

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XII-bis N. 221

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2345

Intelligenza artificiale e mercati del lavoro: amici o nemici?

Trasmessa il 10 novembre 2020

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2345 (2020)⁽¹⁾

Provisional version

Artificial intelligence and labour markets: friend or foe?

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The world of work will be increasingly exposed to the spread of Artificial Intelligence (AI) technology. Whether this game-changing innovation will bring new opportunities and benefits, or harm and disruption, to the way our society organises work, depends on the values and vision pursued through the technology, as well as how it is regulated and applied. Policy makers at national and European level must take a strategic look at the challenges in the making and propose adequate regulatory options so as to preserve the social value of work and uphold labour rights enshrined in national, European and international legal instruments (notably labour codes, the European Social Charter (ETS Nos. 35 and 163) and the conventions of the International Labour Organization (ILO).

(1) *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 22 October 2020 (see Doc. 15159, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Stefan Schennach). See also Recommendation 2186 (2020).*

2. The Parliamentary Assembly notes that AI crystallises fears around the possibility that AI could replace humans in more jobs than it could create new ones. This generates uncertainty about AI's potential impact on whether and how workers will be able to access the labour market, make a living, and have a fulfilling career in the future. AI used unwisely has the potential to disrupt the labour market, fragmenting professional lives and exacerbating socio-economic inequalities. Both commercial and public entities already employ AI to analyse, predict, reinforce and even control human behaviour. While AI can assist and facilitate human work and render it more efficient, it can also have the effect of manipulating human decisions or decisions affecting humans, violating human dignity, breaching equal opportunities and perpetuating bias in the context of employment and access thereto.

3. The Assembly is moreover concerned that AI technology is deployed on a wide scale without keeping users adequately informed, and without giving them the choice to refuse such uses, or to seek remedies when decisions affecting them as workers involve algorithmic decision-ma-

king. The Assembly therefore concurs with the recommendations of the High-Level Expert Group on AI (of the European Commission) that the use of AI for recruitment and in situations impacting workers' rights should always be treated as « high-risk » and hence heightened regulatory requirements should apply.

4. Concerned about legal and ethical aspects of AI within the existing human rights framework, the Assembly welcomes the Council of Europe's efforts, in particular through its Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), of a comprehensive mapping exercise with a view to exploring the feasibility of a standard-setting instrument, possibly a convention. The Assembly underscores the importance of the ethical benchmarks so far identified by the international scholarly community. It is particularly important to ensure substantive human oversight in the implementation of AI technology which affects labour markets and individual social rights, seeing as our society is organised around work.

5. The Assembly thus supports the recommendations of the ILO's Global Commission on the Future of Work which call for human-centred strategies to cushion the impact of AI, and urge investment in people's skills, lifelong learning (acquiring know-how, reskilling and upskilling) and institutions for learning, as well as in decent and sustainable work, in order to ensure « work with freedom, dignity, economic security and equality » for all.

6. The Assembly believes that member States should better anticipate the transformative effects of AI on the nature of human work and devise national strategies to accompany a rights-compliant transition towards more man-machine types of work, where AI is used as an enabler for working differently – in new and more flexible ways, to positive effect. To confront the uncertainties of the future with AI, there is a need for public policies that tap human potential fully, narrow the gap between labour market needs and workers' qualifications, and cultivate essential

ethical values, such as inclusiveness and sustainability.

7. Accordingly, the Assembly calls on member States to:

7.1. elaborate and publish national strategies for responsible AI use, if they have not yet done so, covering *inter alia* challenges for labour markets, labour rights and skills development;

7.2. ensure sovereign participation in and control of algorithmic developments, guaranteeing the full respect of existing legal norms and standards by AI developers and users in the context of employment, and avoiding regulatory capture by influential AI businesses;

7.3. develop official policies and guidance for AI developers with a view to putting AI at the service of human needs and well-being, and not *vice versa*;

7.4. put in place a requirement for AI developers to always notify users whenever they are in contact with AI applications, and guarantee that any use of surveillance techniques at the workplace is subject to special precautions in terms of consent and privacy protection;

7.5. design a regulatory framework that promotes complementarity between AI applications and human work, and ensures proper human oversight in decision-making;

7.6. ensure that algorithms used in the public sphere, such as employment services, are understandable, transparent, ethical, gender sensitive and, as far as possible, certified at European level; only mature and rights-compliant algorithms should be authorised for use in the public sphere;

7.7. consider the need for social innovation to accompany the spread of AI technology in labour markets by:

7.7.1. studying options for securing a permanently guaranteed basic income floor « as part of a new social contract between citizens and the State », as called for in the Assembly's Resolution 2197

(2018) « The case for a basic citizenship income »;

7.7.2. examining « social » taxation options such as a « robot tax » (so-called « automation tax »), as well as « carbon taxes », in order to alleviate the negative impact of automation on human workers and foster resource-saving rather than labour-saving innovation, thus helping address simultaneously climate change and inequalities;

7.8. rethink and adapt national education and training systems in order to:

7.8.1. introduce « AI literacy » through digital education programmes for young people and life-long learning/training paths for all;

7.8.2. emphasise the differences between human and artificial intelligence;

7.8.3. develop critical thinking, creativity and emotional intelligence;

7.8.4. introduce the concept of personal training accounts for all workers,

entailing positive obligations for all employers to set up skills development plans or training;

7.8.5. cater for an increased focus on a broad range of competences that preserve employability in the AI era, and ensure certification and a greater portability of competences;

7.8.6. soften some occupational licensing requirements which hinder cross-sector and cross-country mobility of professionals;

7.8.7. make proposals for revising Recommendation CM/Rec(2016)3 on human rights and business in order to reflect the above concerns on the potential effects of AI.

8. The Assembly furthermore encourages the European Committee of Social Rights to explore the ethical and legal implications of increasing AI penetration into the delivery of public services, the functioning of labour markets and social protection.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2345 (2020) ⁽¹⁾

Version provisoire

Intelligence artificielle et marchés du travail: amis ou ennemis ?

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. Le monde du travail va être de plus en plus exposé à la diffusion des technologies d'intelligence artificielle (IA). Les valeurs et la vision qui sous-tendent l'IA, ainsi que la manière dont elle est réglementée et utilisée, détermineront si la percée de cette innovation offrira de nouvelles opportunités et présentera de nouveaux avantages ou si elle compromettra et perturbera la façon dont notre société organise le travail. Les décideurs politiques au niveau national et européen doivent étudier sous l'angle stratégique les défis qui apparaissent et proposer des options réglementaires adéquates pour préserver la valeur sociale du travail et pour faire respecter les droits du travail inscrits dans les instruments juridiques nationaux, européens et internationaux, notamment les codes du travail, la Charte sociale européenne (STE no 35 et 163) et les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT).

(1) Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 22 octobre 2020 (voir Doc. 15159, rapport de la Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Stefan Schennach). Voir également la Recommandation 2186 (2020).

2. L'Assemblée parlementaire note que l'IA cristallise les craintes liées à la possibilité que le nombre d'humains remplacés dans leur emploi par l'IA soit supérieur au nombre d'emplois qu'elle crée. Cette situation soulève des incertitudes quant à l'impact potentiel de l'IA sur les possibilités et les conditions futures pour les travailleurs d'accéder au marché du travail, de gagner leur vie et de mener une carrière épanouissante. Utilisée de manière déraisonnable, l'IA risque de perturber le marché du travail, de fragmenter la vie professionnelle et d'exacerber les inégalités socio-économiques. Des entités commerciales et publiques utilisent déjà l'IA pour analyser, prévoir, renforcer et même contrôler le comportement humain. Si l'IA peut assister et faciliter le travail humain et le rendre plus efficace, elle peut aussi avoir pour effet de manipuler des décisions humaines ou des décisions affectant les humains, de porter atteinte à la dignité humaine, d'enfreindre l'égalité des chances et de perpétuer les préjugés dans le secteur de l'emploi et pour l'accès à celui-ci.

3. L'Assemblée est préoccupée en outre par le fait que l'IA soit déployée à grande échelle sans tenir les utilisateurs suffisamment informés ni sans leur donner la possibilité de refuser les utilisations qui en

sont faites ou de contester les décisions les affectant dans leur emploi prises sur la base de décisions algorithmiques. L'Assemblée partage donc le point de vue exprimé dans les recommandations du Groupe d'experts de haut niveau sur l'IA (de la Commission européenne) selon lequel l'utilisation de l'IA pour le recrutement et dans les situations ayant une incidence sur les droits des travailleurs devrait toujours être traitée comme « à haut risque » et être soumise dès lors à des exigences réglementaires plus strictes.

4. Préoccupée par les aspects juridiques et éthiques de l'IA par rapport au cadre existant des droits humains, l'Assemblée salue les efforts que le Conseil de l'Europe déploie, notamment l'exercice de cartographie complète de son Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI), pour étudier la faisabilité d'un instrument normatif, éventuellement d'une convention. L'Assemblée souligne l'importance des principes éthiques identifiés jusqu'ici par la communauté scientifique internationale. Il importe tout particulièrement de veiller à ce que la mise en œuvre de technologies d'IA affectant les marchés du travail et les droits sociaux individuels fasse l'objet d'un contrôle humain substantiel, étant donné que notre société est organisée autour du travail.

5. L'Assemblée soutient par conséquent les recommandations de la Commission mondiale de l'OIT sur l'avenir du travail, qui appellent à des stratégies centrées sur l'humain pour amortir les répercussions de l'IA et conseillent vivement d'investir dans les compétences de chaque personne, dans l'apprentissage tout au long de la vie (acquisition de compétences, reconversion professionnelle et amélioration des compétences), dans les instituts de formation et dans un travail décent et durable, afin de garantir que « le travail s'accompagne de liberté, de dignité, de sécurité économique et d'égalité pour tous ».

6. L'Assemblée estime que les États membres devraient mieux anticiper les effets de transformation de l'IA sur la nature du travail humain et concevoir des stratégies nationales pour accompagner la

transition, d'une manière qui soit respectueuse des droits, vers des types d'emploi où le binôme homme-machine occupe une plus grande place et où l'IA est un atout pour travailler différemment, c'est-à-dire avec plus de souplesse, selon de nouvelles méthodes, et insuffle une dynamique positive. Pour faire face aux incertitudes concernant la place de l'IA dans nos vies futures, nous avons besoin de politiques publiques qui exploitent pleinement le potentiel humain, qui aident à réduire le décalage entre les besoins du marché du travail et les qualifications des travailleurs, et qui cultivent des valeurs éthiques essentielles, notamment d'inclusion et de durabilité.

7. L'Assemblée appelle donc les États membres:

7.1. à élaborer et à publier des stratégies nationales pour une utilisation responsable de l'IA, s'ils ne l'ont pas encore fait, portant entre autres sur les problèmes qui se posent pour les marchés du travail, le droit du travail et le développement des compétences;

7.2. à s'assurer que l'État prend part aux développements d'algorithmes et les contrôle afin de garantir que les développeurs et les utilisateurs d'IA respectent pleinement les normes et principes juridiques en vigueur dans le cadre de l'emploi afin d'éviter une emprise régulatrice de la part de grandes entreprises d'IA;

7.3. à élaborer des politiques et des orientations officielles à l'intention des développeurs d'IA pour la mettre au service de l'humain et qu'elle contribue à son bien-être, et non le contraire;

7.4. à exiger que les développeurs d'IA notifient les utilisateurs chaque fois qu'ils sont en contact avec des applications d'IA et à garantir que toute utilisation de techniques de surveillance sur le lieu de travail soit soumise à des précautions particulières en matière de consentement et de protection de la vie privée;

7.5. à concevoir un cadre réglementaire qui favorise la complémentarité entre

les applications d'IA et le travail humain, tout en garantissant un contrôle humain adéquat dans la prise de décision;

7.6. à veiller à ce que les algorithmes utilisés dans la sphère publique, notamment dans les services d'emploi, soient compréhensibles, transparents, éthiques, sensibles à la dimension du genre et, dans la mesure du possible, certifiés au niveau européen; seuls les algorithmes matures et respectueux des droits devraient être autorisés dans la sphère publique;

7.7. à mener une réflexion sur la nécessité d'une innovation sociale pour accompagner la diffusion des technologies d'IA sur les marchés du travail:

7.7.1. en étudiant les options possibles pour garantir un revenu minimum permanent dans le cadre d'un nouveau contrat social entre les citoyens et l'État, comme le préconise la Résolution 2197 (2018) de l'Assemblée « Un revenu de citoyenneté de base, une idée qui se défend »;

7.7.2. en examinant les possibilités de taxes dites « sociales », sur le modèle de la « taxe robot » et des taxes carbone, pour atténuer l'incidence négative de l'automatisation sur les travailleurs humains et favoriser l'innovation pour économiser des ressources plutôt qu'économiser la main-d'œuvre, ce qui permettrait de lutter simultanément contre les effets du changement climatique et contre les inégalités;

7.8. à repenser et à adapter les systèmes nationaux d'éducation et de formation afin:

7.8.1. de mettre en place une « éducation à l'IA » par le biais des programmes d'éducation au numérique pour les jeunes

et des parcours de formation et d'apprentissage tout au long de la vie pour tous;

7.8.2. d'insister sur les différences entre l'intelligence humaine et l'intelligence artificielle;

7.8.3. de développer l'esprit critique, la créativité et l'intelligence émotionnelle;

7.8.4. d'appliquer le principe de comptes personnels de formation pour tous les travailleurs, qui comporte notamment l'obligation positive pour tous les employeurs de mettre en place des plans de développement des compétences ou de formation;

7.8.5. de mettre davantage accent sur un large éventail de compétences qui préservent l'employabilité à l'ère de l'IA et d'assurer une certification et une plus grande portabilité des compétences;

7.8.6. d'assouplir certaines exigences en matière de licences professionnelles qui nuisent à la mobilité intersectorielle et transnationale;

7.8.7. de faire des propositions de révision de la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises pour répondre aux préoccupations susmentionnées concernant les effets potentiels de l'IA.

8. L'Assemblée encourage en outre le Comité européen des droits sociaux à examiner les implications éthiques et juridiques de la pénétration croissante de l'IA sur la prestation des services publics, le fonctionnement des marchés du travail et la protection sociale.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2345

Versione provvisoria

Intelligenza artificiale e mercati del lavoro: amici o nemici ?

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. Il mondo del lavoro sarà sempre più esposto alla diffusione delle tecnologie dell'intelligenza artificiale (IA). Se questa innovazione rivoluzionaria arrecherà nuove opportunità e benefici oppure danni e sconvolgimenti al modo in cui la nostra società organizza il lavoro, ciò dipenderà dai valori e dalla visione perseguiti attraverso la tecnologia, nonché dal modo in cui essa è regolamentata e applicata. I responsabili politici a livello nazionale ed europeo devono studiare in un'ottica strategica le sfide che si profilano e proporre opzioni normative adeguate, così da preservare il valore sociale del lavoro e sostenere i diritti del lavoro sanciti dagli strumenti giuridici nazionali, europei e internazionali (in particolare i codici del lavoro, la Carta sociale europea (STE n. 35 e n. 163) e le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO)).

2. L'Assemblea parlamentare osserva che l'IA catalizza i timori nei confronti dell'eventualità che l'IA possa sostituire gli esseri umani in più lavori di quanti possa crearne. Ciò genera incertezza riguardo al potenziale impatto dell'IA sul se e sul come i lavoratori riusciranno ad accedere al mercato del lavoro, a guadagnarsi da

vivere e ad avere una carriera soddisfacente in futuro. L'intelligenza artificiale utilizzata incautamente è in grado di sconvolgere il mercato del lavoro, frammentando le vite professionali e aggravando le disuguaglianze socioeconomiche. Sia le entità commerciali che quelle pubbliche utilizzano già l'IA per analizzare, prevedere, rafforzare e persino controllare il comportamento umano. Sebbene l'intelligenza artificiale possa aiutare e facilitare il lavoro umano e renderlo più efficiente, essa può anche sortire l'effetto di manipolare le decisioni umane o le decisioni che investono gli esseri umani, violare la dignità umana, ledere le pari opportunità e perpetuare i pregiudizi nell'ambito dell'occupazione e dell'accesso alla stessa.

3. L'Assemblea è inoltre preoccupata dal fatto che la tecnologia dell'IA sia applicata su vasta scala senza informare adeguatamente gli utenti e senza dare loro la possibilità di rifiutare tali usi o di contestare le decisioni che li riguardano in quanto lavoratori allorché esse derivano da processi decisionali algoritmici. L'Assemblea concorda pertanto con le raccomandazioni del Gruppo di esperti ad alto livello sull'IA (della Commissione europea) secondo il quale l'uso dell'IA per le assunzioni e in situazioni che incidono sui diritti dei lavoratori dovrebbe sempre es-

sere trattato come « altamente rischioso », e dovrebbero quindi essergli applicati requisiti normativi più stringenti.

4. Preoccupata per i risvolti giuridici ed etici dell'IA entro il quadro esistente dei diritti umani, l'Assemblea plaude agli sforzi del Consiglio d'Europa, specie attraverso il suo Comitato ad hoc sull'intelligenza artificiale (CAHAI), in direzione di un esercizio di ricognizione complessiva volto a saggiare la fattibilità di uno strumento normativo, eventualmente una convenzione. L'Assemblea sottolinea l'importanza dei parametri etici sin qui individuati dalla comunità accademica internazionale. È particolarmente importante garantire un controllo umano sostanziale sulla messa in opera delle tecnologie dell'intelligenza artificiale che incidono sui mercati del lavoro e sui diritti sociali individuali, giacché la nostra organizzazione sociale ruota attorno al lavoro.

5. L'Assemblea sostiene pertanto le raccomandazioni della Commissione mondiale sul futuro del lavoro dell'OIL, che auspicano strategie incentrate sull'uomo per attutire l'impatto dell'IA e sollecitano investimenti nelle competenze delle persone, nell'apprendimento permanente (acquisizione di know-how, riqualificazione e innalzamento delle competenze) e negli istituti di formazione, nonché in un lavoro dignitoso e sostenibile, al fine di garantire « un lavoro che vada di pari passo con la libertà, la dignità, la sicurezza economica e l'uguaglianza » per tutti.

6. L'Assemblea ritiene che gli Stati membri dovrebbero anticipare meglio gli effetti trasformativi dell'IA sulla natura del lavoro umano e ideare strategie nazionali che accompagnino una transizione rispettosa dei diritti verso modalità lavorative maggiormente improntate al binomio uomo-macchina, in cui l'IA sia utilizzata come un fattore di spinta a lavorare in maniera diversa – in modi nuovi e più flessibili, avviando una dinamica positiva. Per affrontare le incertezze legate al posto dell'IA nel nostro futuro, occorrono politiche pubbliche che sfruttino appieno il potenziale umano, riducano il divario fra le esigenze del mercato del lavoro e le

qualifiche dei lavoratori e coltivino valori etici essenziali, come l'inclusione e la sostenibilità.

7. L'Assemblea invita pertanto gli Stati membri a:

7.1 elaborare e pubblicare, se ancora non l'avessero fatto, strategie nazionali per un uso responsabile dell'IA che affrontino, tra l'altro, le problematiche dei mercati del lavoro, dei diritti del lavoro e dello sviluppo delle competenze;

7.2 fare in modo che lo Stato partecipi agli sviluppi degli algoritmi e li controlli, garantendo il pieno rispetto delle norme e degli standard giuridici esistenti da parte degli sviluppatori e degli utenti dell'intelligenza artificiale nell'ambito dell'occupazione ed evitando che influenti imprese dell'AI s'impadroniscano della regolamentazione;

7.3 elaborare politiche e linee d'indirizzo ufficiali rivolte agli sviluppatori dell'IA, al fine di porre l'IA al servizio dei bisogni e del benessere umani e non viceversa;

7.4 istituire l'obbligo, per gli sviluppatori dell'IA, di avvisare sempre gli utenti, ogniqualvolta siano in contatto con applicazioni di IA, e far sì che qualsiasi utilizzo di tecniche di sorveglianza sul posto di lavoro sia soggetto a particolari precauzioni sotto il profilo del consenso e della tutela della privacy;

7.5 concepire un quadro normativo che promuova la complementarità fra le applicazioni dell'intelligenza artificiale e il lavoro umano e garantisca un adeguato controllo umano nell'ambito del processo decisionale;

7.6 garantire che gli algoritmi utilizzati nella sfera pubblica, specie nei servizi per l'impiego, siano comprensibili, trasparenti, etici, attenti al genere e, per quanto possibile, certificati a livello europeo; solo algoritmi maturi e rispettosi dei diritti dovrebbero essere autorizzati nella sfera pubblica;

7.7 avviare una riflessione sulla necessità che la diffusione della tecnologia dell'IA sui mercati del lavoro sia accompagnata dall'innovazione sociale:

7.7.1 vagliando le opzioni disponibili per assicurare un reddito di base minimo garantito permanente « come parte di un nuovo contratto sociale fra i cittadini e lo Stato », come auspicato dalla Risoluzione 2197 (2018) dell'Assemblea, intitolata « Le ragioni per un reddito di cittadinanza di base »;

7.7.2 esaminando le possibili opzioni di tassazione « sociale » quali la « tassa sui robot » (detta anche « tassa sull'automazione »), così come le « tasse sul carbonio », al fine di attenuare l'impatto negativo dell'automazione sui lavoratori umani e favorire un'innovazione che economizzi le risorse anziché la manodopera, contribuendo così ad affrontare ad un tempo il cambiamento climatico e le disuguaglianze;

7.8 ripensare e adeguare i sistemi di istruzione e formazione nazionali al fine di:

7.8.1 introdurre un'« alfabetizzazione nel campo dell'IA » attraverso programmi di educazione digitale per i giovani e percorsi di apprendimento/formazione permanente per tutti;

7.8.2 evidenziare le differenze tra intelligenza umana e artificiale;

7.8.3 sviluppare il pensiero critico, la creatività e l'intelligenza emotiva;

7.8.4 introdurre il concetto di conti formativi individuali per tutti i lavoratori, comportanti l'obbligo positivo per tutti i datori di lavoro di predisporre piani o formazioni per lo sviluppo delle competenze;

7.8.5 dedicare maggiore attenzione a un'ampia gamma di competenze che salvaguardino l'occupabilità nell'era dell'IA, e garantire la certificazione e una maggiore portabilità delle competenze stesse;

7.8.6 attenuare alcune esigenze in materia di autorizzazione professionale che ostacolano la mobilità intersettoriale e transnazionale;

7.8.7 avanzare proposte ai fini di una revisione della Raccomandazione CM/Rec (2016) 3 sui diritti umani e le imprese per rispecchiare le preoccupazioni sopracitate sui potenziali effetti dell'IA.

8. L'Assemblea esorta inoltre il Comitato europeo dei diritti sociali a esaminare le implicazioni etiche e giuridiche della crescente penetrazione dell'IA nella fornitura dei servizi pubblici, nel funzionamento dei mercati del lavoro e nella protezione sociale.

PAGINA BIANCA



180122126060