



Regolazione delle attività e sostegno dell'occupazione nel settore dei call center

A.C. 2606, A.C. 2832, A.C. 3068

Dossier n° 422 - Schede di lettura
7 aprile 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2606	2832	3068
Titolo:	Modifiche all'articolo 24-bis del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, in materia di sostegno dell'occupazione nelle attività svolte da call center	Modifiche all'articolo 24-bis del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, in materia di sostegno dell'occupazione nelle attività svolte da call center, e all'articolo 83 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in materia di criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'affidamento di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture	Modifiche al decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in materia di regolamentazione delle attività svolte da call center e di tutela dell'occupazione nei casi di affidamento e successione degli appalti ad esse relativi
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	On. Laforgia	On. Cominardi	On. Albanella
Iter al Senato:	No	No	No
Numero di articoli:	1	2	4
Date:			
presentazione:	7 agosto 2014	20 gennaio 2015	23 aprile 2015
assegnazione:	10 ottobre 2014	17 giugno 2015	8 luglio 2015
Commissioni competenti:	XI Lavoro	XI Lavoro	XI Lavoro
Sede:	referente	referente	referente
Pareri previsti:	I (Affari Costituzionali), II (Giustizia), V (Bilancio), IX (Trasporti), X (Attività Produttive) e XIV Politiche dell'Unione Europea	I (Affari Costituzionali), II (Giustizia), V (Bilancio), VI (Finanze), VIII (Ambiente), IX (Trasporti), X (Attività Produttive) e XIV (Politiche dell'Unione Europea)	I (Affari Costituzionali), II (Giustizia), V (Bilancio), VII (Cultura), VIII (Ambiente), IX (Trasporti), X (Attività Produttive) e XIV (Politiche dell'Unione Europea)

Contenuto

Le proposte di legge **C. 2606** (Laforgia ed altri), **C. 2832** (Cominardi ed altri) e **C. 3068** (Albanella ed altri) intervengono sulla disciplina dei **call center**, con l'obiettivo di regolarne le attività e sostenere l'occupazione del settore.

Si segnala che le proposte di legge recepiscono, in gran parte, le indicazioni emerse dall'indagine conoscitiva svolta dalla XI Commissione (Lavoro) della Camera "[Sui rapporti di lavoro presso i call center presenti sul territorio italiano](#)", conclusa nella seduta dell'11 dicembre 2014 con l'approvazione di un [documento conclusivo](#).

Per una sintesi delle conclusioni dell'indagine si rinvia al successivo paragrafo "L'indagine conoscitiva sui call center svolta dalla XI Commissione della Camera"

Modifiche all'articolo 24-bis del D.L. 83/2012: ambito di applicazione, revoca degli incentivi e sanzioni

Tutte le proposte di legge modificano la disciplina di cui all'[articolo 24-bis del D.L. 83/2012](#), che per i **call center** con almeno 20 dipendenti ha introdotto misure, specificamente sanzionate, volte a limitare (escludendo l'erogazione di incentivi) e disciplinare (con specifiche misure a tutela degli utenti e dei relativi dati personali) il fenomeno delle delocalizzazioni all'estero (per una analisi puntuale dei contenuti dell'articolo 24-bis del D.L. n.83/2012 si rinvia al paragrafo "L'evoluzione normativa nel settore dei call center").

Le proposte di legge, in particolare:

- ampliano l'ambito applicativo della normativa vigente, portando (da venti) a **quindici dipendenti** il limite dimensionale dei *call center* per i quali essa trova applicazione (**articolo 1, comma 1, lettera a), delle pdl 2606 e 3068**).
- per quanto concerne i **profili sanzionatori**, prevedono il **divieto di fruizione** di tutti gli **incentivi contributivi e fiscali** (previsti dalla normativa vigente) per **2 anni**, a decorrere dall'accertamento della violazione, nonché la **restituzione** degli stessi, percepiti dall'azienda nei **2 anni antecedenti** la data di accertamento della violazione (**articolo 1, lettera b), della pdl 2832**). Un'**analoga restituzione** dei benefici percepiti negli **ultimi 5 anni**, tenuto conto anche degli interessi legali (ma solamente nel caso in cui l'azienda abbia delocalizzato l'attività in Paesi esteri) è prevista dall'**articolo 1, comma 1, lettera b), della pdl 3068**.
- **inaspriscono la sanzione** amministrativa pecuniaria prevista per il mancato rispetto della normativa (attualmente pari a 10.000 euro per ogni giornata di violazione), prevedendo un **limite minimo** (sempre pari a **10.000** euro) e **massimo** (pari a **100.000** euro) (**articolo 1, comma 1, lettera b), della pdl 2832**).

Clausola sociale di riassorbimento occupazionale nei cambi di appalto

Tutte le proposte di legge recano norme volte a salvaguardare la stabilità occupazionale in caso di successione di imprese nel contratto di appalto con il medesimo committente e per la medesima attività. (**articolo 1, comma 1, lettera b), della pdl 2606; articolo 1, comma 1, lettera c), della pdl 2832; articolo 4 della pdl 3068**).

In particolare, le **pdl 2606 e 3068** prevedono la **continuazione del rapporto di lavoro** con l'appaltatore subentrante alle condizioni indicate nel CCNL, e con l'obbligo (per committente e appaltatore) di inviare la comunicazione del contratto di appalto alle R.S.U. entro i 10 giorni successivi alla sottoscrizione dello stesso. La **pdl 2832**, invece, prevede una specifica **clausola di salvaguardia sociale** (inserita nei bandi di gara) al fine di garantire automaticamente la continuazione del rapporto di lavoro e la conservazione di ogni diritto posseduto dal lavoratore.

Inoltre, tutte le proposte di legge prevedono l'**obbligo**, per l'appaltatore subentrante (riproducendo comunque un analogo obbligo disposto dall'articolo 2112 c.c. in caso di trasferimento d'azienda), di applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi (di qualsiasi tipologia: nazionali, territoriali e aziendali) vigenti alla data del subentro e fino alla loro scadenza (a meno che non siano sostituiti da contratti applicabili all'impresa dell'appaltatore: al riguardo, la pdl **2832** specifica che tale deroga operi solamente in caso di sostituzione con contratti più favorevoli all'appaltatore).

Le **pdl 2606 e 3068** prevedono inoltre una **specifico procedura** (che per alcuni aspetti appare sostanzialmente identica) nel caso in cui i soggetti interessati (pubbliche amministrazioni, imprese pubbliche o private) stipulino un contratto di appalto per i servizi di *call center*. In particolare, si dispone l'**obbligo di comunicazione scritta alle R.S.U.** (o R.S.A. o, nel caso in cui tali istituti non siano presenti, ai sindacati di categoria comparativamente più rappresentativi) almeno 25 giorni prima del perfezionamento dell'appalto (o del raggiungimento di un'intesa vincolante tra le parti, se precedente), nella quale debbono risultare alcuni specifici parametri (la data proposta di definizione del contratto d'appalto; motivi del programmato mutamento di titolarità del servizio di *call center* in appalto; sue conseguenze giuridiche, economiche e sociali per i lavoratori ed eventuali misure previste nei confronti di questi ultimi). L'appaltante e l'appaltatore, inoltre, dietro richiesta scritta delle rappresentanze sindacali, hanno l'obbligo di avviare (entro 7 giorni dalla richiesta) un esame congiunto con i soggetti sindacali richiedenti. Tale consultazione si esaurisce nel caso in cui, entro 10 giorni dall'inizio, non sia stato raggiunto un accordo.

Inoltre, si prevede che entro 30 giorni dalla comunicazione del subentro del nuovo appaltatore (su richiesta delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie dell'accordo sulla rappresentanza sindacale del 10 gennaio 2014) devono essere avviate le trattative con le amministrazioni pubbliche (o con le imprese committenti e le imprese subentranti), per la **definizione della disciplina delle condizioni di lavoro e delle garanzie di tutela dell'occupazione** dei lavoratori già dipendenti del precedente appaltatore. La consultazione si intende esaurita qualora, decorsi 30 giorni dal suo inizio, non sia stato raggiunto un accordo.

Per quanto attiene alle differenze tra le richiamate proposte di legge (**AC 2606 e AC 3068**), si evidenzia quanto segue:

- la **pdl 3068 (articolo 4, comma 6)** stabilisce l'**obbligo di assunzione** (per l'appaltatore subentrante) **dei dipendenti già occupati nell'appalto**, ove ciò sia previsto e nei limiti dettati dalla contrattazione collettiva applicabile a entrambe le imprese o dal capitolato di appalto. In ogni caso di violazione di tale obbligo, il lavoratore interessato ha diritto di agire per la costituzione del rapporto di lavoro in capo all'impresa e per il risarcimento del danno subito per effetto di tale inadempimento;
- la **pdl 3068 (articolo 4, comma 7)** stabilisce l'**obbligo**, negli appalti assoggettati alla disciplina del

- codice degli appalti pubblici (ex [D.Lgs. 163/2006](#)), **per il committente pubblico o il committente comunque tenuto al rispetto di tale disciplina**, di inserire nel bando di gara, nel capitolato e nel contratto di appalto, il vincolo, per l'aggiudicatario, di garantire la continuità dell'occupazione dei lavoratori già impiegati nell'appalto;
- in mancanza di una "disciplina collettiva", la **pdl 2606 (articolo 1, comma 7-octies)** **demanda** al Ministro del lavoro e delle politiche sociali (dietro richiesta delle organizzazioni datoriali o sindacali firmatarie dell'[accordo sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014](#)) l'**adozione di un decreto** per stabilire i criteri generali per l'attuazione delle disposizioni in materia di continuità dell'occupazione e delle condizioni di lavoro.
 - l'**articolo 1, comma 7-novies, della pdl 2606** precisa che il mancato adempimento della richiamata procedura di tutela delle condizioni di lavoro costituisce **condotta antisindacale** ai sensi dell'[articolo 28 della legge n.300/1970](#);
 - l'**articolo 4, comma 8, della pdl 3068** prevede che nel caso in cui non trovino applicazione l'obbligo di assunzione (ovvero l'obbligo di inserire nel bando di gara, nel capitolato e nel contratto di appalto, il vincolo, per l'aggiudicatario, di garantire la continuità dell'occupazione dei lavoratori già impiegati nell'appalto), le misure di tutela dell'occupazione possano essere stabilite con un **apposito accordo collettivo**, stipulato sulla base dell'adesione maggioritaria dei soggetti partecipanti alla consultazione sull'esame congiunto della procedura.

Anche la **pdl 2832** interviene in materia (**articolo 1, comma 1, lettera c**)), in primo luogo introducendo un **coefficiente premiale** nei bandi di gara aventi ad oggetto l'aggiudicazione di contratti per la gestione di *call center* predisposti dalla pubblica amministrazione. Tale coefficiente è assegnato ai partecipanti che dichiarino la disponibilità a riconfermare il personale, garantendo la continuità del rapporto di lavoro per i dipendenti precedentemente occupati nella medesima sede lavorativa, con la previsione del mantenimento degli identici trattamenti retributivi e normativi, fatte salve disposizioni più favorevoli.

Allo stesso tempo, si **vieta** il ricorso, nel settore in esame, alle collaborazioni coordinate e continuative, anche a progetto, e all'associazione in partecipazione.

Per quanto attiene alla **tutela della privacy**, si dispone che l'azienda che affidi un'attività di *call center*, anche di natura promozionale, a una società estera, sia comunque titolare del trattamento dei dati, disponendo altresì, con conseguente responsabilità in solido di entrambi i soggetti nei confronti dell'utente (in caso di comportamento illecito).

Infine, nei casi in cui si disponga l'istituzione della clausola sociale e del coefficiente premiale, è prevista un'**opzione per il lavoratore** (da esercitare in forma scritta e non oltre 90 giorni dopo la data di subentro del nuovo appaltatore) che può scegliere di proseguire nel rapporto di lavoro con l'appaltatore subentrante oppure (in presenza di commesse che ne consentano la prosecuzione dell'impiego) con il precedente appaltatore (in tal secondo caso l'esercizio dell'opzione non può costituire di per sé motivo di licenziamento).

Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti pubblici

L'**articolo 2 della pdl 2832** e l'**articolo 3 della pdl 3068** intervengono (in maniera differente) sul criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa** negli appalti pubblici (di cui all'[articolo 83 del D.Lgs. 163/2006](#)).

Più specificamente:

- la **pdl 2832 introduce ulteriori criteri di valutazione dell'offerta** (oltre a quelli già previsti dall'[articolo 83, comma 1, del D.Lgs. 163/2006](#)), e precisamente: il costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale; la clausola di salvaguardia sociale (al fine di garantire la continuazione del rapporto di lavoro, la tutela dei livelli occupazionali e il mantenimento dei trattamenti retributivi e normativi); specifici vincoli di territorialità adeguati e pertinenti allo scopo perseguito;
- la **pdl 3068** stabilisce che le pubbliche amministrazioni debbano applicare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa **al netto delle spese relative al costo del personale** (valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, delle voci retributive previste dalla contrattazione integrativa di secondo livello e delle misure di adempimento alle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro), nonché delle **spese relative alla sicurezza sul lavoro**.

Istituzione dell'Osservatorio nazionale sui call center

L'**articolo 1, comma 1, lettera a), della pdl 2832** e l'**articolo 2 della pdl 3068** istituiscono l'**Osservatorio nazionale sui call center** (di seguito "Osservatorio"), sebbene con modalità diverse.

La **pdl 2832** (inserendo il comma 2-bis al richiamato [articolo 24-bis del D.L. 83/2012](#)) istituisce

L'Osservatorio (al fine di assicurare il monitoraggio e l'osservanza delle disposizioni in materia), senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La **definizione dei criteri e delle modalità** di funzionamento dell'Osservatorio è demandata ad un apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro **sei mesi** dalla data di entrata in vigore della legge. L'Osservatorio che ha come finalità generale "l'elaborazione e lo svolgimento di ogni attività funzionale al mantenimento di livelli contrattuali e retributivi adeguati alla media nazionale, in favore dei dipendenti del settore dei *call center*, garantendo altresì l'osservanza delle disposizioni" in materia. E' altresì previsto l'obbligo, per il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, di presentare una relazione annuale al Parlamento in merito alle attività svolte dall'Osservatorio.

La **pdl 3068** (introducendo il nuovo articolo 24-ter al D.L. 83/2012) "al fine di analizzare e di valutare l'evoluzione tecnica, economica e normativa del settore dei *call center*, anche con riferimento al fenomeno delle delocalizzazioni", invece, **demandata l'istituzione** dell'Osservatorio (presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica) ad un apposito **regolamento da emanare entro tre mesi** dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame (ai sensi dell'[articolo 17, comma 1, della L. 400/1988](#)), individuandone contestualmente i membri (2 rappresentanti designati rispettivamente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dello sviluppo economico, e 2 componenti in rappresentanza delle associazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale).

L'Osservatorio, che svolge le sue attività in collaborazione con le istituzioni territoriali, le università e i centri di ricerca, gestisce il **registro delle società che svolgono attività di *call center*** (istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali), a cui devono far riferimento le amministrazioni pubbliche e le imprese pubbliche, che intendano avvalersi di tali attività, per la stipula dei relativi contratti.

Infine, si precisa che alla segreteria tecnica dell'Osservatorio si provvede a valere sulle risorse, sulle strutture e sul personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Relazioni allegare o richieste

Alle proposte di legge, tutte di iniziativa parlamentare, è allegata la relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

L'intervento con legge si rende necessario, in linea generale, in quanto la materia sulle quale intervengono le proposte di legge è attualmente regolata da fonti normative primarie (in particolare, l'articolo 24-bis del decreto legge n.83/2012). Peraltro, con riferimento alle disposizioni, contenute nelle proposte di legge in esame, recanti clausole di riassorbimento occupazionale nel caso di cambi di appalto e misure volte a promuovere l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti, si rinvia alle considerazioni svolte nel successivo paragrafo "*Incidenza sull'ordinamento giuridico*".

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto delle proposte di legge, in quanto volte principalmente alla tutela del lavoro nel settore dei *call center*, è riconducibile alla materia di legislazione esclusiva statale "**ordinamento civile**", di cui all'[articolo 117, comma 2, lettera J\), della Costituzione](#). Per quanto concerne, specificamente, le disposizioni in materia di appalti, è inoltre possibile fare riferimento alla materia di legislazione esclusiva statale "**tutela della concorrenza**", di cui all'[articolo 117, comma 2, lettera e\), della Costituzione](#) (v. sul punto, la [sentenza della Corte costituzionale n.431 del 2007](#)).

Rispetto degli altri principi costituzionali

Per quanto concerne la **legittimità costituzionale**, si osserva che la previsione di un obbligo di assunzione a carico dell'appaltatore subentrante potrebbe presentare profili problematici con riferimento all'[articolo 41 Cost.](#), che sancisce il principio della libera iniziativa economica privata. Al riguardo, si segnala che la Corte costituzionale (v. sentt. n.[78/1958](#) e n.[356/1993](#)) ha avuto modo di affermare (con riferimento all'imponibile di mano d'opera, ma con una portata argomentativa generale e non limitata al settore agricolo) che un obbligo di assunzione è "costituzionalmente illegittimo poiché comprime un elemento, quello relativo al dimensionamento e alla scelta del personale impiegato nell'azienda e al conseguente profilo di organizzazione interna di quest'ultima, che caratterizza il nucleo essenziale della libertà di iniziativa economica privata, garantita dall'[art.41 Cost.](#)".

Merita segnalare, inoltre, che dubbi sulla legittimità delle clausole sociali di riassorbimento occupazionale sono stati espressi anche dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (oggi ANAC) (v. [parere di](#)

[precontenzioso n.44/2010](#)) e dalla prevalente giurisprudenza amministrativa (v. Consiglio di Stato, sez.III, [sent. n.2533 del 10 maggio 2013](#) e [sez.IV, 2 dicembre 2013, n. 5725](#); nonché [TAR Abruzzo, sent. n.6 del 2 gennaio 2015](#)), che ha fissato specifiche condizioni per escluderne l' illegittimità (imponendo sostanzialmente di tenere conto della libertà dell'appaltatore subentrante di utilizzare modalità organizzative diverse e di avvalersi di personale in numero e con qualifiche professionali diverse rispetto all'appaltatore uscente).

Compatibilità comunitaria

Per quanto concerne la **compatibilità comunitaria**, si osserva che la giurisprudenza della Corte di giustizia (distinguendo chiaramente tra le ipotesi di trasferimento d'azienda e di successione negli appalti) ha in passato ritenuto incompatibili con il diritto comunitario le clausole di riassorbimento occupazionale (in quanto limitano l'apertura dei mercati e compromettono la libertà d'impresa). In particolare, una clausola sociale di contenuto analogo a quella in esame (introdotta dall'[art.14 del decreto legislativo n.18/1999](#), il quale, in relazione al settore dei servizi aeroportuali a terra, prevedeva il mantenimento dei livelli occupazionali preesistenti e il passaggio del personale dell'appaltatore uscente alle dipendenze dell'appaltatore subentrante) è stata oggetto di un lungo contenzioso in sede comunitaria (v.CGCE 9 dicembre 2004, [C-460/2002](#) e 14 luglio 2005, [C-386/2003](#)), a conclusione del quale l'Italia è stata costretta a rimuovere la clausola dal proprio ordinamento (con l' [art.23 della legge n.13/2007](#)).

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Con riferimento alle disposizioni in materia di **successione negli appalti** contenute nelle proposte di legge in esame, si fa presente che successivamente alla loro presentazione è intervenuto l'[articolo 1, comma 10, della L. 11/2016](#), che ha introdotto nell'ordinamento norme che ne recepiscono (almeno in una certa misura) i contenuti. Tale disposizione, infatti, ha previsto che nel settore dei *call center*, in caso di successione di imprese nel contratto di appalto con il medesimo committente e per la medesima attività, il rapporto di lavoro continui con l'appaltatore subentrante, secondo le modalità e le condizioni previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro applicati e vigenti alla data del trasferimento (in assenza di specifica disciplina nazionale collettiva, spetta al Ministero del lavoro, con proprio decreto - fin qui non adottato - definire i criteri generali per l'attuazione delle richiamate disposizioni). Inoltre, è stato stabilito che le amministrazioni pubbliche e le imprese pubbliche o private che intendono stipulare un contratto di appalto per servizi di *call center* devono darne comunicazione preventiva alle rappresentanze sindacali aziendali e alle strutture territoriali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Nel caso si volessero introdurre norme che vadano oltre (in termini di tutela occupazionale dei lavoratori nei cambi di appalto) quanto già previsto dall'[articolo 1, comma 10, della legge n.11/2006](#), appare pertanto opportuno intervenire con modifiche espresse di tale disposizione.

Sempre in materia di successione negli appalti si segnala, inoltre, che clausole sociali di riassorbimento occupazionale sono previste anche dallo **schema di decreto legislativo recante "Nuovo Codice dei contratti pubblici"** ([schema n. 283](#)), attualmente all'esame delle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti), adottato in attuazione della delega legislativa conferita dall'[articolo 1 della legge n.11/2016](#).

In particolare, l'articolo 50 dello schema di decreto legislativo prevede:

- la possibilità che i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti prevedano (con particolare riguardo ai servizi ad alta intensità di manodopera, cioè con costo della manodopera pari almeno al 50% dell'importo totale del contratto) clausole sociali di riassorbimento occupazionale, compatibilmente con il diritto comunitario e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità;
- l'obbligo, negli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto, di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale (con particolare riguardo ai servizi ad alta intensità di manodopera, cioè con costo della manodopera pari almeno al 50% dell'importo totale del contratto), per i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti, di inserire specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione, da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'[articolo 51 del D.Lgs. 81/2015](#) (il quale stabilisce che per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria);
- che le stazioni appaltanti le quali intendano introdurre clausole sociali devono darne comunicazione all'ANAC, che si pronuncia entro 30 giorni sulla loro compatibilità con il diritto dell'Unione europea (decorso tale termine, il bando può essere pubblicato e gli inviti possono essere spediti).

Per quanto concerne le disposizioni, recate dalle proposte di legge in esame, relative alla aggiudicazione degli appalti secondo il **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, si fa presente che il medesimo schema di decreto legislativo recante "Nuovo Codice dei contratti pubblici" ([schema n. 283](#)) interviene in modo incisivo sulla materia.

In particolare, l'articolo 95 dello schema di decreto legislativo, per l'aggiudicazione degli appalti (nonché per l'affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee), valorizza in modo incisivo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedendo significative modifiche alla vigente disciplina della materia, recata dall'[articolo 83 del D.Lgs. 163/2006](#). In sintesi, rispetto alla normativa vigente, non sono più menzionati i criteri dell'offerta attualmente previsti (quali prezzo, redditività, impegno in materia di pezzi di ricambio, sicurezza di approvvigionamento e origine produttiva e, in caso di concessioni, durata del contratto, modalità di gestione, livello e criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti), prevedendo che possano essere introdotte puntuali specificazioni in merito al criterio della qualità, con particolare riguardo alla accessibilità per i disabili, al *rating* di legalità, all'OHSAS (Occupational Health and Safety Assessment Series - che identifica uno *standard* internazionale per un sistema di gestione della sicurezza e della salute dei lavoratori), nonché alle qualifiche e all'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto.

Si ricorda che attualmente nel Codice dei contratti pubblici (artt. 81-83 del [D.Lgs. 163/2006](#)), la selezione delle offerte viene effettuata seguendo il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le amministrazioni aggiudicatrici possono, pertanto, scegliere liberamente tra tali due criteri di volta in volta, in relazione alle caratteristiche specifiche del singolo contratto (articolo 81). La determinazione del criterio del prezzo più basso è stabilita nel bando di gara, a seconda che si tratti di contratti da stipulare a misura (determinato mediante ribasso sull'elenco prezzi posto a base di gara ovvero mediante offerta a prezzi unitari) o di contratti da stipulare a corpo (determinato mediante ribasso sull'importo dei lavori posto a base di gara ovvero mediante offerta a prezzi unitari) (articolo 82). Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa prevede invece la valutazione di un insieme di elementi tecnici ed economici (prezzo, qualità, pregio tecnico; caratteristiche estetiche, ecc.) (articolo 83).

L'indagine conoscitiva della XI Commissione

L'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati ha svolto, nell'attuale Legislatura, una [indagine conoscitiva](#) sui rapporti di lavoro nell'ambito delle aziende che gestiscono servizi di *call center* nel territorio italiano.

Nel [documento conclusivo](#) (approvato dalla Commissione l'11 dicembre 2014) sono stati evidenziati i temi che più direttamente si ricollegano alle problematiche del settore, nonché gli interventi da mettere in atto.

Tra le problematiche emerse nel corso dell'indagine particolare rilievo assumono:

- l'intervento pubblico, realizzato attraverso le **agevolazioni per le assunzioni**, riconducibili essenzialmente alla [legge n.407/1990](#) (si tratta di incentivi per le imprese che assumono disoccupati o cassintegrati da almeno 24 mesi, con una riduzione contributiva del 50% che arriva fino al 100% nel Mezzogiorno, per un periodo di 3 anni), che ha creato, nel settore in esame, gravi distorsioni nel corretto funzionamento del mercato (e concretizzatesi attraverso l'aggiudicazione di appalti grazie ad offerte altrimenti fuori mercato traducendo, in certa misura, lo sconto contributivo in un risparmio per il committente). Nel caso dei *call center*, si committente). Nel settore in esame tale situazione, ha rilevato la Commissione, produce un effetto "spiazzamento" che assai spesso mette in difficoltà le aziende più solide e strutturate, a vantaggio di realtà imprenditoriali effimere e transitorie, con gravi ricadute occupazionali (dovute al fatto che le imprese che hanno beneficiato degli sgravi entrano in crisi decorso il triennio, oppure, nei cambi di appalto, le aziende non beneficiarie - o beneficiarie in misura minore - degli incentivi, sono spesso costrette a ridurre il personale). La conseguenza è che, assai spesso, il bilancio pubblico, attraverso gli ammortizzatori sociali in deroga, si fa carico delle ricadute occupazionali di tali fenomeni;
- l'eccessivo **carico fiscale e contributivo** che grava sul settore. Essendo il settore dei *call center* un settore *labour intensive*, ove il costo del personale raggiunge quote assai rilevanti del fatturato, effetti distorsivi si ricollegano 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;
- i **cambi di appalto**: in tali situazioni, infatti, si assiste spesso alla entrata in crisi dell'azienda che fino a quel momento aveva avuto la gestione del servizio, con gravi ricadute occupazionali. Al riguardo, la Commissione è giunta alla conclusione che la questione non possa essere affrontata con strumenti legislativi. In particolare, l'estensione delle procedure previste dall'[articolo 2112 c.c.](#) 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". La strada che appare più agevolmente praticabile, sempre secondo la Commissione, è quella della definizione di precise regole procedurali di confronto sindacale (per la gestione delle crisi conseguenti a cambi di

appalto) le quali, soprattutto nei casi in cui siano coinvolte aziende di grandi dimensioni, possano condurre a configurare **clausole sociali** volte ad assicurare tutela occupazionale per i lavoratori dell'impresa uscente. Per quanto riguarda, specificamente, la committenza pubblica, si potrebbe "altresì valutare la praticabilità di soluzioni intese a promuovere l'inserimento nei bandi di gara di punteggi volti a premiare il mantenimento del personale dell'impresa uscente e delle relative condizioni economiche. Ciò non toglie, tuttavia, che si possano valutare anche specifiche iniziative legislative volte a salvaguardare la posizione dei lavoratori della società appaltatrice uscente, attraverso la configurazione di obblighi in capo all'appaltatore subentrante";

- l'alta incidenza delle spese di personale, unitamente alla costante decrescita dei prezzi: in questo senso è stato rilevato come 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. In questo senso, la Commissione propone di introdurre incentivi volti a promuovere l'utilizzo del **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, soprattutto nel caso degli appalti pubblici, nei quali non vale il principio della responsabilità solidale del committente per gli oneri previdenziali a carico dell'appaltatore nei confronti dei propri lavoratori (ai sensi dell'[articolo 29, comma 2, del D.Lgs. 276/2003](#)) e per i quali quindi la scelta di un appaltatore con adeguati requisiti di affidabilità e di solidità economica risulta essere ancora più importante. 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 (rendendo altresì meno competitiva l'offerta di operatori localizzati in paesi non appartenenti all'Unione europea);
- **delocalizzazioni all'estero**: in questo caso, secondo la Commissione, gli unici profili sui quali appare ipotizzabile un intervento del legislatore sono quelli già individuati dall'[articolo 24-bis del D.L. 83/2012](#), rispetto ai quali occorre rafforzare i controlli sulla corretta applicazione della normativa. In particolare, occorrerebbe meglio specificare il divieto di erogare incentivi ad aziende che delocalizzano le attività in paesi esteri; mettere a punto strumenti volti a sanzionare (anche attraverso la restituzione, in tutto o in parte, degli incentivi percepiti) il trasferimento all'estero delle attività, anche quando questo avvenga dopo (per un certo numero di anni) l'erogazione degli incentivi; estendere il divieto di erogazione e l'obbligo di restituzione a tutte le tipologie di incentivi alle assunzioni;
- **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: per tali situazioni la Commissione ritiene necessaria 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 abbiano effettuato la chiamata (in tal modo, secondo la Commissione, le società committenti sarebbero costrette a delegare l'attività promozionale soltanto a soggetti terzi affidabili ed in grado di rispettare la normativa nazionale);
- **pluralità di contratti collettivi**: la Commissione ha auspicato, al fine di garantire uniformità di trattamento e superare le problematiche esistenti, di pervenire ad un unico contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei *call center* (in luogo degli attuali 2 coesistenti, telecomunicazioni e terziario).

L'evoluzione normativa nel settore dei call center

Il settore dei *call center* è stato oggetto di numerosi interventi normativi, anche di rango non legislativo, con l'obiettivo di ridurre il precariato (che ne ha storicamente contraddistinto l'occupazione) e di sostenerne l'attività sul territorio nazionale.

Di seguito si fornisce un elenco dei principali provvedimenti adottati in materia:

- la [circolare n. 17 del 14 giugno 2006](#) (cd. circolare Damiano) con cui (preso atto del fallimento del tentativo di regolamentare il lavoro dei dipendenti da *call center* in *outsourcing*, attraverso un'[ipotesi di protocollo nazionale](#) siglato il 18 luglio del 2003 a causa della mancata adesione di alcune importanti aziende) sono stati forniti i criteri di utilizzo legittimo del contratto di collaborazione nel settore dei *call center*, soprattutto ai fini dell'orientamento dell'attività di vigilanza. Si ricorda che, in base a quanto disposto dalla stessa circolare, per attività *outbound* si intendono quelle "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", a differenza delle 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. In sostanza, tale circolare, pur essendo specificamente indirizzata al fenomeno dei *call center*, ha fornito indicazioni operative per le ispezioni sui contratti di collaborazione, guidando la verifica

della "genuinità" e della regolarità del lavoro a progetto secondo i parametri corretti ed individuando altresì ipotesi di attività non riconducibili ad un progetto o programma di lavoro. L'individuazione di fattispecie "non congrue" è continuata 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";

- l'**articolo 1, commi 1202-1210, della L. 296/2006**, con cui è stata disposta la 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 (un esempio classico si rilevava proprio nei *call center*, soprattutto nelle attività cd. *inbound*, così come identificate dalla circolare 17/2006);
- l'**articolo 50 della L. 183/2010**, che, incidendo sul sistema sanzionatorio relativo alle collaborazioni coordinate e continuative, ha escluso, in caso di accertamento della natura subordinata di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche se riconducibili ad un progetto o programma di lavoro, che operi la trasformazione del contratto 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 [L. 296/2006](#) (per almeno 24 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 ad 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 i criteri indicati nell'[articolo 8 della L. 604/1966](#) (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'impresa, anzianità di servizio del prestatore di lavoro, comportamento e condizioni delle parti);
- l'**articolo 24-bis del D.L.83/2012**, - che trova applicazione esclusivamente nei confronti dei *call center* con almeno 20 dipendenti – che ha disposto l'obbligo, per le aziende che spostano l'attività fuori del territorio nazionale, di darne comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (nonché all'Autorità garante della *privacy*) almeno 120 giorni prima del trasferimento stesso, individuando i lavoratori coinvolti. Inoltre, si dispone il divieto di erogare specifici benefici (si tratta degli sgravi contributivi della [L. 407/1990](#), di cui il settore ha ampiamente beneficiato fino alla loro abrogazione ad opera dell'[articolo 1, comma 121, della L. 190/2014](#)) per le aziende che trasferiscano all'estero attività di *call center* in caso di assunzione, con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, di lavoratori che da almeno 24 mesi siano disoccupati o sospesi dal lavoro e beneficiari di trattamento straordinario di integrazione salariale. Intervenendo, infine, sulla disciplina del lavoro a progetto, si dispone che le nuove disposizioni introdotte dall'[articolo 1, comma 23, della L. 92/2012](#) 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 ex [articolo 61 del D.lgs. 276/2003](#), normalmente richiesti ai fini di un ricorso legittimo del contratto a progetto. Merita tuttavia ricordare che l'[articolo 51 del D.Lgs. 81/2015](#) ha stabilito l'**abrogazione** (dal 1° gennaio 2016) delle disposizioni sul **lavoro a progetto**, continuando ad applicarsi esclusivamente per la regolazione dei contratti già in atto alla data di entrata in vigore del [D.Lgs. 81/2015](#) medesimo;
- l'**articolo 1, commi 23-26, della L. 92/2012** (cd. riforma Fornero), che, modificando il [D.Lgs. 276/2003](#), ha avvicinato ulteriormente il contratto a progetto al lavoro subordinato, quantomeno per le tutele riconosciute e rendendo più rigide le modalità di esecuzione della prestazione (più specificamente collegando esclusivamente i nuovi contratti ad uno specifico progetto, dettagliato in ogni punto e determinato nella durata, nonché trasformando automaticamente in co. co. co. tutti i rapporti con partita Iva che non rientrano in determinati requisiti). In seguito alle modifiche apportate alla disciplina del lavoro a progetto da parte della [L. 92/2012](#), la [circolare n. 29 dell'11 dicembre 2012](#) ha fornito le indicazioni operative per il personale ispettivo, mentre la [circolare n. 14 del 2 aprile 2013](#) ha evidenziato le indicazioni di carattere operativo al medesimo personale in relazione alle disposizioni del [D.L. 83/2012](#), sulla base del fatto che queste ultime incidono sulla stessa legittimità di ricorso al lavoro a progetto qualora abbia come oggetto l'attività realizzate attraverso *call center outbound*;
- l'**articolo 7, comma 2-bis, del D.L. 76/2013**, che ha parzialmente modificato la disciplina contenuta nel

[D.Lgs. 276/2003](#), con lo scopo, soprattutto, di sciogliere alcuni nodi interpretativi sorti successivamente alla riforma operata dalla [L. 92/2012](#). In particolare, attraverso una norma di interpretazione autentica, è stato disposto che, nelle attività dei *call center outbound* (escluse dall'ambito applicativo del lavoro a progetto ai sensi dell'[articolo 61 del D.Lgs. 276/2003](#) e disciplinate dai contratti collettivi nazionali di riferimento), il ricorso al lavoro a progetto è ammesso sia per le attività di vendita diretta di beni, sia per le attività di servizi;

- l'[articolo 1, comma 22, della L. 147/2013](#), con cui è stata disposta 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 12 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 L. 296/2006](#), entro il 30 settembre 2008 e abbiano lavoratori ancora in forza al 31 dicembre 2013);
- l'[articolo 1, comma 218, della L. 190/2014](#), che ha disposto una riduzione di alcune autorizzazioni di spesa concernenti trasferimenti in favore di determinate imprese. Per quanto riguarda il settore dei *call center*, le riduzioni hanno inciso sulla stabilizzazione dei collaboratori a progetto del settore (per un importo pari a 2 milioni di euro annui per il biennio 2015-2016);
- il [decreto interministeriale n. 22763 del 12 novembre 2015](#) (e successiva [circolare applicativa n. 31 del 30 novembre 2015](#)), emanato in attuazione dell'[articolo 44, comma 7, del D.Lgs. 148/2015](#), con cui sono state introdotte specifiche misure di sostegno al reddito per i lavoratori dei *call center*. Più specificamente, in favore di tali lavoratori (non rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale), appartenenti ad aziende con organico superiore alle 50 unità nel semestre precedente alla presentazione della domanda (con unità produttive site in diverse Regioni o Province autonome e che abbiano attuato le misure di stabilizzazione ex [articolo 1, comma 1202, della L. 296/2006](#)) e che risultino ancora in forza alla data di pubblicazione del decreto, è stata riconosciuta una indennità (erogata per un massimo di 12 mesi) pari al trattamento massimo di integrazione salariale straordinaria (e che può essere richiesta quando la sospensione o la riduzione dell'attività lavorativa sia determinata da una crisi aziendale, ad esclusione, a decorrere del 1° gennaio 2016, dei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa). Con la [circolare n. 15 del 29 marzo 2016](#) sono stati forniti chiarimenti in merito agli aspetti applicativi relativi alla durata del trattamento di sostegno al reddito per tali lavoratori;
- l'[articolo 1, comma 10, della L. 11/2016](#), il quale ha stabilito che in caso di successione di imprese nel contratto di appalto con il medesimo committente e per la medesima attività di *call center*, il rapporto di lavoro continui con l'appaltatore subentrante, secondo le modalità e le condizioni previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro applicati e vigenti alla data del trasferimento (in assenza di specifica disciplina nazionale collettiva, spetta al Ministero del lavoro, con proprio decreto, definire i criteri generali per l'attuazione delle richiamate disposizioni). Inoltre, le amministrazioni pubbliche e le imprese pubbliche o private che intendono stipulare un contratto di appalto per servizi di *call center* devono darne comunicazione preventiva alle rappresentanze sindacali aziendali e alle strutture territoriali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.