



LAVOROPERLA PERSONA
CENTRO di RICERCA

Le politiche di digitalizzazione del lavoro.

Formazione, lavoro, sviluppo sostenibile

di
Paolo Bonini

Componenti Comitato Scientifico:

Gabriele Gabrielli - Presidente

Luca Alici

Paolo Bonini

Marcello Di Paola

Valeria Friso

Laura Innocenti

Fabrizio Maimone

Riccardo Maiolini

Sara Mormino

Silvia Profili

Alessia Sammarra

Francesca Zaccaro

Alessandro Zattoni

ISBN 9791280083050

Publicato il 26/02/2021

*di Paolo Bonini*

Le politiche di digitalizzazione del lavoro.

Formazione, lavoro, sviluppo sostenibile

KEYWORDS
digitalizzazione
Europa
lavoro
tecnologia
competenze

ABSTRACT
Il presente contributo intende proporre un'analisi delle principali politiche di digitalizzazione generale con un impatto sul sistema del lavoro, sia in Italia, sia quelle proposte dall'Unione europea. Dalla ricognizione critica, in conclusione, si traggono alcuni spunti di riflessione per i possibili scenari futuri.

1. INTRODUZIONE

SI STIMA CHE NEI PROSSIMI TRE ANNI, 75 MILIONI DI POSTI DI LAVORO SCOMPARIRANNO, MA SARANNO GENERATI ALTRI 133 MILIONI PROPRIO IN VIRTÙ DI QUESTI CAMBIAMENTI

Stiamo affrontando un'epoca di grandi cambiamenti, sospinti anche dall'emergenza sanitaria, che ha dato un contributo allo sviluppo di stili di vita tarati sulla dimensione e gli strumenti digitali. Ancora non è possibile vedere tutti gli effetti di questa transizione. Tuttavia si stima che nei prossimi tre anni, 75 milioni di posti di lavoro scompariranno, ma saranno generati altri 133 milioni proprio in virtù di questi cambiamenti¹.

La digitalizzazione del lavoro è un tema certamente molto ampio che può contenere diversi ambiti di specifico interesse. Vi è anche una differenza tra digitalizzazione del lavoro nel settore pubblico e nel settore privato; rispetto all'oggetto, inoltre, si può distinguere anche tra impatto delle tecnologie nel lavoro in fabbrica e nei rapporti di lavoro nel settore terziario².

In questa analisi vorremmo proporre una ricognizione dei principali interventi istituzionali, anche dell'Unione europea, per l'incentivo della digitalizzazione nel settore pubblico e, in generale, nel settore privato.

Osservando le politiche proposte, infatti, sarà possibile trarre qualche spunto per cogliere verso quale direzione si stanno muovendo le società e gli ordinamenti europei³.

1 Cfr. World Economic Forum, The Future of Jobs Report 2020, ottobre 2020, consultabile sul sito del WEF.

2 Si rinvia all'approfondito studio di M. FAIOLI, Mansioni e macchina intelligente, Giappichelli, Torino, 2018.

3 La dottrina, anche sulla spinta della pandemica, ha avuto modo di mettere in luce diversi aspetti del rapporto tra digitalizzazione e lavoro. Per una prima ricognizione, nei diversi settori rilevanti ai fini di questa analisi, tra gli altri, cfr. L. AGOSTINI, A. SARDI, E. SORANO, A. GUERRIERI, "Clinical Risk Management" in ambito di "e-Government", in Sanità Pubblica e Privata, 2020, 1, 5-23; S. BOLOGNINI, La vendita a distanza dei prodotti alimentari fra innovazione del mercato agroalimentare e regime delle tutele, in Rivista di Diritto Agrario, 2020, 2, 1, 395-442; G.P. CIRILLO, I soggetti giuridici digitali, in Contratto e impresa, 2020, 2, 573-590; G. DE PETRIS, La digitalizzazione del Fisco e la difficile parità delle armi fra Amministrazione e contribuente, in Corriere tributario, 2020, 6, 588-594; L. FIORENTINO, La gestione delle amministrazioni pubbliche nei più recenti interventi normativi, in Giornale di diritto amministrativo, 2020, 2, 171-177; F. NOTARI, Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di "governance", in Giornale di diritto amministrativo, 2020, 1, 21-31; A. PURPURA, Brevi riflessioni in termine di stabile organizzazione digitale: dalla "bit tax" all'"utentecentrismo"?, in Diritto e pratica tributaria, 2020, 2, 476-493; A. TROISI, La digitalizzazione del sistema industriale ed il piano Industria 4.0 in ambito UE, in Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia, 2020, 3, 1, 488-512;



Nonostante l'oggetto delle politiche pubbliche analizzate sia il lavoro, aspetti del rapporto, l'oggetto della prestazione, il presente lavoro intende osservare questo tema da una prospettiva di diritto pubblico, per evidenziare gli aspetti decisionali e istituzionali che le politiche pubbliche di digitalizzazione del lavoro pongono.

1. LA REPUBBLICA DIGITALE. LE POLITICHE DI DIGITALIZZAZIONE DEL LAVORO DEL GOVERNO ITALIANO

LA STRATEGIA NAZIONALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA DIGITALIZZAZIONE DEL PAESE VUOLE RISPONDERE A TRE SFIDE INDIVIDUATE NELL'AMBITO DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE DELL'ONU: LA DIGITALIZZAZIONE DELLA SOCIETÀ, L'INNOVAZIONE DEL PAESE, LO SVILUPPO SOSTENIBILE E ETICO DELLA SOCIETÀ NEL SUO COMPLESSO.

Negli ultimi cinque anni l'Italia ha avviato un processo di digitalizzazione del proprio apparato pubblico⁴, attraverso una rete di normative, primarie e secondarie, più o meno note, e coinvolgendo diverse istituzioni, vecchie e nuove.

L'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile, ha spinto anche le politiche italiane a prendere sul serio la sfida della digitalizzazione. In questo ambito, dalla fine del 2019, il principale responsabile istituzionale di questi processi è il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del consiglio dei ministri, affidato alla guida di un ministro senza portafoglio.

L'Agenzia per l'Italia digitale, oltre ad essere un soggetto istituzionale direttamente coinvolto nel processo, mette a disposizione interessanti dati sull'andamento della transizione digitale. In particolare, sono utili per comprendere lo stato attuale della digitalizzazione del settore pubblico, i dati del monitoraggio dei progetti di trasformazione digitale⁵. Inoltre, il Governo ha stilato un programma delle competenze che intende descrivere le conoscenze e abilità minime che ogni dipendente pubblico, non specialista in tecnologie dell'informazione, dovrebbe possedere per far parte della trasformazione digitale⁶.

Nel corso del 2020 si consolidano due processi rilevanti: la Strategia Nazionale per le competenze digitali e il Piano Operativo della Strategia Nazionale.

1.1. – La Strategia Nazionale per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese (Italia 2025)

Questo primo atto⁷ vuole rispondere a tre sfide individuate nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'ONU: la digitalizzazione della società, l'innovazione del Paese, lo sviluppo sostenibile e etico della società nel suo complesso.

La Strategia è modulata attraverso un progressivo affinamento dell'analisi e delle politiche finali a cui conduce: è espressamente prevista la necessità di un aggiornamento ogni 4 mesi. A tal fine, la Strategia sarà inserita nella piattaforma "Partecipa"⁸, sulla quale anche i cittadini potranno contribuire con la propria opinione.

4 E. CARLONI, Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni, in *Diritto Pubblico*, 2019, 2, 363-391; M. CAPORALE, L'accessibilità ai siti web e alle applicazioni mobili delle pubbliche amministrazioni, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 3, 357-367.

5 Consultabili sul sito dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

6 Il "Syllabus" è consultabile sul sito del Dipartimento della funzione pubblica

7 <https://assets.innovazione.gov.it/1610546390-midbook2025.pdf>

8 <https://partecipa.gov.it/>



L'obiettivo della Strategia è organizzare la trasformazione digitale dello Stato, attraverso continui scambi di punti di vista interministeriali e con le Regioni e gli enti locali.

La prima sfida riguarda proprio l'implementazione di una radicale digitalizzazione del settore pubblico anche come volano per la digitalizzazione del settore privato. A tal fine, si prevede la valorizzazione degli open data della PA, non solo per consolidare efficienza e trasparenza rispetto all'attività amministrativa già esistente, ma anche per lo sviluppo di nuovi servizi. L'ambizione è di attrarre nuovi investimenti e consentire a quelli in atto di incrementare l'efficacia.

La seconda sfida attiene al percorso di innovazione tecnologia. Si vuole favorire sia l'applicazione, sia la progettazione di nuove tecnologie, dando uno slancio ai settori produttivi tecnologici come la robotica, la nuova mobilità e quelli collegati all'utilizzo dell'intelligenza artificiale, compresa la "cyber security". Per affrontare questa ambizione, si intende finanziare e implementare "ecosistemi di innovazione che aiutino la contaminazione", nonché la formazione di imprese nei settori. L'approccio sembra più attento all'insieme invece che orientato a singoli comparti, puntando alla "cross fertilization" tra settori collegati. Dalla cabina di regia nazionale si intende anche mettere a disposizione un supporto mirato alle PA locali, in modo da consentire lo sviluppo di queste infrastrutture e della mentalità digitale nei territori della Repubblica. Rientrano in queste politiche anche la cura e lo sviluppo delle infrastrutture fisiche che consentano la connettività in tutta Italia: fibra, 5G e fonti energetiche alternative per garantire la sostenibilità ambientale.

La terza sfida allunga la prospettiva della politica in esame sulle ripercussioni sociali ed etiche dello sviluppo digitale. Oltre agli evidenti vantaggi in termini di partecipazione generalizzata dei cittadini e al rapporto digitale con la PA, la Strategia persegue lo sviluppo di un certo grado di responsabilità e non discriminazione delle nuove tecnologie per l'azione di governo. A questo si aggiunge l'ambizione, ai nostri fini particolarmente rilevante, di contribuire alla creazione di nuovi lavori, di percorsi di aggiornamento continuo dei lavoratori per lo sviluppo delle competenze necessarie al nuovo scenario produttivo immaginato dalla Strategia.

1.2. – Il Piano operativo della Strategia Nazionale per le competenze digitali

L'obiettivo dichiarato del Piano⁹ è di eliminare la distanza tra l'Italia e altri Stati membri dell'UE paragonabili al nostro, rispetto alla digitalizzazione. Si tratta dello strumento operativo predisposto dalla Strategia. Ricalcando i quattro pilastri della Digital Skills and Jobs Coalition dell'Unione europea¹⁰, il Piano adottato a dicembre 2020 individua quattro ambiti di intervento.

⁹ <https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/10/Piano-Operativo-Strategia-Nazionale-per-le-competenze-digitali.pdf>

¹⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-skills-and-jobs-coalition>



AL SETTORE PRIVATO SI RIVOLGE PREDISPONENDO UN PERCORSO, TRAMITE PROGETTI DA REALIZZARE IN COLLABORAZIONE CON LE ISTITUZIONI STATALI, PER IL SUPPORTO DELLE IMPRESE NELLA TRASFORMAZIONE TECNOLOGICA DEI PROPRI "MODELLI DI BUSINESS" E DEL PERSONALE

Per ogni "asse" sono previsti un certo numero di Linee di intervento, di Azioni e di Indicatori, per consentire, in futuro, di monitorarne gli effetti e correggere la direzione della politica in atto. Ciascuna azione è ripartita in base a tre diversi orizzonti temporali: il breve termine 2020-2021; il medio tra il 2022-2023; il lungo progetta interventi i cui effetti cominceranno a concretizzarsi tra il 2024 e il 2027.

Gli assi sono quattro: Istruzione e Formazione Superiore; Forza lavoro; Competenze specialistiche ICT; Cittadini.

Focalizzandoci sul secondo, il Piano prevede l'investimento per potenziare e sviluppare "le competenze digitali della forza lavoro, sia nel settore privato che nel settore pubblico, incluse le competenze per l'e-leadership".

Al settore privato si rivolge predisponendo un percorso, tramite progetti da realizzare in collaborazione con le istituzioni statali, per il supporto delle imprese nella trasformazione tecnologica dei propri "modelli di business" e del personale. Il settore pubblico anche sarà coinvolto per lo sviluppo delle competenze digitali a tutti i livelli della PA, a partire dall'adozione del "lavoro agile come modalità operativa ordinaria presso tutte le amministrazioni"¹¹.

Il Piano presenta un'analisi piuttosto concreta e consapevole della necessità di incrementare le competenze digitali per contrastare l'obsolescenza delle abilità dei lavoratori¹², che cresce ad un tasso sempre maggiore, in proporzione diretta all'evoluzione tecnologica del contesto economico. Bisogna sempre tenere a mente che la finalità del Piano è fondere, in un'unica politica pubblica, la necessità di perseguire l'ammodernamento del lavoro e la sostenibilità ambientale e sociale del contesto produttivo contemporaneo, nel quadro degli Obiettivi di sviluppo sostenibile ricordati.

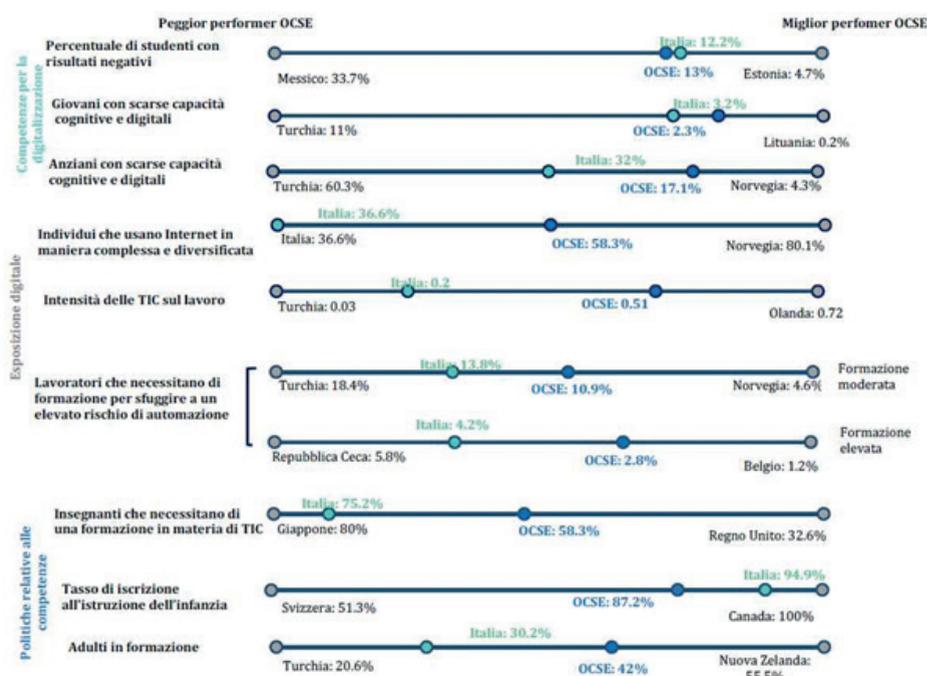
A tal fine, rispetto al lavoro privato in particolare, il Piano ambisce a generare l'aumento dei dipendenti privati con competenze digitali di base e specialistiche, in particolare donne, nell'ICT; la trasformazione tecnologica dei processi aziendali; l'emersione di nuove figure professionali innovative anche di livello executive; una maggiore interazione tra mondo della didattica, della ricerca e del business e viceversa; un maggiore trasferimento tecnologico verso le imprese (Casa delle tecnologie emergenti); innescare la moltiplicazione delle iniziative nazionali in tema di tecnologie emergenti (IoT, IA, Blockchain); un generale maggiore utilizzo di internet.

11 Cfr. Strategia nazionale per le competenze digitali. Piano operativo. Prima versione, 23 dicembre 2020, p. 73.

12 Come dimostrano i dati OCSE Skills Outlook 2019 l'Italia ha un rapporto altalenante con le competenze digitali. Sul tema, il XVIII Rapporto sulla formazione continua dell'AMPAL (Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro) evidenzia come sia sempre più necessario legare la formazione alla professione. Si legge nel Piano: "la quota di adulti tra i 25 e i 64 anni che prende parte a percorsi di istruzione e formazione è pari al 9,1% degli occupati e al 5,1 dei disoccupati, contro una media europea rispettivamente dell'11,6% e del 9,6%" (p. 74).



Skills Outlook Scoreboard - Prosperare in un mondo digitale



2 LE POLITICHE DI DIGITALIZZAZIONE DEL LAVORO DELL'UNIONE EUROPEA.

2.1. - LA STRATEGIA PER IL MERCATO UNICO DIGITALE IN EUROPA

Una delle priorità politiche dalla Commissione europea è The European Digital Strategy¹³.

L'iniziativa si articola in quattro contesti specifici: "Technology that works for people", "A fair and competitive digital economy", "An open, democratic and sustainable digital society", "Europe as a global digital player".

Il primo ambito¹⁴ riassume gli aspetti economici e sociali a cui mirano le strategie nazionali appena descritte. L'UE vuole implementare un sistema economico orientato al rispetto dei valori euro-unitari, sviluppando e distribuendo la tecnologia per fare la differenza nella vita quotidiana dei cittadini.

Delle diverse aree che compongono questa complessa politica pubblica¹⁵, è utile soffermarsi sulla prima, "Digital Skills and Jobs".

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/european-digital-strategy>

¹⁴ Gli altri sono comunque estremamente rilevanti, tuttavia non è possibile analizzarli in questa sede. Si tratta della categoria "A fair and competitive digital economy", che raggruppa alcune iniziative orientate a sviluppare un contesto economico tale da garantire la concorrenza e lo sviluppo delle nuove tecnologie, prodotti e servizi in una scala tale da rafforzare la produttività su scala globale. Fanno parte di quest'ambito le iniziative relative a "Data"; "Online platforms and eCommerce"; "Copyright"; "Digitising European Industry". Il terzo ambito di intervento generale delle politiche digitali è "An open, democratic and sustainable digital society", che raggruppa gli interventi nelle seguenti materie: "Disinformation"; "Media and Digital Culture"; "Trust and ePrivacy"; "eHealth, eGovernment"; "Smart Cities"; "Safer Internet"; "Women in ICT". Infine le politiche comprese nell'ambito "Europe as a global digital player", orientate a definire l'identità dell'Unione nel contesto globale: "Foreign Policy"; "Standardisation"; "Next Generation Internet".

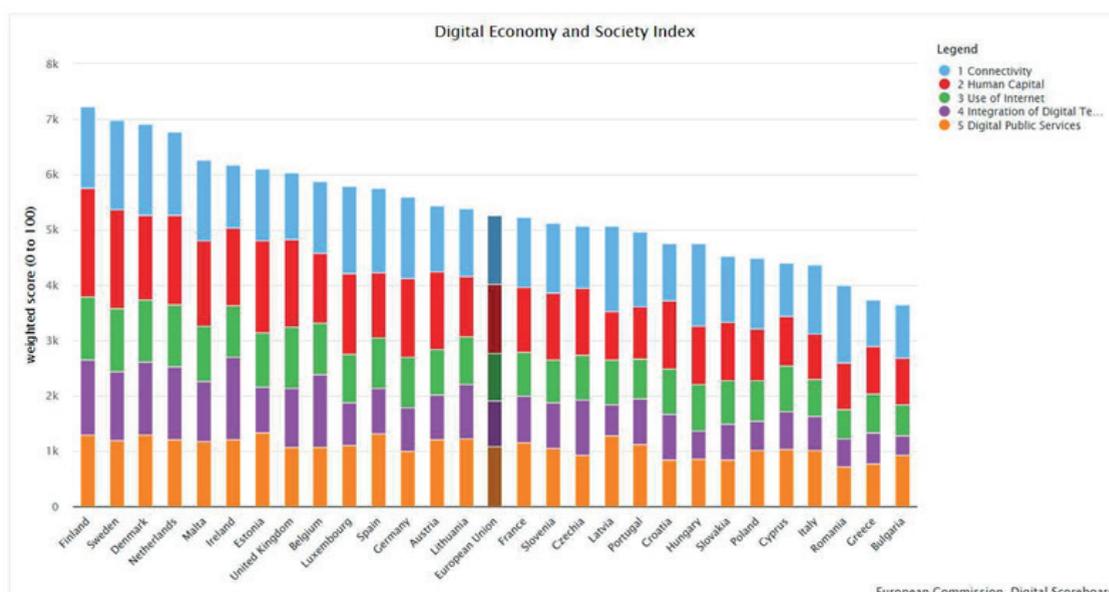
¹⁵ Si articola nelle seguenti aree: Digital Skills and Jobs; Artificial Intelligence, Cloud computing and Blockchain; High-Performance Computing and Quantum Technologies; Connectivity; 5G and Internet of Things; Cybersecurity; Digital Inclusion; Photonics and Electronics.



A QUESTO OBIETTIVO SI RIVOLGE IL DIGITAL EUROPE PROGRAMME, A CUI È DESTINATA UNA PARTE DEL BILANCIO DELL'UNIONE PER COSTRUIRE LE CAPACITÀ DIGITALI E FACILITARE L'IMPLEMENTAZIONE DELLE TECNOLOGIE DIGITALI. LO STANZIAMENTO È DI 7,5 MILIARDI DI EURO.

A questo obiettivo si rivolge il Digital Europe Programme, a cui è destinata una parte del bilancio dell'Unione per costruire le capacità digitali e facilitare l'implementazione delle tecnologie digitali. Lo stanziamento è di 7,5 miliardi di euro¹⁶. L'accordo deve essere approvato dal Consiglio europeo, che deve completare la prima lettura; se il Parlamento europeo non modificherà le deliberazioni del Consiglio, questa importante politica sarà operativa già nel corso del 2021.

Rispetto al lavoro digitale, la politica pubblica più significativa è costituita dalla "Digital Skills and Jobs Coalition". Si tratta di una iniziativa che coinvolge insieme con le Istituzioni dell'UE, gli Stati membri, le imprese, le parti sociali, le organizzazioni senza scopo di lucro e gli enti di istruzione e formazione. Si tratta sostanzialmente di una piattaforma, nella quale è possibile registrare iniziative, progetti e condividerli con gli interessati¹⁷. Della stessa strategia fanno parte anche "EU Code Week"¹⁸, un'occasione per divulgare l'importanza dell'alfabetismo digitale e della capacità di utilizzare codici informatici (coding); "Digital Opportunity Traineeships"¹⁹, un'offerta di tirocini nel contesto digitale; "Digital Economy and Society Index (DESI)"²⁰, uno strumento di analisi e misurazione del rendimento digitale in Europa.



16 Il 14 dicembre 2020 è stato approvato un accordo programmatico tra il Parlamento europeo e gli Stati membri per lo stanziamento come elemento del programma di investimento di lungo periodo dell'UE tra il 2021 e il 2027. Le aree di investimento coperte dall'accordo sono: "supercomputing, artificial intelligence, cybersecurity, advanced digital skills, and ensuring the wide use of digital technologies across the economy and society". L'obiettivo del programma è di ridurre la distanza tra la ricerca delle tecnologie digitali e la loro applicazione pratica, affinché possano beneficiarne cittadini, imprenditori e le piccole e medie imprese. Nella prospettiva della Commissione, questo piano si abbina al "twin objectives" della transizione ecologica.

17 <https://pledgeviewer.eu/>

18 <https://codeweek.eu/>

19 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-opportunity-traineeships-boosting-digital-skills-job>

20 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>



Le competenze digitali sono fondamentali per agevolare una nuova concezione di lavoro e di società, dove la mobilità del lavoro è possibile e, a sua volta, generativa di mobilità, anche orizzontale, sociale²¹.

2.2. – IL DIGITAL SERVICES ACT (DSA) IL DIGITAL MARKETS ACT (DMA)

Per dare seguito alle politiche pubbliche, la Commissione alla fine del 2020 ha annunciato due importanti interventi "legislativi"²² il Digital Services Act (DSA) il Digital Markets Act (DMA) . Entrambe le misure hanno due grandi obiettivi: creare uno spazio digitale più sicuro in cui proteggere, a livello continentale, i diritti fondamentali; stabilire parità di condizioni per favorire l'innovazione, la crescita e la competitività, sia nel mercato europeo, sia globalmente.

Anche se non direttamente destinate a regolare singoli aspetti lavoristici, queste politiche sono assolutamente rilevanti per l'impatto generale sulla struttura, sulla dimensione, in cui anche le politiche specifiche del lavoro si muoveranno. Pertanto vale la pena, sinteticamente, analizzarle.

2.2.1. – IL DIGITAL SERVICES ACT (DSA)

LE PIATTAFORME GESTISCONO DIRETTAMENTE LE PROPRIE REGOLE, SECONDO IL MODELLO DELL'AUTOREGOLAMENTAZIONE, COME SPAZI "PRIVATI". TUTTAVIA, L'INFLUENZA CHE QUESTE HANNO NELLA VITA DELLE PERSONE E NELL'ORGANIZZAZIONE DELLA VITA SOCIALE RENDE SEMPRE PIÙ NECESSARIA UNA REGOLAMENTAZIONE PUBBLICA DI SCALA CONTINENTALE.

Il DSA intende regolamentare l'attività delle piattaforme in grado di orientare i flussi di informazioni²⁴. Attualmente, in assenza di una disciplina giuridica aggiornata, le piattaforme gestiscono direttamente le proprie regole, secondo il modello dell'autoregolamentazione, come spazi "privati". Tuttavia, l'influenza che queste hanno nella vita delle persone e nell'organizzazione della vita sociale rende sempre più necessaria una regolamentazione pubblica di scala continentale.

La proposta della Commissione europea, presentata il 15 dicembre 2020²⁵, intende sviluppare quanto progressivamente evidenziato dal Parlamento europeo rispetto all'evoluzione e alle conseguenti difficoltà ed opportunità della digitalizzazione nello spazio europeo²⁶.

21 Cfr. il Report di Z. BAJOREK, D. LUCY, Progression in Employment. Supporting in-work progression for low-skilled, low-paid workers, febbraio 2020, disponibile sul sito dell'Istitute for Employment Studies.

22 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

23 Vale la pena notare che il Regno Unito, quasi fosse in competizione con l'Unione da cui si è affrancato, pochi giorni prima della Commissione europea, l'8 dicembre 2020, ha presentato una complessa disciplina per la regolamentazione del mercato digitale. Sul tema si rinvia a E. Midena, La sfida della Gran Bretagna alle Big Tech, in Osservatorio sullo Stato digitale (Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione), consultabile sul sito dell'IRPA.

24 Particolarmente esteso e differenziato è l'ambito di applicazione soggettivo della proposta di regolamento: costituisce un passo in avanti prevedere una regolamentazione per gli "intermediary services" che offrono infrastrutture di rete: gli Internet access providers, i registri di nomi di domini; inoltre i servizi di hosting, compresi webhosting e cloud; le piattaforme online, sia quelle che connettono i venditori e i consumatori, come i mercati online, gli app stores, le piattaforme di economia collaborativa e le piattaforme di social media; alcune disposizioni sono poi destinate alle piattaforme che raggiungono più del 10% dei 450 milioni di consumatori europei.

25 Il testo della bozza di regolamento è disponibile sul sito dell'Unione europea.

26 L'iniziativa prende in considerazione le risoluzioni adottate dal Parlamento europeo sulla base dell'art. 225 TFUE sui temi "Legge sui servizi digitali: migliorare il funzionamento del mercato unico" e "Legge sui servizi digitali: adeguare le norme di diritto commerciale e civile per i soggetti commerciali che operano online", nonché la risoluzione sull'atto sui servizi digitali e le questioni sollevate in materia di diritti fondamentali. Tali atti sono definiti dalla proposta di regolamento "sostanzialmente complementari", in quanto "contengono un deciso appello a mantenere i principi essenziali della direttiva sul commercio elettronico e a tutelare i diritti fondamentali nell'ambiente online e l'anonimato online, ove ciò sia tecnicamente possibile".



Sulla base dell'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il Parlamento europeo ha adottato due risoluzioni sui temi "Legge sui servizi digitali: migliorare il funzionamento del mercato unico" e "Legge sui servizi digitali: adeguare le norme di diritto commerciale e civile per i soggetti commerciali che operano online". Il Parlamento europeo ha adottato anche, secondo la procedura non legislativa, la risoluzione sull'atto sui servizi digitali e le questioni sollevate in materia di diritti fondamentali. Per molti aspetti le risoluzioni sono sostanzialmente complementari. Contengono un deciso appello a mantenere i principi essenziali della direttiva sul commercio elettronico e a tutelare i diritti fondamentali nell'ambiente online e l'anonimato online, ove ciò sia tecnicamente possibile.

La proposta, tra l'altro, incide con alcune modifiche sul principio di esonero della responsabilità dei fornitori di servizi online, stabilito dalla direttiva che attualmente regola il settore e che risale al 2000²⁷. Si tratta di un documento ancora inziale, in quanto per entrare in vigore dovrà essere approvata dal Consiglio e dal Parlamento dell'Unione. Al termine del procedimento, potrebbe intervenire con rilevanti modifiche, tra le quali si segnalano le seguenti.

È una proposta di regolamento complesso, che consta di 74 articoli, che intervengono in diversi ambiti. Rispetto all'informazione dell'opinione pubblica e alla garanzia del pluralismo, il regolamento intende garantire il diritto degli utenti a conoscere le ragioni per cui un certo account sia bloccato o un contenuto rimosso, in modo da poter agire contro la decisione. Inoltre, per garantire la trasparenza, si intende obbligare le piattaforme a rendere pubblici i meccanismi con cui queste erogano i servizi di pubblicità online e i criteri di profilazione, arrivando anche a riconoscere il diritto ad escludere la pubblicità personalizzata. Altre misure attengono alla segnalazione dei contenuti illeciti da parte degli utenti stessi e l'implementazione di sistemi di rimozione di contenuti illeciti.

Rispetto all'impatto nel settore economico, Bruxelles parte dall'assunto che nello spazio economico europeo operano più di diecimila imprese di piattaforme digitali, il 90% delle quali è di piccola o media dimensione. La regolamentazione proposta avrebbe già l'effetto positivo di recare la stessa disciplina in tutto il territorio dell'Unione, ponendo la base giuridica per un nico mercato di servizi digitali. La Commissione stima un incremento del 2% del mercato transfrontaliero²⁸. Un altro vantaggio della normativa è di dare certezza del diritto alle piccole imprese e agli utenti, rispetto alle attività illegali, offrendo linee guida e standard a cui far riferimento nella attività corrente.

27 Cfr. Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), testo disponibile sul sito dell'Unione europea.

28 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment/europe-fit-digital-age-new-online-rules-businesses_en



Sempre per sostenere i piccoli attori, questi sono esentati dalle obbligazioni più onerose derivanti dalla nuova regolamentazione, ma sarà possibile per loro seguire le migliori pratiche delineate nel settore.

L'impatto del DSA si preannuncia importante, in quanto gli obblighi giuridici contenuti in generale, e specialmente nel Capo III, ridisegnano gli equilibri tra Stati membri e le imprese delle piattaforme digitali ricalibrandoli a favore dei primi, in modo uniforme nel territorio (e nella rete) dell'Unione europea.

2.2.2. – IL DIGITAL MARKET ACT (DMA)

NEL DMA, PARTICOLARE ATTENZIONE È RISERVATA ALLE IMPRESE INNOVATIVE E ALLE START-UP TECNOLOGICHE, A CUI IL REGOLAMENTO INTENDE CONSENTIRE DI CRESCERE SENZA SOTTOSTARE ALLE PRESSIONI DATE DALLE CONDIZIONI A CUI I GATEKEEPER POSSONO SUBORDINARE L'ATTIVITÀ.

Più strettamente orientato alla regolamentazione del mercato in quanto tale il DMA, la proposta di regolamento sul mercato digitale intende regolamentare i gatekeeper, cioè le piattaforme digitali che possono controllare l'accesso delle persone ai servizi digitali³⁰. Nella prospettiva della Commissione europea, la proposta di regolamento consentirebbe agli utenti commerciali la cui posizione dipende dai gatekeeper al fine di garantire ai consumatori un'offerta di servizi in un mercato più equo. Particolare attenzione è riservata alle imprese innovative e alle start-up tecnologiche, a cui il regolamento intende consentire di crescere senza sottostare alle pressioni date dalle condizioni a cui i gatekeeper possono subordinare l'attività. Ancora, il DMA persegue l'obiettivo di implementare la concorrenza, dando anche ai consumatori la possibilità di scegliere quali piattaforme privilegiare in base alla propria convenienza. Le piattaforme restano libere di proporre nuovi servizi e sviluppare sistemi innovativi, tuttavia il regolamento intende punire pratiche sleali nei confronti dei competitori e dei clienti.

In sintesi, il regolamento proposto, di 39 articoli, comporta rilevanti obblighi e divieti per i gatekeeper. Tra questi, mettere a disposizione dei terzi, per l'interoperatività, consentire l'accesso "applicazioni software o negozi di applicazioni software con mezzi diversi dai servizi di piattaforma di base" (art. 6, co. 1, lett. c); consentire agli utenti commerciali di accedere ai dati da loro stessi generati utilizzando la piattaforma; lasciare liberi gli utenti commerciali di promuovere la loro offerta e concludere contratti con clienti al di fuori della piattaforma. Particolarmente interessante il Capo V prevede poteri di indagine, di esecuzione e di monitoraggio in capo alla Commissione europea.

30 Più specificamente, la proposta lo definisce come coloro che "detengono una posizione economica importante, hanno un impatto significativo sul mercato interno e operano in più paesi dell'UE; occupano una posizione di intermediazione, cioè collegano un'ampia base di utenti a un gran numero di imprese; detengono (o stanno per detenere) una posizione solida e duratura sul mercato, vale a dire stabile nel tempo", cfr. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_it



3. – ALCUNE RIFLESSIONI SUL LAVORO NELL'ERA DIGITALE

NEL NUOVO PARADIGMA, IL RUOLO PRINCIPALE È AFFIDATO ALLE PIATTAFORME DIGITALI, CHE SONO, INSIEME, IMPRESE, DATORI DI LAVORO, MA ANCHE, IN UN CERTO SENSO E IN DETERMINATI LIMITI, REGOLATORI DEI PROPRI SERVIZI.

Le politiche pubbliche illustrate rappresentano un tentativo in fieri di organizzare la società che emergerà in seguito a questa fase di transizione tra i modelli tardo-novecenteschi e una compiuta società digitale.

Come ben messo in luce dalla dottrina³¹, la gig-economy³² comporta una profonda riflessione dei modelli giuridici e delle categorie con cui si definisce il rapporto di lavoro. Le dinamiche della gig-economy rivelano come sia necessario pensare a flessibilità contrattuali connesse al tipo di lavoro svolto, con un progressivo spostamento dal tipo di lavoro subordinato, comunque necessario ancora in questa fase, a tipi negoziati in funzione di specifiche necessità di organizzazione del datore di lavoro. La stessa dottrina evidenzia come gig-economy e industria 4.0 sono due aspetti di un nuovo modello produttivo che li interconnette, arrivando ad una formula per cui i beni prodotti si distribuiscono attraverso i lavoratori della gig-economy.

L'innovazione tecnologica pone un radicale cambiamento nella struttura stessa del rapporto come siamo abituati a pensarlo fino ad oggi, in particolare si possono notare lo "spostamento del rischio dall'impresa al lavoratore" e un tendenziale rischio di "danno alla stessa innovazione tecnologica, in ragione dell'utilizzo di lavoro a basso costo"³³.

Nel nuovo paradigma, il ruolo principale è affidato alle piattaforme digitali, che sono, insieme, imprese, datori di lavoro, ma anche, in un certo senso e in determinati limiti, regolatori dei propri servizi. Questo è il problema che, su scala continentale, si prova a risolvere con il Digital Services Act e con il Digital Market Act, in quanto esiste una certa latitanza del policy maker sul tema e i lavoratori oltre che i consumatori, sono più esposti. Il principio della responsabilità dei provider e degli intermediari per le proprie regole, richiede un coordinamento generale. Fino ad ora, la dottrina ha provato a isolare alcune categorie di lavoro "digitale" in base al tipo di piattaforma, tuttavia, come ci accorgiamo nell'esperienza quotidiana³⁴, è un settore che evolve continuamente. In questo quadro, in base al tipo di attività, cambiano i poteri del lavoratore rispetto all'accettazione degli obblighi o delle direttive imposte dalla piattaforma; le modalità di esecuzione della prestazione; il controllo sull'esecuzione da parte della piattaforma datore di lavoro e, soprattutto, le "conseguenze, positive o negative, connesse agli standard di servizio imposti dalla piattaforma"³⁵, variabili, per esempio, in base al tempo.

31 Cfr. M. FAIOLI, *Il lavoro nella gig-economy*, in *Libro dell'Anno del Diritto 2019*, Roma, 304 ss. il quale propone la flessibilità come chiave di lettura di gig-economy e Industry 4.0. Sul tema cfr. A. Troisi, *La digitalizzazione del sistema industriale ed il piano Industria 4.0 in ambito UE*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2020, 3, 1, 488-512;

32 Si pensi anche agli sviluppi della contrattazione collettiva in materia, cfr. M. FAIOLI, *Fintech, perimetro contrattuale e relazioni industriali*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2020, 2, 229-251. cfr. il "decreto dignità": *al via il dibattito sui problemi interpretativi e applicativi*, in *Giustizia civile.com*, 2018, 3.

33 M. FAIOLI, *Il lavoro nella gig-economy*, cit., 305.

34 M. FAIOLI, *Il lavoro nella gig-economy*, cit., 305: "Tipo 1 – piattaforme assimilabili a servizi di taxi e trasporto di persone (exp., Uber, Lyft, etc.); Tipo 2 – piattaforme che organizzano consegne e distribuzione di beni mediante lavoratori riders (Foodora, Deliveroo); Tipo 3 – la piattaforma si limita a ospitare/facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di servizi (matchmaking tra famiglia, cliente, etc. e idraulico, giardiniere, etc.)".

35 M. FAIOLI, *Il lavoro nella gig-economy*, cit., 305.



In questo quadro si dibatte sulla qualificazione del rapporto di lavoro, se autonomo o subordinato, ritornando a paradigmi ibridi, ovvero sull'applicazione di nuovi paradigmi come la considerazione delle piattaforme e il conseguente rapporto di lavoro secondo la figura di spazi di incontro tra domanda e offerta. Autorevole dottrina ritiene opportuno lasciare la questione dell'esatta identificazione giuridica del rapporto in secondo piano, concentrando l'analisi sugli strumenti per la tutela dei diritti³⁶, osservando quindi la disciplina costituzionale in materia del lavoro e desumendo direttamente da questa un adeguato paradigma di inquadramento giuridico delle nuove professionalità.

Certamente, in una prospettiva di diritto pubblico, l'impatto delle politiche di digitalizzazione sarà piuttosto ampio, nel senso che anche le istituzioni, le sedi e i soggetti propri del sistema democratico e dei processi decisionali potrebbero essere coinvolti in una riforma di fatto. Da qualche anno si discute, a sproposito, di democrazia diretta, concetto contrapposto alle forme e alle istituzioni della democrazia rappresentativa che è propria dei sistemi costituzionali novecenteschi. Questa spinta, pretestuosa e a fini elettorali, ha comunque avviato un processo di ripensamento delle modalità di coinvolgimento dei cittadini-utenti nelle decisioni pubbliche³⁷.

La disintermediazione istituzionale, la sensazione dell'individuo di essere informato in diretta degli eventi, soggetti politici che incentivano la diffusione di decisioni opposte sul medesimo tema, passano necessariamente per l'utilizzo di piattaforme digitali che stanno diventando sempre più indispensabili per l'idea rappresentata, e poi per l'esperienza, di democrazia. I "Social Media", ad esempio, sono piattaforme ormai in grado di orientare il dibattito pubblico e persino la formazione del consenso elettorale. Tuttavia, sono piattaforme private che funzionano mediante algoritmi che prevedono sistemi di raccomandazione di informazioni e di utenti affini. Come già ampiamente discusso nel dibattito pubblico e accademico³⁸, infatti, tali sistemi inducono le persone in un confronto, quanto meno, orientato, se non, a volte, drogato. Sorge quindi una schizofrenia tra, da una parte, l'enorme diffusione della digitalizzazione nel mondo del lavoro che, come brevemente osservato, produce rapidità e preformazione dell'attività, ma cambia l'asse degli obblighi, dei doveri e dell'equilibrio tra le parti del rapporto di lavoro; dall'altra, sposta il potere economico rapidamente in capo alle società più grandi e strutturate che

LA DISINTERMEDIAZIONE ISTITUZIONALE, LA SENSAZIONE DELL'INDIVIDUO DI ESSERE INFORMATO IN DIRETTA DEGLI EVENTI, SOGGETTI POLITICI CHE INCENTIVANO LA DIFFUSIONE DI DECISIONI OPPOSTE SUL MEDESIMO TEMA, PASSANO NECESSARIAMENTE PER L'UTILIZZO DI PIATTAFORME DIGITALI CHE STANNO DIVENTANDO SEMPRE PIÙ INDISPENSABILI PER L'IDEA RAPPRESENTATA, E POI PER L'ESPERIENZA, DI DEMOCRAZIA

36 T. TREU, Rimedi, tutele e fattispecie: riflessioni a partire dai lavori della gig economy, in *Lav. dir.*, 2017, III/IV, 367 e ss.; v. anche P. Tullini, La salvaguardia dei diritti fondamentali della persona che lavora nella "gig-economy", in *Costituzionalismo.it*, 2020, 1, 1, 41-59; L. Zoppoli, Lo stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale. Una recensione, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2020, 1, 21-27.

37 Sul tema, tra gli altri, cfr. J-B. Auby, Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 23, 619-641; C.A. Ciaralli, Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici, in *Politica del diritto*, 2019, 3, 365-397.

38 Tra gli altri cfr. N. PERSILY, J.A. TUCJER, *Social Media and Democracy. The State of the Field, Prospects for Reform*, Cambridge University Press, 2020; J. KEANE, *The New Despotism*, Harvard University Press, 2020; O. POLLICINO, The European approach to disinformation: comparing supranational and national measures, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2020.



commerciano dati, a cui si concede, insieme con quello economico, il potere di influenzare il dibattito politico e democratico.

Questa analisi vuole essere una prima sede di informazione e riflessione per sviluppare il tema anche in spazi differenti, dunque non è possibile approfondire queste conclusioni. Certamente, non solo il lavoratore, ma in generale il cittadino, rischia di trovarsi, paradossalmente, a barattare la propria piena "cittadinanza" reale con una "sudditanza" digitale.

Nel contesto normativo del lavoro, bisogna riflettere sulla vitalità del sistema normativo attuale, che sarà necessariamente modificato dalle politiche di digitalizzazione osservate. Anche lo stesso statuto dei lavoratori, la legge 20 maggio 1970, n. 300, come ricorda autorevole dottrina³⁹ è il punto di arrivo delle tensioni sociali della fine degli anni '60, dell'incontro di diverse culture politiche (quella socialista e cristiano-sociale) ed è riuscito ad accompagnare forti trasformazioni del sistema produttivo e sociale italiano. Lo statuto offre un retaggio importante in dote al legislatore e ai pratici del lavoro: "l'universalizzazione dei diritti fondamentali nei rapporti di lavoro" e "un'idea di rapporti sociali ispirati a principi di partecipazione e di valorizzazione delle capacità umane"⁴⁰.

Torna il concetto di partecipazione, che è centrale per la democrazia anche nel rapporto di lavoro e nella sua organizzazione giuridica. A questo obiettivo possono rispondere i diritti di nuova generazione immaginati dalle politiche sulla digitalizzazione dell'Unione europea e l'ammodernamento dello Stato italiano. Il diritto alla formazione costante e personalizzata, ad esempio, è determinante per ricalibrare il rapporto tra essere umano e macchina, dentro e fuori dalle sedi lavorative e produttive. Un ulteriore strumento è offerto dal diritto alla privacy, sul quale, tuttavia, conviene sospendere il giudizio in attesa delle nuove evoluzioni che si annunciano con il Digital Market Act e il Digital Service Act che andranno inevitabilmente a incidere sul 'recente' GDPR, il regolamento dell'UE per la disciplina dei dati personali. Certamente, la Costituzione pone al centro del vincolo giuridico e del patto sociale italiano lo sviluppo della persona, cuore delle sue strutture istituzionali e dell'architettura rappresentativa immaginata come "fondata sul lavoro".

39 Cfr. T. TREU, Reinventare le teorie e le pratiche economiche al tempo del Covid-19, in Quaderni del CNEL, 9, luglio 2020, 9 ss.

40 T. TREU, Reinventare le teorie e le pratiche economiche al tempo del Covid-19, cit., 10.



BIBLIOGRAFIA

L. Agostini, A. Sardi, E. Sorano, A. Guerrieri, "Clinical Risk Management" in ambito di "e-Government", in *Sanità Pubblica e Privata*, 2020, 1, 5-23.

ANPAL, *XVIII Rapporto sulla formazione continua*, Roma 2018, scaricabile all'indirizzo <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586510/XVIII-Rapporto-sulla-formazione-continua.pdf/ddd263af-5fe7-e6df-0ca8-640435320e1e?t=1573127920183>.

J-B. Auby, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 23, 619-641.

Z. Bajorek, D. Lucy, *Progression in Employment. Supporting in-work progression for low-skilled, low-paid workers*, febbraio 2020, disponibile sul sito dell'Istitute for Employment Studies.

S. Bolognini, *La vendita a distanza dei prodotti alimentari fra innovazione del mercato agroalimentare e regime delle tutele*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2020, 2, 1, 395-442.

E. Carloni, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2019, 2, 363-391.

M. Caporale, *L'accessibilità ai siti web e alle applicazioni mobili delle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 3, 357-367.

C.A. Ciaralli, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Politica del diritto*, 2019, 3, 365-397.

G.P. Cirillo, *I soggetti giuridici digitali*, in *Contratto e impresa*, 2020, 2, 573-590.

Dipartimento della Funzione Pubblica (a cura di). *SYLLABUS Competenze digitali per la P.A.*, Roma, Luglio 2020, scaricabile all'indirizzo https://www.competenzedigitali.gov.it/fileadmin/user_upload/syllabus-competenze-digitali-pa-v.1.1-dfp-uid-luglio-2020.pdf

G. De Petris, *La digitalizzazione del Fisco e la difficile parità delle armi fra Amministrazione e contribuente*, in *Corriere tributario*, 2020, 6, 588-594.

M. Faioli, *Fintech, perimetro contrattuale e relazioni industriali*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2020, 2, 229-251.

M. Faioli, *Mansioni e macchina intelligente*, Giappichelli, Torino 2018.

M. Faioli, *Il lavoro nella gig-economy*, in *Libro dell'Anno del Diritto*, Roma 2019.

L. Fiorentino, *La gestione delle amministrazioni pubbliche nei più recenti interventi normativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 2, 171-177.

J. Keane, *The New Despotism*, Harvard University Press, Harvard 2020; Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, *Strategia nazionale per le competenze digitali. Piano operativo. Prima versione*, 23 dicembre 2020, scaricabile all'indirizzo <https://repubblicadigitale>.



BIBLIOGRAFIA

innovazione.gov.it/assets/docs/Piano-Operativo-Strategia-Nazionale-per-le-competenze-digitali.pdf.

F. Notari, *Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di "governance"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 1, 21-31.

N. Persily, J.A. Tuckler, *Social Media and Democracy. The State of the Field, Prospects for Reform*, Cambridge University Press, Cambridge 2020.

O. Pollicino, *The European approach to disinformation: comparing supranational and national measures*, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2020.

A. Purpura, *Brevi riflessioni in termine di stabile organizzazione digitale: dalla "bit tax" all'"utentecentrismo"?*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2020, 2, 476-493.

T. Treu, *Reinventare le teorie e le pratiche economiche al tempo del Covid-19*, in *Quaderni del CNEL*, 9, luglio 2020.

T. Treu, *Rimedi, tutele e fattispecie: riflessioni a partire dai lavori della gig economy*, in *Lav. dir.*, 2017, III/IV, 367 e ss.

A. Troisi, *La digitalizzazione del sistema industriale ed il piano Industria 4.0 in ambito UE*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2020, 3, 1, 488-512.

P. Tullini, *La salvaguardia dei diritti fondamentali della persona che lavora nella "gig-economy"*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 1, 1, 41-59.

World Economic Forum, *The Future of Jobs Report 2020*, ottobre 2020, consultabile sul sito del WEF.

L. Zoppoli, *Lo stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*. Una recensione, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2020, 1, 21-27.

BIOGRAFIA

Professore a contratto Processi decisionali e trasparenza: le politiche di prevenzione della corruzione- Università di Napoli "L'Orientale"



Ha conseguito la laurea magistrale a ciclo unico (5 anni) in Giurisprudenza e il diploma di specializzazione alla Scuola di Specializzazione in Professioni legali (2 anni) presso l'Università di Roma "RomaTre". Ha conseguito il Dottorato di Ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale presso l'Università di Roma "Sapienza" ed è stato Visiting Research Fellow presso la School of Law della Fordham University di New York City. Collabora con la redazione di alcune riviste scientifiche, è avvocato e giornalista; è il coordinatore del laboratorio di cultura politica "Persona è futuro" e collabora con l'ufficio legislativo di un Gruppo parlamentare presso il Senato della Repubblica sui temi della Commissione Affari Costituzionali. All'interno del Centro di ricerca EllePi, è il coordinatore dell'area di ricerca Policy@work.