

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVII
n. 10

**DOCUMENTO APPROVATO
DALLA XI COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)**

nella seduta dell'11 dicembre 2014

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 9 aprile 2014

**SUI RAPPORTI DI LAVORO PRESSO I CALL CENTER
PRESENTI SUL TERRITORIO ITALIANO**

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

PAGINA BIANCA

I N D I C E

1. PREMESSA	<i>Pag.</i>	5
2. IL QUADRO NORMATIVO	»	8
3. I PRINCIPALI ELEMENTI EMERSI NEL CORSO DELLE AUDIZIONI	»	12
3.1 Assocontact	»	12
3.2. AlmavivA Contact S.p.a. e Comdata S.p.a.	»	14
3.3. ISFOL.	»	16
3.4. INPS.	»	18
3.5. Assotelecomunicazioni – Asstel.	»	19
3.6. ISTAT.	»	20
3.7. Esperti della materia.	»	22
3.8 Federtelservizi.	»	24
3.9. CGIL, CISL, UIL e UGL.	»	25
3.10. Ministero dello sviluppo economico.	»	27
3.11. Teleperformance Italia.	»	28
3.12. Federutility.	»	29
3.13. Comune di Milano.	»	30
3.14. Garante per la protezione dei dati personali.	»	31
3.15. Ministero del lavoro e delle politiche sociali.	»	32
4. CONCLUSIONI E PROPOSTE	»	34

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 della previdenza sociale 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 esterno, 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 sulla 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) è 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 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 prossima 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 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 mutamento 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 rappresentare, 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 (prima 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 voluto 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, nonché 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, 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, promuovono 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 cioè alla 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. Si segnala, 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 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 quelle 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, segnala 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, gli auditi 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.

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 assicurata 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 Romania, 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 previste 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 abbia 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, 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 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 effetto delle 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 avvalersi del 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, potrà 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 del cambio di appalto, attraverso specifiche regole di confronto sindacale, nonché specifici principi volti ad escludere l'affidamento delle attività a soggetti scarsamente autonomi e 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, realizzate attraverso *call center* in *outbound*, 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, collegati ai minimi previsti dal contratto collettivo di categoria, suscettibili 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, nel quale 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 sulla 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 un'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 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 temperata – 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 investa 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 gare 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 Cala-

bria 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-legge 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 dell'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, a causa della 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 Federtelservizi, 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, i rappresentanti di Federtelservizi hanno evidenziato che il contratto del commercio si presterebbe meglio ad inquadrare le attività di vendita che caratterizzano le 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 Federtelservizi hanno segnalato l'esigenza di individuare una struttura contrattuale che premi adeguatamente le attività di vendita che generano ricavi 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 connessi 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 escluderebbero, quindi, la dinamica della contrattazione e una negoziazione preventiva che possa scongiurare il licenziamento dei lavoratori. Sul piano delle proposte, si ritiene 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 recate 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 assicurare almeno la copertura del costo del lavoro, nonché si è condivisa la proposta 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 rappresentati 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, avviate nel 2006 e riprese, 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 derivante 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, nel 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 evidenziato come eventuali interventi debbano essere necessariamente 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 auditi 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 annuo 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 operate 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 attività 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 com-

plexi, ed è prevalentemente finalizzato alla gestione di picchi di contatti con la clientela, nelle 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 settembre 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 valore 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 tratti 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 reinternalizzazione 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 remunerazioni – 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, auditato 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 del 10 ottobre 2013, in materia di trattamento dei dati personali effettuato mediante l'utilizzo di *call center* siti in Paesi al di fuori della Unione europea, 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, 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 tratta-

mento — 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 sua 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 intervenuto, 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 della 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 chiaramente a fuoco i temi che più direttamente si ricollegano alle problematiche del settore dei *call center*. Nel complesso, le valutazioni dei soggetti auditi, 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 del disegno di 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*, gli incentivi sono suscettibili di produrre 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 degli incentivi entrano in difficoltà una volta concluso il triennio dei benefici; dall'altro, cambi di appalti 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 potrebbe scongiurare fenomeni distorsivi del mercato e 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 cosiddetto « *Jobs Act* », recentemente approvato in via definitiva dalle Camere, 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 dell'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 all'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 considerare che 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, che — secondo quanto evidenziato, da ultimo, dal Commissario europeo Marianne Thyssen in sede di risposta all'interrogazione E-008064/2014 presso il Parlamento europeo — risulta correttamente recepita, la strada che appare più agevolmente praticabile è quella della definizione, anche attraverso disposizioni di legge che rimandino a quanto previsto dalla contrattazione collettiva, di precise regole procedurali di confronto sindacale per la gestione delle crisi conseguenti a cambi di appalto, che possa condurre a configurare clausole sociali 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 dovrebbero individuare soluzioni intese a garantire l'inserimento nei bandi di gara o nei capitolati speciali di appalto di previsioni volte a tutelare il personale dell'impresa uscente e le relative condizioni economiche, al fine di non disperdere le professionalità acquisite ed evitare situazioni di criticità analoghe a quelle che si sono poste in precedenti cambi di appalto da parte di amministrazioni pubbliche. 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 tenere 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 (magari 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 a soggetti terzi affidabili e 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 consolidare 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 a 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, sarebbe, infatti, 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, recentemente approvato in via definitiva dalle Camere, 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 distorsivi 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, di recente approvata dalle Camere.

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.

€ 4,00



170170004460