

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione	89
Revisione della parte seconda della Costituzione. C. 2613 cost. Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	89
Modifica all'articolo 16-bis del testo unico delle imposte sui redditi, in materia di riconoscimento della detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici mediante attribuzione di certificati di credito fiscale. Nuovo testo C. 1899 Pisano (Parere alla VI Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	97
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	100
Sull'ordine dei lavori	97
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Indagine conoscitiva sui rapporti di lavoro presso i <i>call center</i> presenti sul territorio italiano (<i>Esame del documento conclusivo e rinvio</i>)	98
ALLEGATO 2 (<i>Proposta di documento conclusivo</i>)	102

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 3 dicembre 2014. — Presidenza del vicepresidente Walter RIZZETTO.

La seduta comincia alle 14.

Variazione nella composizione della Commissione.

Walter RIZZETTO, *presidente*, fa presente che a decorrere dal 1° dicembre 2014 ha cessato di fare parte della Commissione la deputata Gessica Rostellato, alla quale rivolge un ringraziamento per il contributo offerto ai lavori della Commissione.

Revisione della parte seconda della Costituzione. C. 2613 cost. Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato.

(Parere alla I Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Valentina PARIS (PD), *relatore*, ricorda che, trattandosi di un disegno di legge di revisione costituzionale, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, esso deve essere approvato da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e deve essere approvato nella seconda votazione a maggioranza assoluta dei componenti di cia-

scuna Camera. Ai sensi del secondo comma del medesimo articolo 138, tale legge potrà essere sottoposta a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Fa altresì presente che, in base al terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione, non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Rileva, quindi, che il testo, originariamente composto da 35 articoli, contiene – nel testo all'esame della Camera – 40 articoli, ripartiti in sei Capi. I primi trentasette articoli recano novelle alle disposizioni della parte seconda della Costituzione, mentre gli articoli 38, 39 e 40 prevedono, rispettivamente, norme transitorie, disposizioni finali e norme sull'entrata in vigore. Sintetizzando il contenuto del provvedimento, osserva che il Capo I contiene disposizioni che modificano il titolo I della parte seconda della Costituzione. In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge costituzionale sostituisce l'articolo 55 della Costituzione, in materia di « funzioni delle Camere », inserendo nuovi commi, che rivisitano profondamente le funzioni proprie dei due rami del Parlamento. Si dispone, in sostanza, il superamento del bicameralismo paritario e perfetto, configurando un diverso assetto costituzionale, caratterizzato, in primo luogo, da un bicameralismo differenziato, in cui Camera e Senato hanno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti. Il rapporto fiduciario e la funzione di indirizzo politico restano in capo alla sola Camera, i cui membri rappresentano la Nazione, mentre al Senato spetta la rappresentanza delle istituzioni territoriali. Il Senato, oltre a concorrere alla funzione legislativa nei termini stabiliti dalla Costituzione, esercita inoltre funzioni di raccordo tra Unione europea, Stato ed enti territoriali, nonché partecipa

alla fase ascendente e discendente del processo normativo europeo, svolgendo altresì funzioni di controllo e di valutazione delle politiche e delle amministrazioni pubbliche. Rileva, quindi, che l'articolo 2 del disegno di legge, modificando l'articolo 57 Costituzione, definisce una diversa composizione e una nuova modalità di elezione del Senato della Repubblica: in particolare, il Senato sarà composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, eletti dai consigli regionali tra i propri componenti e tra i sindaci dei rispettivi territori, con un mandato di durata pari a quella delle istituzioni territoriali dalle quali sono stati eletti. A questi si aggiungono cinque senatori che « possono essere nominati dal Presidente della Repubblica ». L'articolo 3 modifica il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, specificando che i senatori di nomina presidenziale durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati. In relazione alle modifiche descritte, l'articolo 4 modifica l'articolo 60 della Costituzione, in materia di durata delle Camere, limitandone l'applicazione alla sola Camera, mentre l'articolo 5 inserisce, nell'articolo 63 della Costituzione, un nuovo secondo comma che rimette al Regolamento del Senato l'individuazione dei casi nei quali l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato possono essere limitati in ragione dell'esercizio di funzioni di governo, regionali o locali. L'articolo 6 modifica l'articolo 64 della Costituzione prevedendo, in particolare, che i regolamenti parlamentari debbano garantire i diritti delle minoranze e affermando il carattere doveroso della partecipazione, dai parte dei parlamentari, ai lavori delle Commissioni e dell'Assemblea, mentre l'articolo 7 modifica l'articolo 66 della Costituzione, con riferimento alla verifica dei titoli di ammissione dei componenti del Senato. Il successivo articolo 8 modifica l'articolo 67 della Costituzione, al fine di escludere i senatori dalla previsione costituzionale sulla rappresentanza della Nazione, in corrispondenza con le modifiche disposte all'articolo 55 della Costituzione. Segnala,

quindi, che l'articolo 9 del disegno di legge interviene sull'articolo 69 della Costituzione limitando ai membri della Camera dei deputati la previsione del riconoscimento di una indennità stabilita dalla legge. L'articolo 10, che sostituisce l'articolo 70 della Costituzione, prevede il superamento del bicameralismo perfetto nel processo legislativo, differenziando i poteri che ciascuna delle due Camere esercita nella formazione delle leggi. In estrema sintesi, sulla base del contenuto dei provvedimenti da esaminare, s'individuano quattro procedimenti legislativi alternativi: il procedimento legislativo bicamerale, caratterizzato da un ruolo paritario dei due rami del Parlamento; il procedimento monocamerale ordinario, nel quale alla Camera spetta l'esame del testo, mentre il Senato può deliberare modifiche, sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva; il procedimento monocamerale con ruolo rinforzato del Senato, nel quale la Camera può non conformarsi alle modifiche proposte dal Senato solo con una votazione finale a maggioranza assoluta; l'ultimo procedimento, riferito alle leggi di bilancio, prevede il necessario intervento del Senato, che può proporre modifiche che, nella votazione finale, la Camera può respingere a maggioranza assoluta o relativa, a seconda delle materie trattate. L'articolo 11 modifica l'articolo 71 della Costituzione introducendo la possibilità per il Senato di richiedere, a maggioranza assoluta dei componenti, che la Camera esamini un disegno di legge e si pronunci entro un termine di sei mesi. S'innalza inoltre a 150.000 il numero degli elettori che devono sottoscrivere proposte di legge di iniziativa popolare, prevedendosi che i regolamenti parlamentari ne garantiscano la discussione e la deliberazione, nonché si rinvia ad una legge costituzionale la disciplina dei referendum propositivi e di indirizzo, nonché di altre forme di consultazione. Rileva poi che l'articolo 12 modifica l'articolo 72 della Costituzione, che riguarda il procedimento di approvazione dei progetti di legge. La modifica più rilevante attiene alla possibilità per il Governo di richiedere alla Camera di sot-

toporre alla votazione finale, entro sessanta giorni dalla richiesta, disegni di legge non rientranti nelle materie sottoposte al procedimento di approvazione bicamerale e, comunque, non riguardanti la materia elettorale, l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e materie per cui la Costituzione richieda maggioranze speciali. Alla scadenza del termine si procede al voto « bloccato » sul testo proposto o accolto dal Governo. L'articolo 13 introduce un nuovo secondo comma all'articolo 73 della Costituzione, stabilendo che le leggi che disciplinano l'elezione dei membri delle Camere possano essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale della Corte costituzionale. L'articolo 14, modificando l'articolo 74 della Costituzione, introduce la possibilità di rinvio parziale delle leggi, da parte del Presidente della Repubblica, consentendo, nel caso di rinvio delle leggi di conversione dei decreti-legge, un differimento di 30 giorni del termine per la conversione stessa. L'articolo 15 modifica l'articolo 75 della Costituzione, stabilendo che, ai fini della validità della consultazione, sia sufficiente la partecipazione della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni, purché la richiesta referendaria sia avanzata da 800.000 elettori. L'articolo 16 modifica l'articolo 77 della Costituzione, prevedendo, in particolare, la costituzionalizzazione dei limiti al contenuto dei decreti-legge, nonché la disciplina del procedimento per la loro conversione. L'articolo 17 modifica l'articolo 78 della Costituzione, che disciplina la deliberazione dello stato di guerra, attribuendo alla sola Camera dei deputati la competenza ad assumere tale deliberazione ed a conferire al Governo i poteri necessari. Il successivo articolo 18 del disegno di legge interviene sul primo comma dell'articolo 79 della Costituzione, stabilendo che l'amnistia e l'indulto siano concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera — e non di ciascuna Camera, come attualmente previsto — in ogni suo articolo e nella votazione finale. L'articolo 19 modifica l'arti-

colo 80 della Costituzione, che disciplina l'autorizzazione con legge alla ratifica dei trattati internazionali, attribuendone le competenze alla Camera. Per le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza all'Unione europea si richiede, invece, una legge approvata da entrambe le Camere. L'articolo 20 interviene sull'articolo 82 della Costituzione, in tema di istituzione di commissioni di inchiesta, limitando la competenza del Senato a materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

Segnala, quindi, che il Capo II reca modifiche al titolo II della parte II della Costituzione, concernente il Presidente della Repubblica. In particolare, l'articolo 21 interviene sulla disciplina dell'elezione del Presidente della Repubblica, sopprimendo la partecipazione dei delegati regionali ed innalzando il quorum per l'elezione a partire dal quarto scrutinio. L'articolo 22 modifica l'articolo 85 della Costituzione con disposizioni relative alla composizione dell'assemblea per l'elezione del Presidente della Repubblica, alla sua presidenza e alla sua convocazione. Fa presente, quindi, che l'articolo 23 modifica l'articolo 86 della Costituzione, attribuendo al Presidente della Camera, anziché a quello del Senato, la supplenza nei casi in cui il Presidente della Repubblica non possa adempiere alle proprie funzioni e, specularmente, rimettendo al Presidente del Senato la competenza per la convocazione del collegio elettorale per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni. L'articolo 24 novella l'articolo 88 della Costituzione, riferendo il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica alla sola Camera dei deputati, in quanto il Senato diviene organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento.

Fa poi notare che il Capo III reca modifiche al titolo III della parte seconda della Costituzione, che reca disposizioni relative al Governo. In particolare, l'articolo 25 modifica l'articolo 94 della Costituzione, che disciplina la fiducia al Governo, attribuendo alla sola Camera la titolarità del rapporto di fiducia con il

Governo. L'articolo 26 novella l'articolo 96 della Costituzione, limitando alla sola Camera dei deputati il potere di autorizzare la sottoposizione del Presidente del Consiglio e dei Ministri, per i reati « ministeriali », alla giurisdizione ordinaria. L'articolo 27 del disegno di legge abroga integralmente l'articolo 99 della Costituzione che prevede, quale organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Rileva, quindi, che il Capo IV reca modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, che comprende le norme relative alle autonomie territoriali. Al riguardo, segnala in primo luogo che l'articolo 28 modifica l'articolo 114 della Costituzione, sopprimendo il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica. L'articolo 29 modifica il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, che disciplina il cosiddetto « federalismo differenziato », riducendo sostanzialmente l'ambito della materie nell'ambito delle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie. L'articolo 30 riscrive l'articolo 117 della Costituzione, in tema di riparto di competenza legislativa e regolamentare tra lo Stato e le regioni. L'articolo 31 modifica l'articolo 118 della Costituzione stabilendo, in particolare, che le funzioni amministrative siano esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori. L'articolo 32 modifica l'articolo 119 della Costituzione, che disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. L'articolo 33 modifica l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che disciplina il cosiddetto « potere sostitutivo » del Governo nei confronti delle autonomie territoriali, introducendo nella procedura il parere preventivo del Senato. Si rimette inoltre alla legge la potestà di stabilire cause di esclusione dei titolari di organi di governo territoriali dall'esercizio delle rispettive funzioni in caso di grave dissesto finanziario. L'articolo 34 modifica l'articolo 122, primo comma, della Costituzione, al fine di porre un limite agli

emolumenti dei componenti degli organi regionali, mentre l'articolo 35 con una modifica al primo comma dell'articolo 126 della Costituzione, prevede che il decreto motivato del Presidente della Repubblica con il quale sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta deve essere adottato previo parere del Senato della Repubblica.

Osserva poi che il Capo V reca modifiche al titolo VI della parte II della Costituzione, relativa alle garanzie costituzionali. In particolare, l'articolo 36 interviene sull'articolo 135 della Costituzione, in materia di elezione dei giudici della Corte costituzionale, stabilendo in particolare che tre componenti della Corte siano eletti dalla Camera e due dal Senato.

Il Capo VI del disegno di legge reca, infine, le disposizioni finali. L'articolo 37 reca una serie di disposizioni consequenziali e di coordinamento che novellano più articoli della Carta costituzionale, mentre l'articolo 38 reca una serie di norme transitorie relative alla prima applicazione della riforma e l'articolo 39 reca alcune disposizioni finali e transitorie, relative alla soppressione del CNEL, al finanziamento dei gruppi dei consigli regionali, all'organizzazione delle amministrazioni parlamentari, ai dipendenti delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, agli enti di area vasta, al mutamento delle circoscrizioni delle città metropolitane, ai senatori di nomina presidenziale e a quelli della Provincia autonoma di Bolzano. Per quanto attiene ai rapporti di lavoro nell'ambito del Parlamento il comma 3, prevede, in particolare, che, tenuto conto di quanto disposto dalla legge costituzionale, entro la legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore, la Camera e il Senato provvedano all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione, stabilendo che a tal fine sia istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano uno

statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso. Si prevede altresì che le Camere definiscano di comune accordo le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti. Restano, in ogni caso, validi a ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi. L'articolo 40 reca le disposizioni relative all'entrata in vigore e all'applicabilità delle disposizioni della legge.

Per quanto concerne le materie di più diretto interesse della Commissione, fa presente che assumono rilievo, in particolare, le disposizioni dell'articolo 30, nonché quelle dell'articolo 27, al quale risultano collegati gli articoli 39, comma 1, e 40.

Con riferimento all'articolo 30, segnala che, come già accennato, esso riscrive ampiamente l'articolo 117 della Costituzione, in tema di riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni. L'elenco delle materie è ampiamente modificato ed è soppressa la competenza concorrente, con una redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale. Nell'ambito della competenza esclusiva statale sono enucleati casi che possono definirsi di competenza esclusiva « limitata », in quanto l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati, quali « disposizioni generali e comuni » o disposizioni di principio. Sono state, inoltre, espressamente individuate materie attribuite alla competenza legislativa regionale, che, allo stato, ha carattere residuale, essendo ascrivibili ad essa tutte le materie non espressamente riservate alla competenza statale. Permane in ogni caso l'attribuzione alla competenza legislativa regionale di ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato. È, inoltre, prevista l'introduzione di una sorta di « clausola di supremazia »,

che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale. Sono altresì modificati i criteri di riparto della potestà regolamentare, introducendo un parallelismo tra competenze legislative e regolamentari. A costituzione vigente, la potestà regolamentare è attribuita allo Stato nelle materie di competenza esclusiva, mentre è rimessa alle regioni nelle materie di competenza concorrente e residuale regionale.

Nel nuovo articolo 117, le materie attualmente di competenza concorrente sono in massima parte attribuite alla competenza esclusiva statale, nell'ambito delle quali può delinearsi, come anticipato, una distinzione tra materie integralmente attribuite alla competenza esclusiva e materia in cui la competenza statale convive in diverso modo con competenze regionali. Nello specifico, tra le materie di competenza concorrente integralmente attribuite alla competenza esclusiva statale si segnala, tra le altre, la previdenza sociale, ivi comprese la previdenza complementare e integrativa. Quanto alla materia della previdenza sociale, segnala che il testo proposto, esplicitando l'attribuzione alla competenza esclusiva statale della competenza sulla previdenza complementare e integrativa non sembra incidere in maniera rilevante sull'attuale assetto, in quanto l'esigenza di una disciplina unitaria ed omogenea in materia, che ricomprenda anche la previdenza complementare ed integrativa è stata richiamata dalla stessa Corte costituzionale. Nella sentenza n. 26 del 2013, in particolare, la Corte ha evidenziato la stretta connessione tra la materia della previdenza sociale e quella della previdenza complementare e integrativa. Questa connessione fa sì che la materia della previdenza complementare e integrativa possa essere attratta anche a costituzione vigente in un ambito rientrante nella competenza esclusiva statale, nel caso di

specie individuato in un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Per quanto riguarda le materie attualmente di competenza concorrente per le quali la competenza esclusiva statale convive in diverso modo con competenze regionali, segnala in primo luogo la tutela e sicurezza del lavoro, che passa alla competenza esclusiva statale, limitatamente alle disposizioni generali e comuni. Trattandosi di materia riferibile alla competenza legislativa concorrente, la competenza legislativa statale è al momento limitata alla determinazione dei principi fondamentali della materia.

A questo proposito, occorre valutare le implicazioni del passaggio dalla fissazione dei principi fondamentale a quella delle disposizioni generali e comuni, verificando in particolare se tale ultima locuzione sia equivalente a quella previgente o abbia una portata diversa e più ampia. Occorre, infatti, considerare che l'utilizzo di una nuova locuzione potrebbe determinare incertezze in sede interpretativa suscettibili di tradursi anche in contenzioso costituzionale, così come accaduto dopo la riforma costituzionale del 2001. In ogni caso, dovrebbe altresì valutarsi se l'utilizzo di categorie analoghe a quelle attualmente previste per la legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni non rischi di riproporre gli elementi di criticità legati alla distinzione tra « principi fondamentali » e « norme di dettaglio », utilizzata dal vigente testo dell'articolo 117 in relazione alla potestà legislativa concorrente.

Quanto all'interpretazione del vigente assetto competenziale in materia di sicurezza del lavoro, si ricorda che, pur essendo la materia attualmente ascritta alla competenza concorrente, essa ha di fatto trovato una compiuta sistemazione in una legge statale, il testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008. Il contenzioso costituzionale è stato prevenuto grazie alla traduzione normativa del principio di « leale collaborazione » tra Stato e regioni affermatosi nel quadro della giurispru-

denza costituzionale formatasi a seguito della riforma del titolo V del 2001, che ha indotto il legislatore, consapevole dell'esistenza di un'interferenza di competenze tale da non poter consentire l'assegnazione della materia all'uno o all'altro titolo competenziale, a prevedere un ampio ricorso all'elaborazione dei contenuti normativi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con particolare riferimento alla fase attuativa della delega legislativa. Per quanto riguarda la tutela del lavoro le sentenze n. 50 e n. 384 del 2005, intervenendo sulla riforma del mercato del lavoro operata dal decreto legislativo n. 276 del 2003, hanno sviluppato il quadro definitorio della materia, rilevando che la sua estensione viene limitata dal concorrere di altre disposizioni che definiscono le relazioni tra Stato e regioni, previste dal secondo comma dell'articolo 117 e, quindi, di competenza statale esclusiva. In particolare, nella sentenza n. 50 del 2005, la Corte ha chiarito, innanzitutto, che non si dubita che in detta materia rientri la disciplina dei servizi per l'impiego e, in particolare, quella del collocamento, aggiungendo però che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale » come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la « tutela della concorrenza ».

Quanto alle scelte operate dal provvedimento in esame, ferma l'esigenza, già richiamata, di precisare la portata della formulazione della disposizione di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), deve valutarsi se sia opportuno ipotizzare un ampliamento della sfera di intervento statale in materia di politiche attive per il lavoro, al fine di rafforzare la cornice unitaria degli interventi messi in campo

dalle diverse regioni. Si tratta di un'esigenza più volte rappresentata nel corso dell'indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati e della quale si fa carico, a costituzione vigente, anche il disegno di legge delega in materia di lavoro, in via di approvazione definitiva. In questa ottica, infatti, l'articolo 1, comma 4, lettera *c*), del provvedimento prevede l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, regioni e province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI.

Sempre rimanendo nell'ambito dei profili di interesse della Commissione, fa inoltre notare che il nuovo testo dell'articolo 117 della Commissione, introdotto dal disegno di legge, ripartendo tra Stato e Regioni le materie attualmente rimesse alla competenza legislativa concorrente, attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di disposizioni generali e comuni sull'istruzione e in materia di ordinamento scolastico e istruzione universitaria, mentre attribuisce alle regioni la competenza in materia di servizi scolastici, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, nonché in materia di promozione del diritto allo studio, anche universitario, istruzione e formazione professionale. Per quanto attiene alla formazione professionale, che costituisce l'ambito più direttamente riconducibile alle competenze della Commissione lavoro, si tratta, sostanzialmente, di una conferma di quanto previsto a legislazione vigente dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Un'ulteriore innovazione consiste nell'enucleazione, nell'ambito della competenza esclusiva statale, di materie non nominate nel vigente testo dell'articolo 117 della Costituzione. Fra queste, segnala, in particolare, che, modificando la lettera *g*) del secondo comma del medesimo articolo 117, si prevede di inserire tra le materie rimesse alla competenza esclusiva del legislatore nazionale la disciplina giuridica

del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, limitatamente a quanto necessario ad assicurare l'uniformità delle norme sul territorio nazionale. La modifica, che mantiene quindi una concorrenza di competenze tra il legislatore nazionale e quello regionale, appare in linea con la giurisprudenza costituzionale che ascrive alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali, in quanto rapporto di diritto privato. La Corte costituzionale riconduce invece alla competenza residuale regionale gli aspetti pubblicistici e organizzativi del rapporto di pubblico impiego presso le Regioni, con particolare riferimento al momento della costituzione del rapporto e alla disciplina dei concorsi.

Potrebbe, quindi, essere utile chiarire l'ampiezza della materia rimessa alla competenza legislativa statale, verificando se essa consolidi sostanzialmente i risultati raggiunti dalla giurisprudenza costituzionale o determini modifiche all'assetto delle competenze attualmente vigente.

Ricorda, infine, che tra le materie espressamente rimesse alla competenza legislativa regionale dal nuovo articolo 117, terzo comma, della Costituzione, viene menzionata la materia « programmazione e organizzazione dei servizi sociali », che appare corrispondere alla materia concernente i servizi e le politiche sociali, già ascrivita alla competenza residuale regionale nell'assetto vigente.

Per quanto attiene all'articolo 27, non modificato nel corso dell'esame al Senato, ricorda che esso abroga l'articolo 99 della Costituzione che prevede, quale organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, al quale sono assegnate funzioni di consulenza delle Camere e del Governo, in particolare in materie di politica economica e sociale. In proposito, rileva che l'articolo 40 del disegno di legge dispone l'immediata applicazione della abrogazione dell'articolo

99, mentre le disposizioni finali e transitorie disciplinano i profili amministrativi della soppressione del CNEL. In particolare, si prevede che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomini, con proprio decreto, un commissario straordinario cui affidare la gestione provvisoria del CNEL, per la liquidazione del suo patrimonio e per la riallocazione delle risorse umane e strumentali da operarsi, come specificato nel corso dell'esame al Senato, presso la Corte dei conti nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. Si prevede, inoltre, che all'atto dell'insediamento del commissario straordinario, decadano dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza.

Segnala, inoltre, all'attenzione della Commissione le questioni connesse al superamento delle province come enti costituzionalmente necessari, disposto dall'articolo 28 del disegno di legge, soprattutto per quanto attiene al personale attualmente in servizio. Pur nella consapevolezza che si tratta di temi che non sono direttamente affrontati dal provvedimento in esame, anche in ragione del fatto che si tratta di un disegno di legge costituzionale, ritiene tuttavia opportuno che anche in questa sede si solleciti una riflessione sui percorsi da seguire nel processo di riallocazione di parte del personale delle Province nelle Regioni, nei Comuni e nelle amministrazioni centrali, in relazione alla devoluzione di funzioni prevista in attuazione della legge n. 56 del 2014.

In conclusione, considerato il particolare rilievo sistematico del provvedimento e attesa l'esigenza di acquisire ulteriori elementi di valutazione nell'ambito del dibattito da svolgere in Commissione, si riserva di presentare per la prossima settimana una proposta di parere.

Walter RIZZETTO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

Modifica all'articolo 16-bis del testo unico delle imposte sui redditi, in materia di riconoscimento della detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici mediante attribuzione di certificati di credito fiscale.

Nuovo testo C. 1899 Pisano.

(Parere alla VI Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato nella seduta del 26 novembre 2014.

Walter RIZZETTO, *presidente*, avverte che prosegue oggi l'esame in sede consultiva del nuovo testo della proposta di legge atto Camera n. 1899, risultante dall'esame delle proposte emendative in sede referente, ai fini dell'espressione del parere alla VI Commissione, che avrà luogo nella giornata odierna. Avverte che è in distribuzione la proposta di parere favorevole con un'osservazione, formulata dal relatore (*vedi allegato 1*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

Sull'ordine dei lavori.

Walter RIZZETTO, *presidente*, intende sottoporre all'attenzione della Commissione il caso dei lavoratori della società Milano '90, che gestisce servizi di ristorazione e altri servizi nei cosiddetti Palazzi Marini, facendo notare che taluni deputati hanno già svolto degli incontri in via informale con le relative rappresentanze sindacali, al fine di favorire l'individuazione di risposte occupazionali concrete a una vertenza aziendale che rischia di la-

sciare senza lavoro e stipendio oltre quattrocento lavoratori. Nel sottolineare il rilievo della questione, considerato anche il numero di lavoratori coinvolti, auspica che si possa avviare una seria riflessione al riguardo, valutando da parte della Commissione l'assunzione di ogni iniziativa idonea al fine di contribuire al mantenimento dei livelli occupazionali dell'azienda in questione.

Soffermandosi su un'altra rilevante questione, intende quindi esprimere, anche a nome dell'intera Commissione, la piena solidarietà nei confronti del deputato Boccuzzi, ricordando come egli sia stato vittima, negli ultimi giorni, di violenti attacchi verbali, pubblicati sul suo profilo *facebook* da parte di sconosciuti, che sono sfociati addirittura in minacce di morte. Nel segnalare che di recente sono stati attaccati sui *social network* con toni incivili anche altri deputati, tra cui la collega Ciprini, alla quale esprime la massima solidarietà e vicinanza, fa notare che la situazione di grave crisi economica e sociale, suscettibile di dar luogo a tensioni e a forti contrapposizioni politiche, non può in nessun modo giustificare comportamenti ingiuriosi o violenti. Esprime, quindi, una ferma condanna di tutte quelle azioni che, piuttosto che manifestarsi nella forma di una critica costruttiva, tendano a configurarsi come veri e propri attacchi alle persone.

Marialuisa GNECCHI (PD) si associa alle parole di solidarietà testé pronunciate dal presidente, che devono senz'altro intendersi rivolte a tutti quei componenti della Commissione che sono stati vittime, ultimamente, di gravi offese o minacce sui *social network*. A suo avviso, tuttavia, il caso del deputato Boccuzzi assume una particolare gravità, essendo stato superato ogni limite della normale tolleranza civile. Nei suoi confronti, infatti, sono stati compiuti violenti atti di intimidazione verbale, che, anche traendo spunto dalla dolorosa esperienza personale del collega, sono sconfinati in vere e proprie minacce di morte.

Auspica che, in questo difficile contesto, anche le forze politiche rappresentate in Parlamento privilegino comportamenti che, ferme le posizioni espresse sul merito dei provvedimenti, valorizzino il confronto e il dialogo e possano così contribuire a stemperare i toni del confronto, non alimentando ulteriormente la tensione sociale.

Silvia CHIMIANTI (M5S) esprime la più sincera solidarietà nei confronti dei deputati rimasti coinvolti negli episodi testé citati, auspicando che anche nella dialettica politica possa esservi un ritorno alla moderazione e al confronto, al fine di non alimentare ulteriori tensioni sociali che rischiano di sfociare in azioni di violenza, rispetto alle quali esprime la più ferma condanna.

Emanuele PRATAVIERA (LNA) manifesta un sentimento di forte vicinanza ai deputati rimasti coinvolti nelle vicende richiamate, esprimendo una severa condanna di qualsiasi azione violenta che prenda a pretesto la contrapposizione sociale e politica in atto nel Paese. Ritiene, infatti, che, a prescindere da ogni legittima battaglia politica sul merito delle questioni, le relazioni interpersonali debbano essere sempre improntate al rispetto reciproco. Ritiene che l'unica risposta possibile a tali incresciosi eventi per chi, come lui, appartiene a un gruppo di opposizione sia quella di continuare a approfondire il proprio impegno politico con serietà e dedizione, garantendo il rispetto reciproco e toni consoni a un dibattito parlamentare e mantenendo, tuttavia, un giudizio critico nei confronti delle iniziative della maggioranza. Osserva, infatti, che l'impegno primario di ogni forza politica deve essere quello di individuare risposte concrete alle necessità dei cittadini e che solo individuando soluzioni efficaci si potrà contribuire a stemperare le tensioni sociali. Si dichiara, pertanto, disponibile ad appoggiare qualsiasi iniziativa formale che la Commissione volesse intraprendere per stigmatizzare gli episodi segnalati dal presidente.

Walter RIZZETTO, *presidente*, ritiene che, a prescindere dalle iniziative individuali che ciascun parlamentare vorrà intraprendere, la migliore risposta che ciascun gruppo possa offrire sia quella di favorire in ogni circostanza il confronto reciproco con lealtà e rispetto.

La seduta termina alle 14.30.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 3 dicembre 2014. — Presidenza del vicepresidente Walter RIZZETTO.

La seduta comincia alle 14.30.

Indagine conoscitiva sui rapporti di lavoro presso i call center presenti sul territorio italiano.

(Esame del documento conclusivo e rinvio).

Walter RIZZETTO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Comunica che è stata predisposta, a conclusione delle audizioni contemplate nel programma dell'indagine conoscitiva, una proposta di documento conclusivo (*vedi allegato 2*), che rimette alle valutazioni dei componenti della Commissione ai fini di una sua possibile approvazione nel corso della prossima settimana.

Luisella ALBANELLA (PD), esprimendo una valutazione complessivamente positiva sul contenuto della proposta di documento conclusivo, formula osservazioni sugli aspetti concernenti la disciplina degli incentivi e le delocalizzazioni. Con riferimento alla materia dei cambi di appalto, reputa che il mero inserimento di una clausola sociale nei contratti collettivi potrebbe rivelarsi insufficiente a tutelare i lavoratori coinvolti, auspicando che si possa individuare una soluzione di carattere legislativo. Esprime quindi l'auspicio di un rafforzamento di quanto già osser-

vato dalla proposta di documento conclusivo sugli aspetti segnalati.

Walter RIZZETTO, *presidente*, concorda sull'opportunità di una riflessione sul tema delle agevolazioni, osservando come si debba promuovere una riduzione del carico fiscale e contributivo anche per i rapporti di lavoro già esistenti e non solo per le nuove assunzioni. Associandosi alle considerazioni sulle delocalizzazioni, rispetto alle quali ricorda gli atti di indirizzo presentati da deputati del proprio

gruppo, ritiene che vi siano i margini per rendere più incisive le conclusioni presenti nella proposta di documento conclusivo.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame della proposta di documento conclusivo ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.40.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO 1

Modifica all'articolo 16-bis del testo unico delle imposte sui redditi, in materia di riconoscimento della detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici mediante attribuzione di certificati di credito fiscale. Nuovo testo C. 1899 Pisano.

PARERE APPROVATO

La XI Commissione,

esaminato il nuovo testo, risultante dall'esame delle proposte emendative presentate in sede referente, della proposta di legge n. 1899, recante modifica all'articolo 16-bis del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di riconoscimento della detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici mediante attribuzione di certificati di credito fiscale;

considerato che la proposta di legge intende consentire di beneficiare delle agevolazioni tributarie per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici previste dall'articolo 16-bis del testo unico delle imposte sui redditi non solo attraverso il vigente meccanismo della detrazione, ma anche mediante l'attribuzione di un certificato di credito fiscale rappresentativo dell'incentivo finanziario, che il beneficiario trasferisce al soggetto che ha eseguito l'opera o la prestazione;

ritenuto che l'introduzione di tale nuova modalità di fruizione delle agevolazioni fiscali per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica degli edifici possa contribuire a favorire l'ulteriore sviluppo di tali interventi, con benefici effetti anche sui livelli occupazionali delle imprese operanti nei settori interessati;

osservato che il comma 6 dell'articolo 16-ter del testo unico delle imposte sui redditi, introdotto dall'articolo 1 della proposta di legge, prevede che il trasferimento dei certificati di credito fiscale in favore dell'impresa che esegue i lavori sia consentito, in relazione a ciascun soggetto esecutore e in relazione a ciascun anno di imposta, fino a concorrenza dell'ammontare dei contributi previdenziali e assistenziali dichiarati dallo stesso soggetto esecutore, con riferimento al precedente anno d'imposta, stabilendosi che per le attività d'impresa e professionali, non tenute alla denuncia mensile ai fini retributivi e contributivi, si faccia riferimento al reddito dichiarato ai fini previdenziali nella dichiarazione dei redditi relativa al secondo anno antecedente il trasferimento dei certificati di credito fiscale;

considerato che il provvedimento demanda a un decreto ministeriale la disciplina delle modalità e dei tempi per l'esercizio dell'opzione da parte del beneficiario della detrazione nonché per l'emissione del certificato di credito fiscale da parte dell'Agenzia delle entrate, rimandando a tale provvedimento anche la regolamentazione della procedura telematica di cartolarizzazione, che include la verifica dei requisiti contributivi previsti per l'utilizzo dei certificati di credito fiscale,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di modificare l'articolo 1, capoverso 16-ter, comma 6, al fine di introdurre disposizioni volte a indivi-

duare gli elementi essenziali delle procedure concernenti le verifiche relative alle dichiarazioni contributive delle imprese, non rinviandone integralmente la disciplina ad atti normativi di rango secondario.

ALLEGATO 2

Indagine conoscitiva sui rapporti di lavoro presso i *call center* presenti sul territorio italiano.**PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO****Sommario**

1. Premessa
2. Il quadro normativo
3. I principali elementi emersi nel corso delle audizioni.
 - 3.1. *Assocontact*.
 - 3.2. *AlmavivA Contact S.p.a. e Comdata S.p.a.*
 - 3.3. *ISFOL*.
 - 3.4. *INPS*.
 - 3.5. *Assotelecomunicazioni – Asstel*.
 - 3.6. *ISTAT*.
 - 3.7. *Esperti della materia*.
 - 3.8. *Federtelservizi*.
 - 3.9. *CGIL, CISL, UIL e UGL*.
 - 3.10. *Ministero dello sviluppo economico*.
 - 3.11. *Teleperformance Italia*.
 - 3.12. *Federutility*.
 - 3.13. *Comune di Milano*.
 - 3.14. *Garante per la protezione dei dati personali*.
 - 3.15. *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*.
4. Conclusioni e proposte.

1. Premessa.

La Commissione ha inteso promuovere lo svolgimento di una indagine conoscitiva sui rapporti di lavoro nell'ambito delle aziende che gestiscono servizi di *call center* nel territorio italiano riprendendo il filo di un'analisi delle condizioni dei lavoratori e, più in generale, del settore produttivo di riferimento, avviatasi quasi un decennio or sono, con l'adozione dei primi provvedimenti di carattere amministrativo volti a disciplinare attività, che – sotto il profilo lavoristico – si erano evolute rapidamente in assenza di una precisa cornice di riferimento.

Al di là degli interventi normativi e amministrativi che si sono susseguiti nel tempo, a partire dalla circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 17/2006, che intese individuare i caratteri dei contratti di collaborazione autonoma ammissibili nell'ambito delle attività dei *call center*, spesso le caratteristiche proprie del lavoro nell'ambito di questo settore hanno sollecitato l'attenzione dei decisori politici.

Occorre, in proposito, considerare che si tratta di un ambito produttivo relativamente esteso, che – come confermato anche nel corso dell'indagine – nell'anno

2011 registra la presenza di oltre 1.400 operatori, con un fatturato annuo di circa 2,3 miliardi di euro e un valore aggiunto di circa 1,3 miliardi di euro. Nel complesso, pur in presenza di un contesto economico che soffre fortemente gli effetti della crisi economica sviluppatasi a partire dal 2008, il settore ha un andamento relativamente migliore rispetto a quello del comparto produttivo di riferimento: mentre a partire dal 2008 nel comparto dei servizi alle imprese – che comprende le attività di noleggio, le agenzie di viaggio e altri servizi di supporto alle imprese – si è registrato un calo del 3 per cento degli addetti, nel settore dei call center l'incremento occupazionale a partire dal 2008 è pari a circa il 12 per cento. Anche i dati forniti nel corso dell'indagine da Assocontact, associazione rappresentativa dei call center in outsourcing, evidenziano come le previsioni per il settore nel 2014 siano di un fatturato complessivo in crescita del 5,6 per cento rispetto al 2013. Come anticipato, anche sotto il profilo occupazionale il settore ha vissuto una crescita significativa negli ultimi anni, dovuta anche al processo di stabilizzazione avviato con i provvedimenti adottati tra il 2006 e il 2008: nel 2003 il comparto contava circa 12.800 addetti, mentre nel 2007 gli addetti erano già 32.000 e l'anno successivo, soprattutto per effetto dei processi di stabilizzazione del personale esterni, si arrivava a 51.000 unità di personale, dato sostanzialmente stabile anche negli anni successivi. Al di là di queste cifre, apparentemente confortanti, tuttavia tanto il settore produttivo nel suo complesso, quanto specificamente la condizione dei lavoratori addetti ai call center presentano rilevanti elementi di fragilità, che sono stati puntualmente indicati nel corso dell'indagine conoscitiva svolta.

Quanto al settore produttivo, può, infatti, osservarsi che il manifestarsi degli effetti della crisi economica non sembra aver ridotto la domanda dei servizi di marketing e di assistenza alla clientela acquirente di beni e servizi, ma ha inciso in modo significativo la remunerazione offerta per la prestazione di tali servizi,

con evidenti ricadute negative sui loro margini di redditività. Deve, infatti, essere tenuta in debita considerazione la circostanza che la gran parte dell'occupazione nel settore dei call center riguarda lavoratori di imprese che operano in outsourcing per conto di altre imprese o pubbliche amministrazioni beneficiarie dei servizi offerti e, pertanto, si tratta di lavoratori più facilmente esposti alle oscillazioni della domanda dei servizi medesimi e alla concorrenza di altri operatori rispetto a quanti sono impiegati in attività di call center internalizzate da imprese o pubbliche amministrazioni. Il fenomeno della contrazione dei volumi, ai quali hanno concorso, per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni, gli stringenti vincoli imposti dall'attuale condizione finanziaria e i doverosi processi di razionalizzazione delle spese per l'acquisto di beni e servizi, si è tradotto spesso nel ricorso, per l'aggiudicazione degli appalti, al criterio del massimo ribasso o, comunque, a principi di massimo contenimento delle spese, determinando in modo quasi immediato ricadute sulla condizione dei lavoratori da impiegare nello svolgimento del servizio. Una delle peculiarità del settore è, infatti, costituita dal fatto che la stragrande maggioranza dei costi di produzione (nelle audizioni si è fatto riferimento a quote comprese tra il 70 e l'85 per cento dei costi totali) sia riconducibile al costo dei lavoratori impiegati nel servizio. In considerazione della natura labour intensive dell'attività, le tensioni esistenti nel mercato di riferimento tendono, quindi, a trasferirsi in modo pressoché immediato sulla situazione dei lavoratori del settore, già di per sé caratterizzata da un'intrinseca fragilità. La presenza di significative spinte alla minimizzazione dei costi di produzione, anche in considerazione dell'elevato carico fiscale imposto sul lavoro, in particolare attraverso l'IRAP, costituisce uno dei motori dei processi di delocalizzazione delle attività in Paesi esteri caratterizzati da un costo del lavoro inferiore, collocati sia all'interno (Romania e Bulgaria) che all'esterno dell'Unione europea (Albania e Tunisia). Secondo stime di

fonte sindacale citate dall'ISFOL nella propria audizione il fenomeno interesserebbe circa il 10 per cento dei volumi di produzione e coinvolgerebbe circa 10.000 lavoratori. A fronte di tale situazione, già nel 2012 il legislatore intervenne con l'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, che reca disposizioni, sulla cui attuazione si è inteso indagare nel corso dell'indagine, volte a garantire la protezione dei dati personali in caso di contatti con call center collocati al di fuori dell'Unione europea e ad escludere il riconoscimento degli incentivi all'occupazione di cui alla legge 29 dicembre 1990, n. 407 ad aziende che delocalizzano attività in Paesi esteri. In un contesto nel quale la competizione si sviluppa essenzialmente sul prezzo offerto dall'appaltatore e, quindi, sulla remunerazione dei lavoratori impiegati, anche il sistema degli incentivi rappresenta un elemento suscettibile di determinare distorsioni concorrenziali. Molte delle agevolazioni previste dalla legislazione vigente sia a livello nazionale sia a livello regionale, a partire dalla già citata legge n. 407 del 1990, tendono, infatti, a promuovere con agevolazioni contributive le nuove assunzioni, con ciò favorendo un processo di continuo avvicendamento degli operatori, che riescono ad aggiudicarsi gare di appalto in virtù dei minori prezzi che possono praticare grazie alle agevolazioni, ma non sono in grado di assicurare tali condizioni nel medio-lungo periodo a causa della temporaneità delle agevolazioni stesse. Si determinano, in tal modo, frequenti crisi, di regola gestite con il ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga, con ricadute negative anche per l'Erario. La possibilità di aggiudicarsi gare a prezzi stracciati grazie all'utilizzo degli incentivi alle assunzioni costituisce, altresì, una delle cause che concorrono a favorire frequenti cambi di appalto, che indeboliscono ulteriormente la condizione dei lavoratori. Mancano, infatti, nell'ordinamento forme di protezione di carattere generale per i lavoratori interessati da processi di successione negli appalti: se, infatti, l'articolo

29, comma 3, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, tiene ben distinte le fattispecie di subentro di un nuovo appaltatore e di trasferimento di azienda o di parte di essa, mancano nella contrattazione collettiva disposizioni analoghe alle clausole sociali contenute in contratti di altri comparti, che prevedono il subentro del nuovo appaltatore nella gestione dei rapporti di lavoro in essere.

Accanto alle problematiche connesse alla gestione dei servizi in outsourcing, specialmente in un contesto di crisi economica, ulteriori elementi di fragilità sul piano occupazionale sono invece intrinseci alla natura stessa dei rapporti di lavoro costituiti all'interno dei call center. Come anticipato, infatti, storicamente i call center si sono, infatti, caratterizzati per la presenza di un elevato numero di lavoratori assunti con contratti di collaborazione, rispetto alla quale, sin dalla citata circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 17 del 2006, si è cercato di introdurre correttivi e regole certe. Si è quindi pervenuti alla distinzione, talvolta contestata, ma tuttora pienamente valida, tra operatori addetti ad attività inbound e addetti ad attività outbound. Sulla base di tale distinzione, che è alla base anche della disciplina di cui all'articolo 24-*bis*, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012, per i lavoratori addetti ad attività inbound non si può configurare un rapporto di lavoro di collaborazione legato ad un progetto, in quanto le mansioni svolte non sono gestite dal lavoratore, che non può organizzare o gestire la propria attività, che consiste prevalentemente nel rispondere alle chiamate dell'utenza. Diversamente, nel caso delle attività outbound si ritiene senz'altro configurabile un rapporto di collaborazione basato sulla presenza di un reale progetto, programma di lavoro o fase di esso, nell'ambito del quale il collaboratore si rende attivo nel contattare, per un arco di tempo predeterminato, l'utenza di un prodotto o servizio, essenzialmente nell'ambito di una attività di vendita diretta di beni e di servizi. La presenza di questo dualismo nell'occupazione dei call center

costituisce un dato caratterizzante del lavoro in questo settore sin dagli albori della sua regolamentazione. Allo stato attuale, secondo i dati forniti dall'ISTAT nel corso dell'indagine conoscitiva, nel 2011 la quota di lavoratori esterni sul totale delle persone occupate nei call center era prossimo al 40 per cento, mentre nel settore dei servizi alle imprese tale quota è pari ad appena il 5 per cento. Analogamente, il ricorso alla somministrazione nei call center riguarda circa il 6 per cento degli occupati, a fronte di un'incidenza inferiore al 2 per cento nel comparto di riferimento. Nel Mezzogiorno l'incidenza del lavoro temporaneo o interinale aumenta e la percentuale di lavoro dipendente interno alle imprese scende a circa il 48 per cento. Nel complesso, a fronte di circa 51 mila lavoratori interni e indipendenti, sono circa 31.000 i lavoratori « esterni » (circa 26.000 unità) o temporanei (circa 4.000). Si tratta di una situazione peculiare, che nel 2012 ha portato il legislatore a introdurre una specifica disposizione, poi attuata dalle parti sociali, volta a prevedere che il ricorso ai contratti di collaborazione a progetto fosse consentito sulla base di un corrispettivo definito dalla contrattazione collettiva nazionale di riferimento. Per altro verso, anche i rapporti di lavoro dipendente nel settore presentano aspetti caratteristici: sono assai diffusi, in particolare, i rapporti a tempo parziale, che hanno una incidenza complessiva del 70 per cento sul totale e riguardano circa i tre quarti delle lavoratrici. Già nel programma dell'indagine conoscitiva si registrava un mutamento nelle caratteristiche dei lavoratori addetti ai call center, che — rispetto al passato — hanno un'età media più elevata, sono in possesso di titoli di studio superiori al passato e tendono a permanere impiegati più a lungo nel settore, contrastando l'immagine tradizionale di una occupazione provvisoria, un lavoro « di passaggio » per giovani generazioni che attendono la realizzazione di migliori prospettive professionali. L'assenza di diverse opportunità lavorative, anche in ragione del perdurare della crisi economica, ha quindi prodotto un muta-

mento nella composizione occupazionale del settore, che ora può giovare della presenza di lavoratori più qualificati, che, se da un lato può costituire un indice di arricchimento dei contenuti professionali dell'attività svolta, può anche costituire, specialmente se le competenze possedute non siano richieste per le attività svolte, una dispersione di capitale umano.

A fronte di questo articolato contesto, l'indagine deliberata dalla Commissione si è proposta di approfondire gli aspetti delle attività di call center che maggiormente incidono su materie di propria competenza, affrontando in particolare le tematiche concernenti: le tipologie contrattuali utilizzate nel settore; l'utilizzo degli ammortizzatori sociali e l'eventuale correlazione tra gli incentivi erogati in relazione a nuove assunzioni e il ricorso agli ammortizzatori stessi; la garanzia, negli appalti aggiudicati sulla base del criterio del prezzo più basso, dell'esclusione da tale prezzo delle spese connesse al costo del personale e alla sicurezza sul lavoro; i processi di delocalizzazione verso Paesi non appartenenti all'Unione europea e il rispetto delle disposizioni dell'articolo 24-bis del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, che vietano la corresponsione di benefici alle imprese che delocalizzano le attività in Paesi esteri; la tutela dei lavoratori nei casi di cambi di appalto e di successione tra aziende; l'efficacia del sistema pubblico dei controlli. L'indagine ha, inoltre, consentito di mettere a fuoco ulteriori tematiche (prime fra tutte l'esigenza di una riflessione sul carico fiscale sul lavoro e sugli effetti, spesso distorsivi, degli incentivi all'occupazione previsti dalla legislazione vigente) e di meglio cogliere le interazioni tra molti degli aspetti considerati.

L'attualità delle questioni che interessano il settore sotto il profilo industriale e occupazionale è, del resto, testimoniata dalla decisione dell'Esecutivo di avviare, in una data di poco successiva all'avvio dell'indagine conoscitiva, un tavolo dedicato al settore dei call center, affiancando i tavoli già esistenti, riferiti alle numerose

vertenze aperte per le diverse imprese del settore. Alle riunioni del tavolo, costituito presso il Ministero dello sviluppo economico, hanno preso parte rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le istituzioni territoriali, le associazioni rappresentative delle imprese, i sindacati di categoria, nonché le autorità indipendenti competenti in materie rilevanti per il settore (Garante per la protezione dei dati personali e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni).

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, deliberata nella seduta del 9 aprile 2014, si è voluta acquisire una panoramica il quanto più possibile completa ed aggiornata delle caratteristiche e delle problematiche di carattere lavoristico e occupazionale del settore dei call center. Nella seduta del 17 luglio 2014 la Commissione ha deliberato una integrazione del programma dell'indagine, al fine di acquisire anche il contributo del Garante per la protezione dei dati personali, tenuto conto del rilievo che assume, nell'ambito dei processi di delocalizzazione che interessano il settore, il rispetto delle disposizioni dell'articolo 24-bis del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012, tese a garantire la protezione dei dati personali nel caso di chiamate con operatori collocati in Paesi esteri. Nella medesima sede, si è altresì convenuto sull'opportunità di procedere all'audizione di rappresentanti del Comune di Milano, al fine di approfondire le questioni connesse alle gare di appalto e alla garanzia della copertura dei costi del personale da utilizzare per lo svolgimento del servizio, anche in relazione all'esperienza relativa alla gara per il servizio di infoline del medesimo Comune, cui si era più volte fatto riferimento in precedenti audizioni. Nel complesso, la Commissione ha svolto quindici audizioni, con il coinvolgimento dei soggetti istituzionali competenti in materia, di rappresentanti delle associazioni e delle imprese più rilevanti per il settore, tanto sul versante dell'offerta dei

servizi di comunicazione, quanto su quello del loro utilizzo, di rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

Grazie a queste audizioni e alla documentazione depositata dai soggetti ascoltati dalla Commissione, sono stati acquisiti importanti contributi per la messa a fuoco delle difficoltà che si riscontrano e per l'individuazione di possibili interventi di carattere amministrativo o legislativo volti a superare le criticità che interessano il settore.

2. Il quadro normativo.

Il fenomeno dei call center assume una dimensione economica significativa nei primi anni del nuovo millennio. In tale periodo il settore è caratterizzato dalla presenza di un'alta percentuale di lavoratori con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (decollati a seguito dell'adozione del decreto legislativo n. 276 del 2003, che agli articoli 61 e seguenti introduce una prima disciplina organica del lavoro a progetto), privi delle tutele retributive previste dai contratti collettivi nazionali per i lavoratori dipendenti. Le proteste dei lavoratori del settore e, in particolare, dei lavoratori « precari », che lamentano stipendi bassi, limitazione dei diritti e pesanti turni di lavoro, conducono ai primi tentativi di una regolamentazione contrattuale di questa nuova categoria di lavoratori. Una ipotesi di protocollo nazionale per la disciplina dei lavoratori dipendenti da call center in outsourcing, siglato il 18 luglio del 2003, non produce i risultati sperati a causa della mancata adesione di alcune importanti aziende.

Fin dai suoi esordi, il mercato dei call center si avvale ampiamente dell'agevolazione contributiva prevista dall'articolo 8, comma 9, della legge n. 407 del 1990, che riconosce a favore di determinate categorie di datori di lavoro che assumono con contratto a tempo indeterminato lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi (o sospesi dal lavoro e beneficiari di trattamento straordinario di integrazione salariale per un analogo periodo identico), una

riduzione dei contributi previdenziali ed assistenziali nella misura del 50 per cento (100 per cento per le aziende operanti nel Mezzogiorno), per un periodo di 36 mesi. L'agevolazione è riconosciuta a condizione che le assunzioni non siano effettuate in sostituzione di lavoratori dipendenti dalle stesse imprese licenziati per giustificato motivo oggettivo o per riduzione del personale o sospesi.

In tale contesto si registra il primo tentativo di introdurre regole specifiche per il settore attraverso la circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 17 del 14 giugno 2006 (la cosiddetta « circolare Damiano »), che definisce i criteri di utilizzo legittimo del contratto di collaborazione nel settore dei call center, soprattutto ai fini dell'orientamento dell'attività di vigilanza. La circolare ha operato una distinzione tra attività outbound (nell'ambito delle quali « il compito assegnato al collaboratore è quello di rendersi attivo nel contattare, per un arco di tempo predeterminato, l'utenza di un prodotto o servizio riconducibile ad un singolo committente ») e attività inbound (in cui « l'operatore non gestisce la propria attività, né può in alcun modo pianificarla, giacché la stessa consiste prevalentemente nel rispondere alle chiamate dell'utenza, limitandosi a mettere a disposizione del datore di lavoro le proprie energie psicofisiche per un dato periodo di tempo »), escludendo che, per le seconde (in quanto sostanzialmente riconducibili al lavoro dipendente, di cui presentano tutti i caratteri essenziali) fosse in linea di principio utilizzabile il contratto di lavoro a progetto. In sostanza, tale circolare, pur essendo specificamente indirizzata al fenomeno dei call center, ha fornito indicazioni operative per le ispezioni sui contratti di collaborazione, guidando la verifica della « genuinità » e della regolarità del lavoro a progetto secondo i parametri corretti, ed individuando altresì ipotesi di attività non riconducibili ad un progetto o programma di lavoro.

L'individuazione di fattispecie « non congrue » (non riconducibili, cioè, a un progetto che legittimi il ricorso a contratti

di collaborazione) prosegue con la circolare n. 4 del 29 gennaio 2008, che ha individuato una serie di categorie lavorative nelle quali sono presenti « attività che l'esperienza ispettiva, indipendentemente dai settori produttivi presi in considerazione, ha ritenuto difficilmente compatibili, nel concreto, con il regime di autonomia che deve necessariamente caratterizzare la prestazione lavorativa dei soggetti che operano nell'ambito del lavoro a progetto ».

Sul versante legislativo, i commi da 1202 a 1210 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006), in linea con quanto poco prima previsto nella circolare n. 17 del 2006, promuove processi di stabilizzazione (attraverso specifici accordi sindacali) dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, utilizzati dal committente in contesti e con modalità difformi rispetto agli elementi propri della tipologia contrattuale.

Per effetto degli interventi normativi messi in campo nel 2006 le aziende del settore procedono alla « stabilizzazione » di circa 18.000 lavoratori.

Il processo di stabilizzazione dei « finti » lavoratori a progetto operanti nei call center, tuttavia, incontra all'interno di talune realtà imprenditoriali ostacoli che non vengono superati neanche attraverso gli accordi contrattuali sottoscritti tra le parti, in quanto molti collaboratori, non aderendo alle procedure sindacali di stabilizzazione, preferiscono ricorrere alla via giudiziaria con l'obiettivo di ottenere la conversione *ex tunc* (ossia con effetto retroattivo dalla data di assunzione) del contratto di lavoro subordinato. A fronte dell'ampio contenzioso giurisdizionale che ne deriva e dei primi significativi pronunciamenti a favore dei lavoratori, il legislatore, con l'articolo 50 della legge 4 novembre 2010, n. 183, decide di intervenire sul sistema sanzionatorio relativo alle collaborazioni coordinate e continuative, introducendo una deroga volta a sancire che, in caso di accertamento della natura subordinata di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche se riconducibili ad un progetto o programma di

lavoro, non operi la trasformazione del contratto di collaborazione in contratto di lavoro subordinato nel caso in cui il datore di lavoro abbia offerto (entro il 30 settembre 2008) la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato in base alle procedure di stabilizzazione della legge n. 296 del 2006 (per almeno ventiquattro mesi, anche part-time). L'esclusione opera anche nel caso in cui il datore di lavoro, dopo il 24 novembre 2010, abbia ulteriormente offerto la trasformazione a tempo indeterminato del contratto in corso, ovvero abbia offerto l'assunzione a tempo indeterminato per mansioni equivalenti a quelle svolte durante il rapporto di lavoro precedentemente in essere. In queste ipotesi, il datore di lavoro è tenuto unicamente a indennizzare il prestatore con una specifica indennità pari ad un importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità di retribuzione, secondo specifici criteri indicati nell'articolo 8 della legge n. 604 del 1966, (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'impresa, anzianità di servizio del prestatore di lavoro, comportamento e condizioni delle parti).

Il legislatore torna nuovamente a intervenire sulla materia dei call center con l'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012, nel tentativo di affrontare i più urgenti problemi nel frattempo emersi nel settore (delocalizzazioni, uso distorto degli incentivi della legge n. 407 del 1990, tutela della privacy). Tale disposizione, applicabile esclusivamente nei confronti dei call center con almeno 20 dipendenti, ha disposto l'obbligo, per le aziende che spostano l'attività fuori del territorio nazionale, di comunicare tale spostamento al Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché al Garante per la protezione dei dati personali almeno 120 giorni prima del trasferimento stesso, individuando i lavoratori coinvolti. Inoltre, si dispone il divieto di erogare i già ricordati benefici di cui alla legge n. 407 del 1990 alle aziende che trasferiscano all'estero attività di call center. Intervenendo, inoltre, sulla disciplina del lavoro a progetto,

si dispone che le nuove disposizioni introdotte dall'articolo 1, comma 23, della legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro (relative ai parametri cui i datori di lavoro devono attenersi per poter ricorrere al lavoro a progetto) non trovino applicazione (oltre che per gli agenti e rappresentanti di commercio), per le attività di vendita diretta di beni e servizi realizzate attraverso call center outbound, per le quali il ricorso ai contratti di collaborazione a progetto è consentito sulla base del corrispettivo definito dalla contrattazione collettiva nazionale di riferimento. Sostanzialmente, la norma, evidenziando la specificità delle richiamate attività, prevede una vera e propria esclusione dell'applicazione dei requisiti di cui all'articolo 61 del decreto legislativo n. 276 del 2003, normalmente richiesti ai fini di un ricorso legittimo del contratto a progetto. Ai fini dell'attuazione di tale disposizione, il 1° agosto 2013 è stato stipulato uno specifico accordo collettivo tra Assotelecomunicazioni – Asstel e Assocontact, da una parte, e SLC-CGIL, FISTel-CISL e UIL-COM UIL, dall'altra, per individuare il corrispettivo per i lavoratori adibiti ad attività outbound. Successivamente, l'articolo 7, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 76 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 99 del 2013, ha inteso sciogliere taluni nodi interpretativi sorti successivamente alla riforma, disponendo, attraverso una norma di interpretazione autentica del medesimo articolo 61 del decreto legislativo n. 276 del 2003, che, nelle attività dei call center outbound, il ricorso al lavoro a progetto è ammesso sia per le attività di vendita diretta di beni, sia per le attività di servizi. Già la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 14 del 2 aprile 2013 aveva, del resto, chiarito che le disposizioni dell'articolo 24-*bis* trovano applicazione con riferimento sia alle attività di vendita di beni, sia alle attività di servizi, a prescindere dal requisito dimensionale dell'azienda. Per quanto attiene alle disposizioni concernenti le delocalizzazioni, la medesima circolare ha chiarito che l'attività si intende delocalizzata qualora le

commesse acquisite da una azienda con sede legale in Italia e già avviate nel territorio nazionale siano trasferite – prima della naturale scadenza del relativo contratto – a personale operante in Paesi non appartenenti all'Unione europea sia attraverso la successiva apertura di nuove filiali fuori dal territorio nazionale, sia attraverso un meccanismo di subappalto. Giova, infine, ricordare le disposizioni dei commi 4, 5 e 6 del richiamato articolo 24-bis del decreto-legge n. 83 del 2012, tese a garantire la protezione dei dati personali nei casi di contatto con operatori di call center collocati in Paesi esteri. I cittadini che effettuano una chiamata ad un call center hanno il diritto ad essere informati preliminarmente sul Paese estero in cui è collocato l'operatore contattato e hanno la facoltà di scegliere che il servizio richiesto sia reso tramite un operatore collocato nel territorio nazionale. Specularmente, in caso di chiamata da parte di un call center, i cittadini devono essere preliminarmente informati sul Paese estero in cui è collocato l'operatore. In caso di mancato rispetto di tali previsioni, si stabilisce una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000 euro per ogni giornata di violazione. In attuazione di tali disposizioni il Garante per la protezione dei dati personali ha, quindi, adottato il provvedimento 10 ottobre 2013, n. 444, recante « Prescrizioni in materia di trattamento dei dati personali effettuato mediante l'utilizzo di call center siti in Paesi al di fuori dell'Unione europea ».

Da ultimo, l'articolo 1, comma 22, della legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013), ha disposto la concessione di uno specifico beneficio per il 2014 (pari a un decimo della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali per ciascuno dei lavoratori stabilizzati, per un periodo massimo di dodici mesi) per le aziende operanti nel settore dei call center, a condizione che abbiano attuato le specifiche misure di stabilizzazione dei collaboratori a progetto previste dall'articolo 1, comma 1202, della legge finanziaria 2007, entro il 30 settembre 2008 e abbiano lavoratori ancora in forza al 31 dicembre

2013. Non è stato tuttavia ancora adottato il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, al quale è affidata la definizione delle modalità attuative della disposizione. Da ultimo, il disegno di legge di stabilità 2015, attualmente all'esame del Parlamento, ha previsto una riduzione per un importo di 2 milioni di euro delle risorse destinate ai benefici negli anni 2015 e 2016.

3. I principali elementi emersi nel corso delle audizioni.

In questa sede si intende fornire una sintesi dei numerosi contributi forniti alla Commissione sul tema oggetto dell'indagine, fermo restando che – data l'ampiezza e la complessità degli elementi conoscitivi emersi nell'ambito delle audizioni e della documentazione depositata agli atti in quella sede – per un esame più analitico dei singoli contributi e delle questioni affrontate potrà farsi riferimento ai resoconti stenografici delle audizioni svolte e alla documentazione ad essi allegata. Questa sezione reca quindi, senza pretesa di esaustività, una breve rassegna dei principali elementi emersi nel corso di ciascuna audizione, esposti – per ragioni di natura sistematica – nell'ordine cronologico di svolgimento delle audizioni stesse, anche al fine di rispecchiare il contesto di riferimento nelle diverse fasi in cui le audizioni stesse hanno avuto luogo.

3.1. Assocontact.

La prima audizione, svoltasi il 27 maggio 2014, ha visto la partecipazione di rappresentanti di Assocontact, associazione rappresentativa dei contact center in outsourcing, i quali hanno fornito indicazioni di contesto relative al proprio settore di riferimento, evidenziando come esso, pur muovendosi in un contesto di crescita, registri tuttavia una bassa redditività: la redditività media delle imprese si situa, infatti, al 5 per cento circa, come

margine operativo lordo. L'altra caratteristica dell'attività di call center è l'alta intensità di lavoro, con un'incidenza del costo del personale che supera anche l'80 per cento. In questo contesto, per assicurare maggiore redditività, le imprese sono intervenute principalmente attraverso misure incidenti sui processi di lavoro e sullo sviluppo di nuove tecnologie. Con riferimento alle attività svolte, il settore è costituito per due terzi da attività cosiddette inbound, relative alla cioè gestione di customer care e di servizi per conto di grandi clienti, e per un terzo da attività cosiddette outbound, nelle quali rientrano le vendite telefoniche, le ricerche di mercato, i sondaggi, i recall, il recupero crediti.

Quanto alle tipologie contrattuali utilizzate per le assunzioni, i rappresentanti di Assocontact segnalano che circa il 60 per cento dei lavoratori è assunto con contratti a tempo indeterminato, mentre per il restante 40 per cento sono utilizzati contratti di lavoro a progetto. Con riferimento alla situazione lavorativa nei call center, nell'audizione si è evidenziato come il settore sia nel complesso sano, ricordando come l'associazione si sia dotata di un codice etico e di un codice autodisciplina che disciplina tutta l'attività nell'outbound e nell'inbound con i consumatori. Segnalano, comunque, l'esigenza che siano adeguatamente perseguiti e sanzionati i casi di illegalità che pure sono riscontrabili nell'esperienza concreta.

Quanto alle criticità del settore, si è in primo luogo osservato come, con il sopraggiungere della crisi, talune imprese abbiano cominciato a spostare parte delle proprie attività in offshoring, in aree nelle quali il costo del lavoro è molto più basso rispetto al nostro Paese. Un analogo processo di trasferimento delle attività si riscontra, peraltro, anche verso territori dell'Italia meridionale, in quanto le imprese mirano a sfruttare gli incentivi previsti in quei territori. Assocontact sottolinea che le attività delocalizzate risultano quantificabili in misura pari a circa il 10 per cento del mercato e che la quota trasferita in Paesi che non fanno parte dell'Unione

europea ammonta a circa la metà del volume di attività delocalizzate, evidenziando un trend di incremento del fenomeno, che viene giudicato criticamente dall'associazione, con particolare riferimento alle imprese che abbiano beneficiato di incentivi in Italia.

Con riferimento ai possibili interventi da realizzare, i rappresentanti di Assocontact hanno rilevato l'esigenza di affrontare le problematiche del settore in una logica di sistema, con misure di politica industriale e fiscale, anziché procedere di volta in volta alla gestione delle diverse crisi che si presentano a livello aziendale o territoriale. In questo quadro, quanto al monitoraggio del settore, si giudica con particolare favore la ricostituzione di un osservatorio nazionale che coinvolga parti sociali ed istituzioni. Quanto alle politiche fiscali, si reputano particolarmente utili interventi volti a contenere il costo del lavoro, che — come segnalato — incide sensibilmente sulla redditività del settore, potendosi in particolare ipotizzare al riguardo, nell'attesa di una riforma più complessiva, un'azione volta ad alleggerire il carico dell'IRAP. È stata poi evidenziata l'esigenza di monitorare con attenzione i casi di offerte al massimo ribasso, salvaguardando il mantenimento delle condizioni contrattuali in caso di cambio di fornitori in una gara d'appalto: si è, infatti, osservato come i soggetti subentranti possano applicare condizioni economicamente più convenienti di quelle esistenti, sfruttando la normativa che concede incentivi connessi alle nuove assunzioni o all'avvio di nuove attività imprenditoriali, con ciò alterando tuttavia l'andamento fisiologico del mercato. A tale proposito, è stato in particolare suggerito di equiparare, con opportuni correttivi ed adattamenti, la disciplina del cambio di appalto a quella della cessione del ramo d'azienda. Più in generale, Assocontact ha richiamato l'esigenza di un pieno rispetto della normativa vigente, assicurando anche che sta vigilando sul rispetto della disciplina in materia di tutela dei dati personali nei casi di delocalizzazione in altri Paesi, che non prevedono legislazioni di tutela in materia.

Su un piano più generale, l'associazione ha evidenziato come si rendano necessari interventi che premino la qualità e l'efficienza e non la semplice riduzione dei corrispettivi, privilegiando riforme di ampio respiro rispetto a interventi che si limitino a prevedere incentivi limitati territorialmente o temporalmente.

3.2. *Almaviva Contact S.p.a. e Comdata S.p.a.*

Le successive audizioni, svoltesi il 27 maggio 2014, hanno interessato rappresentanti di due importanti operatori del settore dei call center Almaviva Contact S.p.a. e di Comdata S.p.a..

I rappresentanti di Almaviva Contact S.p.a. hanno osservato che nel proprio gruppo, nel settore CRM (Customer Relationship Management), circa il 90 per cento del personale è assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato (il 70 per cento è collocato in regioni meridionali e il 68 per cento è composto da donne). Quanto alle caratteristiche dei lavoratori, si esclude che si possa configurare il rischio di un'occupazione di carattere precario: l'età media dei lavoratori è di 38 anni, mentre l'anzianità aziendale media è di oltre otto anni. Quanto alla situazione del settore, nel sottolineare l'incidenza della crisi degli ultimi anni, si è rilevato che tra il 2009 e il primo trimestre del 2014 un elevato numero di imprese italiane – almeno una su tre – ha cessato l'attività, non di rado a seguito di assoggettamento a procedure concorsuali. Si è segnalato, inoltre, che oltre il 90 per cento delle aziende del settore ha chiuso in perdita gli ultimi due bilanci, al netto dei risultati eventualmente prodotti all'estero e di contributi od operazioni straordinarie.

I motivi delle difficoltà incontrate dal settore dei call center nel nostro Paese sono riconducibili, a loro avviso, a una pluralità di fattori, tra i quali si indicano, in particolare, l'evoluzione tecnologica, gli effetti della situazione economica di crisi, il carico fiscale, l'utilizzo improprio degli

incentivi alla nuova occupazione, le distorsioni esistenti nel riconoscimento degli ammortizzatori sociali, l'atteggiamento della committenza pubblica e i fenomeni di delocalizzazione. Quanto all'utilizzo degli incentivi, i rappresentanti di Almaviva Contact S.p.a. lamentano la presenza di situazioni di concorrenza sleale legate alle distorsioni derivanti dalle agevolazioni previste a legislazione vigente, a partire da quelli di cui alla legge 29 dicembre 1990, n. 407, le quali non raggiungono l'obiettivo della creazione di posti di lavoro stabili, dal momento che vengono utilizzate in modo opportunistico dalle aziende che, decorso il termine di durata dell'incentivo, preferiscono chiudere, richiedere i trattamenti di integrazione salariale e poi delocalizzare. Anche sul versante degli ammortizzatori sociali, si rilevano rilevanti elementi di criticità, suscettibili di incidere negativamente sulla leale competizione aziendale, dal momento che mentre alcune aziende, come quelle del loro gruppo, essendo inquadrare dall'INPS nel settore industria, contribuiscono al finanziamento degli strumenti di sostegno al reddito, la maggior parte degli operatori economici che vi accedono, essendo inquadrati nel terziario, fanno ricorso alla Cassa integrazione guadagni in deroga, non sostenendo alcun onere. Almaviva Contact S.p.a. stigmatizza poi la pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni di bandi di gara che prevedono una base d'asta non in grado di coprire il puro e semplice costo del lavoro di un dipendente italiano, calcolato sulla base dei minimi contrattuali previsti dal contratto nazionale, nonché i fenomeni di delocalizzazione, rispetto ai quali, tuttavia, segnalano il divieto di delocalizzare contenuto nel loro statuto. Ritenuto, infatti, che la ricerca continua del minor costo del lavoro possibile non abbia alcun senso, se non quello di massimizzare i profitti nel breve periodo, giudicano necessaria una maggiore vigilanza sul rispetto della normativa vigente e, in particolare, dell'articolo 24-bis del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012. Si auspica, inoltre, l'attuazione

delle disposizioni dell'articolo 1, comma 22, della legge n. 147 del 2013, recante incentivi in favore delle aziende del settore dei servizi di call center che hanno attuato entro le scadenze previste le misure di stabilizzazione dei collaboratori a progetto, nonché si invita a considerare i possibili effetti positivi dell'incremento delle risorse destinate agli sgravi contributivi riferiti ai contratti di solidarietà, di cui alla legge n. 608 del 1996 relativa.

I rappresentanti di Comdata S.p.a. hanno in primo luogo fornito un'analisi delle caratteristiche dei rapporti di lavoro in essere sul territorio italiano presso la loro impresa, i dipendenti a tempo indeterminato sono 6.500 su un totale 7.000; ad essi vanno aggiunte mediamente 500-600 unità di personale somministrato, assunto per rispondere agli andamenti ciclici del mercato e per le fasi di start-up delle nuove commesse. Pur in un contesto caratterizzato da una grande variabilità dei volumi di attività ed elevata flessibilità, viene assicurare ai dipendenti una certa stabilità economica: in Italia circa il 50 per cento dei dipendenti della società ha contratti a 30 ore settimanali, il 12 per cento a 20 ore e il 38 per cento ha contratti full-time a 8 ore al giorno. Il ricorso al contratto a progetto è piuttosto ridotto e limitato alle attività outbound. Quanto ai caratteri dei rapporti di lavoro, i rappresentanti di Comdata S.p.a. hanno evidenziato come sempre meno l'attività lavorativa nei contact center abbia carattere di breve periodo, configurandosi sempre più come un percorso professionale: la percentuale di turnover è progressivamente decrescente e oggi si colloca circa all'1,5 per cento. La percentuale di laureati sulla forza lavoro è del 25 per cento, mentre gli altri lavoratori hanno come titolo di istruzione il diploma di scuola media superiore. L'alto livello di scolarità permette alle aziende di garantire un buon livello di servizio in una professione caratterizzata da complesse competenze professionali e, in questa ottica, grande attenzione viene dedicata alla formazione dei dipendenti.

Per quanto attiene all'andamento del settore, i rappresentanti di Comdata S.p.a.

riscontrano una crescente tendenza della clientela, e, in particolare, degli operatori delle telecomunicazioni, a ridurre, in modo anche considerevole, la propria spesa per questi servizi, con una conseguente riduzione del numero delle chiamate, l'internalizzazione di alcune attività e, quindi, un significativo abbassamento dei corrispettivi. Si riscontra, inoltre, una evoluzione del mercato in relazione all'ingresso di nuove tecnologie e all'utilizzo di nuovi canali di contatto, che determinerà sempre più la necessità di una nuova formazione dei lavoratori che operano nei servizi esistenti.

Con riferimento al tema delle delocalizzazioni, i rappresentanti di Comdata S.p.a. hanno segnalato di essere presenti in Romani, con circa 1.800 lavoratori, sottolineando come il collocamento di attività in Paesi dell'Unione europea non necessariamente provoca conseguenze occupazionali negative sul territorio nazionale, potendo anzi avere effetti positivi anche in Italia, in quanto consente di conseguire la flessibilità richiesta dalle attività svolte. Più critico è, invece, il giudizio sulle incentivazioni a sostegno dell'occupazione previsti sul territorio nazionale: ad avviso degli auditi, infatti, il sistema di incentivazione presenta elementi di inefficacia, in quanto spesso consente l'aggiudicazione di commesse a prezzi fortemente ribassati, non sostenibili nel lungo periodo per la stessa natura temporanea degli incentivi. A tale ultimo riguardo, rispetto a nuove forme di incentivi temporanei, localizzati su alcuni territori o finalizzati ad alcune tipologie di azienda, per i settori labour intensive si ritiene assolutamente preferibile una modifica strutturale della tassazione Oltre alla riduzione generalizzata dell'IRAP, già prevista dal decreto-legge n. 66 del 2014, si giudicano opportuni ulteriori interventi, che dovrebbero, in particolare, prevedere l'integrale deducibilità dalla base imponibile dell'IRAP delle spese per il personale e di quelle assimilate per tutte le imprese che sostengono questi costi in misura superiore al 60 per cento del complessivo ammontare dei costi di produzione.

3.3. ISFOL.

I rappresentanti dell'ISFOL, auditi nella seduta del 29 maggio 2014, hanno fornito un importante contributo all'analisi del settore delle attività di call center e alla ricostruzione delle caratteristiche dei rapporti di lavoro in essere. In primo luogo, quanto alla struttura delle imprese, si riscontra una significativa concentrazione delle attività, essendo il 70 per cento del fatturato riconducibile alle prime venti imprese del settore. Pur nel generale contesto di crisi, il fatturato nel 2012 presenta un leggero incremento, accompagnato anche da un lieve aumento dell'occupazione, e proiezioni di un andamento positivo si registrano anche per il 2014.

Quanto alle caratteristiche dell'occupazione, si è osservato che il settore dei call center, a seguito degli interventi normativi, amministrativi, giurisprudenziali e sindacali, che hanno ricondotto le prestazioni di lavoro in questo settore a un adeguato livello di tutele e di protezioni, avrebbe raggiunto una certa stabilità con riferimento alle attività gestite in house (il 58 per cento dei lavoratori ha contratti a tempo indeterminato) e a quelle in outsourcing di tipo inbound. Si riscontra, invece, una certa fragilità per i lavoratori occupati in attività outbound, laddove il turn over si mantiene alto (soprattutto in caso di cambio di appalto) e vi è una considerevole quota di collaboratori a progetto (nel complesso nel settore in outsourcing i rapporti di collaborazione pesano per circa il 31,8 per cento), che si caratterizza per la maggiore debolezza sotto il profilo della protezione sociale. Sulla base delle stime già prodotte da Assocontact, l'ISFOL stima che i lavoratori che svolgono attività inbound siano intorno ai 45.000, mentre quelli che svolgono attività outbound siano circa 35.000, per un totale di circa 80.000 addetti. Secondo stime di provenienza sindacale si tratterebbe, invece, di 50.000 lavoratori inbound e 30.000 operatori outbound. I lavoratori sotto i 34 anni sono il 60 per cento – anche se la fascia di età si sta elevando – e sono in gran parte donne; il

35 per cento ha un'età compresa tra 35 e 50 anni e in prevalenza si tratta di diplomati o laureati. Sempre con riferimento alla composizione della forza-lavoro, si è riscontrato come la mancanza di opportunità occupazionali alternative ha reso disponibile per le imprese del settore manodopera con livelli di istruzione medio-alti, incrementando la media di permanenza nell'attività, pari a 4,5 anni, un dato influenzato dalla presente congiuntura economica. In mancanza di altre opportunità, anche chi è in possesso di titoli di studio medio-alti accetta opportunità lavorative non del tutto adeguate rispetto ai propri titoli di studio. La lettura di questo dato, non necessariamente positiva, è ritenuta meritevole di ulteriori approfondimenti: il radicamento di soggetti con elevata qualificazione in mansioni che non sempre richiedono significative competenze può rappresentare una perdita di capitale umano per l'intera collettività.

Quanto al contesto economico del settore, si è notato come la crisi economica, pur in presenza di un fatturato complessivo del settore in moderata crescita e di un aumento, seppur contenuto, del numero degli addetti, abbia imposto una compressione dei costi che, in un settore labour intensive come quello dei call center, ha inciso sulla componente lavoro. In tale contesto, a fronte di appalti che puntano alla riduzione dei costi, anche attraverso assegnazioni al massimo ribasso, le misure volte al contenimento dei costi del personale, considerando i limiti legali esistenti per il ricorso al lavoro atipico e flessibile, si sono orientate nella direzione della delocalizzazione, fenomeno in aumento che si assesta intorno al 10 per cento dei volumi, di cui oltre la metà in Paesi fuori dall'Unione europea (in particolare, in Albania e Tunisia) e, secondo stime di fonte sindacale – interesserebbe circa 10.000 lavoratori.

Dopo aver rilevato la pesante incidenza dell'IRAP su un settore nel quale il costo del lavoro è pari a circa il 70 per cento del totale dei costi di produzione, i rappresentanti dell'ISFOL hanno segnalato l'esigenza di incanalare la realizzazione di un

sistema di sostegno al reddito in tale settore all'interno delle prospettive attualmente esistenti, ricorrendo agli strumenti previsti dall'articolo 4 della legge n. 92 del 2012, considerato l'ampio utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga riscontrato finora e destinato ad essere definitivamente superato. Parimenti, si sono segnalate le criticità connesse alla tutela dei livelli occupazionali in presenza di discontinuità della committenza.

Conclusivamente, i rappresentanti dell'ISFOL, infine, si sono dichiarati disponibili a svolgere, in analogia con quanto avvenuto nel periodo 2006-2008, attività di ricerca e di approfondimento a supporto della possibile costituzione di un Osservatorio sulle problematiche del settore.

3.4. INPS.

L'audizione di rappresentanti dell'INPS, svoltasi il 4 giugno 2014, ha consentito di acquisire ulteriori elementi di conoscenza sulle caratteristiche del settore, permettendo altresì di valutare, attraverso l'esperienza relativa alla gestione del contact center dell'Istituto, le problematiche connesse alle gestioni delle gare di appalto da parte delle amministrazioni pubbliche e le loro implicazioni sotto il profilo lavorativo e occupazionale.

Per quanto attiene ai profili di carattere generale, richiamate le esperienze maturate in sede di applicazione della circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 17 del 2006 e le conseguenti attività di vigilanza, il direttore generale dell'INPS si è soffermato sugli effetti del processo di stabilizzazione avviato ai sensi dell'articolo 1, comma 1202, della legge n. 296 del 2006, utilizzato principalmente dalle imprese operanti nel settore dei call center. A partire dal 2006 i lavoratori complessivamente stabilizzati per le disposizioni sono stati poco più di 18.000. Quanto alle recenti innovazioni normative, i rappresentanti dell'INPS hanno sottolineato la rilevanza delle disposizioni contenute nell'articolo 24-bis del decreto-legge n. 83 del 2012,

convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, che disciplinano il ricorso ai contratti di collaborazione a progetto, ricordando gli indirizzi interpretativi forniti al riguardo dalla circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 14 del 2013. Con riferimento alle problematiche relative al rispetto della normativa in materia di lavoro, si sono segnalate le difficoltà che si incontrano nello svolgimento delle ispezioni presso i call center – rispetto alle quali nell'ultimo periodo non sono pervenute specifiche indicazioni da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – sia a causa delle caratteristiche organizzative dell'attività, che spesso non consentono una facile distinzione tra lavoro dipendente e autonomo, sia per la dislocazione all'estero della attività.

Quanto ai profili concernenti le gare di appalto, i rappresentanti dell'INPS hanno fornito elementi informativi circa il proprio contact center, che svolge servizi di carattere multicanale e multimediale anche per conto dell'INAIL e di Equitalia, impiegando 2.529 operatori, dei quali 1.938 assunti a tempo indeterminato e 591 a tempo determinato, con un prevalente ricorso al part-time. Per circa il 90 per cento degli operatori il contratto di riferimento è quello delle telecomunicazioni, mentre negli altri casi si fa riferimento ai contratti del settore del commercio e delle cooperative. Per l'assegnazione del servizio l'Istituto ha proceduto con una gara europea utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine di garantire la qualità dell'attività, attribuendo un punteggio di 60 all'offerta tecnica e di 40 al prezzo. Nella gara, in conformità a una previsione dell'articolo 69 del decreto legislativo n. 163 del 2006, è prevista la localizzazione dei centri di servizio sul territorio italiano. Nel segnalare il rilievo della qualità del servizio offerto, specialmente tenendo conto dell'attività dei soggetti che si avvalgono del contact center (INPS, INAIL ed Equitalia), i rappresentanti dell'INPS hanno evidenziato come i cambi di appalto rappresentino senza dubbio un elemento di criticità,

stante l'assenza nei contratti collettivi di riferimento e nella normativa di rango legislativo dell'obbligo di assunzione degli operatori già impiegati. Vi sarebbero, in ogni caso, aperture da parte dell'autorità di vigilanza rispetto alla previsione della facoltà dell'operatore subentrante di utilizzare il personale utilizzato dal precedente appaltatore, per non disperdere la professionalità accumulata. Per quanto attiene alla problematica attinente alla copertura del costo del lavoro in presenza di gare al massimo ribasso, si è evidenziato come l'operazione di scomputo sia difficoltosa nei segmenti di mercato nei quali il produttore possa utilizzare un'ampia gamma di modalità organizzative, importi prodotti da Paesi terzi e non sia tenuto al rispetto di contratti collettivi, mentre nei servizi ad alta intensità di manodopera tale computo è più agevole. In ogni caso, potranno senz'altro essere di aiuto nell'individuazione del livello adeguato di costo la fissazione di prezzi di riferimento per i beni e servizi, in linea con il processo avviato con le disposizioni dell'articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014.

3.5. Assotelecomunicazioni – Asstel.

Assotelecomunicazioni – Asstel è un'associazione che rappresenta, nel sistema di Confindustria, le imprese della filiera delle telecomunicazioni, che impiegano, secondo i dati forniti dalla medesima associazione, circa 120.000 lavoratori dipendenti, con la presenza di circa 40.000 addetti ad attività di call center, dei quali attorno alla metà sono impiegati da aziende operanti in regime di outsourcing. Nell'audizione, svoltasi il 10 giugno 2014, i rappresentanti dell'associazione imprenditoriale si sono soffermati, in primo luogo, sulle previsioni del contratto collettivo delle telecomunicazioni, sottoscritto dall'associazione e dalle parti sindacali, rinnovato da ultimo il 1° febbraio 2013 e applicato dalla maggior parte dei call center in outsourcing. In primo luogo, si sono richiamate le disposizioni dell'articolo 53 del contratto collettivo, così come modificate nel 2013, che

– oltre a essere finalizzate a garantire il rispetto della normativa in materia previdenziale, assicurativa e di protezione contro gli infortuni, nonché a limitare il ricorso al subappalto – prevedono uno specifico monitoraggio delle ricadute occupazionali dei cambio di appalto, attraverso specifiche regole di confronto sindacale, nonché specifici principi volti ad escludere l'affidamento delle attività a soggetti scarsamente autonomi, finanziariamente instabili. In questo quadro, si richiedono altresì la presenza di un codice etico aziendale sia per l'appaltante sia per l'appaltatore, nonché l'applicazione del contratto collettivo delle telecomunicazioni o di un contratto ad esso equivalente.

A integrazione del contratto collettivo, il 1° agosto 2013 Assotelecomunicazioni-Asstel, e Assocontact, hanno firmato con le organizzazioni sindacali di categoria uno specifico accordo collettivo per la disciplina delle collaborazioni a progetto nelle attività di vendita di beni e di servizi, recupero crediti e ricerche di mercato, realizzati attraverso call center in out-bound, in attuazione del comma 7 dell'articolo 24-bis del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012. Con l'accordo sono stati, per la prima volta, fissati minimi retributivi contrattuali per i lavoratori a progetto, attualmente pari a 4,78 euro all'ora, collegato ai minimi previsti dal contratto collettivo di categoria, suscettibile comunque di incremento in relazione al riconoscimento degli incentivi collegati ai risultati ottenuti.

Quanto all'andamento del settore, i rappresentanti dell'associazione hanno sottolineato le difficoltà incontrate dal settore delle telecomunicazioni, nei quali il prezzo finale ai consumatori ha subito a partire dall'anno 2005 un apprezzabile decremento, a fronte degli aumenti registrati dagli altri settori, con inevitabili ricadute sui ricavi conseguiti dagli operatori. Parimenti, per quanto attiene ai servizi di assistenza alla clientela, gli operatori sono stretti tra il rispetto del principio di gratuità per i consumatori e la garanzia del raggiungimento di obiettivi di qualità,

fissati dalle autorità di regolazione, sempre più elevati. In un'epoca di forte contrazione delle risorse – a loro avviso – si potrebbe ipotizzare un intervento volto a riconsiderare la gratuità dei servizi di assistenza ai clienti, al fine di consentire alle imprese di aumentare la loro competitività e ai clienti di beneficiare di un servizio di qualità.

Conclusivamente, al fine di promuovere una ripresa del settore, i rappresentanti di Assotelecomunicazioni – Asstel, nel segnalare che non si rendono necessari ulteriori interventi legislativi in materia, propongono l'attivazione di misure di defiscalizzazione degli investimenti, specialmente relativi alla banda larga, il completamento dell'Agenda digitale, la riduzione del carico dell'IRAP sul costo del lavoro, che ha un'altissima incidenza (pari a circa l'85 per cento dei costi) nelle attività di call center. Per quanto attiene alle aree più strettamente riferibili alla materia lavoristica, si è segnalata l'opportunità di rafforzare la relazione tra salari e produttività e di favorire lo sviluppo della formazione degli operatori, nonché lo svolgimento di controlli sui qualità del servizio.

3.6. ISTAT.

I rappresentanti dell'ISTAT, nell'audizione dell'11 giugno 2014, hanno fornito un quadro statistico completo e aggiornato riferito tanto all'offerta quanto alla domanda di lavoro nel settore dei call center. Sul versante delle imprese, nell'anno 2011 si riscontra la presenza di oltre 1.400 operatori, con un fatturato di circa 2,3 miliardi di euro e un valore aggiunto di circa 1,3 miliardi di euro. Il settore ha registrato, in passato, uno sviluppo molto forte, passando dalla presenza di 935 operatori nel 2003 a 1.500 imprese nel 2007, con un totale di circa 32.000 addetti, contro i 12.800 lavoratori presenti nel 2003. Anche la recente crisi economica non ha determinato un arresto del processo di crescita del settore, che – in controtendenza rispetto al comparto di riferimento – nel 2012 ha registrato un

incremento dell'occupazione del 12 per cento rispetto al 2008, con la presenza di circa 51.000 lavoratori all'interno delle imprese e circa 31.000 lavoratori esterni o temporanei.

Sempre sul versante delle imprese, si riscontra un alto livello di concentrazione, anche rispetto al comparto di riferimento, in quanto alle prime cinque imprese è riconducibile una quota pari al 29 per cento del mercato e per una impresa su due il cliente principale assorbe oltre la metà del fatturato, determinando una forte dipendenza dell'impresa dal committente. Si è rilevato, altresì, che la produttività del lavoro si attesta a circa 25 mila euro per addetto, valore relativamente ridotto se comparato a quello del comparto dei servizi alle imprese, che è di circa 31 mila euro. A questo, valore è associato un costo del lavoro per dipendente (calcolato sui lavoratori interni) di circa 24 mila euro. Le imprese di maggiori dimensioni hanno sede legale nel Nord Italia, mentre il maggior numero di operatori (circa il 40 per cento) si colloca nelle regioni del Mezzogiorno, con un peso crescente delle attività, specialmente in Calabria e Puglia. Sotto il profilo strategico, le imprese nel recente censimento hanno dichiarato di aver puntato, per fronteggiare le conseguenze della crisi, sull'ampliamento della gamma dei servizi offerti e sul miglioramento della loro qualità, mentre il fattore prezzo ha un'incidenza minore. I rappresentanti dell'ISTAT, inoltre, registrano, sul versante dell'internazionalizzazione attiva, un'elevata presenza di imprese italiane in Cina e in Brasile, ma anche in alcuni Paesi europei, in particolare la Romania, ma anche Polonia, Albania e Croazia, caratterizzati da un minore costo del lavoro.

Sul versante dell'occupazione, la ripartizione tra lavoratori interni all'impresa e lavoratori esterni ha caratteri peculiari, in quanto la quota di lavoratori interni, pari a circa il 60 per cento, è sensibilmente inferiore a quella del comparto di riferimento, pari a circa il 92 per cento, e cala al 48 per cento nelle regioni meridionali. Forte è anche l'incidenza dei rapporti a tempo parziale, che interessano circa i tre

quarti delle lavoratrici e la metà dei lavoratori, per un'incidenza complessiva pari al 70 per cento. L'inquadramento prevalente è nella qualifica di impiegato (92,7 per cento) e, in questo ambito, risulta prevalente la presenza di lavoratrici (72,2 per cento) e di lavoratori tra i 30 e i 49 anni (69 per cento). La presenza di donne è particolarmente elevata nel Mezzogiorno e tra i lavoratori esterni all'impresa. Anche la presenza di giovani ha un'incidenza superiore alla media del comparto: i lavoratori con meno di trent'anni rappresentano il 39 per cento del totale e la percentuale cresce tra i lavoratori esterni all'impresa (si tratta di 24.000 lavoratori, dei quali circa 10.000 lavoratori nel Mezzogiorno). Anche a causa della loro giovane età, gli occupati nei call center presentano un livello di istruzione molto più alto della media: oltre due terzi possiede un diploma e più di un quinto ha un titolo universitario, in confronto rispettivamente al 44 per cento e al 10 per cento degli occupati nel settore dei servizi. Nel Mezzogiorno la quota di diplomati sale al 70 per cento. Il tasso di concentrazione del settore si riflette sull'occupazione: il 75 per cento dell'occupazione è nelle grandi imprese e solo un occupato su 20 è collocato nelle imprese con meno di 10 addetti.

3.7. *Esperti della materia.*

Nell'ambito dell'audizione di esperti della materia, svoltasi il 17 giugno 2014, la Commissione ha raccolto una serie di analisi e di valutazioni sul settore dei call center e su possibili interventi correttivi da adottare in materia. L'avvocato Fulvio Castelli ha incentrato il proprio contributo sul tema della tassazione sui settori produttivi, come quello dei call center, caratterizzati da alta intensità di lavoro. In particolare, si sottolinea l'elevata incidenza dell'IRAP, parzialmente temperato – in modo assolutamente disomogeneo sul territorio nazionale – dalla presenza di incentivi contributivi per le nuove assunzioni (si cita, in particolare, la legge n. 407 del

1990), che non tutelano l'occupazione stabile, creando distorsioni nei meccanismi competitivi che rischiano di portare all'apertura di aziende destinate ad una rapida chiusura, una volta terminata l'erogazione dei benefici. In presenza di un contesto che non incentiva adeguati investimenti sulla professionalità dei lavoratori, si sono affermati processi di delocalizzazione verso Paesi di libero scambio, come l'Albania, o Stati dell'Unione europea, quali, in particolare, la Romania e la Bulgaria, caratterizzati da un minor costo del lavoro, minori garanzie per i lavoratori e un livello di tassazione inferiore. Rispetto alle delocalizzazioni in Paesi non appartenenti all'Unione europea, l'avvocato Castelli paventa il rischio di una non completa efficacia delle disposizioni di cui all'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012. Per quanto attiene ai possibili interventi normativi, l'avvocato Castelli ha ribadito l'esigenza di una revisione della normativa sull'IRAP e di un ripensamento del sistema degli incentivi all'occupazione, tenendo conto anche dei costi sostenuti dalla fiscalità generale per gli ammortizzatori sociali in deroga, dei quali beneficiano gran parte degli operatori del settore. Si potrebbe, in particolare, valutare la possibilità di una sospensione di imposta per gli utili che l'impresa investe in innovazione tecnologica e nello sviluppo delle reti, nonché una sostituzione degli incentivi settoriali con una riduzione del carico fiscale. Nel segnalare l'opportunità di istituire un tavolo di confronto permanente tra istituzioni e parti sociali, si è osservato come le distorsioni scaturenti dalla gara al massimo ribasso sarebbero contrastabili con l'esclusione dalla base d'asta del costo del lavoro.

Nel suo intervento Vincenzo Fortunato ha illustrato dati utili ad una ricostruzione della situazione del lavoro nei call center, anche avvalendosi dei dati raccolti nel corso di una indagine condotta sui lavoratori di diciannove call center operanti in Calabria, Lazio, Lombardia e Sicilia attraverso la somministrazione di 1.715 questionari. Il quadro che ne è risultato è

piuttosto articolato, anche a livello territoriale, in considerazione delle diverse tipologie dei call center e dei lavoratori che vi sono impiegati e consente di verificare la fondatezza di alcune delle ricostruzioni più ricorrenti circa l'occupazione nel settore. In primo luogo, si è riscontrato che il lavoro nei call center non è più un impiego limitato alle fasce più giovani, ma i lavoratori con più di trent'anni rappresentano una percentuale significativa, specialmente nelle regioni del Centro-Nord, mentre in Calabria permangono prevalenti i lavoratori tra 25 e 30 anni di età. Analogamente, il livello di scolarizzazione è sensibilmente più elevato nelle regioni del Centro-Sud, a testimonianza del ruolo di ingresso al mondo del lavoro svolto dai call center, che – per le donne – costituiscono altresì un'opportunità di rientro nel mercato occupazionale. In questo senso, è significativo che in prevalenza la scelta di lavorare nei call center è imputabile ad assenza di alternative e a ragioni squisitamente economiche per i giovani del Sud, mentre per i lavoratori del Nord l'incidenza di queste variabili sarebbe più contenuta, assumendo maggior rilievo la possibilità di conciliare diverse attività. Quanto alle tutele, i lavoratori inbound beneficiano di maggiori tutele, con stipendi che variano – sulla base dell'orario di lavoro – tra i 550 e 1.000 euro, mentre la maggioranza dei lavoratori operanti esclusivamente in outbound percepisce un salario compreso tra 500 e 800 euro. Nel segnalare come in media i call center di maggiori dimensioni garantiscono condizioni di lavoro migliori, il dottor Fortunato ha evidenziato come il tasso di iscrizione ad organizzazioni sindacali sia piuttosto basso, in quanto circa il 75 per cento degli operatori non è iscritto a sindacati. Nel complesso, l'analisi condotta ha evidenziato come il lavoro nei call center, in presenza di un sistema di incentivi stabili, di investimenti duraturi e di forme non precarie di occupazione, possa costituire un'opportunità di sviluppo e non necessariamente un momento di passaggio, al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro. In questi termini, mentre il lavoro

nel settore outbound mantiene caratteri propri del bad job, l'occupazione stabile nel settore inbound può costituire – specialmente nel Sud – uno sbocco professionale soddisfacente anche per lavoratori con più elevati titoli di studio.

La professoressa Carmen La Macchia, nel sottolineare come la questione del lavoro nei call center debba essere inquadrata nel più ampio contesto della disciplina dei servizi rivolti al consumatore e all'utente dei servizi pubblici essenziali, ha evidenziato come tale inquadramento porti con sé l'esigenza di garantire una elevata qualità dei servizi offerti e, conseguentemente, la continuità dell'occupazione nel settore e la promozione della professionalità degli operatori. In questo contesto, la sua analisi si è incentrata su una valutazione critica della normativa italiana relativa alla successione degli appalti: l'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003, a suo avviso, non garantisce un corretto recepimento della direttiva n. 2001/23/CE, relativa ai diritti dei lavoratori nei trasferimenti di azienda. Sulla base della comparazione con altre legislazioni europee, tale direttiva, che garantisce la continuità dei rapporti di lavoro e dei diritti che ne derivano sarebbe, secondo la ricostruzione proposta, applicabile in presenza di qualsiasi tipo di mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata e quindi anche al cambio di appalto, per il quale, allo stato, è prevista solo l'obbligazione solidale tra committente e appaltatore. La professoressa La Macchia ha precisato che il decreto legislativo n. 76 del 2013 ha esteso la garanzia dell'obbligazione solidale anche in favore dei lavoratori con contratto di lavoro autonomo, ma esentando da detta obbligazione le pubbliche amministrazioni: ciò ha determinato una grave disparità di trattamento tra lavoratori, dettata unicamente in ragione del tipo di committente. Si è quindi proposta l'estensione delle disposizioni di cui all'articolo 2112 del codice civile anche alle vicende circolatorie connesse alla successione degli appalti, affidando poi la regolamentazione dei diversi aspetti, dal mantenimento del-

l'occupazione ai livelli normativi e retributivi, alla contrattazione collettiva. Quanto al possibile ricorso a clausole sociali inserite nei contratti collettivi, la professoressa La Macchia ha sottolineato la debolezza di tale soluzione, in presenza di un sistema, come quello italiano, che non riconosce efficacia erga omnes ai contratti collettivi.

La dottoressa Lidia Undiemi ha ripercorso i tentativi normativi e amministrativi di regolamentazione e di regolarizzazione del lavoro nei call center rilevando come i processi avviati non abbiano, a suo avviso, portato i benefici attesi e si sia anzi avviato, con l'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 83 del 2012, un percorso in direzione contraria. Su un piano più generale, si è evidenziata l'estrema dipendenza delle imprese in outsourcing dalla committenza, dovuta alla limitatezza delle loro strutture, non rinvenendosi differenze sostanziali tra la condizione degli operatori inbound e outbound. La dottoressa Undiemi ha quindi segnalato come i processi di outsourcing abbiano portato all'affermazione di un modello in cui le grandi società di telecomunicazioni si trasformano in semplici committenti dei servizi, costituendo società di riferimento ad hoc con l'unico scopo di esternalizzare i servizi di call center e ridurre il costo del lavoro. Infatti, la maggior parte delle operazioni di outsourcing avviene con la costituzione delle cosiddette «Newco», aziende create ad hoc in occasione dell'operazione di cessione, nelle quali sono canalizzati i dipendenti. A fronte di tale situazione, la dottoressa Undiemi propone di individuare forme di tutela dei lavoratori nei gruppi di società, nonché di introdurre il diritto di opposizione dei lavoratori al trasferimento di ramo di azienda, mentre manifesta dubbi sulla possibilità di approntare efficaci strumenti di tutela del lavoro negli appalti, considerati i rischi di invadere la sfera dell'autonomia imprenditoriale.

3.8. Federtelservizi.

Nella seduta del 19 giugno 2014 si è svolta l'audizione di rappresentanti di Fe-

dertelservizi, associazione di operatori del settore delle telecomunicazioni, inquadrata nell'ambito di Confcommercio – Imprese per l'Italia, che, proprio in ragione di tale inquadramento, applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del commercio, diversamente dalle imprese rappresentate da Assocontact e Assotelecomunicazioni – Asstel, che fanno invece riferimento al contratto delle telecomunicazioni, per effetto anche della storia del settore dei call center, che trae origine dall'esternalizzazione di attività prima svolte all'interno di società di telecomunicazioni. Al contrario, il contratto del commercio si presterebbe meglio ad inquadrare le attività di vendita che caratterizzano l'attività svolte nei call center, sia inbound che outbound. Il contratto del commercio prevede, in particolare, la presenza nella retribuzione del lavoratore di una componente variabile, legata al successo nella vendita, a differenza di quanto previsto nel contratto del settore delle telecomunicazioni. In questo senso, i rappresentanti dell'associazione hanno espresso una valutazione critica circa le disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 83 del 2012, volte a fissare minimi salariali per i contratti di collaborazione a progetto nel settore outbound sulla base del corrispettivo definito dalla contrattazione collettiva nazionale di riferimento, che – a loro avviso – determinano una forte assimilazione con i lavoratori subordinati. Mentre per i lavoratori inbound la previsione di un minimo contrattuale – con possibilità di incrementi connessi alla produttività – si sposa con la natura del contratto di lavoro a tempo indeterminato, nelle attività outbound tale garanzia minima, senza la previsione di premi di risultato, può determinare distorsioni e costi troppo elevati. Nell'evidenziare come nell'ambito del settore del commercio non si sia pervenuti a una regolazione del contratto a progetto come quella individuata con l'accordo tra Assocontact, Assotelecomunicazioni – Asstel e sindacati il 1° agosto 2013, che determinerebbe, a loro avviso, preoccupanti incrementi del costo del lavoro, i rappresentanti di Federtel-

servizi hanno segnalato l'esigenza di individuare una struttura contrattuale che premi adeguatamente le attività di vendita che generano ricavi per le e consenta di gestire l'eventuale conclusione delle commesse. Quanto alla situazione del settore, si è richiamata l'esigenza di limitare la pratica delle delocalizzazioni, che mette a rischio i posti di lavoro presenti nel territorio nazionale e determina il pericolo di un'elusione delle regole vigenti in materia di tutela dei dati personali.

3.9. CGIL, CISL, UIL e UGL.

Nella seduta dell'8 luglio 2014 si è proceduto all'audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL.

I rappresentanti della CGIL – richiamate le peculiarità del settore dei call center – hanno in primo luogo evidenziato la presenza di fenomeni distorsivi del mercato del lavoro connesse al sistema degli incentivi, che determina l'attivazione di un meccanismo di vera e propria « migrazione » dell'occupazione, in relazione alla disponibilità di benefici tesi ad abbattere il costo del lavoro. Il sistema degli incentivi ha quindi portato al progressivo spostamento delle attività verso il Mezzogiorno, senza tuttavia produrre un reale incremento dell'occupazione, che si crea e si distrugge in relazione alla presenza o all'esaurimento delle agevolazioni per le nuove assunzioni, con significativi costi per la fiscalità generale dovuti al riconoscimento di ammortizzatori sociali in deroga. Questo processo, che sta da ultimo portando alla delocalizzazione delle attività verso Paesi con un costo del lavoro inferiore, è in parte dovuto – per i rappresentanti sindacali – alla mancata estensione ai cambi di appalto delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva 2001/23/CE, relativa ai trasferimenti di impresa o di stabilimento. Per effetto di tale mancata estensione si escluderebbe, quindi, la dinamica della contrattazione e una negoziazione preventiva che possa scongiurare il licenziamento dei lavoratori. Sul piano delle proposte, si ri-

tiene quindi prioritario intervenire sulle disposizioni di recepimento della direttiva 2001/23/CE, con una modifica dell'articolo 2112 del codice civile e dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003, osservandosi come la stabilizzazione dell'occupazione che ne conseguirebbe ridurrebbe i costi sostenuti dall'erario per incentivi e ammortizzatori sociali, promuoverebbe maggiori investimenti anche nella formazione e porrebbe un freno ai fenomeni di delocalizzazione. I contratti collettivi potrebbero avere una funzione integrativa delle disposizioni di legge, mentre la semplice previsione di una clausola sociale nei contratti collettivi viene ritenuta una soluzione inadeguata, che si presterebbe a comportamenti elusivi. Ribadita l'esigenza di un intervento sul sistema degli incentivi che eviti comportamenti opportunistici, i rappresentanti della CGIL ritengono condivisibile una riduzione dell'IRAP, osservando tuttavia che tale riduzione si dovrebbe realizzare solo in presenza di una revisione della normativa volta ad assicurare la continuità dell'occupazione, in quanto altrimenti essa si tradurrebbe in un trasferimento di risorse alle imprese.

I rappresentanti della CISL evidenziano l'esigenza di trovare una strada legislativa per mettere fine alla precarizzazione dei lavoratori dei call center, in vista di una loro definitiva stabilizzazione. In questa ottica, trattandosi di aziende labour intensive, con un costo del lavoro che supera l'80 per cento dei ricavi, si ritiene in primo luogo necessario un intervento normativo di riduzione dell'IRAP. Quanto al fenomeno delle delocalizzazioni, che interesserebbe circa 15.000 lavoratori, specialmente in Albania e Romania, si è segnalata l'esigenza di una puntuale applicazione delle disposizioni recata al riguardo dall'articolo 24-bis del decreto-legge n. 83 del 2012. Con riferimento alle problematiche connesse alla tutela delle condizioni dei lavoratori, si è inoltre segnalata l'esigenza di un intervento che garantisca, anche nelle gare al massimo ribasso, il riconoscimento di un corrispettivo tale da garantire almeno la copertura del costo del lavoro, nonché si è condivisa la pro-

posta di estendere l'applicazione dell'articolo 2112 del codice civile anche ai cambi di appalto.

I rappresentanti della UIL evidenziano l'esigenza di affrontare la questione della precarizzazione dei contratti nell'ambito delle attività outbound, osservando come, a dispetto della qualifica normativa, si sia in presenza di rapporti privi di reale autonomia. Si è rilevato, del resto, che non è ipotizzabile puntare solo sulla riduzione del costo del lavoro, non solo per la concorrenza derivante dalle imprese che ricorrono alle delocalizzazioni, ma anche per il crescente ricorso a servizi sostitutivi che si avvalgono delle nuove tecnologie. Nel segnalare quindi l'opportunità di una modifica della legge n. 92 del 2012, che ha reso strutturale il contratto a progetto nei servizi outbound e di una riforma in senso universalistico degli ammortizzatori sociali, si giudica inoltre necessario un intervento normativo sugli appalti teso ad estendere il principio di parità di trattamento nei casi di esternalizzazioni e terziarizzazione. Si è inoltre lamentata una non puntuale applicazione delle disposizioni dell'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 83 del 2012 in materia di attività delocalizzate.

I rappresentanti dell'UGL si sono associati alla richiesta di una estensione delle tutele assicurate dall'articolo 2112 del codice civile anche ai cambi di appalto, considerando anche le professionalità presenti nei call center, nonché di garantire una puntuale applicazione dell'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 83 del 2012, soprattutto con riferimento alla possibilità per gli utenti di chiedere, al momento della chiamata, di parlare con un operatore che risiede in Italia. Con riferimento al ricorso alle gare al massimo ribasso da parte delle pubbliche amministrazioni, si è auspicato il maggiore ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che consente di valorizzare, ai fini dell'aggiudicazione, la qualità del servizio offerto, la sicurezza e l'ambiente di lavoro, con ciò frenando anche i processi di delocalizzazione.

3.10. Ministero dello sviluppo economico.

L'audizione del Vice Ministro dello sviluppo economico Claudio De Vincenti, svoltasi il 15 luglio 2014, ha costituito l'occasione per acquisire un primo aggiornamento in ordine alle iniziative intraprese dal Governo nel settore e ai possibili futuri interventi in materia. Il Vice Ministro, nel ricordare preliminarmente le iniziative assunte nel recente passato per favorire l'evoluzione tecnologica del settore dei call center e a stabilizzarne gli occupati, avviata nel 2006 e ripresa, senza particolare fortuna nel 2010, ha sottolineato come il 27 maggio 2014 sia stato convocato un tavolo di settore presso il Ministero dello sviluppo economico, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle associazioni imprenditoriali e dei sindacati, al fine di riavviare un confronto sulle tematiche di interesse del settore. In quella sede sono stati segnalati molti dei temi considerati prioritari da organizzazioni datoriali e sindacali e già in larga parte emersi nel corso delle precedenti audizioni dell'indagine conoscitiva: il carico fiscale, in particolare dell'IRAP, sulle imprese; le turbative derivanti, nell'ambito delle gare di appalto, da incentivazioni improprie e da bandi caratterizzati dal massimo ribasso; la garanzia di continuità nei rapporti di lavoro, con particolare riferimento alla successione negli appalti; la garanzia della sicurezza del servizio nei casi di delocalizzazione degli apparati di comunicazione e di conservazione dei dati in Paesi non appartenenti all'Unione europea.

Quanto all'IRAP, il Vice Ministro ha evidenziato come un eventuale intervento di riduzione, che non potrà avere carattere settoriale, dovrà essere valutato nell'ambito della più ampia riforma prevista dalla delega in materia fiscale di cui alla legge n. 23 del 2014, considerando altresì che – in un contesto nel quale i margini sono fortemente contratti dai ribassi operati nelle gare d'appalto – il beneficio deri-

vante dalla riduzione del livello dell'imposta rischierebbe di essere traslato in favore del committente.

Per quanto riguarda le gare di appalto, si è prospettata l'esigenza, soprattutto nella fornitura di servizi, di un'attenta ricognizione della normativa che impedisca il verificarsi di fenomeni lesivi di un mercato corretto, che vanno a discapito della qualità del servizio e possono favorire infiltrazioni di organizzazioni criminali. In questo contesto, il Vice Ministro ha segnalato l'opportunità di promuovere il ricorso da parte delle pubbliche amministrazioni al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, utilizzato correntemente dalla Consip per l'acquisto di beni intermedi, che – nello specifico settore dei call center – potrebbe altresì promuovere la crescita tecnologica del settore e la qualificazione dei lavoratori.

Quanto al tema dei cambi di appalto, al tavolo di confronto con le parti sociali è stata sollecitata una modifica legislativa che estenda i principi che regolano il trasferimento di azienda o di ramo di azienda – in particolare l'articolo 2112 del codice civile – alla fattispecie del subentro di un nuovo appaltatore nella prestazione del medesimo servizio. Al riguardo, il Vice Ministro, nel richiamare l'esigenza di valutare attentamente i potenziali rischi di limitazione all'autonomia gestionale derivanti da un intervento normativo, ha invitato a valutare se sia possibile individuare una regolamentazione in sede negoziale tra le parti interessate.

Per quanto attiene al tema delle delocalizzazioni di attività in Paesi non appartenenti all'Unione europea, fortemente segnalato da alcuni dei principali operatori del settore, si è segnalato come eventuali interventi debbano essere necessariamente essere decisi a livello europeo.

Il Vice Ministro si è quindi soffermato sugli effetti distorsivi degli incentivi previsti dalla legislazione vigente, che alimentano situazioni di concorrenza sleale da parte delle imprese beneficiarie e, stante la temporaneità degli incentivi, rischiano di determinare, nel lungo periodo, problemi occupazionali e crisi aziendali. Sul punto,

si è segnalato il tema dell'omogeneizzazione delle normative regionali di incentivazione, al fine di frenare fenomeni « migratori » dell'occupazione di carattere necessariamente temporaneo.

Sul piano istituzionale, il Vice Ministro ha assicurato l'impegno a ricostituire rapidamente l'Osservatorio nazionale sul settore, che potrà costituire una sede per mettere in comune le conoscenze e i dati in possesso di istituzioni e parti sociali e per elaborare le necessarie misure correttive.

3.11. Teleperformance Italia.

Il 22 luglio 2014 si è svolta l'audizione di rappresentanti di Teleperformance, gruppo operante nel settore dei call center a livello globale e presente sul territorio italiano, con circa 3.200 lavoratori, dei quali 2.290 lavoratori dipendenti e 950 lavoratori a progetto.

Sul piano generale, gli audit hanno evidenziato come nel settore dei call center in outsourcing si sia sviluppata una tendenza a praticare prezzi bassissimi, spesso inferiori al costo del lavoro, anche a prescindere dall'aggiudicazione delle gare di appalto al massimo ribasso, a causa della presenza di forti esuberi di personale, legati in particolare ai processi di automazione e informatizzazione, nonché alla reinternalizzazione di alcuni servizi. In questo contesto, si registrano peraltro fenomeni distorsivi della competizione tra le imprese dovuti allo sfruttamento degli incentivi alle nuove assunzioni e, in particolare, di quelli di cui alla legge n. 407 del 1990, che consentono una concorrenza sui prezzi non altrimenti realizzabile. Per altro verso, la pratica di ricorrere a prezzi troppo bassi rischia di portare all'emersione di debiti fiscali e contributivi anche ingenti, nonché a un non corretto utilizzo dei contratti a progetto. Nel ritenere comunque positivo un intervento volto a rivedere la normativa codicistica in materia di gare al massimo ribasso, i rappresentanti di Teleperformance hanno comunque osservato come

gli eccessi di ribasso potrebbero essere contrastati fissando più elevati livelli di qualità dei servizi, in linea con le esperienze di altri Paesi.

In conformità a quanto rappresentato nelle precedenti audizioni, si è segnalata l'opportunità di un intervento di alleggerimento del carico derivante dall'IRAP, che incide fortemente sui settori labour intensive, prospettandosi altresì un migliore utilizzo dei fondi strutturali per il finanziamento delle spese per la formazione del personale. Si è altresì proposta una rimodulazione delle incentivazioni previste a legislazione vigente, a partire dalla legge n. 407 del 1990, ipotizzandosi la fissazione di un limite massimo anno ai benefici contributivi ovvero una loro diluizione su un arco temporale più ampio, al fine di ridurre l'impatto concorrenziale delle agevolazioni e promuovere una occupazione più duratura.

Sul versante della qualità dei servizi resi, si ritiene utile lo svolgimento di indagini sulla soddisfazione della clientela operata da soggetti terzi, come avviene nel settore dell'energia: se esistesse l'obbligo di raggiungere un determinato livello di soddisfazione dei consumatori, misurato da un'autorità di regolazione o da un ente super partes, si potrebbe innescare un processo virtuoso che accrescerebbe l'orientamento delle attività di call center verso il raggiungimento di livelli di servizi più elevati.

I rappresentanti di Teleperformance Italia hanno quindi valutato favorevolmente l'introduzione di clausole sociali volte a tutelare il personale al momento del cambio di appalto, evidenziando come tali clausole potrebbero contribuire a limitare l'aggiudicazione delle gare a prezzi inferiori a quelli del costo del lavoro, che, in questo caso, sarebbe noto a priori. Da ultimo, si è richiamata l'esigenza di una tempestiva adozione della normativa di rango secondario attuativa delle disposizioni dell'articolo 1, comma 22, della legge n. 147 del 2013, recante incentivi per le imprese che abbiano proceduto a stabilizzazioni di lavoratori nel settore dei call center.

3.12. Federutility.

Federutility, audita nella seduta del 30 luglio 2014, è una federazione che riunisce le aziende di servizi pubblici locali che operano nei settori della produzione e della distribuzione di energia elettrica, del gas e dell'acqua e che, proprio per la natura delle autorità svolte, si avvale in modo significativo di servizi di call center, affidati all'interno dell'azienda a lavoratori inquadrati in diversi contratti collettivi, a seconda dell'attività di riferimento (è largamente prevalente il ricorso al contratto collettivo del settore elettrico). Le tipologie contrattuali prevalenti sono contratti a termine, contratti di apprendistato e, in qualche caso, anche contratti a tempo indeterminato, mediante assunzioni in via diretta o trasformazioni di altre forme contrattuali alla fine di un apprendistato o di un contratto a termine. Il ricorso all'outsourcing per le imprese della federazione è piuttosto limitato, dovendosi assicurare, attraverso i call center, servizi complessi, ed è prevalentemente finalizzato alla gestione di picchi di contatti con la clientela, situazioni di emergenza o allo svolgimento di attività di tipo squisitamente commerciale. Si è, del resto, osservato come le imprese aderenti alla federazione abbiano precisi obblighi sul piano della qualità, della puntualità e della continuità dei servizi, derivanti dalla regolamentazione del settore di riferimento, che determinano una sostanziale stabilità nel tempo delle attività, che non hanno incontrato le difficoltà affrontate, nel corso di questi anni di crisi, dagli operatori in outsourcing, il cui mercato si caratterizza per un'estrema variabilità e frammentarietà. Conseguentemente, non sono state oggetto di segnalazione particolari emergenze sul piano occupazionale, anche in relazione alla marginalità degli affidamenti di servizi in appalto.

3.13. Comune di Milano.

Nell'audizione del direttore generale del Comune di Milano, svolta il 17 set-

tembre 2014, si è inteso approfondire la tematica delle gare di appalto relative all'affidamento dei servizi di call center, acquisendo elementi riferiti, in particolare, alla gara di appalto relativa al servizio di infoline del medesimo Comune, a cui diversi soggetti auditi hanno più volte fatto riferimento nel corso dell'indagine, segnalando possibili criticità concernenti la copertura dei costi del personale da utilizzare nel servizio.

Il direttore generale ha al riguardo precisato alcuni dei termini della gara in questione, fornendo indicazioni utili anche al fine di una ricostruzione più complessiva delle procedure nel settore. In particolare, si è sottolineato come il Comune abbia proceduto con una gara che utilizza il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, attribuendo al punteggio tecnico un punteggio pari a 60 su 100, inserendo nel capitolato speciale d'appalto una specifica prescrizione volta a mantenere l'attività dell'aggiudicatario nel comune di Milano, anche al fine di contrastare possibili delocalizzazioni. Quanto ai profili attinenti al contenimento delle spese, si è osservato come si tratta di una scelta in qualche modo obbligata, nel quadro dei processi di revisione complessiva della spesa, alla quale si è fatto fronte anche con processi di parziale reinternazionalizzazione del servizio e con l'utilizzo di infrastrutture informatiche interne e non più messe a disposizione dall'appaltatore. Si è, inoltre, agito sul versante dei servizi offerti, riducendone la portata negli orari di minore utilizzo, con una rimodulazione tesa comunque ad assicurare la garanzia dei servizi essenziali. Per quanto concerne, invece, il tema controverso della tariffa prevista per la remunerazione dell'appaltatore si è rappresentato come il capitolato – diversamente dal precedente, che considerava la remunerazione unitaria, facendo riferimento all'equivalente a tempo pieno (FTE) – preveda un pagamento parametrato ai minuti di conversazione telefonica effettuata, utilizzando un criterio di recente adottato anche dall'accordo quadro della Consip. La disputa che si è sviluppata sull'adeguatezza delle remune-

razioni – e per la quale si è in attesa di un parere dell'ANAC – attiene essenzialmente alle modalità di computo del numero dei minuti lavorati, sussistendo non marginali differenze tra i risultati ottenuti nel calcolo effettuato dal Comune di Milano e quello degli operatori e dei sindacati. Sulla base dei propri calcoli, il direttore generale del Comune di Milano ha assicurato che nella fattispecie in discussione non si evidenziano criticità circa il rispetto dei minimi salariali previsti dalla contrattazione collettiva.

3.14. Garante per la protezione dei dati personali.

Al Garante per la protezione dei dati personali, audito nella seduta del 23 settembre 2014, a seguito dell'ampliamento del programma dell'indagine, si è richiesto, in particolare, di fornire elementi di informazione circa l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, tese a tutelare i dati personali in caso di contatti con call center posti al di fuori del territorio dell'Unione europea. Il Presidente del Garante ha, peraltro, segnalato come per una compiuta analisi del settore sotto il profilo della tutela della privacy si debba anzitutto considerare l'esigenza di tutelare i consumatori rispetto a campagne di marketing telefonico invadenti ed aggressive, ricordando il recente intervento regolatorio volto a contrastare le telefonate « mute », fenomeno che ha raggiunto negli anni dimensioni allarmanti.

Per quanto attiene specificamente al tema delle delocalizzazioni, si sono in particolare richiamati i contenuti del provvedimento prescrittivo in materia di trattamento dei dati personali effettuato mediante l'utilizzo di call center siti in Paesi al di fuori della Unione europea del 10 ottobre 2013, evidenziando come il suo ambito di applicazione sia più ampio rispetto a quello dell'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 83 del 2012, come identificato dalla circolare del Ministero del

lavoro e delle politiche sociali n. 14 del 2013, che fa riferimento alle aziende che svolgono in via assolutamente prevalente un'attività di call center e che restringe l'obbligo di comunicazione alle sole ipotesi di delocalizzazione che generano esuberi. Con il provvedimento si è prescritto, in particolare, di integrare l'informativa resa agli utenti precisando l'ubicazione dell'operatore e di adottare, nel caso in cui la chiamata venga effettuata dal cittadino, apposite procedure per consentire la scelta di un operatore italiano; di effettuare, nel caso di trasferimento o di affidamento del trasferimento di dati personali a un call center sito al di fuori dell'Unione europea, un'apposita comunicazione al Garante. In ottemperanza a dette prescrizioni, sono pervenute trentasei notificazioni da parte di società titolari di trattamento che utilizzano call center ubicati al di fuori dell'Unione europea e, principalmente, siti in Albania e Tunisia, mentre non sono oggetto di notifica le delocalizzazioni all'interno dell'Unione europea, quali, in particolare, quelle verso la Romania e la Bulgaria, in linea con i principi della libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi previsti dal diritto europeo. Nel complesso, dall'analisi del Garante emerge quindi come permanga prevalente lo svolgimento di attività sul territorio italiano, riscontrandosi come la responsabilità del trattamento – anche in caso di delocalizzazione – permanga in capo alla società committente italiana.

Dalle risultanze istruttorie di tipo documentale è in generale emerso che la parte più rilevante dell'attività svolta è effettuata sul territorio nazionale, mentre l'affidamento a partner esteri appare essere residuale, ancorché risulti in aumento. Rispetto alla rappresentazione che spesso si registra nell'opinione pubblica di una delocalizzazione selvaggia di attività di call center verso Paesi non appartenenti all'Unione europea, che determinerebbe sotto il profilo della protezione dei dati fenomeni rilevanti di trattamenti illeciti, il Garante ritiene che dai riscontri effettuati – ad oggi principalmente di tipo documentale – non sembra giustificato un

diffuso allarme. Nel segnalare l'avvio di una attività di collaborazione con l'omologa autorità albanese anche al fine di procedere ad attività congiunte di accertamento, il Garante ha evidenziato come i maggiori rischi possano derivare dall'assenza di adeguate misure di protezione dei dati trattati, specialmente sotto il profilo della loro conservazione, osservando come appaiano più esposte a tali rischi le società di piccole dimensioni, che in molti casi delegano tutta l'attività connessa al marketing, compresa la raccolta dei dati, a società estere.

Al fine di non diminuire le garanzie riconosciute, il Garante segnala l'opportunità di introdurre nell'ordinamento una disposizione con la quale attribuire espressamente al soggetto per conto del quale si effettua il contatto promozionale la titolarità dei dati trattati e, conseguentemente, prevedere, in caso di illeciti, una responsabilità in solido con i soggetti terzi che hanno effettuato la chiamata. In questo modo, le società committenti sarebbero concretamente costrette a delegare l'attività promozionale soltanto a soggetti terzi affidabili e in grado di rispettare le disposizioni del Codice per la tutela dei dati personali.

3.15. Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

A conclusione del ciclo di audizioni, è intervenuta, nella seduta del 30 settembre 2014, il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Teresa Bellanova, che ha evidenziato l'attenzione dedicata al settore dei call center sin dall'inizio del suo incarico, osservando come giustamente si siano riaccesi i riflettori su un settore che presenta significative problematiche sul piano dell'occupazione e che, dopo gli interventi succedutisi a partire dalla circolare n. 17 del 2006, era collocato in posizione di secondo piano nell'agenda politica italiana. A testimonianza della rinnovata attenzione rivolta alla situazione dei call center, il Sottosegretario ha ricordato l'avvio

di un tavolo dedicato al settore presso il Ministero dello sviluppo economico, teso in primo luogo a promuovere la tutela dei lavoratori.

Quanto alle problematiche del comparto, si è in primo luogo richiamata la forte incidenza del fattore lavoro sui costi di produzione, quantificabile in circa il 70-80 per cento del totale, osservandosi come la concorrenza sui prezzi, specialmente nell'attuale contesto di crisi, può facilmente portare all'elusione o all'evasione rispetto agli obblighi contributivi e fiscali. Tale rischio risulta peraltro acuito dal fatto che la maggior parte delle società del settore operano in outsourcing, trovandosi così inevitabilmente a subire la riduzione dei prezzi operata dai committenti, con gravi conseguenze non solo per la condizione dei lavoratori, ma anche per la concorrenza e la vita delle imprese. Nel sottolineare le criticità derivanti dal ricorso a gare al massimo ribasso, il Sottosegretario ha segnalato come, specialmente per le pubbliche amministrazioni, dovrebbe essere incentivato in maniera significativa l'uso dell'offerta economicamente più vantaggiosa quale criterio di selezione delle offerte. Sul punto, ritiene che possa accogliersi l'ipotesi di escludere il costo del lavoro dai fattori che concorrono a determinare l'offerta nelle procedure di gara, eventualmente attraverso l'elaborazione di un costo standard.

Quanto all'esigenza di salvaguardare i lavoratori del settore nelle ipotesi di cambio d'appalto, il sottosegretario evidenzia l'assenza di norme di tutela di rango primario in materia, auspicando il ricorso allo strumento della contrattazione collettiva, nella consapevolezza delle inevitabili difficoltà connesse all'esigenza di tutelare il diritto di iniziativa privata dell'imprenditore. A tal fine, sulla scorta di quanto avviene in altri settori labour intensive si è prospettata come prioritaria l'introduzione a livello contrattuale la clausola sociale, quale garanzia concreta di salvaguardia dei livelli occupazionali e di non dispersione delle professionalità acquisite,

evidenziandosi come il Governo abbia rivolto alle parti sociali un appello a procedere in tal senso.

Quanto al fenomeno delle delocalizzazioni, il sottosegretario, nel richiamare i potenziali rischi per la riservatezza delle persone, ritiene utile avviare una riflessione sull'introduzione di adeguati strumenti di tutela, come quelli indicati dal Garante per la protezione dei dati personali, che chiamino in causa anche le società committenti, in presenza di violazioni sulle norme a tutela della riservatezza. Quanto all'esigenza di garantire una effettiva tutela nei Paesi al di fuori dell'Unione europea, il sottosegretario suggerisce di valorizzare il ricorso ad intese bilaterali. In attesa di giungere a soluzioni di più complessa realizzazione, il Sottosegretario ritiene che ci si possa sin d'ora attivare per vigilare sulla concreta applicazione di norme già vigenti, quale, in particolare, l'articolo 24-bis del decreto-legge n. 83 del 2012, eventualmente ipotizzando di estenderne l'applicazione anche ai call center che abbiano meno di venti dipendenti.

Un ulteriore elemento di criticità per il settore è individuato nel sistema degli incentivi e, in particolare, nell'utilizzo delle agevolazioni di cui alla legge n. 407 del 1990 da parte di imprese che, al termine dell'erogazione dei benefici finiscono per porre in mobilità o in cassa integrazione i propri lavoratori.

Per quanto attiene alla prospettata ricostituzione di un Osservatorio sul settore, il Sottosegretario Bellanova ha evidenziato come allo stato si sia proceduto alla creazione di un tavolo dedicato al settore presso il Ministero dello sviluppo economico, che – in linea con l'esperienza del passato Osservatorio – prevede la partecipazione delle istituzioni interessate e delle parti sociali, segnalando come nelle prossime settimane verranno approfonditi i temi già emersi nelle precedenti riunioni.

4. Conclusioni e proposte.

Le audizioni svolte nel corso dell'indagine hanno consentito di mettere chiara-

mente a fuoco i temi che più direttamente si ricollegano alle problematiche del settore dei call center. Nel complesso, le valutazioni dei soggetti uditi, pur con dei distinguo su questioni anche rilevanti, tendono ad essere concordanti sugli interventi che sarebbe necessario mettere in atto.

Una prima fondamentale questione è quella degli effetti dell'intervento pubblico, realizzato attraverso le agevolazioni per le assunzioni, riconducibili essenzialmente alla legge n. 407 del 1990. Si tratta di uno strumento volto a incentivare le imprese che assumono disoccupati o cassintegrati da almeno 24 mesi (con una riduzione contributiva del 50 per cento, che arriva fino al 100 per cento nel Mezzogiorno, per un periodo di tre anni) che ha tuttavia finito per creare, quantomeno nel settore dei call center, gravi distorsioni nel corretto funzionamento del mercato. Lucrando in modo opportunistico lo sconto contributivo, infatti, molte aziende, spesso costituite ex novo con l'obiettivo di partecipare a determinate gare d'appalto (il cosiddetto «mordi e fuggi», riscontrabile soprattutto da parte di aziende localizzate nel Mezzogiorno), riescono ad aggiudicarsi importanti commesse grazie a offerte altrimenti fuori mercato traducendo, in certa misura, lo sconto contributivo in un risparmio per il committente. Si tratta, beninteso, di comportamenti del tutto legittimi, in quanto le imprese che beneficiano degli sgravi contributivi non fanno altro che avvalersi di una opportunità offerta loro dal legislatore. Come già evidenziato, in termini più generali, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mercato del lavoro svolta dalla Commissione in apertura di legislatura (ove è stata rimarcata, all'interno di un più ampio discorso sull'analisi delle politiche pubbliche, l'importanza di una seria valutazione di impatto degli incentivi pubblici alle assunzioni, che già in altre occasioni hanno dato prova di scarsa efficacia), l'impatto sulla concreta realtà economica di un incentivo alle assunzioni, finalizzato dal legislatore a ridurre la disoccupazione e il costo degli ammortizzatori sociali (considerato che l'incentivo riguarda anche l'assunzione di

cassintegrati) risulta spesso assai diverso rispetto a quanto inizialmente ipotizzato. Una importante innovazione in questo quadro è senz'altro rappresentata dalle disposizioni della legge di stabilità 2015 che prevedono la soppressione dei benefici contributivi di cui all'articolo 8, comma 9, della legge n. 407 del 1990, riproponendo, limitatamente alle assunzioni realizzate nel 2015, un analogo beneficio contributivo, limitato a 36 mesi, ma più ampio (sgravio contributivo totale sull'intero territorio nazionale) e generalizzato (in quanto riferito a tutte le assunzioni a tempo indeterminato).

Nel caso dei call center, si produce un effetto «spiazzamento» che assai spesso mette in difficoltà le aziende più solide e strutturate, a vantaggio di realtà imprenditoriali effimere e transitorie, con gravi ricadute occupazionali. Infatti, da un lato le aziende beneficiarie entrano in difficoltà una volta concluso il triennio dei benefici; dall'altro, cambi di appalto in precedenza assegnati ad aziende non beneficiarie (o beneficiarie in misura minore) degli incentivi, costringono non di rado le aziende medesime a riduzioni di personale. Il risultato di tutto ciò è, assai spesso, che il bilancio pubblico, attraverso gli ammortizzatori sociali in deroga, deve farsi carico delle ricadute occupazionali di tali fenomeni. Lo Stato, così, finisce per pagare due volte, oltretutto con un risultato occupazionale netto tutt'altro che soddisfacente: una prima volta per gli incentivi (in termini di minori entrate contributive) e una seconda volta per sostenere il reddito dei disoccupati che tali politiche finiscono per produrre. Se questi sono gli effetti concreti degli incentivi alle assunzioni, appare pertanto opportuno, quantomeno nel settore dei call center, ove l'altissima incidenza dei costi di personale tende ad amplificarne le dinamiche più deleterie, un loro complessivo ripensamento. In tale quadro, l'ipotesi di un loro totale superamento è certamente quella più idonea a scongiurare fenomeni distortivi del mercato e a ristabilire parità di trattamento tra le aziende. In alternativa, si potrebbe immaginare una riduzione dei

benefici o la loro diluizione in un periodo più lungo, al fine di ridurre la « convenienza », dal punto di vista economico, di comportamenti opportunistici. In questo senso, assume, in particolare, rilievo il principio di delega contenuto nel disegno di legge governativo relativo al cosiddetto « Jobs Act », riferito alla razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, sulla base di un collegamento dei benefici alla minore probabilità di trovare occupazione, e di criteri di valutazione e di verifica della loro efficacia. In ogni caso, occorrerebbe evitare che gli incentivi siano diretti unicamente alle nuove assunzioni, indirizzandoli anche verso il mantenimento dell'occupazione esistente. Infine, occorre rafforzare gli strumenti già previsti dalla legislazione vigente volti a evitare che gli incentivi vadano a beneficio di aziende che delocalizzano in Paesi non appartenenti all'Unione europea.

Altro tema fondamentale è quello dell'eccessivo carico fiscale e contributivo che grava sul settore. Quello dei call center, infatti, è un settore labour intensive, ove il costo del personale raggiunge quote assai rilevanti del fatturato (in alcune audizioni si è parlato di una quota che può raggiungere l'85 per cento). La distorsione maggiore si ricollega, pertanto, all'IRAP, la cui struttura è tale da risultare più gravosa per le aziende ove il monte salari è proporzionalmente più alto, risolvendosi in un disincentivo alla creazione di nuova occupazione. Vari studi dimostrano che la pressione fiscale nel settore dei call center raggiunge livelli difficilmente sostenibili, anche superiori al 65 per cento sull'imponibile. Su questo versante il Governo in carica si sta muovendo nella giusta direzione: devono, infatti, essere considerate con particolare favore le disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità 2015, volte a prevedere la deduzione del costo del lavoro dall'imponibile IRAP. Si tratta, infatti, di norme che paiono destinate a produrre finalmente una effettiva e duratura riduzione del costo del lavoro sostenuto dalle imprese, specialmente nei settori caratterizzati da una più alta incidenza di costi di personale.

Altro tema diffusamente sollevato nel corso dell'indagine è quello dei cambi di appalto. Nel momento in cui un committente, alla scadenza contrattuale, intende procedere all'affidamento del servizio a un nuovo appaltatore, si assiste spesso alla entrata in crisi dell'azienda che fino a quel momento aveva avuto la gestione del servizio, con gravi ricadute occupazionali. Fermo restando quanto detto poc'anzi in merito al ruolo degli incentivi nella genesi di tali dinamiche, occorre chiarire che la questione non si presta ad essere affrontata con strumenti legislativi. In particolare, l'estensione delle procedure previste dall'articolo 2112 del codice civile ai trasferimenti d'azienda appare difficilmente praticabile, ove si considerino la diversità di situazioni che vengono in gioco e gli ostacoli di ordine prettamente giuridico che si frappongono a tale ipotesi. Posto che non sembra in discussione la corretta trasposizione della direttiva n. 2001/23/CE, la strada che appare più agevolmente praticabile è quella della definizione di precise regole procedurali di confronto sindacale per la gestione delle crisi conseguenti a cambi di appalto, che possa anche condurre a configurare clausole sociali volte ad assicurare tutela occupazionale per i lavoratori dell'impresa uscente. In questo senso si muove, ad esempio, il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro del settore delle telecomunicazioni sottoscritto il 1° agosto 2013 (in particolare, l'articolo 53) che può divenire un utile modello di riferimento anche nei contesti ove non sia già applicabile. Ciò non toglie, tuttavia, che si possano valutare anche specifiche iniziative legislative volte a salvaguardare la posizione dei lavoratori della società appaltatrice uscente, attraverso la configurazione di obblighi in capo all'appaltatore subentrante. Per quanto riguarda, specificamente, la committenza pubblica, si potrebbe altresì valutare la praticabilità di soluzioni intese a promuovere l'inserimento nei bandi di gara di punteggi volti a premiare il mantenimento del personale dell'impresa uscente e delle relative condizioni economiche.

L'alta incidenza delle spese di personale, unitamente alla costante decrescita dei prezzi, implica che la concorrenza tra operatori si svolga, in misura preponderante, sul costo del lavoro, generando fenomeni di dumping sociale (alimentati, come detto, anche dall'uso opportunistico degli incentivi) che conducono, sempre più spesso, al trasferimento delle attività all'estero. Sebbene si tratti di una dinamica riconducibile, per taluni aspetti, alle più ampie dimensioni dei processi competitivi indotti dalla globalizzazione, non v'è dubbio che la pressione al ribasso delle retribuzioni generi preoccupazione, soprattutto laddove essa sia alimentata dal ricorso al criterio del massimo ribasso nelle procedure di aggiudicazione degli appalti. Ferma restando, anche in questo caso, la legittimità di procedure di assegnazione che avvengono comunque nel rispetto dell'ordinamento (le quali, peraltro, nell'attuale contesto di crisi economica, rispondono alla crescente esigenza di contenimento dei costi da parte dei committenti) appare tuttavia opportuno introdurre incentivi volti ad incoraggiare l'uso dell'offerta economicamente più vantaggiosa quale criterio di scelta nelle gare di appalto. Si tratta, com'è noto, di una modalità di selezione che non prende in considerazione solo il prezzo del servizio, in quanto la valutazione si estende ad altri fattori che caratterizzano lo svolgimento della prestazione lavorativa e concorrono a determinare la qualità complessiva del servizio offerto. L'utilizzo di tale criterio di assegnazione, infatti, se da un lato appare suscettibile di determinare nell'immediato costi più alti per l'appaltatore, dall'altro può rappresentare un investimento per il futuro in quanto (imponendo di tenere conto del livello professionale degli operatori e, quindi, incentivando la formazione del personale) finirebbe per accrescere la qualità dei servizi offerti, con un importante ritorno in termini di produttività e competitività per le aziende, nonché di efficienza e qualità del servizio per l'utenza. Per quanto riguarda, in particolare, gli appalti assegnati dalle pubbliche amministrazioni, occorre inoltre te-

nere conto del fatto che per esse non vale il principio della responsabilità solidale del committente per gli oneri previdenziali a carico dell'appaltatore nei confronti dei propri lavoratori, codificato dall'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003. La scelta di un appaltatore che presenti adeguati requisiti di affidabilità e di solidità economica – che solo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consente di selezionare – appare, quindi, tanto più importante nel caso degli appalti pubblici, posto che eventuali inadempienze dell'appaltatore, a differenza del settore privato, non potrebbero trovare rimedio, con grave danno per i lavoratori. Un più ampio ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, inoltre, potrebbe contribuire ad arginare i problemi che si originano a seguito di cambi di appalto, in quanto la professionalità acquisita dai lavoratori della società già titolare dell'appalto costituirebbe un importante valore aggiunto e si tradurrebbe automaticamente in un significativo elemento di valutazione dell'offerta. Infine, un più ampio utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa renderebbe verosimilmente meno competitiva l'offerta di operatori localizzati in paesi non appartenenti all'Unione europea, dirottando la domanda sulle aziende ove gli incrementi della produttività sono perseguiti non solo mediante il contenimento delle spese di personale, ma anche attraverso l'investimento tecnologico e la formazione professionale dei lavoratori.

Per quanto concerne, specificamente, la questione delle delocalizzazioni all'estero, gli unici profili sui quali appare ipotizzabile un intervento del legislatore sono quelli già individuati dall'articolo 24-bis del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, rispetto ai quali è necessario rafforzare i controlli sulla corretta applicazione della normativa, che finora risulta largamente disattesa. In primo luogo, si potrebbe meglio specificare il divieto di erogare incentivi ad aziende che delocalizzano le attività in paesi esteri, mettendo a punto strumenti volti a sanzionare (ma-

gari prevedendo la restituzione, in tutto o in parte, degli incentivi percepiti) il trasferimento all'estero delle attività anche quando questo avvenga dopo (e per un certo numero di anni) che l'erogazione sia avvenuta. Si potrebbe, inoltre, estendere il divieto a tutte le tipologie di incentivi alle assunzioni, anche in considerazione del fatto che il disegno di legge di stabilità per il 2015 all'esame del Parlamento prevede l'abrogazione degli incentivi previsti dalla legge n. 407 del 1990, che sono gli unici ai quali fa riferimento il divieto previsto dal suddetto articolo 24-bis.

Quanto alla delicata questione della tutela dei dati personali da parte di aziende collocate in Paesi ove il livello di protezione legale sia inferiore a quello previsto dalla normativa italiana, si potrebbe ipotizzare, al fine di promuovere comportamenti economici responsabili, l'introduzione di una disposizione con la quale attribuire espressamente al soggetto per conto del quale si effettua il contatto promozionale la titolarità dei dati trattati e, conseguentemente, prevedere, in caso di illeciti, una responsabilità in solido con i soggetti terzi che hanno effettuato la chiamata; in questo modo le società committenti sarebbero concretamente costrette a delegare l'attività promozionale soltanto soggetti terzi affidabili ed in grado di rispettare la normativa nazionale.

La promozione di comportamenti virtuosi e un atteggiamento responsabile da parte degli operatori economici, secondo quanto fin qui auspicato, appare tuttavia possibile solo attraverso un dialogo sociale continuo che coinvolga tutti i soggetti presenti sul mercato. I problemi che affliggono il settore possono trovare soluzioni solo con il contributo fattivo e responsabile delle imprese, delle associazioni che le rappresentano, dei sindacati, della grande committenza e delle istituzioni chiamate a garantire l'applicazione delle norme.

Quanto detto a proposito delle problematiche generate dai cambi di appalto vale, in termini di metodo, anche per affrontare le altre questioni sul tappeto. A tal fine appare quindi prioritario con-

solidare le sedi di confronto già operanti a livello governativo (un tavolo risulta aperto presso il Ministero dello sviluppo economico), valutando anche l'opportunità di riattivare uno strumento analogo all'osservatorio di settore operante negli anni passati.

In tale sede sarebbe opportuno, in primo luogo, al fine di garantire uniformità di trattamento e superare le problematiche esistenti, verificare la possibilità di pervenire ad un unico contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei call center. Attualmente, infatti, nel settore coesistono due contratti nazionali, quello delle telecomunicazioni (leggermente più « oneroso ») e quello del terziario.

Nell'ambito di una nuova disciplina contrattuale unitaria, poi, sarebbe più agevole affrontare il delicato tema dell'applicazione a tutti i lavoratori dei minimi retributivi, attualmente previsti dall'accordo del 1° agosto 2013 per i soli lavoratori inquadrati nel settore delle telecomunicazioni, e, specularmente, quello dei riconoscimenti economici (adeguatamente « incentivanti ») per le attività di vendita, nonché individuare gli strumenti per limitare efficacemente il ricorso a gare al massimo ribasso.

Sul piano della disciplina dei contratti di lavoro nel settore, si segnala, inoltre, l'esigenza che il processo di revisione delle tipologie contrattuali previsto dall'articolo 1, comma 7, lettera a), del disegno di legge delega in materia di lavoro, in via di approvazione, tenga conto delle peculiarità delle attività outbound, per le quali la legislazione vigente regola, con specifiche disposizioni, il ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa, anche attraverso un puntuale rinvio, per quanto attiene alla definizione del corrispettivo dovuto, alla contrattazione collettiva nazionale di riferimento. In sede di definizione dei contenuti dei decreti legislativi attuativi della delega, dovranno pertanto individuarsi opportune soluzioni normative che tengano conto delle specificità delle attività outbound riscontrate già dalla circolare n. 17 del 2006.

Devono altresì valutarsi, nell'ambito di una riflessione che coinvolga necessariamente l'INPS, in relazione al diverso inquadramento delle aziende, le differenze esistenti tra i diversi operatori del settore in relazione al versamento dell'aliquota di contribuzione alla cassa integrazione guadagni, dal momento che per gran parte degli operatori i trattamenti di sostegno al reddito dei lavoratori ricadono sulla fiscalità generale, mentre altri versano i relativi contributi, con conseguenti effetti distortivi della concorrenza. Sembra quindi necessario porre rimedio a tale disparità di

trattamento nel quadro del più generale processo di revisione della disciplina della normativa in materia di ammortizzatori sociali previsto dalla legge delega in materia di lavoro, in via di approvazione.

Infine, sempre su base pattizia, le parti sociali potrebbero attivarsi per garantire l'accesso all'interno dei call center di lavoratori non vedenti, tenendo conto che l'avanzamento tecnologico mette oggi a disposizione di tali soggetti (adeguatamente formati e addestrati) strumenti idonei a garantire un livello di prestazioni del tutto in linea con gli standard richiesti.