della norma costituzionale è di conciliare l'esigenza di non lasciar liberi di circolare indisturbati soggetti socialmente pericolosi e l'esigenza di impedire un generico e incontrollato potere della Polizia»».

50. *Ivi*, p. 793, che, riprendendo i concetti enucleati dalla Corte cost., afferma che la «sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale», identificandosi con «l'ordinato vivere civile, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico», mentre la pericolosità per l'ordine pubblico deve essere limitata alle «manifestazioni che possono facilmente dar luogo a stati di allarme e a violenze, indubbiamente minacciose per la 'sicurezza' della generalità dei cittadini» e la tutela della pubblica moralità deve essere limitata alle manifestazioni che «risultino pregiudizievoli anche alla sanità [...] o creino situazioni ambientali favorevoli allo sviluppo della delinquenza comune».

51. Sulle potenzialità dell'IA, Deloitte, *Opportunities and challenges for the use of artificial intelligence in border control, migration and security*, Bruxelles, European Commission, 2020.

termini di efficienza sia per le Amministrazioni pubbliche, sia per gli stessi utenti dei servizi, inclusi i richiedenti asilo e i migranti⁵².

L'intelligenza artificiale è divenuta uno strumento sempre più rilevante nell'azione pubblica. L'introduzione di tecnologie algoritmiche si inserisce in un più ampio processo di trasformazione dell'intervento statale, segnato dal passaggio da modelli prevalentemente repressivi a logiche preventive e predittive.

È proprio tale razionalità che viene progressivamente trasposta nella gestione del fenomeno migratorio, ove l'IA è impiegata per finalità di controllo, selezione e valutazione del rischio, con implicazioni particolarmente rilevanti sul piano della tutela dei diritti fondamentali.

Impiego che solleva, tuttavia, interrogativi rilevanti in ordine alla compatibilità di questi «nuovi» strumenti con i principi di proporzionalità, non discriminazione e tutela della dignità della persona, soprattutto quando la valutazione algoritmica del rischio incide su posizioni giuridiche soggettive particolarmente vulnerabili.

I sistemi informativi di nuova generazione, fondati sull'impiego di tecnologie di intelligenza artificiale e su piattaforme interoperabili tra Stati membri e organismi sovranazionali, assumono una funzione centrale quale dispositivo di sorveglianza preventiva, monitoraggio continuo e categorizzazione automatica dei soggetti in movimento. Essi rappresentano, dunque, un'estensione senza precedenti della capacità predittiva degli Stati e delle istituzioni europee in materia migratoria, delineando un modello di *governance* che si sposta progressivamente dalla mera reazione *ex post* alla prevenzione e alla programmazione strategica *ex ante*. Tra le iniziative sviluppate, si segnala il progetto *ITFlows*, sviluppato a livello europeo con l'obiettivo di prevedere i flussi migratori irregolari in ingresso nell'Unione e di valutare i rischi correlati. L'iniziativa si colloca in un quadro di forte innovazione, poiché coniuga la complessità multidimensionale del fenomeno migratorio con la necessità di dotare i decisori pubblici di strumenti predittivi avanzati, fondati sull'integrazione di dati quantitativi, qualitativi e geospaziali. L'approccio adottato, attento alla pluralità delle variabili in gioco, mira a fornire previsioni attendibili e soluzioni operative idonee a supportare le politiche migratorie, ponendo a disposizione degli attori istituzionali strumenti specifici, come l'*EU MigraTool*, in grado di offrire modelli di previsione e di individuare rischi connessi ai flussi. In questo modo, l'uso dell'intelligenza artificiale si traduce in una forma di governo predittivo dei movimenti migratori, che può accrescere le capacità di pianificazione delle istituzioni europee e nazionali nonché, di conseguenza, migliorare la capacità ricettiva dei flussi in ingresso.

Pertanto, l'intelligenza artificiale può, in effetti, rappresentare uno strumento rilevante per l'azione amministrativa, ma il suo impiego nella gestione dei fenomeni migratori richiede un attento scrutinio, volto a verificare che le esigenze di efficienza e sicurezza non si traducano in compressioni sproporzionate a danno dei soggetti coinvolti.

52. 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. 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.

4. Il Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act) e la *governance* digitale delle frontiere

L'impiego di strumenti di IA, alla luce degli impatti che può determinare, ha trovato una specifica disciplina nel Regolamento (UE) 2024/1689⁵³. Com'è noto, l'AI Act, richiama espressamente, sin dal considerando 1 e dall'art. 1, l'obiettivo di promuovere un'intelligenza artificiale antropocentrica e affidabile, garantendo un livello elevato di protezione dei diritti fondamentali tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tra cui, in ragione della materia trattata, è possibile ricordare: l'inviolabilità della dignità umana, il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali, il diritto di asilo, il divieto di respingimento e di allontanamento collettivo, il principio di non discriminazione, il diritto a una buona amministrazione e il diritto a un ricorso effettivo.

Il Regolamento si fonda su un approccio *risk-based* che gradua gli obblighi applicabili in funzione del livello di rischio che ciascun sistema presenta per i diritti⁵⁴. Tra i settori che il legislatore europeo ha ritenuto meritevoli di una disciplina rafforzata figura quello della migrazione, dell'asilo e della gestione delle frontiere⁵⁵.

L'art. 6, in combinato con l'Allegato III, individua le categorie di sistemi di IA qualificati come «ad alto rischio» in ragione del settore di destinazione e delle finalità d'uso. Il punto 7 dell'Allegato III riguarda specificamente i sistemi destinati a essere utilizzati da, ovvero, per conto di autorità pubbliche competenti in materia di migrazione, asilo e controllo delle frontiere, individuando quattro distinte categorie: (a) i sistemi destinati a essere utilizzati come poligrafi o strumenti analoghi; (b) i sistemi destinati alla valutazione di un rischio,

53. Regolamento (UE) 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) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale). Per un'analisi, AIRIA – Associazione per la Regolazione dell'Intelligenza Artificiale (a cura di), *Navigare l'European AI Act*, Milano, 2024. In tema, K. Söderlund, S. Larsson, *Enforcement Design Patterns in EU Law: An Analysis of the AI Act*, in *Digital Society*, 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, Maggioli, 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, IA ACT)*, in *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione, principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, a cura di E. Belisario, G. Cassano, Pisa, Pacini, 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 nella società dominata dal "pensiero artificiale"*, in *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. 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.; R. De Caria, *L'AI Act e il divieto di discriminazioni*, in *MediaLaws, Rivista di diritto dei media*, 30 marzo 2022; F.M. Mancioffi, *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.; E. Longo, *Il possibile impatto dell'AI Act sull'immigrazione: iniziamo a discuterne*, in *ADiM Blog*, febbraio 2023; C. Novelli, *L'Artificial Intelligence Act Europeo: alcune questioni di implementazione*, in *federalismi.it*, n. 2.2024, p. 95 ss.

54. L.S. Stewart, *The regulation of AI-based migration technologies under the EU AI Act: (Still) operating in the shadows?*, in *European Law Journal*, n. 1-2.2024, p. 122 ss.

55. N. Vavoula, *Regulating AI at Europe's Borders: Where the AI Act Falls Short*, in *Verfassungsblog*, 13.12.2024.

compreso un rischio per la sicurezza, un rischio di migrazione irregolare o un rischio sanitario, posto da una persona fisica che intenda entrare o che sia entrata nel territorio di uno Stato membro; (c) i sistemi destinati ad assistere le autorità pubbliche competenti nell'esame delle domande di asilo, di visto e di permesso di soggiorno, nonché dei relativi reclami, con riguardo all'accertamento dell'ammissibilità delle persone fisiche che richiedono lo status, ivi compresa la valutazione collegata dell'attendibilità degli elementi di prova; (d) i sistemi destinati a essere utilizzati allo scopo di accertare, riconoscere o identificare persone fisiche nel contesto della migrazione, dell'asilo e del controllo delle frontiere, con l'eccezione della verifica dei documenti di viaggio.

La qualificazione come sistema ad alto rischio comporta, per il fornitore, l'applicazione di un articolato regime di obblighi che corrispondono all'istituzione di un sistema di gestione dei rischi, da intendersi come processo da pianificare e condurre lungo l'intero ciclo di vita del sistema, volto a identificare e analizzare i rischi noti e ragionevolmente prevedibili⁵⁶; alla selezione dei dati di addestramento, validazione e prova, richiedendo che siano pertinenti, sufficientemente rappresentativi e, nella misura del possibile, esenti da errori e completi rispetto alla finalità prevista⁵⁷. Viene, altresì, richiesta la predisposizione di una documentazione tecnica idonea a dimostrare la conformità del sistema prima della sua messa in servizio, da mantenere costantemente aggiornata⁵⁸; si impone una capacità di registrazione automatica degli eventi (*logging*), funzionale alla tracciabilità del funzionamento e all'individuazione di eventuali malfunzionamenti⁵⁹; nonché l'obbligo di trasparenza e di messa a disposizione di istruzioni per l'uso, affinché gli utilizzatori siano in grado di interpretare correttamente l'*output* del sistema⁶⁰; da ultimo, l'adozione di misure di sorveglianza umana, da intendersi non come mera presenza formale di un operatore, ma come effettiva possibilità di comprendere le capacità e i limiti del sistema, di monitorarne il funzionamento e di decidere, in qualsiasi momento, di non utilizzarne l'*output*, ovvero di ignorarlo, annullarlo o revocare la decisione⁶¹. Infine, vengono imposti livelli adeguati di accuratezza, robustezza e cbersicurezza, con particolare attenzione alla resilienza rispetto a tentativi di manipolazione dei dati di ingresso⁶².

Si tratta di un complesso di obblighi che, se effettivamente attuato, sposterebbe il baricentro della tutela dal momento successivo all'adozione della decisione alla fase antecedente la progettazione e l'impiego del sistema (*compliance by design*): un'anticipazione delle garanzie coerente con la natura spesso irreversibile delle conseguenze prodotte dalle decisioni in materia di migrazione e asilo. Resta, tuttavia, da verificare in che misura tali obblighi possano tramutarsi in garanzie, posto che essi sono concepiti come obblighi del fornitore e dell'utilizzatore, e non come diritti, corrispondenti ad azioni esperibili dall'interessato⁶³.

Inoltre, è stato già evidenziato che l'art. 6, par. 3, consente al fornitore di escludere l'alto rischio attraverso un'autovalutazione (*self-assessment*), qualora il sistema svolga un compito procedurale meramente circoscritto; migliori il risultato di un'attività umana già completata;

56. Art. 9, *AI Act*.

57. Art. 10, *AI Act*.

58. Art. 11, *AI Act*.

59. Art. 12, *AI Act*.

60. Art. 13, *AI Act*.

61. Art. 14, *AI Act*.

62. Art. 15, *AI Act*.

63. L.S. Stewart, *The regulation of AI-based*, op. cit., p. 130 ss.; N. Vavoula, *Regulating AI*, op. cit.

individui *pattern* decisionali senza sostituirsi alla valutazione umana; ovvero svolga un compito preparatorio rispetto a una valutazione rilevante ai fini dell'Allegato III. Si tratta di una clausola di flessibilità che, in un ambito già caratterizzato da significativa opacità decisionale, rischia di eludere le garanzie previste dal Regolamento⁶⁴.

Più incisiva, sul piano sostanziale, è la disciplina dei divieti di cui all'art. 5 dell'*AI Act*, che esclude in radice dal mercato dell'Unione alcune pratiche considerate manifestamente incompatibili con i diritti fondamentali, tra cui l'utilizzo di sistemi di categorizzazione biometrica che inferiscano dati sensibili quali la razza, le opinioni politiche o l'orientamento sessuale, nonché le pratiche di manipolazione subliminale e di sfruttamento delle vulnerabilità connesse all'età, alla disabilità o a una specifica situazione sociale o economica, qualora ne derivi un danno significativo, ovvero che realizzano valutazioni del rischio relative a persone fisiche al fine di valutare o prevedere il rischio che una persona fisica commetta un reato.

Resta, peraltro, dubbio se tali divieti siano in grado di intercettare le applicazioni più controverse – quali i sistemi di determinazione dell'età per i richiedenti protezione internazionale che si dichiarano minori⁶⁵ – posto che tali sistemi non sempre rientrano, in senso tecnico, nelle categorie testualmente enumerate dall'art. 5, par. 1, lett. b)⁶⁶, e possono essere ricondotti alla categoria di alto rischio di cui all'Allegato III, punto 7, lett. d), con conseguente applicazione del più attenuato regime di gestione del rischio. Si conferma, in questo modo, una delle criticità strutturali del modello *risk-based*: la tutela rafforzata dei soggetti vulnerabili è rimessa, in larga misura, alla qualità dell'autovalutazione del fornitore e all'efficacia della vigilanza successiva, e non al divieto ex ante di impiego della tecnologia.

4.1. *L'impatto dell'AI Act sul quadro europeo di tutela dei dati e l'interoperabilità dei sistemi informativi europei*

L'*AI Act* non sostituisce, ma interagisce con il quadro normativo già esistente in materia di tutela dei diritti fondamentali, dando luogo a una stratificazione di fonti che richiede un attento coordinamento⁶⁷. Esso si inserisce in un sistema che si regge su un insieme di banche dati centralizzate gestite dall'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei

64. N. Vavoula, *Regulating AI*, op. cit.

65. R. Guest, E. Lievens, M. Sas, E. Botoeva, T. Adeyemo, V. Verdoodt, E. Fernandes, C. Allgrove, *Facial Age Estimation: A Research Roadmap for Technological and Legal Development and Deployment. A White Paper*, 3i University Network, 2025; M. Sas, J.T. Mühlberg, *Trustworthy Age Assurance? A risk-based evaluation of available and upcoming age assurance technologies from a fundamental rights perspective*, 2024, consultabile sul sito www.greens-efa.eu; A. Palazzi, *Quando l'intelligenza artificiale (IA) contribuisce a decidere in materia di asilo: prospettive e questioni aperte nel Diritto dell'Unione europea*, in questa Rivista, n. 3.2025, p. 2 ss.; C. Amaddeo, *Il possibile uso dell'intelligenza artificiale nell'esame e nella valutazione della richiesta di protezione internazionale*, in *ivi*, n. 1.2025, p. 2 ss.; A. Maneggia, *La (in)compatibilità dell'uso dell'Intelligenza Artificiale nella valutazione delle domande di protezione internazionale con i criteri di accertamento internazionalmente riconosciuti*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1.2026, p. 18 ss.

66. Commissione europea, *Guidelines on prohibited artificial intelligence practices established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act)*, C(2025) 5052 final, p. 41 ss., chiarisce che l'art. 5, par. 1, lett. b) richiede una distorsione del comportamento implicante un impatto che non è né marginale né trascurabile, bensì sostanziale.

67. T. Quintel, *Data Protection, Migration and Border Control: The GDPR, the Law Enforcement Directive and Beyond*, Hart, 2022, p. 93 ss.; N. Vavoula, *Immigration and Privacy in the Law of the European Union: The Case of Information Systems*, Leiden, Brill 2022, p. 115 ss.

sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁶⁸ (eu-LISA), istituita dal Regolamento (UE) 2018/1726. Tale infrastruttura comprende il Sistema di informazione visti (VIS), disciplinato dal Regolamento (CE) n. 767/2008 e oggetto di significativa revisione da parte del Regolamento (UE) 2021/1134; il Sistema di Ingressi/Uscite (EES), istituito dal Regolamento (UE) 2017/2226, destinato a registrare in modo automatizzato gli ingressi e le uscite dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne; il Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), istituito dal Regolamento (UE) 2018/1240⁶⁹; Eurodac, di cui al recente Regolamento (UE) 2024/1358; e il Sistema d'informazione Schengen (SIS), disciplinato dai Regolamenti (UE) 2018/1860, 2018/1861 e 2018/1862, rispettivamente in materia di rimpatrio, di controlli di frontiera e di cooperazione di polizia e giudiziaria.

Questi sistemi⁷⁰, originariamente concepiti come archivi settoriali non comunicanti tra loro, sono stati posti in interoperabilità dai Regolamenti (UE) 2019/817 e 2019/818, rispettivamente per il settore delle frontiere e dei visti e per quello della cooperazione di polizia e giudiziaria, dell'asilo e della migrazione, generando un'infrastruttura che presenta, almeno per le componenti di confronto e di rilevamento delle identità⁷¹, le caratteristiche previste dall'art. 3, punto 1, dell'*AI Act*, il quale richiede che il sistema deduca dall'*input*

68. Sul rapporto tra l'infrastruttura e la tutela dei diritti, E. Brouwer, *Large-scale databases and interoperability in migration and border policies: The Non-Discriminatory Approach of Data Protection*, in *European Public Law*, n. 1.2020, p. 71 ss.; N. Vavoula, *Algorithmic Accountability through the "Human over the Loop" in Interoperable and EU AI-reliant Large-scale IT Systems for Migration and Security*, in *European Papers*, n. 3.2024, p. 1228 ss. Sulla complessità del sistema, N. Vavoula, *The 'Puzzle' of EU Large-Scale Information Systems for Third-Country Nationals: Surveillance of Movement and Its Challenges for Privacy and Personal Data Protection*, in *European Law Review*, 2020, p. 348 ss.

69. In tema, T. Zandstra, E. Brouwer, *Fundamental Rights at the Digital Border: ETIAS, the Right to Data Protection, and the CJEU's PNR Judgement*, in *Verfassungsblog*, 24 June 2022; G. Del Turco, *Le procedure autorizzatorie pre-ingresso dei cittadini extraUE: quale giusto procedimento?*, in questa *Rivista*, n. 2.2022, p. 167 ss.; S. Alegre, J. Jeandesboz, N. Vavoula, *European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): Border Management, Fundamental Rights and Data Protection*, in www.europarl.europa.eu.

70. Per un'analisi, V. Ferraris, *Eurodac e i limiti della legge: quando il diritto alla protezione dei dati personali non esiste*, in questa *Rivista*, n. 2.2017, p. 2 ss.; C. Derave, N. Genicot, N. Hetmanska, *The Risks of Trustworthy Artificial Intelligence: The Case of the European Travel Information and Authorisation System*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 3.2022, p. 389 ss.; A. Musco Eklund, *Rule of Law Challenges of "Algorithmic Discretion" & Automation in EU Border Control: A Case Study of ETIAS Through the Lens of Legality*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 25.2023 p. 249 ss.; S. Tas, *Europol and the Schengen Information System: A Dangerous "Unsupervised" Extension of Powers*, in *European Papers*, n. 3.2025, p. 721 ss.

71. L'interoperabilità si fonda su quattro componenti tecniche principali: il portale di ricerca europeo (ESP), che consente l'interrogazione simultanea di più banche dati con un'unica ricerca; il servizio comune di confronto biometrico (sBMS); l'archivio comune di dati di identità (CIR); e il rilevatore di identità multiple (MID), volto a individuare collegamenti tra identità riferite alla medesima persona registrate in sistemi differenti. Ai sensi del Considerando 10 del Regolamento (UE) 2019/817, «l'interoperabilità dovrebbe consentire a tali sistemi di informazione dell'UE di integrarsi reciprocamente al fine di facilitare la corretta identificazione delle persone, tra cui le persone ignote che non sono in grado di dimostrare la propria identità o resti umani non identificati, contribuire a contrastare la frode di identità, migliorare e uniformare i requisiti in materia di qualità dei dati dei rispettivi sistemi di informazione dell'UE, agevolare l'attuazione tecnica e operativa dei sistemi di informazione dell'UE da parte degli Stati membri, rafforzare la sicurezza e protezione dei dati che presiedono ai rispettivi sistemi di informazione dell'UE, razionalizzare l'accesso, a fini di prevenzione, accertamento o indagine di reati di terrorismo o altri reati gravi». In tema, G. Caggiano, *L'interoperabilità fra le banche-dati dell'Unione sui cittadini degli Stati terzi*, in questa *Rivista*, n. 1.2020, p. 170 ss.; C. Blasi Casagran, *Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Data-bases in the EU*, in *Human Rights Law Review*, n. 2.2021, p. 433 ss.; N. Vavoula, *Interoperability of EU Information Systems: The Deathblow to the Rights to Privacy and Personal Data Protection of Third-Country Nationals?*, in *European Public Law*, n. 1.2020, p. 131 ss.

ricevuto un *output* (una previsione, una raccomandazione o una decisione) in grado di incidere su un ambiente fisico o virtuale⁷².

Quanto maggiore è la quantità di dati accessibili e da porre in correlazione, tanto più aumenta la capacità predittiva degli strumenti, ma contestualmente cresce anche il rischio di errori, di propagazione delle inesattezze e di consolidamento di *bias*. Un'informazione errata registrata in una banca dati può infatti essere replicata e valorizzata attraverso molteplici sistemi interconnessi, influenzando successive valutazioni e rendendo più difficile per l'interessato contestarne gli effetti.

La classificazione dei sistemi utilizzati nel settore delle migrazioni come semplicemente ad alto rischio anziché come pratiche vietate lascia aperta la possibilità di ricorrere ad algoritmi di supporto. Il Regolamento, tuttavia, non mette in discussione la logica sottesa alle politiche migratorie, limitandosi, esclusivamente a disciplinare le modalità di utilizzo di strumenti di IA.

Ne discende che la tutela effettiva dell'interessato non si radica, in primo luogo, nell'*AI Act* – che regola lo strumento – ma nel regime di protezione dei dati personali che disciplina, a monte, il trattamento di cui quello strumento costituisce una mera modalità automatizzata di esercizio. L'art. 2, par. 7, del Regolamento, chiarisce che «il diritto dell'Unione in materia di protezione dei dati personali, della vita privata e della riservatezza delle comunicazioni si applica ai dati personali trattati in relazione ai diritti e agli obblighi stabiliti dal presente regolamento», richiamando, tra gli altri, il Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) e la direttiva (UE) 2016/680 (c.d. direttiva *Law Enforcement*).

La distinzione tra i due regimi non è meramente teorica, ma riproduce, sul terreno della protezione dei dati, la medesima logica già riscontrata a proposito della classificazione dei sistemi di IA: anche in questo caso, non è una valutazione oggettiva e predeterminata a stabilire il livello di garanzia applicabile, bensì la finalità che l'autorità attribuisce, in concreto, al trattamento. Difatti, il trattamento di dati personali svolto dalle autorità competenti in materia di asilo e di gestione amministrativa dell'immigrazione resta in linea di principio soggetto al GDPR⁷³; tuttavia, il trattamento svolto proprio ai fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati, comprese le attività di controllo di frontiera che assumano tale finalità, è disciplinato dalla direttiva *Law Enforcement*, che assicura un livello di garanzie procedurali tendenzialmente meno intenso⁷⁴. Dunque, la previsione delle garanzie si sposta dalla fonte normativa alla qualificazione che la stessa amministrazione, caso per caso, attribuisce alla propria attività.

72. N. Vavoula, *Artificial Intelligence (AI) at Schengen Borders: Automated Processing, Algorithmic Profiling and Facial Recognition in the Era of Techno-Solutionism*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 4.2021, p. 457 ss. Sul rapporto tra l'impiego di tali sistemi e la sicurezza, B. Menezes Queiroz, *The Impact of EURODAC in EU Migration Law: The Era of Crimmigration?*, in *Market and Competition Law Review*, n. 1.2019, p. 157 ss.

73. R. Bendinelli, *Le norme sul trattamento dei dati personali dei richiedenti asilo nell'Unione Europea: talune criticità rispetto al caso dell'interessato minorenne*, in questa *Rivista*, n. 1.2024, p. 1 ss.

74. Si pensi al diritto di accesso (artt. 15 GDPR e 14 e 15 direttiva *LE*), al diritto alla cancellazione (artt. 17 GDPR e 16 direttiva *LE*) e, soprattutto, alle garanzie in caso di processo decisionale automatizzato (artt. 22 GDPR e 11 direttiva *LE*). In tema, T. Quintel, *Data Protection*, op. cit., p. 93 ss.; L. Gugliotta, A. Elbi, *Will AI «Subtly» Take Over Decision-making in the EU Migration Context? Warnings and Lessons from ETIAS and VIS*, in *European Papers*, n. 3.2024, p. 1018 ss.; N. Vavoula, *Consultation of EU Immigration Databases for Law Enforcement Purposes: A Privacy and Data Protection Assessment*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 2.2020, p. 139 ss.; S. Tas, *Europol and the Schengen*, op. cit., p. 721 ss.

4.2. *La sicurezza nazionale quale limite alle garanzie e i carenti strumenti di tutela*

Il modello di regolazione adottato dall'*AI Act* presenta limiti significativi quando applicato a un contesto, quale quello migratorio, in cui i soggetti destinatari delle decisioni assistite da sistemi di IA si trovano in una posizione di vulnerabilità strutturale, spesso aggravata da barriere linguistiche, dalla mancanza di effettiva tutela legale nella fase dello sbarco e dalla condizione di trattenimento che caratterizza, in molti casi, l'attesa della decisione⁷⁵. Inoltre, l'ambito di applicazione dell'*AI Act* è circondato da una serie di eccezioni che, nel settore della migrazione e del controllo delle frontiere, rischiano di tradursi in vere e proprie zone grigie di tutela.

In primo luogo, l'art. 2, par. 3, esclude dall'ambito di applicazione del Regolamento i sistemi di IA sviluppati o utilizzati esclusivamente per finalità di sicurezza nazionale, indipendentemente dalla tipologia di soggetto che svolge tali attività: una formulazione che rischia di escludere l'applicazione di garanzie previste dal Regolamento⁷⁶.

In secondo luogo, l'art. 49 dell'*AI Act* istituisce una banca dati pubblica dell'Unione, nella quale i fornitori di sistemi ad alto rischio devono registrarsi prima della messa in servizio, garantendo trasparenza esterna. Tuttavia, per i sistemi di cui all'Allegato III e, in particolare, nei settori delle attività di contrasto, della migrazione, dell'asilo e della gestione del controllo delle frontiere, la registrazione avviene in una sezione non pubblica della banca dati, accessibile soltanto alla Commissione europea e alle autorità nazionali competenti, con conseguente sottrazione di tali sistemi al controllo pubblico diffuso che il medesimo Regolamento intende, in via di principio, garantire⁷⁷.

La presenza di tale eccezione non viene neppure bilanciata con l'introduzione di rimedi specifici di tutela. L'*AI Act* non configura un autonomo apparato di tutela giurisdizionale individuale, ma rinvia, per la disciplina dei mezzi di ricorso, in larga misura al diritto nazionale e al sistema generale di tutela previsto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. L'art. 85 del Regolamento, sebbene riconosca a qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia motivo di ritenere che si sia verificata una violazione delle disposizioni del Regolamento, il diritto di presentare un reclamo all'autorità di vigilanza del mercato competente, è pur vero che prevede uno strumento amministrativo, distinto e non sovrapponibile al diritto a un ricorso giurisdizionale.

Per altro verso, sul piano della motivazione del provvedimento, l'interazione tra l'art. 86 dell'*AI Act*, l'art. 22 GDPR e il diritto a una buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta, dovrebbe condurre a un rafforzamento dell'obbligo di motivazione algoritmica, nel senso di richiedere che il provvedimento individuale espliciti non soltanto le ragioni giuridiche della decisione, ma anche il ruolo e il peso che l'*output* del sistema di IA ha avuto nel relativo processo decisionale. L'art. 22 GDPR opera quale clausola generale di garanzia avverso le decisioni totalmente automatizzate che producono effetti giuridici o incidono in modo significativo sull'interessato, sebbene sia stato evidenziato che l'intervento – anche meramente formale – di un funzionario nella catena decisionale sia sufficiente a spezzare il «trattamento automatizzato» e, di conseguenza, a escludere l'applicazione della

75. C. Nardocci, *Intelligenza Artificiale e discriminazioni*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3.2021, p. 9 ss.

76. N. Vavoula, *Regulating AI*, op. cit.

77. N. Vavoula, *Regulating AI*, op. cit.

disposizione, riducendone significativamente la portata garantistica⁷⁸. La Corte di giustizia, pur pronunciandosi con riguardo a un rapporto di natura contrattuale e creditizia, ha già avuto modo di affermare che il calcolo automatizzato costituisce una decisione individuale automatizzata ai sensi dell'art. 22 GDPR, quando un soggetto vi attribuisca un ruolo determinante per l'adozione di un provvedimento che produce effetti significativi sull'interessato⁷⁹. Resta, di certo, da verificare se e come tale impostazione sia applicabile al peculiare contesto delle decisioni in materia di ingresso, soggiorno e protezione internazionale, nel quale, comunque, l'asimmetria informativa tra l'amministrazione e l'interessato è normalmente più accentuata e le conseguenze del provvedimento più gravose e spesso non reversibili.

L'art. 86 dell'*AI Act*, inoltre, introduce il diritto di ottenere dall'utilizzatore una spiegazione chiara e significativa del ruolo del sistema di IA nella procedura decisionale e degli elementi principali della decisione assunta, qualora quest'ultima produca effetti pregiudizievoli sulla salute, sulla sicurezza o sui diritti fondamentali della persona interessata.

In definitiva, l'effettività dei rimedi giurisdizionali nei confronti della decisione algoritmica dipende dalla capacità del sistema multilivello di tutela di tradurre gli obblighi di trasparenza e di sorveglianza umana previsti dall'*AI Act* in situazioni giuridiche concretamente azionabili dal singolo interessato, e non soltanto in adempimenti procedurali rilevanti nei rapporti tra il fornitore, l'utilizzatore e le autorità di vigilanza del mercato. È su questo terreno che si gioca la reale tenuta delle garanzie predisposte dal legislatore europeo.

5. IA, sicurezza pubblica e immigrazione

L'uso dell'IA, dunque, pone rilevanti interrogativi con riferimento all'impatto sulle situazioni giuridiche soggettive. La qualificazione del fenomeno migratorio in termini di pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico, spesso condiziona la prassi amministrativa e normativa degli Stati, che tendono a bilanciare i diritti dei migranti con l'interesse nazionale – e, in particolare, con la salvaguardia della sicurezza – attribuendo sistematicamente maggiore peso a quest'ultimo⁸⁰. Questa impostazione ha generato talune applicazioni di sistemi di IA nel campo della gestione delle migrazioni orientate da logiche securitarie, che destano (ovvero, hanno destato) particolari perplessità.

78. P. De Hert, G. Lazcoz, *Radical Rewriting of Article 22 GDPR on Machine Decisions in the AI Era*, in *European Law Blog*, 2021; L. Gugliotta, A. Elbi, *Will AI «Subtly»*, *op. cit.*, p. 1030 ss.; D. Sancho, *Automated Decision-Making under Article 22 GDPR: Towards a More Substantial Regime for Solely Automated Decision-Making*, in *Algorithms and Law*, a cura di M. Ebers, S. Navas (eds), Cambridge University Press, 2020, p. 136 ss.; R. Binns and M. Veale, *Is That Your Final Decision? Multi-Stage Profiling, Selective Effects, and Article 22 of the GDPR*, in *International Data Privacy Law*, n. 4.2021, p. 319 ss.

79. CGUE, Prima Sezione, 7 dicembre 2023, *Schufa Holding AG*, (C-634/21).

80. D. Bigo, *Vigilancia electrónica a gran escala y listas de alerta: ¿productos de una política paranoica?*, in *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, n. 45.2015, 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.

Il Regolamento (UE) 2018/1240⁸¹ (c.d. Regolamento ETIAS) si configura come uno strumento amministrativo di controllo preventivo, finalizzato alla gestione delle domande di accesso allo spazio Schengen da parte di cittadini di Paesi terzi che, sebbene siano esenti dall'obbligo di visto, necessitano di 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 automatizzate⁸².

L'art. 33, par. 2, lett. e), del Regolamento, 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, inclusi i tassi anomali di soggiorno oltre i termini previsti, ovvero il numero di respingimenti attuati.

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. I parametri, tuttavia, 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 nei pressi di una frontiera esterna dell'Unione, potrebbero legittimamente manifestare l'intenzione di richiedere protezione. Ne consegue che l'utilizzo di tali criteri all'interno di sistemi di profilazione automatizzata, intrinsecamente fondati su logiche di categorizzazione ed etichettatura, può incidere negativamente sul pieno esercizio del diritto di asilo, esponendo intere categorie di soggetti a misure potenzialmente pregiudizievoli⁸³. Ne risulta un sistema nel quale i diritti dei soggetti migranti, pur formalmente riconosciuti, rischiano di essere, di fatto, gravemente compressi o sacrificati⁸⁴.

Ancora più complesso l'impiego delle tecnologie biometriche nelle pratiche di gestione delle frontiere (come nel caso del progetto *iBorderCtrl*⁸⁵ e della *frontera inteligente*

81. 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.

82. 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.

83. S. Penasa, *Intelligenza artificiale e diritti: verso un diritto "algoritmico" dell'immigrazione?* in *Migrazioni e governance digitale. Persone e dati alle frontiere dell'Europa*, a cura di F. Biondi Dal Monte, M. Forti, L. Raineri, Roma, Carocci Editore, 2024, p. 27 ss.

84. Emblematico del rischio di discriminazioni relative a presunzioni di maggiore pericolosità degli stranieri è il caso "Compas" laddove un giudice robot emetteva decisioni giudiziali automatizzate caratterizzate dalla possibilità che potesse essere due volte più probabile che gli uomini di colore commettessero reato rispetto a persone di carnagione bianca. In tema, C. Parodi, V. Sellaroli, *Sistema penale e intelligenza artificiale: molte speranze e qualche equivoco*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 6.2019.

85. 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. Applicato ai confini ungheresi, greci e lettone, 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, 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. In particolare, 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. Si ponevano, inoltre, questioni di compatibilità con i principi generali dell'azione amministrativa, quali la imparzialità, la pubblicità e l'obbligo di motivazione, soprattutto alla luce del carattere opaco degli algoritmi impiegati (c.d. *black box*), della difficoltà di sindacato giurisdizionale su decisioni automatizzate e del rischio di effetti discriminatori impliciti nella logica computazionale del sistema. 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 rivasitazione critica del rapporto tra automazione, discrezionalità tecnica e garanzie partecipative nel diritto amministrativo contemporaneo. In tema J. Sánchez-Monedero, L. Dencik, *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.

spagnola⁸⁶), che rappresenta altro tipico strumento di razionalità securitaria⁸⁷ rafforzato, inoltre, dall'utilizzo di strumenti di IA sempre più sofisticati.

Esse 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. L'identificazione dell'individuo, infatti, avviene mediante l'elaborazione algoritmica di dati biometrici, permettendo una classificazione sistematica delle persone che attraversano i confini statali.

86. In Spagna, già da tempo, circola il concetto di *frontera inteligente* per indicare l'uso delle nuove tecnologie basate su intelligenza artificiale prestate alla gestione dei flussi sia – e soprattutto – in ingresso che in uscita. Pertanto, l'idea è quella di delegare a forme automatizzate la gestione delle frontiere UE al fine di diminuire il numero di irregolari sul territorio spagnolo e di combattere il terrorismo e le forme di tratta di esseri umani. La *frontera operativa inteligente*, posizionata in corrispondenza di Ceuta e Melilla, comporta l'implementazione di nuovi terminali abilitati al valico di frontiera per l'ingresso e l'uscita di pedoni e veicoli. Si basa sul sistema *Entry/Exit* (EES), noto, per l'appunto, come frontiera intelligente: avrà il compito di registrare digitalmente sia i titolari di visto per soggiorni di breve durata (fino a 90 giorni in un periodo di 180 giorni) sia i viaggiatori senza visto, ogni volta che attraverseranno le frontiere esterne. La piattaforma sostituirà quindi la timbratura del passaporto con una registrazione dei dati biometrici dei viaggiatori e non si applicherà a cittadini e residenti UE o a chi è in possesso di visto per soggiorni di durata estesa. Con essa sarà possibile individuare con maggiore facilità la migrazione irregolare e identificare più chiaramente i viaggiatori sprovvisti di documenti in occasione di controlli all'interno dello spazio Schengen, non da ultimo grazie a identificatori biometrici (immagine del volto e impronte digitali). Nell'ambito dell'implementazione di nuovi strumenti utili al funzionamento della *frontera* sono stati modernizzati anche i sistemi televisivi a circuito chiuso e i sistemi di identificazione automatica delle targhe. Tra gli altri miglioramenti, le strutture del valico di frontiera dispongono di nuove apparecchiature per il rilevamento delle persone, archi metallici, scanner per i bagagli, sistemi di identificazione rapida delle impronte digitali, metal detector manuali e sistemi di controllo degli accessi. Come già detto, l'utilizzo delle nuove tecnologie basate sullo scambio e sull'interoperabilità dei dati può, senza dubbio, comportare enormi benefici in termini di sicurezza, sebbene la dottrina spagnola già da tempo manifesta perplessità in ordine all'uso rigido dell'intelligenza artificiale, fondando l'argomentazione sulla apparente neutralità di tali sistemi. Il rischio viene rintracciato nei cc.dd. «*muros fronterizos invisibles*» o «*muros fronterizos virtuales*», e dunque su una certa facilità di giungere alle *devoluciones* ed *expulsiones* sulla base di analisi predittive realizzate dall'amministrazione mediante l'intelligenza artificiale al fine di comprendere se possano discendere rischi per la pubblica sicurezza dall'ingresso del migrante in territorio spagnolo. In tema, L. Jimenez Quinones, *Los desafíos y fronteras de la inteligencia artificial en la acción humanitaria*, in *Entretextos*, XV, n. 39.2023, p. 2 ss.; 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 *Ultimos avances en el camino hacia un derecho procesal civil de la Union Europea*, a cura di M.I. Romeo Pradas, Y. Lucchi Lopez-Tapia, Valencia, Tirant Lo Blanch, 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 del soggetto. 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.; C. Alonso Salgado, *Inteligencia artificial y policia predictiva: notas preliminares acerca de "VeriPol"*, in *Derecho, nuevas tecnologías e Inteligencia Artificial*, a cura di C. Alonso Salgado, A. Valino Ces, A. Rodriguez Alvarez (dir.), C. Lopez Suarez, I. Hernandez Meni, J. Ammerman Yebra (coor.), Madrid, Dykinson, 2024, p. 50 ss.; F. Miro-llinares, *Predictive Policing: Utopia or Dystopia? On attitudes towards the use of big data algorithms for law enforcement*, in *IDP, Revista de Internet, Derecho y Política*, n. 30.2020, p. 2 ss.; J. Ponce Solé, *Limites juridicos de la toma de decisiones discrecionales automatizadas mediante inteligencia artificial: racionalidad, sabiduria y necesaria reserva juridica de humanidad en el ambito digital*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 66.2024, p. 2 ss. Id., *Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnologico*, in *Ivi*, n. 50.2019, p. 2 ss.; A. Cerrillo I Martinez, *El derecho para una inteligencia artificial centrada en el ser humano y al servicio de las instituciones*, in *IDP, Revista de Internet, Derecho y Política*, n. 30.2020, p. 1 ss.; O. Solano Marin, *Consciencia artificial para superar la edad de la Inteligencia artificial*, in *Revista Technology Inside*, n. 7.2023, p. 32 ss.

87. 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.

I vantaggi di tali tecnologie sono diversi: la rapidità e l'apparente neutralità dei processi identificativi, la possibilità di elaborazione su larga scala e l'affidabilità attribuita agli strumenti algoritmici, spesso percepiti come infallibili e oggettivi. Tuttavia, tale percezione potrebbe rivelarsi errata nella misura in cui le tecnologie biometriche, lungi dall'essere neutrali, incorporano precise scelte politiche e logiche di controllo che si riflettono nella selezione dei dati, nella progettazione degli algoritmi e nelle finalità dell'identificazione⁸⁸. In altri termini, si tratta di strumenti che possono contribuire a rafforzare la sorveglianza e la differenziazione, producendo categorie di soggetti sospetti o potenzialmente pericolosi.

L'utilizzo sistematico di questi dispositivi, in un quadro giuridico che legittima la centralità della sicurezza⁸⁹, comporta la nascita di una logica tesa a prevenire comportamenti devianti, attraverso la mera anticipazione di un astratto pericolo fondato su dati che potrebbero rivelare esclusivamente pregiudizi della macchina verso talune nazionalità ovvero, in genere, verso talune culture, oltre che essere estremamente invasivi per il soggetto destinatario della sorveglianza.

La rappresentazione delle tecnologie biometriche come strumenti di verità assoluta e infallibile rischia di legittimare un affidamento eccessivo all'*output* algoritmico⁹⁰, in cui la decisione amministrativa rischia di sottrarsi al controllo umano e al contraddittorio⁹¹. Il

88. G. Mobilio, *Tecnologie di riconoscimento facciale. Rischi per i diritti fondamentali e sfide regolative*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 38 ss.; Id. *La Corte EDU condanna il ricorso alle tecnologie di riconoscimento facciale per reprimere il dissenso politico: osservazioni a partire dal caso Glukhin c. Russia*, in *DPCE Online*, 2024, p. 695 ss.

89. 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 e 5, comma 5, TUI, nella parte in cui prevede l'ostatività automatica del reato di cui all'art. 474, comma 2, c.p. al rinnovo del permesso di soggiorno, senza possibilità di valutazione sulla pericolosità concreta del soggetto richiedente.

90. 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, c.d. *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 monitorata. Il progetto è stato ritenuto dal Garante della privacy (n. 127 del 25.03.2021) 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».

91. Sul punto, Tar 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

rischio si rende ancora più evidente in presenza di attività amministrative connotate da ampi margini di discrezionalità⁹². Il pericolo è quello di sostituire alla discrezionalità⁹³ del funzionario l'apparente neutralità della macchina⁹⁴, oscurando il fatto che ogni processo di

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. n. 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 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: principi e garanzie costituzionali nel passaggio dalla regola agendi alla regola algoritmica*, in *federalismi.it*, n. 17.2024, p. 133 ss.; G. Avanzini, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 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.

92. Sul punto Tar 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 provvedimenti incisivi di posizioni giuridiche soggettive di soggetti privati e di conseguenziali ovvie ricadute anche sugli apparati e gli assetti della pubblica amministrazione».

93. 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 Tar 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.

94. 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».

identificazione è, in ultima istanza, un *unicum* avente caratteristiche specifiche e non etichettabili⁹⁵.

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. In questa prospettiva, le nuove tecnologie – pur potendo costituire strumenti di supporto validi ed efficienti – dovranno essere concepite ed utilizzate in funzione meramente strumentale e ausiliaria, non potendo mai assumere un ruolo dominante o surrogatorio della discrezionalità e responsabilità propria dell'agente umano⁹⁶. In tal senso, la 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 pubbliche⁹⁷.

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 decisione⁹⁸, priva di valore vincolante. Il decisore umano rimane, pertanto, titolare della funzione decisionale e deve assumere, con piena responsabilità, il contenuto dell'atto finale, esaminando criticamente il risultato algoritmico e motivando con particolare rigore, ove vi si conformi, le ragioni dell'adesione.

In questo delicato equilibrio tra tutela dei diritti fondamentali ed esigenze di sicurezza si inserisce la l. 23.09.2025, n. 132, recante «Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale» che, tuttavia, sembrerebbe confermare la propensione per la valorizzazione del tema della sicurezza. Le finalità della disciplina, 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». Tuttavia, con riferimento alla sicurezza pubblica, la l. n. 132/2025 sembra introdurre un regime derogatorio, escludendo tale settore dall'applicazione delle condizioni e dei limiti che la stessa disciplina stabilisce per l'impiego dei sistemi di IA.

L'art. 6, infatti, tratta la materia della sicurezza e della difesa nazionale stabilendo che le attività di cui all'art. 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 legge. La stessa disposizione, inoltre, specifica il novero di soggetti per i quali vale l'esclusione, tra cui rientrano il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS),

95. Sul punto E. Carloni, *Le intelligenze artificiali nella pubblica amministrazione e la sfida della trasparenza*, in *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, a cura di A. Lalli, Torino, Giappichelli, 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».

96. Per una trattazione tecnica sugli errori in cui può ricadere l'IA, P.J. Scott, R.V. Yampolskiy, *Classification schemas for artificial intelligence failures*, in *Delphi - Interdisciplinary Review of Emerging Technologies*, n. 2(4).2019, p. 186 ss.

97. Per un'analisi dell'approccio *human in the loop*, 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. Mancioffi, *The anthropocentric view in the bill on AI introduced by the Italian Government*, in *MediaLaws, Rivista di diritto dei media*, 19 settembre 2024.

98. G. Clemente di San Luca, M. Paladino, *Decisione amministrativa*, op. cit., p. 134 ss.

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 l. n. 146/2006⁹⁹. Pur in presenza di un'esclusione dall'ambito 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 quanto disposto dall'art. 3, comma 4, dello stesso testo¹⁰⁰. La puntuale indicazione del solo comma 4 dell'art. 3, consente, per es., di evidenziare che nell'ambito della sicurezza pubblica, la PA non incorrerà nei limiti e nelle condizioni previste dai commi 2 e 3 della medesima disposizione, che impongono, da un lato, la necessità che lo sviluppo di sistemi e di modelli di intelligenza artificiale avvenga su dati e tramite processi di cui devono essere garantite e vigilate la correttezza, l'attendibilità, la sicurezza, la qualità, l'appropriatezza e la trasparenza (comma 2), e, dall'altro, che i sistemi e i modelli di intelligenza artificiale dovranno svilupparsi e applicarsi nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale dell'uomo, della prevenzione del danno, della conoscibilità, della trasparenza, della "spiegabilità" (comma 3).

Nonostante la previsione garantista rivolta al rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà sanciti dalla Costituzione, resta il dubbio che, a fronte dell'ampiezza che connota l'ambito dell'esclusione, tali obblighi finiscano per assumere una valenza prevalentemente formale ovvero una portata meramente dichiarativa, in una tendenza volta a considerare la sicurezza pubblica come ambito privilegiato di espansione dell'automazione decisionale, anche a costo di un indebolimento dell'effettività delle tutele.

99. «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 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».

100. Art. 3, comma 4, l. n. 132/2025: «L'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale non deve pregiudicare lo svolgimento con metodo democratico della vita istituzionale e politica e l'esercizio delle competenze e funzioni delle istituzioni territoriali sulla base dei principi di autonomia e sussidiarietà e non deve altresì pregiudicare la libertà del dibattito democratico da interferenze illecite, da chiunque provocate, tutelando gli interessi della sovranità dello Stato nonché i diritti fondamentali di ogni cittadino riconosciuti dagli ordinamenti nazionale ed europeo».

6. Conclusioni

L'analisi svolta intende evidenziare come il controllo delle frontiere rappresenti una declinazione essenziale della sovranità statale, storicamente connessa alla difesa del territorio, della popolazione e dell'ordine pubblico, operando come dispositivo di selezione e filtro dei soggetti ammessi all'interno dello spazio sovrano¹⁰¹. Dal concetto di sovranità e dalle esigenze così intese nasce la necessità di predisporre strumenti in grado di tutelare la sicurezza pubblica¹⁰².

La progressiva qualificazione dell'immigrazione in termini di minaccia per la sicurezza costituisce un passaggio cruciale, poiché tende a legittimare politiche e prassi orientate prevalentemente alla prevenzione del rischio, a danno della tutela dei diritti fondamentali delle persone migranti¹⁰³.

Un tale sentimento, se proiettato nei sistemi di intelligenza artificiale, può tradursi nella riproduzione di pregiudizi, comportando, potenzialmente, lesioni soggettive. Pertanto, il legislatore, nel disciplinare i controlli delle frontiere, dovrà compiere un corretto bilanciamento tra i valori in gioco: da un lato, la sicurezza e l'ordine pubblico e, dall'altro, il principio di solidarietà¹⁰⁴ al fine, rispettivamente, di gestire efficientemente ed efficacemente i flussi, senza, tuttavia, dimenticare che «le esigenze connesse al controllo delle frontiere, pur di sicuro valore costituzionale, non possono compromettere i diritti inviolabili che spettano "ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità

101. F. Durand, *Theoretical Framework of the cross-border space production. The case of the eurometropolis Lille - Kortrijk - Tournai*, in *Journal of Borderlands Studies*, 30(3).2015, p. 312.

102. In tema M. D'amico, C. Siccardi, *La tutela dei diritti costituzionali dei migranti ai confini*, in *Confini, migrazioni e diritti umani*, a cura di M. Ambrosini, M. D'amico, E. Perassi, Milano, Milano University Press, 2022, p. 23, in cui si afferma che «tale esigenza, affermata con sempre maggior frequenza dalla giurisprudenza costituzionale, è stata esplicitata in Costituzione a seguito della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la quale ha inserito tra le competenze esclusive dello Stato le materie dell'asilo (lett. a), dell'immigrazione (lett. b) e del controllo dei confini (lett. q) [...] la Corte non solo afferma l'esigenza "costituzionale" di controllo dei confini, ma precisa che essa è connessa al rispetto di "vincoli di carattere internazionale". In altre parole, a partire dall'adesione dell'Italia alla Convenzione di Schengen nel 1990 e a seguito della progressiva comunitarizzazione delle materie dell'immigrazione e del controllo delle frontiere, il compito dello Stato di presidiare i propri confini non è esclusivamente volto alla "difesa della collettività nazionale", ma anche alla creazione di uno spazio di libertà di circolazione, di sovranità "condivisa" [...] con gli altri Stati dell'Unione europea, in forza dell'art. 11 Cost.».

103. Secondo D. Bigo, *Vigilancia electrónica op. cit.*, p. 11 ss., l'affermazione che l'immigrazione sia una minaccia per la sovranità dello Stato, la sicurezza, l'identità e lo stile di vita delle società ospitanti è una «deformazione paranoica della politica transnazionale». Egli sostiene che questa deformazione sia basata sul disagio e sulla paura che viene strumentalizzata in nome della sovranità, della sicurezza, della cittadinanza e dell'identità nazionale.

104. M. D'amico, C. Siccardi, *La tutela dei diritti costituzionali*, op. cit., p. 24, in cui si legge: «al fine di individuare il "corretto bilanciamento", la disciplina del controllo delle frontiere e dei flussi migratori deve rispettare il canone della ragionevolezza, come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale. Ciò significa che il mezzo utilizzato dal legislatore per garantire alle frontiere "l'ordinata gestione dei flussi migratori" deve essere proporzionato – per dirla con le parole della Corte – "strumentale" alla "protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici finali, di sicuro rilievo costituzionale, suscettibili di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollati"». In tema, F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, Bologna University Press, 2016; A. Nato, *La politica d'asilo dell'Unione europea tra crisi e sovranismi: quale futuro per il principio di solidarietà?*, in *La cittadinanza europea*, XVII, n. 1.2020, p. 191 ss.; E. Triggiani, *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, II, n. 170.2021, p. 235 ss.; T. Russo, *Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo "flessibili" del Patto dell'Unione Europea su migrazione e asilo*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2.2021, p. 281 ss.; P. Mengozzi, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, Bologna University Press, 2022.

politica, ma in quanto esseri umani”»¹⁰⁵ alla frontiera e indipendentemente dalla posizione giuridica di regolare ovvero irregolare.

In altre parole, l'automazione dei processi decisionali e la valutazione algoritmica del rischio possono contribuire a cristallizzare categorie astratte di pericolosità, proiettando all'interno delle macchine pregiudizi e rappresentazioni sociali che incidono negativamente sulle situazioni giuridiche soggettive. In questo senso, l'intelligenza artificiale non si limita a supportare l'azione amministrativa, ma rischia di amplificarne le derive securitarie.

Le superiori riflessioni intendono altresì proporre un ripensamento del concetto stesso di sicurezza nazionale, che appare di per sé un concetto relativo e flessibile¹⁰⁶, per giungere alla teoria della sicurezza umana¹⁰⁷, che presuppone, per un verso, un concetto globale e integrale di sicurezza che abbia come centro di gravità le persone e, quindi, il benessere sociale, economico, sanitario e ambientale e la difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali e, per altro verso, un ritorno al valore della sicurezza, bene costituzionalmente rilevante che, tuttavia, non assurge a diritto *ex se*.

Le migrazioni sono la “punta dell'iceberg” di un problema di sicurezza globale che non deve porsi come giustificativo della nascita di un diritto del nemico¹⁰⁸, né giustificare prassi selettive o discriminatorie, incompatibili con i principi dell'ordinamento. L'azione dell'amministrazione rischia di non risultare più orientata alla realizzazione dell'interesse generale, rivolto alle esigenze di sicurezza pubblica secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, ma di essere strumentalizzata e orientata a favorire percezioni soggettive di insicurezza, alimentate da pregiudizi nei confronti dello straniero¹⁰⁹.

Questo approccio, nel contesto delle politiche migratorie, rischia di amplificarsi in caso di utilizzo di meccanismi di IA, traducendosi in un esercizio del potere sottratto a un controllo effettivo. Per questa ragione, l'uso dell'intelligenza artificiale nelle politiche migratorie rende imprescindibile il mantenimento della centralità del decisore umano e della responsabilità amministrativa. L'automazione non può assurgere a strumento surrogatorio della discrezionalità amministrativa, dovendo rimanere confinata a una funzione ausiliaria e strumentale, sottoposta a un controllo critico, effettivo e orientato alla tutela delle situazioni individuali.

105. *Ibidem*. A. Ruggeri, *Il principio di solidarietà*, op. cit., p. 445 ss.; A. Morelli, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, a cura di F. Astone, A. Lupo, V. Prudente, A. Romeo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 29 ss.

106. Sul punto si veda la Risoluzione A/RES/38/188, H.3, 1983, dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in cui si afferma che il concetto di sicurezza è un concetto «relativo piuttosto che assoluto».

107. Mahbub ul Haq, *Human rights, security and governance*, in *Peace & Policy of the Toda Institute for Peace and Policy Research: Dialogue of Civilizations for World Citizenship*, III, n. 2.1998; S. Edson, *Human security: an extended and annotated international bibliography*, Centre for History and Economics King's College, Cambridge, University of Cambridge, 2001; E. Newman, O. Richmond, *The United Nations and Human Security*, Palgrave, 2001; P. Kerr, *The evolving dialectic between state-centric and human-centric security*, Canberra, Australian National University, 2003.

108. Con l'afflusso di immigrati, soprattutto clandestini, il problema dell'ordine pubblico dell'UE sembra essere più importante di prima. Alcuni degli immigrati irregolari sono poco qualificati, mancano di competenze lavorative di base, hanno difficoltà a trovare lavoro e sono spesso coinvolti in attività illegali come il lavoro in nero. Alcuni rischiano addirittura di essere coinvolti in attività criminali che minano la sicurezza locale. Dopo gli attentati del 2001, i Paesi UE sono rimasti in uno stato di estrema tensione. L'antiterrorismo è diventato il fulcro dell'attenzione per l'UE, il che ha influenzato notevolmente anche l'atteggiamento di molti Paesi nei confronti degli stranieri. Oltre al terrorismo e ai crimini sociali, molte persone nei Paesi di accoglienza ritengono altresì che stili di vita e valori diversi siano dannosi per l'ordine sociale. Sul punto M.C. Cavallaro, *Gestione dei migranti, emergenza sanitaria e sicurezza pubblica: verso un 'diritto amministrativo del nemico'?*, in *PA Persona e Amministrazione*, XI, n. 2.2022, p. 286 ss.

109. *Ivi*, p. 303.

In conclusione, sebbene la sicurezza pubblica costituisca un valore costituzionalmente rilevante, essa non può essere configurata come un diritto autonomo, suscettibile di bilanciamento con altri diritti fondamentali, né può legittimare interventi amministrativi fondati su presunzioni di pericolosità o su automatismi decisionali. In particolare, nell'ambito della gestione delle migrazioni e dell'impiego di sistemi di intelligenza artificiale, la sicurezza dovrà operare esclusivamente come criterio di orientamento dell'azione pubblica, nel rispetto della dignità della persona e dell'effettività dei diritti, evitando che l'innovazione tecnologica si traduca in una regressione delle garanzie costituzionali¹¹⁰.

110. *Ivi*, pp. 306-307. In tema si veda anche G. Corso, *Un "nemico" da combattere con misure Amministrative?*, in *PA Persona e Amministrazione*, XI, n. 2.2022, p. 321 ss.