



Osservazioni all'Atto Camera 1316, recante "Modifiche alla legge 11 gennaio 2018, n. 5, e altre disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento dei call center, di formazione del personale, di tutela dell'occupazione e di protezione dei consumatori" - e proposte abbinata

Commissioni riunite IX (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni) e X (Attività Produttive)

Camera dei Deputati

1. Scenario di riferimento

Le Telecomunicazioni sono un comparto sempre più strategico, sulle cui gambe cammina buona parte delle risorse del PNRR relative alla transizione digitale del Paese. Un settore che rappresenta quindi un architrave fondamentale per sostenere la competitività e la modernizzazione dell'Italia.

Nonostante la centralità del ruolo delle infrastrutture di telecomunicazione, il settore sta vivendo ormai da diversi anni un **momento di profonda crisi sia dal punto di vista della redditività economica**, aggravato sia da un forte incremento del costo delle materie prime e dell'energia - le TLC non sono classificate aziende energivore, sia dalla **spinta inflazionistica degli ultimi mesi**, che rende estremamente complicato per gli Operatori investire nelle reti di nuova generazione e, di conseguenza, rispettare la tabella di marcia verso la digitalizzazione prevista dal PNRR.

Il Forum nazionale delle TLC, organizzato da ASSTEL (l'associazione di categoria che in Confindustria rappresenta il settore) nell'anno 2023, ha confermato **questa tendenza negativa: i ricavi complessivi in Italia, nel 2022, sono scesi a 27,1 miliardi, toccando il livello più basso di sempre; a fronte degli investimenti sempre corposi per il 5G e le reti NGA** che, invece di migliorare la situazione, rischiano di mettere il settore ancora più in difficoltà.

Ad aggravare tale scenario è la **competizione serrata sui prezzi** acuita dall'eccessivo numero di Operatori sul mercato, compresi i nuovi operatori virtuali. Da un confronto con alcuni Paesi esteri, quali Germania, Francia,



Spagna, Inghilterra, Corea del Sud e Stati Uniti, emerge che nell'anno 2022 gli Operatori italiani applicano ai propri clienti i prezzi retail più bassi. Secondo i dati AGCOM, infatti, a fronte di una domanda sempre più forte da parte dei consumatori - in termini di banda, qualità, velocità, ridotti tempi di latenza - gli Operatori del settore non solo subiscono una **perdita di ricavi importante anno dopo anno ma anche una riduzione dei prezzi.**

2. Osservazioni alla Proposta di Legge AC 1316

La proposta di legge (di seguito "pdl"), che parte dal condivisibile obiettivo di tutelare il consumatore, è ritenuta **fortemente critica** perché mira a riorganizzare il settore dei contact center senza tuttavia tenere in considerazione che, nei prossimi anni, **il comparto sarà investito dall'avvento delle nuove tecnologie**, a partire dall'Intelligenza Artificiale, che modificheranno profondamente le modalità di lavoro, con gravi conseguenze sul piano occupazionale.

Inoltre, le misure previste dalla proposta di legge provocherebbero **una serie di extra-costi a danno delle imprese del settore TLC**, aggravando così la sostenibilità di un settore già fortemente in difficoltà.

Nello specifico, si segnalano le seguenti criticità:

- **L'art. 3** - che modifica le previsioni della Legge 5 del 2018 in merito all'iscrizione degli utenti nel Registro delle opposizioni e per il suo funzionamento - **introduce**, tra le altre, **un aumento delle sanzioni e la responsabilità solidale del committente per il mancato rispetto da parte dell'impresa di call center dell'obbligo di adottare una numerazione telefonica dedicata.**

Tale previsione rappresenta una criticità perché, ad oggi, l'Operatore non dispone di strumenti e misure tecniche per impedire il fenomeno dell'9a chiamata da numerazione c.d. *spoofata*. Il fenomeno dello spoofing, infatti, è molto complesso e, peraltro, già all'attenzione del Comitato per la sicurezza delle comunicazioni Elettroniche in AGCOM, e dell'Associazione Asstel, nella quale si procederà ad un apposito tavolo volto ad approfondirne gli aspetti da discutere poi nella sede più opportuna ossia presso AGCOM nell'ambito del comitato citato. Gli operatori italiani, soggetti a regole molto stringenti relativamente al controllo del numero chiamate, subiscono il fenomeno delle

chiamate “spoofate” ossia con CLI manipolato. Le soluzioni sono complesse ma come anticipato possono essere definite da AGCOM nel tavolo soprattutto a valle della modifica del Codice delle Comunicazioni Elettroniche avvenuto solo recentemente nel 2024 con il Decreto legislativo n. 48 del 24 marzo 2024, pubblicato ad Aprile in Gazzetta Ufficiale. Tale decreto fornisce infatti ad AGCOM i poteri di definire le soluzioni atte a contrastare il fenomeno dello Spoofing e tale attività potrà essere svolta da AGCOM solo insieme agli operatori stessi considerando la complessità dell’argomento.

Sarebbe quindi preferibile lasciare agli Operatori **la possibilità di usare le numerazioni oggi disponibili e adatte allo scopo**, come definito dalla regolamentazione vigente, **attendendo gli esiti del tavolo avviato dall’Autorità per la definizione delle misure anti-spoofing e del tavolo Asstel**.

Inoltre, è bene evidenziare che **già oggi è prevista una disciplina delle numerazioni utilizzabili per le chiamate**, che prevede a) la numerazione ad hoc stabilita da AGCOM, b) numeri disponibili per i call center registrati nel Registro Unico degli Operatori di Comunicazione (ROC), così da poter conoscere l’identità del chiamante. La modifica introdotta dalla proposta di legge di fatto cancellerebbe la facoltà di cui al punto b) e andrebbe quindi meglio chiarita al fine di evitare ulteriori costi di sviluppo in carico agli Operatori, che hanno già aderito ai codici teleselling AGCOM e Privacy.

- **L’art. 7 introduce l’obbligo per le imprese che svolgono attività di call center di rispondere alla chiamata entro un minuto esclusivamente con un operatore umano** a cui è demandato il compito di comprendere l’istanza e di raccogliere i dati strettamente necessari a soddisfare la richiesta stessa. Tale previsione - peraltro non chiara nella sua attuale formulazione, non essendo indicato se inclusiva delle navigazioni in Interactive Voice Response (IVR) - conferisce innanzitutto alla gestione human una mansione di mero “smistamento” delle istanze del cliente, **relegando il contributo degli Operatori di customer care ad un’attività a basso valore per il cliente finale**. Questa “*dequalificazione*” va nella direzione diametralmente opposta rispetto al tentativo dei nuovi modelli di caring di concentrare la gestione human al servizio di una domanda di assistenza che richiede invece competenze specialistiche di consulenza e problem solving evoluto, con investimenti sulla riqualificazione del personale. **Ridurre il contenuto di professionalità degli Operatori** (come nel caso di solo smistamento chiamate) **apre al rischio che una larga fetta della capacità produttiva del comparto BPO sul mercato interno diventi eccedente**.

Riteniamo quindi che questa scelta di contenere e disincentivare lo sviluppo dei canali digitali abbia ricadute negative di mercato per i seguenti motivi:

1. accumulo di ritardo nell'adozione di tecnologie che ormai in tutti i comparti produttivi e di servizio si impongono come motori di una discontinuità epocale che crea valore per il cliente;
2. incremento dei costi di servizio per i committenti che operano in mercati caratterizzati dalla contrazione delle marginalità, come le Telco;
3. ostacolo alla capacità di diversificare per le imprese di BPO che, attraverso lo sviluppo di un'offerta di servizi digitali, riuscirebbero a contemperare le basse marginalità delle attività human intensive con quelle più alte dei servizi IT, evolvendo da meri fornitori di manodopera – per giunta poco qualificata – in aziende di fornitura di servizi evoluti.

La norma, come ad oggi prevista, **va quindi in controtendenza rispetto alle best practices di efficientamento del servizio offerto al pubblico, tramite chatbot e sistemi di Intelligenza Artificiale, e costituisce un aggravio per le imprese, non controbilanciato da un reale vantaggio per il consumatore.**

Inoltre, le imprese di comunicazioni elettroniche sono già assoggettate ad obblighi stringenti di rispetto dei parametri di qualità dall'Autorità di settore. Su questo fronte, è importante evidenziare che la gestione del Servizio Clienti, senza fonti di ricavo proprie a causa dell'**imposizione di un frainteso obbligo di gratuità**, non favorisce sviluppi nella gestione del servizio di assistenza alla clientela e non permette quella ottimizzazione di risultati che avvantaggerebbe il consumatore, il quale in ultima analisi ne risulta sfavorito.

Nell'attuale contesto di mercato, dove i ricavi, come suddetto, sono in calo costante, **l'attuale modello di servizio di assistenza alla clientela non appare quindi più sostenibile. Il principio di gratuità delle chiamate, se ritenuto ineliminabile, deve almeno poter essere limitato a determinate casistiche e non coprire indifferentemente l'intera gamma dell'assistenza offerta.** In ultimo, per quanto alla pdl in esame, riteniamo eccessivamente gravoso **l'obbligo di risolvere il reclamo entro almeno 20 giorni lavorativi dalla richiesta, come previsto dalla proposta di legge.** Tale previsione sarebbe irrealizzabile, poiché le tempistiche previste non sarebbero sufficienti a consentire analisi

tecniche approfondite che, per loro natura, possono richiedere tempi superiori di monitoraggio dell'avvenuta risoluzione di un'anomalia di rete.

Il quadro regolamentare vigente richiede infatti, più congruamente, un termine di 30 giorni dalla segnalazione per la gestione del reclamo e un termine di altri 10 giorni per la risposta all'utente. Si chiede, pertanto, di **mantenere il lasso temporale di 40 giorni dal reclamo quale termine previsto, complessivamente, per la sua risoluzione.**

Tale criticità è presente anche all'interno della proposta di legge AC 579, a firma dell'On. De Luca (PD).

3. Osservazioni alla Proposta di Legge AC 2040

Inoltre, viste le ulteriori pdl che sono state abbinate a quella in esame, pare opportuno ivi riportare ulteriori osservazioni, emerse proprio dalle diverse analisi, in primis della pdl a firma dell'On. Iaria (M5S) recante ***Disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento dei call center nonché modifica all'articolo 130 del codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, per la tutela dei consumatori contro le pratiche aggressive di pubblicità e vendita telefonica.***

L'art. 4 (***Norme in materia di delocalizzazione***), al comma 1, prevede che *“Le aziende private che esternalizzano i propri servizi a call center devono assegnare i contratti esclusivamente a imprese del settore che, negli ultimi dieci anni, non abbiano delocalizzato le loro attività in paesi al di fuori dell'Unione Europea, ad eccezione dei paesi appartenenti allo Spazio Economico Europeo.”*

Tale previsione vuole evidentemente penalizzarne chi ha fatto la scelta di delocalizzare i servizi di call center al di fuori dell'UE: ciò è una conseguenza dello scenario del settore sopra riportato. Tale scelta è stata obbligata, infatti, in alcuni casi, proprio a causa dei minori ricavi e della necessità di efficientare gli investimenti, pur tuttavia preservando e assicurando un servizio di alto livello ai consumatori. La previsione normativa sopra riportata appare voler punire chi ha invece cercato di mantenere dei servizi, nonostante l'inconfutabile situazione del mercato attuale. Si richiede pertanto la sua eliminazione.



Ancora, l'art. 4, al **comma 5**, dispone che *"...entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, le imprese di call center devono fornire agli utenti numeri telefonici distinti per i call center situati all'estero e per quelli situati sul territorio nazionale."*

L'implementazione di questa misura comporterebbe una completa riorganizzazione del modello di servizio per la clientela residenziale, con un aumento dei numeri di assistenza, e contraddicendo l'attuale impianto regolamentare che ha voluto che, in sede di chiamata dell'utente, questo venga avvisato del Paese in cui si trova l'operatore rispondente (obbligo attualmente in vigore). Inoltre, non è chiaro se viene richiesto che anche per le chiamate outbound debba essere visualizzato dal consumatore un numero differente. Ciò **comporterebbe ulteriori costi e revisione delle procedure e, alla luce della situazione in cui versa il settore, non appare la strada migliore per raggiungere gli obiettivi della proposta di legge**. Senza considerare, poi, la assoluta non utilità per l'utente di non visualizzare il chiamante con il numero identificativo che è proprio di ciascun Operatore.

Proseguendo con l'**art. 6 (Tutela dei lavoratori)**, comma 1, si dispone che: *"...il compenso per ogni ora lavorata non può essere inferiore alla retribuzione oraria prevista dal livello superiore di due categorie rispetto a quello minimo stabilito dai contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi applicabili ai dipendenti di imprese della tecnologia dell'informazione e della comunicazione..."*. Anche tale norma, considerando lo scenario delle TLC, appare una misura che sarebbe di difficile sostenibilità.

Ancora, il suddetto art.6, al comma 2, dispone che: *"Ai lavoratori delle imprese di call center impiegati nei servizi in uscita o in entrata, che siano titolari di contratto di collaborazione coordinata e continuativa, ovvero di altre forme di lavoro autonomo, spetta, a decorrere dal terzo rinnovo, ovvero a partire dalla seconda proroga se stipulati per un periodo inferiore a dieci mesi, un incremento del compenso medio, a far data dalla prima stipula, nella misura del 15 per cento"*.

Anche in tal caso, si ribadisce che **la misura potrebbe non essere sostenibile per il settore, dato l'incremento dei costi**.

4. Osservazioni alla Proposta di Legge AC 2045

In relazione alla pdl **“Modifiche alla legge 11 gennaio 2018, n. 5, concernenti l’attività di pubblicità e vendita telefonica svolta dai call center”**, a firma dell’On. Barabotti (Lega), chiediamo che venga eliminato il capoverso finale dell’**art.2, comma 1**, in cui si prevede che *“gli operatori telefonici che, con dolo o negligenza o imperizia, agevolano lo svolgimento di attività di pubblicità telefonica, in violazione delle misure previste dal codice di condotta di cui alla succitata delibera AGCOM n. 197/23/CONS, rispondono in solido con gli operatori che svolgono attività di call center, anche nel caso di affidamento a terzi di attività di call center per l’effettuazione delle chiamate telefoniche.”*

La presente proposta intende recepire i principi esposti, prevedendo inoltre che *la pratica del CLI spoofing sia considerata alla stregua delle pratiche commerciali scorrette previste e sanzionate ai sensi del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.*

Premesso che quanto sopra non è chiaro, nel ribadire quanto già suddetto per la pdl AC 1316 in relazione allo spoofing, è necessario ricordare che sussiste un problema tecnico evidente, tanto che AGCOM da tempo è impegnata per arginare il fenomeno attraverso un tavolo al quale gli operatori hanno contribuito e stanno cercando di contribuire. Inoltre, sovertire l’onere della prova, che di fatto le suddette norme richiamate vogliono effettuare (ovvero l’operatore - per non essere ritenuto responsabile in solido con chi svolge attività di call center - dovrebbe provare di non aver agevolato la violazione del Codice di Condotta citato), è tecnicamente impossibile per l’operatore di TLC e darebbe luogo all’effetto paradossale di considerare oggettivamente responsabile l’Operatore, per il solo fatto di non aver potuto, allo stato dell’attuale evoluzione tecnologica, impedire il fenomeno lesivo attuato da terzi. È necessario, infatti, considerare che in Italia vige da molto tempo l’obbligo per gli Operatori di impedire ai propri clienti di manipolare il numero della linea assegnata (delibera AGCOM 8/15/CIR allegato A articolo 6). Altresì quando agiscono da operatore di transito NON possono alterare il CLI della chiamata. **Il fenomeno dello spoofing (alterazione del numero chiamante) è un fenomeno che gli operatori telefonici italiani subiscono.** La stragrande maggioranza delle chiamate con CLI alterato entrano infatti in Italia dalle interconnessioni internazionali e gli operatori Italiani non hanno modo di poter verificare se quella è una chiamata autentica o con CLI alterato. L’argomento è in discussione in tutto il mondo ed anche in Europa non è stata identificata una soluzione univoca. Ciò che è

fondamentale rimarcare però è che gli Operatori Italiani non hanno la possibilità di consentire lo spoofing delle chiamate, per le regole poste a tutela delle comunicazioni elettroniche, e se lo facessero verrebbero individuati con facilità. Pertanto, non si possono adottare misure nei confronti degli Operatori, i quali in realtà sono a loro volta vittime di questi fenomeni. Come anche evidenziato precedentemente è importante invece che AGCOM completi le attività avviate nel comitato per la sicurezza delle comunicazioni elettroniche a seguito dei poteri ricevuti ad Aprile 2024 con il Decreto legislativo n. 48 del 24 marzo 2024, recante “Disposizioni correttive al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, di attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018, che modifica il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il codice delle comunicazioni elettroniche”, cd. D.lgs. correttivo del Codice TLC. Tale decreto ha fornito ad AGCOM i poteri di blocco¹. Tuttavia, le soluzioni di dettaglio dovranno essere necessariamente definite da AGCOM con gli operatori in un apposito tavolo tecnico.

5. Osservazioni alla Proposta di Legge AC 2062

La pdl recante **“Disposizioni in materia di svolgimento delle attività di call center e per la stabilità occupazionale del personale impiegato”**, a firma dell’On. Ghirra (AVS), prevede, all’ **art. 7 (Delocalizzazioni)** che: *“qualora un’impresa di call center che occupi almeno dieci risorse, tra lavoratori con contratto di lavoro subordinato e lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, decida di delocalizzare, anche mediante affidamento a terzi, la sua attività fuori dal territorio nazionale, deve darne comunicazione, almeno **novanta** giorni prima del trasferimento: al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all’Ispettorato*

¹ “2. L’Autorità può imporre ai fornitori di reti pubbliche di comunicazione elettronica o di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico di bloccare l’accesso a numeri o servizi, caso per caso, ove ciò sia giustificato da motivi legati a frodi o abusi e imporre che in simili casi i fornitori di servizi di comunicazione elettronica trattengano i relativi ricavi da interconnessione o da altri servizi. L’Autorità può stabilire norme di applicazione generalizzata per bloccare l’accesso da numeri o da servizi al fine di contrastare frodi o abusi, anche prevedendo misure regolamentari dissuasive. In particolare, l’Autorità può imporre ai soggetti autorizzati a fornire reti o servizi di comunicazione elettronica norme per bloccare comunicazioni provenienti dall’estero che illegittimamente usano numerazione nazionale per identificarne l’origine, ovvero che non rispettano le specifiche Raccomandazioni dell’ITU-T. L’Autorità può ordinare il blocco dei sistemi dei nomi di dominio accessibili da utenza sita sul territorio nazionale in caso di pratiche commerciali aggressive, frodi o abusi sulla base di specifica propria regolamentazione.”



nazionale del lavoro, al Ministero delle imprese e del made in Italy, indicando le numerazioni telefoniche messe a disposizione del pubblico, nonché al Garante per la protezione dei dati personali.”

In merito alla comunicazione della delocalizzazione fuori ambito UE, non si comprende la modifica dei termini di preavviso dagli attuali 30 gg a 90 gg.

Questa variazione rappresenta un grosso impatto per gli operatori, che si trovano a dover anticipare di molto l'attività di comunicazione agli enti preposti, allungando considerevolmente il tempo di attesa a partire dal momento della comunicazione suddetta, prima di poter avviare l'operatività del call center estero.

6. Conclusioni

Si auspica che le presenti osservazioni siano prese in considerazione in quanto le criticità emerse non solo **producono i loro effetti negativi sui conti delle imprese TLC** - in particolare sul fronte occupazionale, con gravi conseguenze su tutto l'indotto, inclusi i contact center - ma **danneggiano gravemente gli interessi generali del Paese**. Perché un modello che brucia miliardi di ricavi, oltre a non fare gli interessi del settore, è **in controtendenza rispetto a quanto accade nel resto d'Europa e del mondo, dove i margini di redditività continuano ad aumentare progressivamente. E con essi, crescono investimenti e sviluppo.**