
ADiM BLOG
Novembre 2024
ANALISI & OPINIONI

*La digitalizzazione della funzione conoscitiva pubblica
nel settore migratorio*

Michela Leggio

Assegnista di ricerca

Università di Milano - Bicocca

*Dati – Tecnologie digitali – Intelligenza artificiale – Pubblica amministrazione –
Funzione conoscitiva – Screening – Procedura automatizzata*

Abstract

Il contributo si propone di analizzare l'impatto della digitalizzazione sulla funzione conoscitiva della pubblica amministrazione nella gestione dei flussi migratori all'interno di un quadro normativo multilivello. Riprendendo i concetti di "attività conoscitiva procedimentale" e "attività conoscitiva autonoma", ci si interroga sulle garanzie e sulla permanenza di tale distinzione all'interno di un sistema interamente "dataficato", come quello migratorio. A fronte dell'attenzione dottrinale ai profili riguardanti l'automazione delle procedure decisionali, lo scopo del contributo è segnalare la rilevanza di un aspetto spesso lasciato in secondo piano, quello dell'informazione, la cui corretta acquisizione è condizione imprescindibile per una corretta decisione pubblica.

1. La digitalizzazione dell'attività conoscitiva pubblica nel settore migratorio

La gestione dei flussi migratori costituisce un settore ampiamente “dataficato” nonché un’area di elezione per la sperimentazione e l’utilizzo di *software* predittivi come quelli di *data analysis* e intelligenza artificiale (IA).

Tali strumenti sono particolarmente utili poiché consentono di procedere prontamente all’identificazione dello straniero e, attraverso l’esame di più banche dati, offrono previsioni del rischio che egli presenta per l’ordinamento, sia in termini di c.d. rischio migratorio, ovvero la probabilità che egli si trattenga oltre la durata consentita, sia quanto al pericolo che esso presenta per la sicurezza interna o la salute pubblica (CANEPA). In altri termini, le tecnologie digitali utilizzate nel settore migratorio, prima ancora che automatizzare la decisione, comportano un allargamento del perimetro conoscitivo pubblico. A differenza di altri settori, quindi, dove la digitalizzazione risponde a esigenze acceleratorie e di semplificazione *per* il cittadino, in quello migratorio – per quanto tali istanze siano comunque presenti (GALLI) – la tecnologia soddisfa un bisogno di conoscenza e di prevedibilità *per* lo Stato.

Sui sistemi informativi e sulla loro interoperabilità, nonché sulle tecnologie utilizzate per la gestione dei flussi si è scritto ampiamente, anche su questo *blog* ([TASSINARI](#), [FORTI](#), [PENASA](#)). Tuttavia, non è sempre chiaro quali siano le garanzie che devono circondare la raccolta dei dati e in che modo essi, così come analizzati da *software* predittivi, si inseriscano all’interno del processo decisionale pubblico.

Tali incertezze sono conseguenza di diversi fattori. Innanzitutto, la contemporanea presenza di numerosi attori istituzionali coinvolti nella gestione degli arrivi – autorità nazionali quanto agenzie europee (Frontex, EUAA, Europol) – rende il quadro normativo estremamente frammentato. In secondo luogo, vi è un problema di “invisibilità” del potere amministrativo, fenomeno che, già presente nell’amministrazione tradizionale, è stato aggravato dalla digitalizzazione che ha reso meno percepibile l’agire pubblico (RACHORDAS). Infine, anche laddove si venga a conoscenza di una tecnologia in uso alle amministrazioni, non è sempre chiaro in che modo e con quali conseguenze essa contribuisca a comporre il substrato conoscitivo pubblico a causa dell’opacità che contraddistingue gli strumenti digitali più avanzati come l’IA (COGLIANESE).

Provando a fare chiarezza, è anzitutto necessario tracciare una distinzione tra le diverse forme di attività conoscitiva coinvolte nel settore in esame.

In generale, si è soliti distinguere tra l’acquisizione di informazioni prima o durante il procedimento amministrativo (c.d. attività conoscitiva pre o endoprocedimentale) e le attività svolte indipendentemente dal rilascio di un provvedimento (c.d. attività conoscitiva autonoma). Nel primo caso, si fa riferimento alle attività condotte in fase istruttoria o pre-istruttoria, nel secondo caso, invece, a operazioni quali ispezioni, indagini, accessi documentali o raccolta di informazioni.

Tale distinzione, chiara in passato, sembra però entrare in crisi nelle decisioni automatizzate (il c.d. *automated decision making*) che, basandosi sul processamento di dati da parte di un *software* (la c.d. digitalizzazione in senso forte, MARCHETTI), eliminano i confini tra fasi

procedimentali.

Questa confusione di piani – conoscitivo in senso lato, istruttorio e decisorio – rende complessa la disamina, anche in ragione della scarsa attenzione devoluta dal legislatore al tema che, se per un verso ha introdotto garanzie per i procedimenti totalmente o parzialmente digitalizzati, per altro verso tace sui limiti e le garanzie che dovrebbero caratterizzare l'attività conoscitiva autonoma.

Questo vale anche nel settore in esame. Nel prosieguo, dopo un primo paragrafo volto a offrire un quadro delle diverse tecnologie digitali utilizzate per la gestione degli arrivi, ci si soffermerà sui problemi della digitalizzazione della c.d. attività conoscitiva endoprocedimentale, per poi offrire una ricostruzione della c.d. attività conoscitiva "autonoma", indagandone limiti e garanzie.

2. L'attività conoscitiva digitalizzata nel settore dell'immigrazione: quadro generale

Tra le attività conoscitive rientrano quelle operazioni che rivestono una funzione ancillare nei confronti del procedimento amministrativo e quindi, nel settore in esame, tutte quelle rivolte all'acquisizione del dato dello straniero.

In questo senso, sono numerosi i sistemi informativi già presenti nel settore: il sistema Schengen (SIS II), il *database* europeo per le impronte dattiloscopiche (Eurodac), il sistema di visto (VIS), quello di entrata e uscita (EES), l'ETIAS per le autorizzazioni viaggio e il sistema di per cittadini di Stati terzi (ECRIS-TCN). Ogni sistema informativo ha una sua precisa funzione (VAVOULA, *Immigration and Privacy in the Law of the European Union*), ma tutti presentano un "*common ancillary purpose*" ovvero quello ampliare l'apparato informativo pubblico e, conseguentemente, permettere una corretta identificazione dei migranti (BLASI CASAGRAN).

Tali sistemi, resi interoperabili dai Regolamenti (UE) 2019/817 e 2019/818, sono oggi utilizzati dalle autorità coinvolte nella gestione degli ingressi a diversi fini.

Innanzitutto, per mezzo del patrimonio conoscitivo di tali *database* è possibile reperire una "traccia" dello straniero con cui accertare o confermare la sua identità e rilasciare così il provvedimento di ingresso o di permanenza richiesti.

In secondo luogo, tale attività conoscitiva è utile anche in una fase pre-procedimentale. Si pensi, ad esempio, alle c.d. verifiche di frontiera, definite dall'art. 2, par. 1, n. 11), del [Regolamento \(UE\) 2016/399 \(codice frontiere Schengen\)](#) come "*le verifiche effettuate [...] al fine di accertare che le persone, compresi i loro mezzi di trasporto e gli oggetti in loro possesso, possano essere autorizzati ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzati a lasciarlo*". Tali verifiche, come specificato all'art. 8 del Regolamento, sono finalizzate ad accertare l'identità di chiunque attraversi la frontiera e costituiscono la regola per la libera circolazione nello spazio Schengen. Più che risolversi in accertamenti per il rilascio di un'autorizzazione o un visto – che in realtà si presumono già esistenti – esse assolvono quindi a una funzione di controllo prodromica all'esercizio della funzione amministrativa.

Con l'avanzare delle nuove tecnologie, inoltre, la consultazione di tali sistemi – unitamente ad altri dati, di cui non è chiara la natura né l'origine – può essere in grado di offrire un valore

predittivo sulla pericolosità del migrante. In questo caso, lo strumento digitale realizza parte delle attività istruttorie e offre un apporto conoscitivo maggiore rispetto a quello che sarebbe stato garantito da un funzionario umano. Questo è il caso di ETIAS, l'autorizzazione viaggi per cittadini di Stati terzi esenti da obbligo di visto, su cui si tornerà nel prosieguo.

Venendo all'attività conoscitiva autonoma, rientrano in tale categoria tutte quelle attività di raccolta dei dati, realizzate anche attraverso strumenti tecnologici avanzati, che non risultano finalizzate all'adozione di un provvedimento.

È questo il campo degli strumenti digitali per la raccolta di informazioni al fine di orientare scelte di politica migratoria. Si pensi ai sistemi in uso a Frontex quali quelli di *maritime domain awareness*, le torri di sorveglianza, gli *small autonomous unmanned aerial systems*, nonché i software di analisi dei dati (DUMBRAVA) che assolvono tanto lo scopo di sorvegliare le frontiere e controllare gli arrivi, quanto quello di ottenere previsioni sui flussi migratori e consentire un migliore dispiegamento delle risorse e del personale. In questo caso, l'attività conoscitiva più che essere destinata a un soggetto in particolare, manifesta la sua utilità per l'adozione di politiche o atti programmatici, come segnalato da diversi studi ([EU COMMISSION, Feasibility study on a forecasting and early warning tool for migration based on Artificial Intelligence technology](#); [GERMAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AND SECURITY AFFAIRS, Predicting Irregular Migration](#)).

3. La digitalizzazione dell'attività conoscitiva procedimentale e pre-procedimentale

In questa declinazione, le tecnologie digitali - dalle banche dati interoperabili, all'IA - si inseriscono all'interno del procedimento per completare (o svolgere integralmente) l'attività istruttoria.

Gli esempi sono diversi. Tra questi, vi è il *software* per la gestione delle domande di autorizzazione viaggi da parte di cittadini di paesi terzi esenti dall'obbligo di visto, previsto dal [Regolamento \(UE\) 2018/1240 \(Regolamento ETIAS\)](#). Tale strumento, il cui sviluppo è stato rimesso a EU-Lisa, ha come obiettivo quello di compiere una valutazione del rischio che l'ingresso dello straniero comporta all'interno del territorio europeo.

Per quanto il Regolamento non sia ancora operativo, il funzionamento del sistema è noto. Si tratta di una procedura "fisiologicamente" automatizzata poiché, in assenza di un rischio (c.d. *hit*) rilevato dal sistema, l'autorizzazione è rilasciata senza l'intervento umano. Viceversa, qualora venga rilevato un rischio, è richiesto l'intervento di un funzionario dell'Unità Centrale ETIAS, istituita presso Frontex, che dovrà adottare il provvedimento autorizzatorio o di diniego (C. DRAVE, N. GENICOT, N. HETMANSKA).

Analogo a ETIAS è il sistema VIS, così come modificato dal [Regolamento \(UE\) 2021/1134](#). Anche per le procedure di richiesta di visto di breve durata, infatti, si procede a una "indagine automatizzata" dei sistemi informativi (v. considerando n. 14 e n. 20), finalizzata a verificare la presenza di un rischio per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica. Come per ETIAS, l'esito offerto dal sistema ha natura probabilistica, ma a differenza del primo, VIS non sostituisce mai la decisione umana, nemmeno in assenza di un riscontro di rischio, fungendo solo da supporto delle autorità nazionali competenti per il rilascio del visto (VAVOULA, *Artificial Intelligence (AI) at Schengen Borders*).

Simile, ma non sovrapponibile, è la procedura di *screening* alle frontiere esterne, ora disciplinata dal [Regolamento \(UE\) n. 2024/1356](#). Quest'ultima, utilizzata per identificare lo straniero e accertare l'assenza di rischi per la sicurezza interna alla frontiera, prevede la consultazione dei sistemi informativi sopracitati tramite "*verifiche automatizzate*" (v. considerando n. 49). Benché il Regolamento risulti piuttosto vago sul punto, chiarendo solo che tali verifiche dovranno avvenire attraverso la consultazione di banche dati, è chiaro che tale attività, più che realizzare parte dell'istruttoria procedimentale, si estrinseca in un potere di controllo che, se per un verso costituisce esercizio di funzione amministrativa (tradizionalmente intesa) poiché comunque destinata a consentire l'ingresso per la presentazione della domanda di asilo, al contempo costituisce un'attività pre-procedimentale, necessaria per compiere una prima valutazione del richiedente, in grado di condizionare il successivo esercizio del potere pubblico.

3.1. Limiti e garanzie della digitalizzazione delle attività istruttorie

ETIAS, VIS e lo *screening* pre-ingresso, per quanto diversi, presentano un nucleo comune e cioè il processamento automatizzato di dati del migrante. Per tale ragione, nonostante l'automazione riguardi solo una parte del procedimento (la fase istruttoria e, solo eventualmente, quella decisoria) essi rientrano comunque nel concetto di "processo decisionale automatizzato", pratica normalmente vietata dall'art. 22 del [Regolamento \(UE\) 2016/679 \(Regolamento generale sulla protezione dei dati - GDPR\)](#), in assenza del consenso dell'interessato o di un'espressa previsione normativa.

In una recente pronuncia, la [Corte di Giustizia \(CGUE 7 dicembre 2023, C-634/21\)](#) ha difatti chiarito che anche una valutazione automatizzata svolta a fini conoscitivi *prima* dell'apertura del vero e proprio procedimento decisionale è sottoposta alla disciplina dettata dall'art. 22 GDPR e alle garanzie ivi previste quali l'intervento del decisore umano (il c.d. *human in the loop*). Difatti, l'automazione - anche solo parziale - della decisione pone problemi analoghi a quella totale, come la scarsa trasparenza del processo decisionale e il rischio che l'*output* tecnologico influenzi indebitamente la scelta dell'operatore umano a valle.

A questi problemi cerca di rispondere anche il [Regolamento \(UE\) n. 2024/1689 sull'intelligenza artificiale \(c.d. AI Act\)](#) che, nei casi di intelligenza artificiale ad alto rischio, richiede il rispetto di alcune garanzie. In queste ipotesi, definite dall'art. 6 e dall'allegato III, tra cui rientra anche il settore migratorio, si riconosce un diritto alla trasparenza particolarmente forte (v. art. 50) e il diritto alla sorveglianza umana (art. 14). Inoltre, qualora l'IA ad alto rischio sia utilizzata per assumere decisioni produttive di effetti giuridici o tali da incidere significativamente su una persona in misura tale da farle presumere un impatto negativo sulla sua salute, sulla sua sicurezza o sui suoi diritti fondamentali, il Regolamento prevede anche il "*diritto alla spiegazione dei singoli processi decisionali*" ovvero un chiarimento sul ruolo del sistema IA e sui principali elementi della decisione (art. 86).

Il Regolamento a prima vista sembra piuttosto garantista e, posta l'apertura della Corte di Giustizia a estendere i principi di cui all'art. 22 del GDPR anche ai procedimenti parzialmente automatizzati, sembrerebbe anch'esso applicabile ai casi in cui l'IA svolga funzioni istruttorie

(la c.d. attività conoscitiva procedimentale). Pertanto, laddove in un futuro – ormai non così remoto – si volessero utilizzare *software* per la gestione delle domande di visto, la decisione all'esito dell'istruttoria dovrebbe essere motivata non solo nel suo complesso, chiarendone “gli elementi essenziali”, ma anche quanto al funzionamento del sistema. Se così fosse, però, la disciplina offerta dall'AI Act risulterebbe maggiormente garantista rispetto a quella dettata per la procedura tradizionale.

Ai sensi dell'art. 4, comma 2, T.U. Immigrazione, poi specificato dall'art. 6 bis del decreto di attuazione (d.p.r. 394/1999), infatti, non si richiede la motivazione del provvedimento di diniego per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, a meno che esso non riguardi un visto per motivi di lavoro, familiari, cure mediche o istruzione. Tale norma, che pone una vistosa deroga all'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi di cui all'art. 3 della L. n. 241/1990 e dunque al principio del giusto procedimento (SAVINO), si giustifica in ragione della segretezza delle informazioni poste alla base del provvedimento di diniego, la cui conoscenza potrebbe pregiudicare lo stesso ordine pubblico e sicurezza che si intendono tutelare. Per tale ragione, l'eventuale applicazione di IA all'interno del procedimento, anche solo nella fase istruttoria, richiedendo di offrire una spiegazione sul funzionamento del sistema e sulla decisione finale, potrebbe compromettere quelle esigenze di segretezza sottese alla deroga di cui all'art. 4 del T.U. Immigrazione.

3.2. La digitalizzazione dell'attività conoscitiva “autonoma”: la raccolta delle informazioni dello straniero

Diversamente dall'attività conoscitiva procedimentale, i problemi posti da quella autonoma riguardano essenzialmente la legittimazione dell'autorità pubblica ad acquisire certe informazioni.

In passato per risolvere il problema si distingueva in base alla vicinanza dell'amministrazione alla fonte informativa (LEVI). Così, se l'amministrazione si trovava già nella disponibilità dell'oggetto dell'attività conoscitiva, si riteneva superflua una norma di legge che autorizzasse il compimento dell'attività di indagine. Diversamente, se la fonte si trovava nella disponibilità di terzi, si riteneva necessaria una previsione di legge che permettesse l'ingresso dell'amministrazione nella sfera giuridica dei privati, nel rispetto del principio di legalità.

Tale distinzione merita di essere mantenuta anche oggi e di essere applicata anche all'attività conoscitiva autonoma, alla cui base sta la raccolta dei dati personali degli stranieri. I dati personali dei migranti, infatti, non sono nella disponibilità del potere pubblico ma costituiscono beni immateriali appartenenti (o riferibili) a soggetti terzi. Da qui, la necessità di un'espressa disposizione normativa che autorizzi la raccolta delle informazioni.

Tuttavia, osservando il complesso quadro normativo che regola l'ingresso di stranieri nel territorio europeo emerge come il potere di acquisire i dati personali dei migranti sia espressamente consentito (e talvolta perfino declinato in forma di obbligo a carico di quest'ultimi) solo laddove all'amministrazione sia attribuito l'esercizio di un potere pubblico di controllo o di rilascio di un provvedimento.

Sul versante nazionale, ad esempio, il T.U. Immigrazione, modificato dal d.l. 13 giugno 2023,

n. 69, prevede all'art. 4 comma 1 ter che *“è fatto obbligo ai cittadini di Paesi terzi nei cui confronti si applica il regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, di fornire i dati biometrici richiesti, ai fini delle verifiche di frontiera previste dal codice frontiere Schengen di cui al regolamento (UE) 2016/399”* e che in caso di rifiuto la polizia di frontiera possa procedere al respingimento dello straniero ai sensi dell'articolo 10, comma 1 del T.U. Il legislatore interno, peraltro, al successivo comma 1 *quater* sembra autorizzare anche il rilevamento automatico delle informazioni riguardanti l'ingresso e l'uscita dello straniero, prevedendo che *“L'informazione di cui al primo periodo può essere resa anche attraverso attrezzature installate ai valichi di frontiera”*.

Sul versante europeo, invece, dove le attività di raccolta dati sono rimesse alle agenzie coinvolte nella gestione degli arrivi (Frontex, EUAA ed Europol), il quadro si fa più fumoso non solo per quanto riguarda l'acquisizione delle informazioni, ma anche relativamente al loro utilizzo.

I dati raccolti dalle amministrazioni nell'esercizio delle loro attività, infatti, non sono solo quelli richiesti dai sistemi informativi regolamentati (identità dello straniero, impronte digitali, tipo di autorizzazione o visto). La raccolta dei dati può avvenire anche attraverso interviste condotte sia alle frontiere che negli hotspot e riguardare anche altri tipi di informazioni, utili per scopi diversi quali l'individuazione dei trafficanti (TAS) o previsioni di rischio. Tali attività, però, sono solo oggetto di implicite autorizzazioni del legislatore, ricadendo così in quel cono d'ombra o di *“invisibilità”* di cui si è detto inizialmente.

Per quanto riguarda Frontex, ad esempio, l'art. 3, par. 1, lett. d) del Regolamento istitutivo ([Regolamento \(UE\) 2019/1896](#)) menziona tra le attività dell'agenzia quella relativa allo scambio delle informazioni, mentre l'art. 10 indica tra i compiti il monitoraggio delle esigenze operative degli Stati membri connesse all'esecuzione dei rimpatri, *“anche mediante la raccolta di dati operativi”* senza però che sia davvero chiaro cosa essi siano. Maggiori indicazioni sono contenute agli artt. 86 e ss. del Regolamento, dove la volontà di limitare la raccolta dei dati da parte dell'Agenzia è in realtà tradita dalla possibilità di trattare i *“dati personali di persone che attraversano le frontiere esterne senza autorizzazione”* (art. 88, par. 1, lett. a)).

Da queste disposizioni, lette unitamente allo scopo perseguito da Frontex, il cui fine è anche quello di prevedere e monitorare i rischi rappresentati dagli arrivi, si può presumere come i dati raccolti durante le sue attività o comunque trasmessi vadano ben oltre quelli inseriti nei sistemi informativi già menzionati.

3.3. Limiti e garanzie a presidio dell'attività di raccolta dati

Oltre al problema di individuare una previsione normativa che autorizzi, in via espressa o implicita, l'acquisizione del dato, resta da verificare se le modalità del suo trattamento siano conformi alla tutela della privacy, riconosciuta espressamente dagli artt. 7 e 8 della Carta di Nizza e dall'art. 8 della CEDU, e alle altre garanzie che circondano i dati personali previste dal GDPR. E ciò, non solo in tutti quei casi in cui l'acquisizione del dato avvenga al di fuori di procedure di registrazione (o *screening*) o di richiesta di visti o autorizzazioni, ma anche per quanto riguarda l'apprensione dell'informazione all'interno dei canali procedurali.

Tale questione, che di certo non si poneva ai tempi dei primi scritti sull'attività conoscitiva,

risulta però poco indagata.

Difatti sebbene sia espressamente sancito dal legislatore che anche le autorità, quali ad esempio Frontex, sono sottoposte alle regole dettate dal GDPR, è stato segnalato come spesso manchi una corretta supervisione sulle attività di raccolta e trattamento dei dati, essenziale per assicurare il rispetto delle garanzie previste dal Regolamento (TAS).

Tale aspetto è centrale non tanto perché il corretto trattamento del dato risulta rispettoso della *privacy* del migrante – il quale al momento della richiesta di ingresso è principalmente interessato al rispetto di altri diritti, come quello di asilo – quanto piuttosto perché la mancanza di garanzie di trattamento dei dati può tradursi nella registrazione di informazioni scorrette nonché in un’alterazione del rapporto autorità-libertà a discapito ovviamente della seconda.

Tale circostanza appare ancor più problematica se messa a confronto con la maggiore vulnerabilità del migrante che, rispetto ad altri soggetti che si confrontano con i soggetti pubblici, potrebbe essere privo di quelle conoscenze informatiche e della consapevolezza dei propri diritti, utili per rapportarsi con un’amministrazione digitalizzata (RACHORDAS).

4. Considerazioni conclusive

La digitalizzazione della funzione conoscitiva nel settore in esame consente di giungere ad alcune conclusioni, sia per quanto riguarda l’attività procedimentale, sia relativamente a quella conoscitiva autonoma.

L’automazione dell’istruttoria procedimentale o pre-procedimentale implica una fusione della fase istruttoria e decisoria. La ragione è semplice: la digitalizzazione del potere conoscitivo pubblico o, per meglio dire, la “dataficazione” del settore migratorio, rende l’esercizio di attività conoscitiva procedimentale strettamente dipendente dalla seconda. Per tale ragione, le garanzie previste per i processi automatizzati devono estendersi anche a quelli parzialmente automatizzati. Se così è, allora, l’attenzione oltre che alle garanzie procedurali dovrebbe estendersi necessariamente anche alla fase di acquisizione del dato, poiché è in esso che sussiste già un “seme” di quella che sarà la futura decisione pubblica. In altri termini, l’informazione raccolta contiene già al suo interno un “valore decisionale” che le tecnologie digitali si limitano a rendere evidente (DEMKOVA).

Per quanto concerne l’attività conoscitiva autonoma, invece, l’analisi svolta ha fatto emergere un allargamento del potere conoscitivo pubblico per opera della digitalizzazione. Nuovi strumenti di controllo delle frontiere, così come la “voracità” con cui i dati vengono acquisiti dalle autorità coinvolte nella gestione dei flussi fanno presumere un allargamento del potere conoscitivo, il quale però non è ben definito e tratteggiato dal legislatore. Da ciò derivano due conseguenze: un’alterazione del rapporto libertà-autorità a discapito della prima e un aumento dell’importanza delle informazioni così raccolte nella definizione di politiche pubbliche.

In entrambi i casi, però, sia che ci si collochi all’interno o all’esterno del procedimento amministrativo, vi è un passaggio da un’attività conoscitiva con valore di “accertamento” a una con valore “predittivo”.

Tale trasformazione, osservata nelle procedure ETIAS e VIS, così come nell’uso di *data analysis*

per la previsione dei flussi, comporta due importanti conseguenze: la prima, positiva, consistente in un aumento delle capacità conoscitive dell'amministrazione, la seconda, negativa, si risolve invece nella devoluzione di una fetta di attività amministrativa alla tecnologia.

Non è di certo compito del giurista valutare l'opportunità di tale scelta. Tuttavia, essendo questa la direzione intrapresa dal legislatore (specialmente europeo), non può che invitarsi a ripensare i temi del dibattito riguardanti la digitalizzazione del settore migratorio. Segnalare le antinomie dell'*automated decision making* o dalla valutazione automatica del rischio nelle procedure di rilascio di autorizzazioni o visti è di certo utile, ma non impedisce il loro utilizzo. Per questa ragione, appare opportuno rivolgere l'attenzione al dato. Solo un'analisi delle garanzie che devono accompagnarne l'acquisizione e il trattamento – specie in un settore sensibile come quello in esame – potrà consentire, infatti, di giungere a decisioni che si fondino su informazioni corrette e ottenute legittimamente.

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

C. BLASI CASAGRAN, *Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU*, *Human Rights Law Review*, 21, 2021, pp. 433 ss.

C. COGLIANESE, D. LEHR, *Transparency and algorithmic governance*, *Administrative Law Review*, 2019, 71, pp. 1 ss.

CANEPA, *Regolazione del rischio e immigrazione. Il ruolo dell'informazione nella gestione delle emergenze*, *Amministrazione in cammino*, pp. 1 e ss.

S. DEMKOVA, *The Decisional Value of Information in European Semi-automated Decision-making*, *Review of European Administrative Law*, 2021, vol. 14, no. 2, pp. 29 ss.

C. DERAIVE, N. GENICOT, N. HETMANSKA, *The Risks of Trustworthy Artificial Intelligence: The Case of the European Travel Information and Authorisation System*, *European Journal of Risk Regulation* 2022, 13, pp. 389 ss.

C. DUMBRAVA, *Artificial intelligence at EU borders. Overview of applications and key issues*, EPRS European Parliamentary Research Service, 2021.

EU COMMISSION, *Feasibility study on a forecasting and early warning tool for migration based on Artificial Intelligence technology*, 2021.

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

FRONTEX, *Artificial Intelligence-Based Capabilities For The European Border And Coast Guard Final Report*, Warsaw, 2021.

L. GALLI, *I tempi dell'emersione. Ovvero della complessa relazione tra migranti e pubblica amministrazione*, in N. MARCHEI, S. NINATTI, *Diritto e società plurale: questioni aperte*, Torino, 2024, pp. 59 ss.

GERMAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AND SECURITY AFFAIRS, *Predicting Irregular Migration*, Berlino, 2023.

F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967.

B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. III, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Funzioni amministrative*, 2022, pp. 75 e ss.

A. MUSCO EKLUND, *Limits to discretion and automated risk assessments in EU border control: Recognising the political in the technical*, *European Law Journal*, 2024, vol. 30, pp. 103 ss.

S. PENASA, *Smart borders o invisibile walls? L'utilizzo di sistemi "intelligenti" al confine tra politiche migratorie e garanzie per gli stranieri*, *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, dicembre 2022.

M. SAVINO, *Immigrazione* (voce), in G.B. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, *Enciclopedia del diritto, I Tematici, Funzioni amministrative*, vol. III, 2022, pp. 599 ss.

S. TAS, *Datafication of the hotspots in the blind spot of supervisory authorities*, *European Law Journal*, 2024, 30, pp. 87 ss.

F. TASSINARI, *The Management of Migrants' Identities at the EU External Borders: Quo vadis Interoperability?*, *ADiM Blog, Analisi&Opinioni*, Novembre 2021.

N. VAVOULA, *Artificial Intelligence (AI) at Schengen Borders: Automated Processing, Algorithmic Profiling and Facial Recognition in the Era of Techno-Solutionism*, *European Journal of Migration and Law*, 2021, 23, pp. 457 ss.

N. VAVOULA, *Immigration and Privacy in the Law of the European Union. The case of Information Systems*, 2022.

Per citare questo contributo: M. LEGGIO, *L'impatto della digitalizzazione sull'attività conoscitiva pubblica nel settore migratorio e la riscoperta della centralità del dato*, *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, novembre 2024.