

Camera dei Deputati
Roma, 20 Dicembre 2023
Audizione XI Commissione Lavoro pubblico e privato
Prof. Avv. Alberto Lucarelli
Ordinario di Diritto Costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Secondo l'ultimo rapporto OCSE, *Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*¹ (in part. cap. 2. *Artificial intelligence and the labour market: Introduction*), l'impiego dell'Intelligenza Artificiale (d'ora in poi IA) nel mondo del lavoro produce e produrrà cambiamenti senza precedenti, sul piano dell'occupazione e quello dei diritti.

Sul primo punto si consideri che l'IA “è in grado di automatizzare attività non di routine (...) Di conseguenza, le professioni altamente qualificate sono state le più esposte ai recenti progressi dell'intelligenza artificiale, tra cui: professionisti aziendali; manager; professionisti della scienza e dell'ingegneria; e professionisti legali, sociali e culturali. Ciò estende il potenziale dell'automazione ben oltre ciò che era possibile in precedenza”.

Sul secondo punto l'IA – continua il rapporto – “può aiutare le aziende a migliorare la qualità dei prodotti o dei servizi e i lavoratori a trarre vantaggio dal miglioramento della qualità del lavoro, del benessere e della soddisfazione lavorativa (...) Sebbene esistano potenziali benefici, esistono anche rischi significativi, anche per l'occupazione”.

Tuttavia, numerose sono le questioni etiche sollevate: “Ad esempio, l'intelligenza artificiale può cambiare il modo in cui il lavoro viene monitorato o gestito, il che può aumentare l'equità percepita, ma comporta rischi per la privacy e l'autonomia dei lavoratori nell'esecuzione delle attività. L'intelligenza artificiale può anche introdurre o perpetuare pregiudizi. Inoltre, ci sono preoccupazioni riguardo alla trasparenza e alla spiegabilità, nonché alla responsabilità. Sebbene molti di questi problemi non siano nuovi, l'intelligenza artificiale ha il potenziale per amplificarli. Ad esempio, anche se gli esseri umani possono essere prevenuti quando prendono decisioni in materia di assunzioni, l'impatto negativo dell'intelligenza artificiale potrebbe essere molto maggiore in virtù del volume e della velocità delle decisioni che prende, che potrebbero sistematizzare e moltiplicare i pregiudizi. Ancora una volta, questi rischi tendono ad essere maggiori per alcuni gruppi socio-demografici che sono spesso già svantaggiati nel mercato del lavoro”.

¹(<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/08785bba-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/08785bba-en&csp=9f4368ffe3fc59de4786c462d2cdc236&itemIGO=oecd&itemContentType=book>)

Tale contributo intende analizzare se e in che modo la regolazione dell'intelligenza artificiale si inserisca nella dimensione sociale europea e all'interno delle categorie classiche del costituzionalismo².

L'impatto così significativo dell'IA invoca la definizione di scelte politiche e regolatorie per mitigare un possibile sopravvento della tecnologia su lavoro e i diritti fondamentali dei lavoratori, considerata la centralità che il lavoro assume all'interno della nostra forma di Stato e del costituzionalismo moderno: il significato storico e giuridico dell'articolo 1 della Costituzione, scrive Gianni Ferrara³: “si deduce dall'aver posto il lavoro a fondamento di uno stato, della convivenza statale, di aver riconosciuto nel lavoro la condizione umana della contemporaneità, in tutta la sua estensione, in tutta la sua portata, comprensiva delle forze produttive e di quella che lo è per eccellenza, significativa di valori concreti, materiali, immateriali, economici, sociali, di cultura (...) Facendo assumere allo Stato il lavoro come suo fondamento prova a superare la separazione tra stato e società civile”.

A tal proposito si può non trascurare l'attenzione che l'Unione europea sta rivolgendo alla regolazione dell'intelligenza artificiale e al miglioramento delle condizioni di lavoro delle persone che lavorano mediante piattaforme digitali, per garantire la corretta determinazione della loro situazione occupazionale, promuovere la trasparenza, l'equità e la responsabilità nella gestione algoritmica del lavoro. Il riferimento è ai due percorsi legislativi in corso:

- 1) La proposta di regolamento che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)) – (d'ora innanzi AI Act).
- 2) La proposta di direttiva relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali COM/2021/762 final.

Com'è noto, sul primo atto, l'AI Act, da pochi giorni – 9 dicembre 2023 – è stato trovato un accordo tra i Paesi dell'Unione in fase di triloghi; ora la proposta si dirige verso la seconda lettura in Parlamento e in Consiglio. Verosimilmente prima della fine della legislatura di maggio 2024, avremo la prima regolazione organica dell'intelligenza artificiale. Allora è opportuno osservare come tale proposta intende affrontare i rischi legati alla sorveglianza, alla discriminazione e alla opacità dei sistemi di IA che impattano sui diritti fondamentali in ambito lavoristico.

Più in generale l'approccio europeo alla regolazione tecnologica segue il modello precauzionale e orizzontale (che dunque dev'essere pienamente coerente con la normativa vigente), già sperimentato con i regolamenti sulla protezione dei dati (reg. 679/2016), quello sui servizi digitali (reg. 2065/2022, d'ora

² Sul modello di economia sociale *ex multis*: A. Lucarelli, *Il modello sociale ed economico europeo*, in Id., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, ESI, Napoli, 2016, pp. 131 ss.

³ G. Ferrara, *La mutazione del regime politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008, p. 10.

innanzi DSA) e dei mercati digitali (reg. 1925/2022, d'ora innanzi DMA) e, appunto, con la Proposta dell'AI Act. È da notare che questi atti trovano un comune denominatore nel fine, cioè il mercato unico digitale, poiché DSA, DMA e AI Act hanno una base normativa comune nell'art. 114 TFUE (ravvicinamento delle disposizioni nazionali che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno).

La proposta di AI Act segue un approccio proporzionato basato sul rischio di tipo orizzontale per i cd. sistemi di IA ad alto rischio e i codici di condotta per i sistemi di IA non ad alto rischio⁴. Infatti, si differenziano gli usi dell'IA che creano: i) un rischio inaccettabile; ii) un rischio alto; iii) un rischio basso o minimo.

L'elenco delle pratiche vietate ex art. 5 comprende tutti i sistemi di IA il cui uso è considerato inaccettabile in quanto contrario ai valori dell'Unione.

I parametri per calcolare il rischio sono, secondo l'art. 1 emendato dal Parlamento UE, la protezione della salute, della sicurezza, dei diritti fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto e dell'ambiente.

Al fine di attenuare i rischi derivanti dai sistemi di IA ad alto rischio (previsti all'art. 6 e nell'allegato III) è opportuno applicare determinati requisiti obbligatori per l'intero ciclo di vita del sistema, tenendo conto della finalità prevista dell'uso del sistema e conformemente al sistema di gestione dei rischi che deve essere stabilito dal fornitore.

Tali requisiti riguardano: la qualità dei set di dati utilizzati, la documentazione tecnica e la conservazione delle registrazioni, la trasparenza e la fornitura di informazioni agli utenti, la sorveglianza umana e la robustezza, l'accuratezza e la cibersecurity, in una prospettiva *by design* il cui accertamento è rimesso alla valutazione di conformità *ex ante*.

Si tratta inoltre non solo di requisiti-*fine*, ma anche di requisiti-*mezzo* a garantire un approccio umanocentrico, la trasparenza (art. 13) e la sorveglianza umana (art. 14).

Per quel che riguarda il mondo del lavoro, il legislatore europeo ha riconosciuto che in tale ambito l'IA va incontro a ipotesi di rischio inaccettabili e a rischio elevato.

Tra le prime l'articolo 5 vieta (tra le altre ipotesi):

- l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di sistemi di IA ai fini della valutazione o della classificazione del punteggio sociale di persone fisiche o di un gruppo di persone fisiche per un determinato periodo di tempo sulla base del loro comportamento sociale o di caratteristiche personali o della personalità note, dedotte o previste, in cui il punteggio sociale così ottenuto comporti il verificarsi di uno o di entrambi i seguenti scenari:

⁴ In tema C. Casonato, B. Marchetti, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'UE in materia di intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal*, n. 3/2021, pp. 415 ss.; G. Resta, *Cosa c'è di "europeo" nel Regolamento AI?*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2/2022, pp. 323 ss.; *Focus Lavoro Persona Tecnologia*, in *Federalismi.it*, 18 ottobre 2023.

i) un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di determinate persone fisiche o di interi gruppi di persone fisiche in contesti sociali che non sono collegati ai contesti in cui i dati sono stati originariamente generati o raccolti;

ii) un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di determinate persone fisiche o di interi gruppi di persone fisiche che sia ingiustificato o sproporzionato rispetto al loro comportamento sociale o alla sua gravità;

- l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di sistemi di IA per dedurre le emozioni di una persona fisica nei settori dell'applicazione della legge, della gestione delle frontiere, sul luogo di lavoro e negli istituti di insegnamento.

Si è segnata così la presa di distanza dal sistema di credito sociale, la cui applicazione più radicale è presente nella Repubblica Popolare Cinese che ha sviluppato un sistema nazionale di classificazione della reputazione dei propri cittadini, sulla base di informazioni possedute dal Governo riguardanti la condizione economica e sociale della persona. Così come potrebbero contribuire a determinare il *rating* sociale di una persona l'esercizio di diritti politici – come la partecipazione ad associazioni, riunioni o manifestazioni – con intuibili ricadute discriminatorie, oltre che di realizzazione di un sistema di sorveglianza di massa.

Vietati sono anche quei sistemi IA volti a rilevare le emozioni a partire dalle caratteristiche fisiche o fisiologiche come le espressioni facciali o la voce, che possono dar vita a gravi rischi di abuso, in particolare quando il sistema viene utilizzato sul luogo di lavoro, ad esempio durante i colloqui per l'assunzione.

Accanto ai divieti, l'art. 6, rinviando all'allegato III, individua invece quei sistemi di IA che pur presentando un'area di rischio elevata per i diritti fondamentali possono essere immessi sul mercato, previo rispetto dei requisiti indicati nel titolo III dell'AI Act.

In ambito lavoristico, sistemi di IA ad alto rischio sono così individuati:

- i sistemi di IA destinati a essere utilizzati per trarre conclusioni sulle caratteristiche personali delle persone fisiche sulla base di dati biometrici o basati su elementi biometrici, compresi i sistemi di riconoscimento delle emozioni, ad eccezione di quelli di cui all'articolo 5;

il punto 1 non comprende i sistemi di IA destinati a essere utilizzati per le verifiche biometriche il cui unico scopo è confermare che una determinata persona fisica è la persona che dichiara di essere;

- i sistemi di IA destinati a essere utilizzati per l'assunzione o la selezione di persone fisiche, in particolare per inserire annunci di lavoro mirati, vagliare o filtrare le candidature, valutare i candidati nel corso di colloqui o prove;

- i sistemi di IA destinati a essere utilizzati per adottare decisioni o influenzare materialmente le decisioni riguardanti l'avvio, la promozione e la cessazione dei rapporti contrattuali di lavoro, l'assegnazione dei compiti sulla base dei comportamenti individuali, dei tratti o delle caratteristiche personali, o il

monitoraggio e la valutazione delle prestazioni e del comportamento delle persone nell'ambito di tali rapporti di lavoro.

Tutti i sistemi che non rientrano tra quelli elencati possono quindi essere immessi sul mercato, senza le garanzie di robustezza, trasparenza e sorveglianza umana che invece connotano le IA ad alto rischio.

Al di là delle discussioni su quali potevano essere ulteriori ambiti della vita lavorativa interessati dalla tecnologia e dall'IA, che pure avrebbero potuto rientrare tra le categorie del divieto o quelle dell'alto rischio, molti quesiti rimangono ancora aperti sulla verifica dei requisiti che la macchina deve possedere prima di essere immessa nel mercato.

Il sistema dei controlli infatti si presenta debole, poiché non è obbligatoriamente rimesso a soggetti terzi ed esterni (se non in via residuale per taluni ambiti, in cui non rientra quello lavoristico). A questo si aggiunge che la definizione degli *standards* armonizzati nel fornire soluzioni tecniche ai fornitori per garantire la conformità al regolamento verrà elaborata dalla Commissione in una fase successiva, aprendo i veri nodi critici sulla democraticità e trasparenza di tale processo⁵.

Un punto di avanzamento importante dell'AI Act è stato introdotto negli emendamenti di giugno del 2023 da parte del Parlamento. In particolare, si sta disegnando un utilizzo dell'IA che è rispettoso non solo della tutela del lavoratore inteso come persona e singolo, ma nell'ambito delle formazioni sociali e dunque nel coinvolgimento, tramite il diritto alla consultazione e all'informazione, dei sindacati.

Il riferimento è all'articolo 29, par. 5 bis: Prima di mettere in servizio o utilizzare un sistema di IA ad alto rischio sul luogo di lavoro, gli operatori consultano i rappresentanti dei lavoratori allo scopo di trovare un accordo a norma della direttiva 2002/14/CE e informano i dipendenti interessati che saranno soggetti al sistema.

E all'art. 29 bis, par. 4, ove si chiarisce che nella valutazione di impatto sui diritti dei sistemi nel contesto specifico di impiego, si dispone che: “Nel corso della valutazione d'impatto, l'operatore, ad eccezione delle PMI, informa l'autorità nazionale di controllo e i pertinenti portatori di interessi e coinvolge, nella misura del possibile, i rappresentanti delle persone o dei gruppi di persone suscettibili di essere interessate dal sistema di IA ad alto rischio, individuati al paragrafo 1, compresi, tra l'altro: gli organismi per la parità, le agenzie di protezione dei consumatori, le parti sociali e le agenzie di protezione dei dati, al fine di ricevere un contributo alla valutazione d'impatto. Per ricevere una risposta degli organismi l'operatore concede un periodo di sei settimane. Le PMI possono applicare le disposizioni di cui al presente paragrafo su base volontaria. Nel caso di cui all'articolo 47, paragrafo 1, le autorità pubbliche possono essere esentate da tali obblighi”.

⁵ M. Veale, F. Zuiderveen Borgesius, *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act. Analysing the good, the bad, and the unclear elements of the proposed approach*, in *Computer Law Review International*, 4/2021, pp. 104-105.

In conclusione, una prima osservazione dell'impatto dell'IA sul mondo del lavoro a partire dal processo regolatorio europeo presenta aspetti di meritevole apprezzamento, senza trascurare i profili critici evidenziati. Rimane un'impostazione di fondo proiettata al mercato e alla protezione dei dati, come testimoniano le basi giuridiche utilizzate, ma altresì ai valori costituzionali comuni.

È dunque ancora presto per parlare di una “curvatura sociale dell'AI Act”⁶. L'atto europeo infatti più che rappresentare un punto di arrivo dovrebbe essere considerato il punto di partenza su cui ciascuno Stato dovrà costruire il proprio sistema di poteri e diritti, orientato nel nostro caso alla Repubblica dello stato sociale fondata sul lavoro e altresì idoneo colmare quel “*deficit* genetico alla base dei diritti sociali e del diritto sociale europeo che risente dell'incertezza del modello organizzativo e funzionale del potere”⁷, che evidentemente si riflette anche nel campo della tecnologia.

⁶ Così A. Alaimo, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale*, in *Federalismi.it*, n. 25/2023, p. 146.

⁷ A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consulta online*, 2020, p. 12.