



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Olimpia Fontana

**Digitalizzazione e mercato del lavoro:
quali effetti sulla dimensione sociale dell'Ue?**

Ottobre 2016 - n. 21





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

Digitalizzazione e mercato del lavoro: quali effetti sulla dimensione sociale dell'Ue?

Olimpia Fontana

Da circa due decenni stiamo assistendo all'avvento di innovazioni tecnologiche che stanno modificando radicalmente la quotidianità delle persone, e in particolare il modo, i tempi e i luoghi del loro lavoro. La Rivoluzione Digitale, o Quarta Rivoluzione Industriale, comporta importanti e controversi cambiamenti per il mondo del lavoro, tanto che il dibattito pubblico è diviso tra coloro che ritengono imminente la fine del lavoro e la sua sostituzione con tecnologie *labour-saving*, e chi invece vede nella digitalizzazione nuove opportunità lavorative capaci di migliorare la qualità di vita delle persone. Secondo la Banca Mondiale, la digitalizzazione può produrre benefici in misura maggiore ai costi a patto che intervengano politiche pubbliche che permettano la distribuzione in modo diffuso dei "dividendi digitali".

Nelle prime battute del discorso del 2016 sullo Stato dell'Unione il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ha sottolineato come l'Europa non sia abbastanza sociale e serva lavorare velocemente sul fronte dell'equità e della giustizia. Qual è la situazione in Europa della digitalizzazione e dei suoi effetti sul mercato del lavoro? Cosa sta facendo o cosa potrebbe fare l'Unione europea (Ue) per

adattarsi al cambiamento e non lasciare indietro le vittime dell'inarrestabile disoccupazione tecnologica?

Digitalizzazione: potenzialità e rischi

La digitalizzazione del lavoro è un fenomeno complesso che riguarda l'uso sistematico ai fini della produzione delle nuove tecnologie digitali, come l'automazione dei processi produttivi, l'utilizzo delle *social technologies* nei rapporti lavorativi, l'accesso libero a grandi quantità di dati (*big data*). Altro frutto della digitalizzazione è la *sharing economy*, in cui grazie a internet si ottiene un collegamento immediato tra chi richiede un bene o un servizio e chi è in grado di fornirlo grazie alle risorse di cui è già in possesso. Gli effetti sulla natura del lavoro sono molteplici e controversi e data l'attualità e complessità del fenomeno è difficile disporre di dati empirici che correlino in modo diretto sviluppo tecnologico e, ad esempio, aumento della disoccupazione. Tuttavia è possibile identificare delle tendenze in atto.

Innanzitutto, la capacità della tecnologia digitale di creare nuovi profili e posti di lavoro sembra non essere sufficiente a sopperire alle perdite dei lavori destinati a scomparire. Un noto studio riporta la probabilità che entro il 2033 un determinato mestiere venga meccanizzato: circa il 47% dei mestieri analizzati è ad alto rischio di sostituzione². La situazione in Europa appare in linea con la tendenza globale, se non peggiore: in media circa il 54% dei lavori è ad alto rischio di estinzione, con punte nei paesi periferici e dell'Est Europa (l'Italia ha un rischio del 56,18%)³. Più in generale, una panoramica delle nuove realtà che dominano l'economia digitale, come Amazon o Google, suggerisce che l'elenco di

lavori a rischio di estinzione è potenzialmente infinito: dai trasportatori soppiantati da camion *self-driving* e droni commerciali ai traduttori rimpiazzati da programmi di intelligenza cumulativa⁴.

Secondo, la natura stessa del lavoro è in evoluzione. Grazie alla tecnologia digitale è possibile includere nel mondo del lavoro categorie di persone prima escluse, come disabili o coloro che devono conciliare lavoro con impegni familiari. Inoltre, il lavoro del futuro potrebbe essere sempre meno ripetitivo e procedurale e potrebbe consentire di liberarsi dalle attività logoranti. Più in generale, dal lavoro per la vita si passerà a modalità più flessibili, quali il *freelance*, il *self-employment*, i contratti a progetto a tempo determinato e la retribuzione variabile in base ai risultati ottenuti. Per beneficiare di tale rivoluzione, però, sarà necessario per il lavoratore equipaggiarsi di doti di creatività, intraprendenza, progettazione e adattabilità: solo così sarà possibile ottenere un "effetto combinazione" (in contrasto con quello "sostituzione") tra tecnologia e capacità esclusive umane, che può sia sfociare in nuove risorse da offrire che rispondono ad altrettante continue esigenze dal lato della domanda (*on-demand economy*), sia produrre una sorta di "capitalismo umano" in cui la tecnologia si pone al servizio del lavoratore, il quale può organizzare l'attività lavorativa in base alle propria quotidianità extra-lavorativa⁵.

Accanto alle potenzialità della digitalizzazione vanno messe in evidenza alcune distorsioni non secondarie. Permettendo di meccanizzare anche lavori ben retribuiti tipicamente svolti dai colletti bianchi, la digitalizzazione porta con sé un processo di polarizzazione del lavoro, in cui le

opportunità lavorative sono concentrate o nei profili a bassa istruzione e basso stipendio o in quelli ad alto reddito ed elevata istruzione, mentre le occupazioni nei profili medi sono destinate a sparire. In questo processo di scomparsa della classe lavoratrice media si inserisce la dinamica perversa della *sharing economy*, la quale si alimenta di contributi condivisi in forma del tutto gratuita da parte di utenti che sono allo stesso tempo sia consumatori sia produttori di conoscenza. Ciò porta da una parte a una disponibilità infinita di informazione libera a vantaggio della comunità, ma dall'altra implica una mole di lavoro che riceve compensi minimi, se non nulli. Se alla base di questo modello economico ci sono gli utenti-lavoratori, al vertice figurano grandi compagnie che impiegano principalmente ingegneri, i quali hanno il compito di gestire la massa di informazione presente in rete. Se si assume il rapporto tra valore di mercato di una compagnia e numero dei suoi lavoratori come indice di quanto vale mediamente un dipendente, si osserva oggi una crescita enorme rispetto al passato del valore medio di ciascuno di questi ingegneri⁶.

Questi processi sfociano in una crescita della disuguaglianza, in cui lavoratori mediamente qualificati porteranno il peso della ricerca delle flessibilità e della riduzione dei costi da parte delle imprese, mentre l'oligarchia di lavoratori maggiormente qualificati e capaci di adeguarsi al cambiamento avrà un forte potere contrattuale nel mercato del lavoro.

Riportare la dimensione sociale in primo piano

Riuscire a conciliare le potenzialità della digitalizzazione con i rischi che essa comporta per il lavoro è una sfida che

si pone soprattutto a carico della politica sociale. Tuttavia, oggi essa appare indebolita rispetto al passato. Negli anni 80 l'Ue ha previsto misure per rafforzare la dimensione sociale e controbilanciare gli effetti dell'integrazione economica attraverso l'uso del metodo comunitario, che poneva disposizioni vincolanti per tutti gli Stati membri⁷. A partire dagli anni 90, però, la dimensione sociale è diventato un tema sempre più a margine della legislazione ordinaria e inizia ad essere affrontato attraverso il metodo del coordinamento aperto, in cui la Commissione svolge un ruolo di indirizzo delle politiche nazionali verso i migliori standard europei, senza però aver capacità di imporre alcuna regola. Con la *European Employment Strategy* (1997), la Strategia di Lisbona (2000) e la Strategia Europa 2020 (2010), la Commissione adotta un approccio neoliberale alle politiche del lavoro e sociali, basato su concetti come l'idoneità al lavoro, la capacità di adattamento e l'imprenditorialità del lavoratore. Anche il *Social Investment Package* approvato nel 2013 persegue l'idea che per rendere il lavoratore più resiliente rispetto ai cambiamenti generali nel mercato del lavoro occorra effettuare "investimenti in capitale umano" durante tutto il ciclo di vita, quali ad esempio l'istruzione e la cura nella prima infanzia, le politiche attive per l'occupazione e la formazione continua.

Quello adottato dalla Commissione appare sicuramente un approccio in linea con la natura dei cambiamenti, il quale dovrebbe però essere completato da altre iniziative che aiutino sia i governi sia i lavoratori a mantenere i livelli di occupazione e di crescita nel delicato passaggio verso l'economia digitale. Per esempio, per consentire a

un lavoratore di riqualificarsi verso un'occupazione in linea con le nuove richieste del mercato è necessario un periodo di formazione, in cui potrebbe non essere percepito alcun reddito da lavoro. Inoltre, alla luce della prolungata fase di stagnazione economica che l'eurozona sta vivendo, sarebbe necessario rivedere le regole di politica economica, in modo da conciliare una ripresa della crescita con la fase di transizione in atto verso l'economia digitale.

Maggiore coordinamento tra la dimensione economica e quella sociale

Lo scorso marzo la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica sul Pilastro europeo dei diritti sociali⁸. Essa dovrebbe portare all'inizio dell'anno prossimo alla definizione di un quadro di riferimento per esaminare la performance dei sistemi di protezione sociale e delle istituzioni del mercato del lavoro dei paesi dell'eurozona, con possibilità di adesione da parte degli altri paesi membri dell'Ue. Il Pilastro affronta esplicitamente l'esigenza di far fronte ai nuovi modelli lavorativi prodotti dalla digitalizzazione, sostenendo in particolare la necessità di prevenire situazioni di incertezza del diritto o ostacoli all'accesso alla protezione sociale.

Si tratta di un importante tentativo di portare il monitoraggio delle variabili sociali allo stesso livello di quelle economiche all'interno del Semestre europeo, favorendo così un processo più ampio di convergenza verso strutture economiche più resilienti. Tuttavia, finché le politiche del lavoro e sociali sono gestite all'interno dell'attuale *governance* economica del Semestre europeo, obiettivi come la sostenibilità delle finanze pubbliche o la correzione degli squilibri macroeconomici rimangono prioritari e costituiscono il contesto di riferimento

su cui si modellano in modo residuale le politiche sociali. Per ritrovare un equilibrio tra la dimensione economica e quella sociale sarebbe opportuno che le rispettive politiche venissero gestite dai ministeri competenti, prevedendo la creazione di un Eurogruppo composto dai Ministri del lavoro o delle politiche sociali, equiparato a quello già esistente dei Ministri delle finanze.

Sostenere gli investimenti sociali

Attraverso la definizione di elevati standard sociali a livello europeo per guidare la convergenza tra i paesi membri è stato riconosciuto il contributo che la politica sociale può fornire alla crescita e all'occupazione. Tuttavia, sembra mancare il riconoscimento del rapporto causale inverso, ovvero il ruolo che la politica economica può avere nel permettere una maggiore coesione sociale. Sebbene il paradigma del *Social Investment* si stia affermando all'interno dell'Ue come modello di riferimento, siamo ancora lontani da una sua applicazione uniforme, laddove i paesi che più avrebbero bisogno di investimenti sociali di alta qualità sono anche quelli meno in grado di svilupparne, anche a causa delle regole europee di consolidamento fiscale che penalizzano maggiormente la spesa pubblica sociale.

Per consentire ai paesi membri di portare avanti la modernizzazione dei loro sistemi di welfare e contrastare gli effetti della crisi in ambito sociale sarebbe necessario un supporto di tipo finanziario. Un contributo, seppur minimo, in questo senso proviene dal Piano di investimenti per l'Europa (il Piano Juncker) che tra i vari settori di azione prevede infrastrutture sociali volte a migliorare l'imprenditoria sociale in imprese di piccole e medie dimensioni in Europa. La volontà, espressa

da Juncker, di raddoppiare sia in consistenza sia in durata il Piano è una buona notizia per gli investimenti in generale ma, a parità di risorse, servirebbe un maggiore sforzo, attraverso una quota di destinazione, per aumentare all'interno del Piano il peso delle infrastrutture sociali, attualmente al 4%, rispetto alle infrastrutture tradizionali.

Recentemente è stata avanzata una versione interessante della proposta di introdurre in Europa una *golden rule* per gli investimenti pubblici, ovvero la possibilità che tali investimenti vengano finanziati con debito e non con tassazione⁹. In letteratura, la *golden rule* si riferisce a investimenti in infrastrutture tradizionali, come strade, aeroporti, sistemi di comunicazione e produzione di energia, mentre non si applica alle voci di spesa corrente. Ma se si definiscono gli investimenti pubblici come tutte quelle iniziative che producono benefici economici futuri in termini di maggiore produttività e crescita, si potrebbe valutare di aggiungere alla categoria “investimenti” spese come l'istruzione, soprattutto nella prima infanzia, ritenuta dalle neuroscienze e dalla psicologia cognitiva una fase fondamentale per lo sviluppo corretto di attività cerebrali, percezione di sé, stima e competenze relazionali. In questo modo, si metterebbero i paesi membri nelle condizioni di poter fornire servizi pubblici di alta qualità a prezzi sostenibili, coerentemente con l'approccio *Social Investment*¹⁰.

Entro la fine del 2017, il contenuto del trattato intergovernativo del *Fiscal Compact* dovrà essere incorporato nell'ordinamento giuridico dell'Ue. Questa potrebbe essere l'occasione per chiedere in un primo tempo, “sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione” (art. 16 del trattato), un ampliamento delle norme

della *governance* economica, ovvero che a fianco della “regola del pareggio di bilancio” venga introdotta una “*golden rule* per gli investimenti pubblici”, come da tempo vari economisti vanno chiedendo, non ultimi quelli del *German Council of Economic Experts*. In seguito, sempre sulla base di una valutazione dell'esperienza, si potrebbe studiare la possibilità di includere nella *golden rule* determinati investimenti sociali, istruzione in primis.

Un reddito minimo universale?

Nell'ottica di adottare politiche sociali che meglio si adattino ai cambiamenti in atto nel mondo del lavoro, la Commissione ha recentemente mostrato interesse verso l'introduzione di un reddito minimo universale (*universal basic income*), un caso particolare di reddito minimo che ha caratteristiche di universalità (si paga a tutti, indipendentemente dal reddito), di incondizionalità (è compatibile con altri redditi da qualunque fonte e non serve prestare alcun lavoro, né dimostrarsi disposti a lavorare) e di individualità (si paga alla persona, non alla famiglia). Un'idea non nuova, storicamente sostenuta dai partiti di sinistra, ma che oggi sta riscuotendo interesse anche da ambienti della destra liberale.

È piuttosto curioso che una delle realtà più tecnologiche, la Silicon Valley, abbia visto partire un'iniziativa privata di sperimentazione di reddito minimo universale, frutto della ricerca di sistemi alternativi di welfare che suppliscano alla mancanza di reddito da lavoro per disoccupazione tecnologica, quindi di potenziale consumo. La motivazione sottostante sembra però essere più legata a questioni opportunistiche che di welfare, laddove il reddito minimo diventa uno strumento nelle

mani del privato per rendere la trasformazione tecnologica apparentemente più tollerabile e mascherare situazioni di sfruttamento del lavoro intellettuale.

Secondo Van Parijs il reddito minimo universale può invece rappresentare un vero e proprio strumento di welfare state¹¹. I presupposti su cui si basa il reddito minimo universale, ovvero il fatto che possa combinarsi con altri redditi, di qualunque origine, che non venga tolto qualora si trovi un impiego e che sia fissato a un valore ragionevolmente minimo, ne fanno un incentivo alla ricerca di altre fonti, quali quelle da lavoro, senza doversi preoccupare dell'aspetto della sussistenza. Per un lavoratore della *sharing economy* esso rappresenterebbe un'integrazione a entrate basse nonché la possibilità di ridurre carichi di lavoro eccessivi. Inoltre, secondo Van Parijs, dare un reddito di base a tutti, anche ai ricchi, non rappresenterebbe uno spreco di risorse, perché è attraverso la tassazione, anche quella dei ricchi, che questo strumento si finanzia. Infine, l'erogazione automatica e universale porterebbe a una prestazione veloce del servizio, con bassi costi amministrativi, e andrebbe a sostituirsi parzialmente ad altre misure di sicurezza sociale.

Nel 2017 la Finlandia sperimenterà un progetto pilota di reddito minimo universale per un campione di cittadini, nell'intento di riformare il sistema di welfare e tagliare le spese. La Commissione, nonostante non possa imporre agli stati membri l'introduzione di un reddito di base (competenza esclusa sulla base dell'art. 153, 5 del Trattato di Lisbona), si è dimostrata fortemente interessata a conoscere gli esiti di questa operazione, al fine di promuovere in futuro tale pratica all'interno dei welfare nazionali. Lo stesso Pilastro europeo dei diritti sociali prevede tra i 20 punti di discussione un reddito minimo.

I detrattori del reddito minimo universale ritengono che la misura più appropriata ai tempi della rivoluzione digitale sia lo schema di *job guarantee* (analogo a quello di *youth guarantee* già promosso dalla Commissione), in cui lo Stato garantisce a chiunque ne faccia richiesta un posto di lavoro¹². Una posizione intermedia tra le due potrebbe essere quella di prevedere un reddito minimo condizionato alla ricerca di un'occupazione o alla frequentazione di un corso di formazione che sia coerente con le dinamiche in atto nel mondo del lavoro, per sostenere in modo fluido i lavoratori nei periodi intra-lavorativi, durante i periodi di riqualificazione verso nuove occupazioni o nei periodi di impegno sul fronte familiare. Tuttavia, condizionando il reddito alla "prova dei mezzi", ovvero alla verifica del possesso dei requisiti per accedere al servizio, diventa più complicato effettuare in tempo reale l'erogazione del servizio.

Conclusioni

Nel 2015 la Commissione ha lanciato il Mercato Unico Digitale con l'obiettivo di beneficiare delle opportunità per la crescita e la competitività fornite dalle nuove tecnologie digitali. Tuttavia, come ha raccomandato la Banca Mondiale nel report sui "dividendi digitali", per fare in modo che questi vantaggi siano estese a tutti, senza generare situazioni di polarizzazione e disuguaglianza, sarebbe necessario rafforzare la componente "analogica" della digitalizzazione, ovvero il ruolo che la politica pubblica può svolgere nell'accompagnare la società attraverso il cambiamento. Uno degli ambiti di maggiore impatto riguarda le misure per adeguare le competenze dei lavoratori alle nuove richieste del mercato del lavoro digitale.

La Commissione nell'affrontare il complesso tema digitalizzazione-mercato del lavoro-dimensione sociale ha adottato principalmente l'approccio delle politiche attive del lavoro. Ma la velocità e la portata con cui si ipotizza che la digitalizzazione produrrà cambiamenti nel mondo del lavoro, sommate a una situazione diffusa di debole crescita economica, richiedono misure complementari, come nuove regole nella *governance* economica dell'eurozona per promuovere gli investimenti sociali e la promozione di politiche passive di sostegno al reddito.

Attraverso la consultazione che porterà al Pilastro dei diritti sociali, la Commissione sta riflettendo sulle nuove sfide che si pongono oggi per i sistemi di welfare nazionali. Solo in funzione di una buona comprensione delle dinamiche in atto sarà possibile fare in modo che la digitalizzazione porti con se non solo innovazione tecnologica, ma anche innovazione sociale.

Note

- 1 World Bank (2016). World Development Report: Digital dividends, <http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf>
- 2 Frey, C. e Osborne, M. (2013). The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?, *Oxford*, http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf
- 3 Bowles, C. (2014). Chart of the week: 54% of EU jobs at risk of computerization, *Bruegel Blog Post*, <http://bruegel.org/2014/07/chart-of-the-week-54-of-eu-jobs-at-risk-of-computerisation/>
- 4 Brynjolfsson, E. e McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, W.W.Norton, New York.

- 5 Eichhorst, W. (2015), Do We Have to Be Afraid of the Future World of Work?, *IZA Policy Paper No. 102*, <http://ftp.iza.org/pp102.pdf>
- 6 Se oggi Instagram ha un valore economico di 1 miliardo di dollari e assume 13 dipendenti, Kodak, che svolgeva una funzione analoga di condivisione di immagini negli anni '80 valeva 28 miliardi, ma impiegava 140.000 dipendenti [Staglianò, R. (2016). *Al posto tuo*, Giulio Einaudi Editore, p. 66].
- 7 Vedi la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 e il Protocollo sulla politica sociale del Trattato di Maastricht del 1992 (poi incorporato nel Trattato di Amsterdam del 1997).
- 8 Commissione europea (2016). First preliminary outline of a European Pillar of Social Rights, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:127:FIN#document2>
- 9 Truger, A. (2016). The golden rule of public investment: a necessary and sufficient reform of the EU fiscal framework?, *Working paper No. 168-2016 IMK at the Hans Boeckler Foundation, Macroeconomic Policy Institute*, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_168_2016.pdf
- 10 Lipparini, F. et al. (2015). Making Impact Real - Encouraging investment into social infrastructure and public good to stimulate the European economy, Young Foundation <http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2015/10/MakingImpactReal.pdf>
- 11 Van Parijs, P. (2016). Basic income and social democracy, *Social Europe*, 11 April, <https://www.socialeurope.eu/2016/04/44878/>
- 12 Meyer, H. (2016). Five reasons why a basic income won't solve technological unemployment, *Social Europe*, 4 February, <https://www.socialeurope.eu/2016/02/why-a-basic-income-wont-solve-technological-unemployment-but-a-job-guarantee-might/>

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione su il federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica, oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, il **Bibliographical Bulletin on Federalism** e l'**International Democracy Watch**.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TORINO)
Telefono 011 670 5024
Fax 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it