



## Relaunching Collective Bargaining Coverage in Outsourced Services

<http://pagines.uab.cat/recoverproject/en>

# OUTSOURCING DI SERVIZI E COPERTURA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA IN ITALIA

RECOVER POLICY PAPER

Marcello Pedaci

Adolfo Braga

Carmela Guarascio



Centre d'Estudis Sociològics  
sobre la Vida Quotidiana  
i el Treball



This publication constitutes a deliverable of the RECOVER project – Relaunching Collective Bargaining Coverage in Outsourced Services.

This project has received funding from the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion under Agreement No VS/2016/0351.

**Disclaimer notice**

The content of this policy paper does not reflect the official opinion of the European Commission. Responsibility for the information and views expressed in the policy paper lies entirely with the authors.

November 2018

© 2018, RECOVER project

© Marcello Pedaci

© Adolfo Braga

© Carmela Guarascio

The Sociological Research Centre on Everyday Life and Work - QUIT (Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball) is coordinating the research project RECOVER: Relaunching Collective Bargaining Coverage in Outsourced Services.

QUIT – Sociological Research Centre on Everyday Life and Work  
Universitat Autònoma de Barcelona  
Campus UAB, Edifici B- C/ de la Fortuna s/n 08193 BELLATERRA, Spain

quit@uab.cat | <http://quit.uab.cat/>

**Coordinator:** oscar.molina@uab.cat

**Recommended citation:**

Pedaci, Marcello; Braga, Adolfo; Guarascio, Carmela (2018): "Outsourcing of services and collective bargaining coverage in Italy ". *RECOVER Policy Paper*.

This publication is also available at: <https://ddd.uab.cat/record/199543>

# POLICY PAPER: Italia

## INTRODUZIONE

La copertura della contrattazione collettiva è un aspetto chiave dei sistemi di relazioni industriali; influisce in modo significativo sul grado di protezione dei lavoratori e sulle disparità di reddito (e più in generale sulle disparità delle condizioni di lavoro); i suoi sviluppi influenzano le tendenze verso la dualizzazione del mercato del lavoro e le disuguaglianze socio-economiche. Questa rilevante istituzione dei sistemi di relazioni industriali è sempre più sotto pressione; per vari fenomeni, tra cui la ristrutturazione delle catene (globali) del valore, le pratiche di outsourcing, la frammentazione del lavoro e la diffusione di forme non-standard di occupazione.

Il progetto RECOVER intende analizzare la copertura della contrattazione collettiva nei servizi in outsourcing, con lo scopo di identificare problemi *gaps*, conflitti – in differenti gruppi di lavoratori. Va specificato che, nell'ambito del progetto, si adotta una definizione ampia di outsourcing, considerando le sue diverse realtà/manifestazioni, che includono anche il ricorso a lavoratori in somministrazione, lavoratori autonomi, falsi lavoratori autonomi, imprese di facility management. Il progetto si propone, inoltre, di analizzare la capacità delle istituzioni esistenti di affrontare i problemi di copertura della contrattazione collettiva. E soprattutto si propone di indagare le posizioni, strategie e iniziative di associazioni datoriali e sindacati.

In Italia, le attività di ricerca si sono concentrate su due tipi di servizi esternalizzati, uno a bassa qualificazione e uno ad alta qualificazione: 1) *servizi di pulizia* e 2) *servizi ICT*. Inoltre, è stato condotto uno studio di caso su un'impresa di facility management. Tali attività sono state realizzate usando più metodi e tecniche di indagine, tra cui interviste a rappresentanti di sindacati e associazioni datoriali. Per quanto riguarda l'impresa di facility management, le interviste hanno coinvolto il responsabile delle risorse umane, due rappresentanti dei lavoratori (di cui uno è membro dell'European Work Council della multinazionale), un sindacalista esterno.

## LE RELAZIONI INDUSTRIALI DI FRONTE

### ALL'OUTSOURCING

#### 1. COPERTURA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

In Italia, la contrattazione collettiva si svolge a due livelli: livello nazionale settoriale e livello aziendale. Il primo «è il cuore del sistema». Stabilisce diritti e standard minimi;

ad esempio, definisce i livelli salariali e i loro aumenti periodici. Le parti sociali hanno quindi la possibilità di integrare, adattare e migliorare termini e condizioni di lavoro nella contrattazione di secondo livello (di solito a livello aziendale). Gli accordi settoriali disciplinano le modalità e i temi della contrattazione decentrata. Occorre notare che, in Italia, non esiste una procedura formale di estensione amministrativa per garantire la copertura universale della contrattazione collettiva.

In Italia, la copertura contrattuale è stimata intorno all'80%. Tuttavia, la contrattazione collettiva è sempre più sotto pressione e ha subito numerosi cambiamenti, tra cui un certo decentramento. Inoltre, presenta ancora un'elevata complessità e frammentazione, con una (crescente) diffusione di accordi firmati da associazioni datoriali e sindacati poco rappresentativi, che di solito stabiliscono condizioni di lavoro peggiori. Infine, va notato che i lavoratori autonomi sono in gran parte non coperti dalla contrattazione collettiva. Alcuni tentativi (di accordi per i lavoratori autonomi) sono stati fatti, ma hanno coinvolto i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

## 2. ESTENSIONE, REGOLAZIONE E FORME DELL'OUTSOURCING

Come nella maggior parte dei paesi dell'UE, in Italia l'outsourcing di servizi è ormai una soluzione/pratica abbastanza diffusa, sia tra le grandi imprese che tra le piccole; ed è adottata sempre più di frequente dalle pubbliche amministrazioni. La forma più diffusa di outsourcing è l'esternalizzazione verso altre imprese. Secondo i dati dell'ISTAT, circa il 60% delle imprese italiane (63% di quelle manifatturiere, 55% di quelle dei servizi) acquistano dall'esterno servizi legali, contabili e finanziari; oltre il 40% (con differenze minime tra macro-settori) esternalizza i servizi ICT; il 54% delle imprese manifatturiere e il 30% di quelle dei servizi ricorrono all'outsourcing di servizi di trasporto, distribuzione e magazzinaggio.

Insieme alla tradizionale forma di outsourcing, vi è un crescente uso di lavoratori autonomi e di lavoratori somministrati da un'agenzia, che possono considerarsi altre realtà/manifestazioni di outsourcing. Tuttavia, se il lavoro in somministrazione costituisce ancora una «nicchia occupazionale», i lavoratori autonomi hanno un'incidenza elevata, ben al di sopra della media europea; essi rappresentano il 22% dell'occupazione totale e la grande maggioranza è costituita da lavoratori autonomi senza dipendenti (16% dell'occupazione totale). Si tratta di un universo eterogeneo, in cui troviamo situazioni di lavoro notevolmente diverse. Negli ultimi anni il ricorso ai lavoratori autonomi è per altro aumentato, anche a causa del diffondersi dell'uso delle piattaforme digitali per il lavoro.

La riduzione dei costi è ancora l'argomento più forte per l'outsourcing. Tuttavia, motivazioni frequenti (che a volte si intrecciano con la prima) sono: problemi di capacità

produttiva, il miglioramento dell'efficienza, l'accesso a conoscenze specifiche, il miglioramento della qualità. La diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la progressiva standardizzazione dei processi e dei compiti sono importanti fattori trainanti del fenomeno dell'outsourcing. Nel caso delle pubbliche amministrazioni occorre considerare i «tagli» alla spesa pubblica e alle risorse disponibili per comuni, scuole, ecc.; soprattutto dopo la crisi economica e le politiche di austerità approvate da vari governi.

Il quadro legislativo sull'outsourcing ad altre imprese è ancora caratterizzato da rilevanti differenze tra regolazione degli appalti pubblici e degli appalti privati. In merito ai primi, la legislazione, modificata di recente sotto la pressione delle direttive europee, offre maggiori protezioni ai lavoratori, per esempio in termini di stabilità occupazionale nei casi di cambio di appalto o applicazione della contrattazione collettiva. Tuttavia, tale regolazione non è ancora completata/attuata. Riguardo le altre forme di outsourcing e in particolare i lavoratori autonomi, status, diritti, condizioni sono stabiliti principalmente dalla legislazione, che non affronta però questioni come il trattamento economico e le possibilità di rappresentanza e *voice*.

Sebbene l'outsourcing sia una questione centrale per i maggiori sindacati italiani, non è un tema molto diffuso nella contrattazione collettiva. Vari contratti collettivi nazionali introducono/rafforzano i diritti di informazione e consultazione per i rappresentanti dei lavoratori. Tra questi, alcuni (come ad esempio quelli dei settori turismo, multi-servizi, igiene ambientale) intervengono sul cambio di appalto, rafforzando quanto già stabilito dalla legislazione. Invece, come detto, i lavoratori autonomi sono in gran parte non coperti dalla contrattazione collettiva.

### 3. IMPRESE DI FACILITY MANAGEMENT

Nell'arena dei servizi esternalizzati stanno acquistando un ruolo sempre più importante le imprese di facility management, che propongono una gestione integrata di servizi e processi *non-core* per le organizzazioni-clienti. Molti studi descrivono il caso italiano come un «mercato sviluppato» di facility management, dove l'offerta di servizi integrati si è sviluppata a partire dagli anni '90 e ha ormai raggiunto un *portfolio* importante di attività e prestazioni. Nell'ambito del progetto, tale fenomeno è rilevante poiché la non-specializzazione (settoriale) delle imprese di facility management pone una sfida non trascurabile alla contrattazione collettiva, in Italia come in altri paesi europei.

Nel contesto italiano, esistono contratti collettivi nazionali che coprono i servizi di facility management. Il più importante (e più diffuso) è il *CCNL Servizi di pulizia e multiservizi*, sottoscritto dai sindacati e delle associazioni datoriali più rappresentative del settore. Esso è un'evoluzione del contratto che riguardava/copriva le imprese di pulizie. Le parti sociali hanno deciso di ampliarne il campo di applicazione, includendo

varie attività, ben oltre quelle di pulizia: includendo in altri termini una parte rilevante di quelle solitamente comprese nella definizione di facility management. Tuttavia, ora questo accordo è ancora sotto pressione: un ulteriore ampliamento della sua portata è ancora una volta oggetto di dibattito tra le parti.

## STUDI DI CASO SU ATTIVITA' IN OUTSOURCING E IMPRESA DI FACILITY MANAGEMENT

### 1. ATTIVITA' IN OUTSOURCING

#### Servizi di pulizia

Le attività di pulizia sono state massicciamente esternalizzate, con maggiore intensità a partire dall'inizio degli anni '90. Un numero elevato di organizzazioni, private e pubbliche, grandi e piccolo-medie, di diversi settori, ha scorporato e affidato all'esterno il pulimento dei propri stabilimenti, edifici, magazzini, macchinari, ecc. I servizi di pulizia rappresentano un tipico esempio di *servizio esternalizzato verso altre imprese*. Secondo i dati ISTAT, i lavoratori che svolgono attività di pulizia sono circa 475.000, più del 90% sono impiegati da *provider* specializzati nel settore o, in altri termini, lavorano per imprese che competono per contratti per la fornitura di tale servizio.

I risultati dello studio di caso confermano che la decisione di esternalizzare questa attività ha motivazioni diverse, ma spesso correlate, quali: concentrarsi sulle funzioni considerate *core*, accedere a specializzazioni esterne, liberarsi della responsabilità di organizzare tale funzione. Tuttavia, la motivazione principale è la riduzione dei costi. In tale contesto, un aspetto da evidenziare è la crescente importanza delle «(invisibili) terze parti», ossia delle organizzazioni clienti/committenti, che acquistano i servizi di pulizia. Le loro strategie e pressioni, per ridurre (il più possibile) il prezzo della fornitura del servizio, influenzano in modo significativo le modalità di organizzazione e le condizioni di lavoro nelle imprese del settore pulimento. Le condizioni di lavoro nel settore subiscono da tempo un progressivo deterioramento; all'origine ci sono soprattutto i cambiamenti nei comportamenti dei clienti, sia pubblici che privati.

Nell'ambito dei servizi di pulizia, l'outsourcing (verso altre imprese) ha importanti effetti sulla copertura della contrattazione collettiva, in termini sia di lacune, gaps, conflitti di copertura, sia di qualità della protezione offerta ai lavoratori. In primo luogo, va osservato che le condizioni dei dipendenti di imprese di pulizie (stabilite dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati e dalle associazioni datoriali più rappresentative del settore) sono meno generose di quelle degli addetti alle pulizie impiegati da altri tipi di organizzazioni, in particolare da amministrazioni pubbliche, scuole, banche, società finanziarie. E si potrebbero fare altri esempi. Ciò vale non solo per il trattamento

economico, ma anche per alcuni aspetti normativi.

Lo svantaggio degli addetti alle pulizie “esternalizzati” aumenta in modo significativo quando le imprese per cui lavorano applicano uno dei cosiddetti «contratti pirata». Sottoscritti da sindacati e associazioni datoriali poco rappresentativi, a volte elaborati *ad hoc* per un determinato appalto, tali contratti stabiliscono condizioni peggiori (a volte molto peggiori) rispetto ai contratti più diffusi, sia in merito al trattamento economico che al trattamento normativo (ferie, permessi, ecc.), promuovendo di fatto forme di *dumping* economico-sociale. La copertura dei «contratti pirata» è ancora limitata, ma sta crescendo e interessa soprattutto le piccole imprese, le piccole cooperative, le imprese artigiane.

Ai fenomeni sopra menzionati si aggiunge poi la maggior presenza tra le imprese di pulizie – rispetto ai settori di alcuni clienti (pubblica amministrazione, banche, ecc.) – di casi di non-applicazione di alcun contratto collettivo. E si aggiunge la minor diffusione di contrattazione integrativa di livello aziendale, che di solito comporta (più o meno rilevanti) miglioramenti del trattamento economico e normativo. Un fatto che incrementa le disparità tra i lavoratori che svolgono la stessa attività.

Estendere la copertura della contrattazione collettiva, in particolare della «buona» contrattazione, è uno dei principali obiettivi dei maggiori sindacati del settore dei servizi di pulizia, ma anche delle associazioni datoriali più rappresentative, interessate ad eliminare forme di concorrenza sleale, basate sulla violazione delle regole o sul *dumping*. A tal fine le parti sociali hanno intrapreso vari tipi di azioni, sia unilaterali che cooperative. Innanzitutto, sono state realizzate molteplici campagne per denunciare abusi, comportamenti scorretti, ecc. Si è cercato poi di rafforzare la cooperazione con le istituzioni pubbliche, in particolare con quelle deputate alle ispezioni dei luoghi di lavoro. Tuttavia, le “dotazioni” delle istituzioni pubbliche appaiono ancora non adeguate.

Forti sono state poi le pressioni – a livello nazionale – per una regolazione chiara dell’appalto e volte a proteggere di più i lavoratori. Inoltre, sempre più frequenti sono state le azioni indirizzate alle «terze parti», ossia clienti, committenti. Tali iniziative hanno domandato – e spesso ottenuto – da un lato, l’introduzione di clausole sociali nei bandi di gara, e, dall’altro, l’eliminazione del massimo ribasso come criterio principale (anche nascosto) per l’attribuzione dei contratti. Tale tipo di iniziative, se pur in crescita, appaiono però ancora poco diffuse e con una distribuzione molto irregolare. Non meno importanti sono infine le iniziative sindacali che hanno cercato di ridurre la «invisibilità» dei lavoratori delle pulizie, rafforzando le loro possibilità di *voice* e le loro istituzioni di rappresentanza.

## *Servizi ICT*

Lo studio si è focalizzato solo su alcune attività facenti parte dell'aggregato dei servizi ICT: sviluppo software, programmazione, elaborazione dati, hosting e portali web. In tali ambiti, ci si è concentrati su due forme di outsourcing: l'esternalizzazione di alcune operazioni da parte di un'impresa ICT a un'altra impresa (di solito di dimensioni minori) dello stesso settore e soprattutto sull'affidamento di alcune operazioni a lavoratori autonomi. Quest'ultima forma di outsourcing risulta in notevole crescita, trainata anche dal sempre più frequente ricorso, da parte delle imprese di software, ecc., al lavoro tramite piattaforme digitali, ossia al cosiddetto *outsourcing online*. Secondo i dati ISTAT, il 37% dei tecnici web sono lavoratori autonomi; tale percentuale è del 22% tra analisti e software designer.

Il lavoro autonomo è però un «universo eterogeneo», che comprende una varietà di gruppi professionali, status, condizioni economiche. Al suo interno si collocano «veri» autonomi, molti autonomi senza dipendenti, «falsi» autonomi, lavoratori con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Figure differenti che si inseriscono con posizioni e compiti differenti all'interno di filiere o «catene del valore» sempre più complesse e frammentate. Se alcuni svolgono operazioni rilevanti, potremmo dire *core*, che richiedono elevate competenze, altri, invece, eseguono compiti semplici, spesso standardizzati e ripetitivi. Le motivazioni alla base dell'outsourcing (verso lavoratori autonomi) variano anche in base a tali aspetti. La riduzione dei costi è un argomento sempre centrale, ma lo è soprattutto quando si affidano all'esterno le operazioni più semplici e standardizzate/standardizzabili.

La crescita dell'outsourcing verso lavoratori autonomi ha conseguenze di grande rilievo per la copertura della contrattazione collettiva e, più in generale, per la protezione dei lavoratori. I lavoratori autonomi impegnati nei servizi ICT non sono coperti da contrattazione collettiva. Dallo studio non emergono neanche significativi casi di contrattazione a livello aziendale che hanno incluso tale gruppo. Ciò sta producendo – come in altri settori/attività – un moltiplicarsi di situazioni di scarsa protezione, bassa qualità dell'occupazione, con retribuzioni non eque, non appropriate a compiti/responsabilità, scarse possibilità di crescita professionale, di *voice* e rappresentanza. Tali situazioni tendono a coinvolgere soprattutto i segmenti più deboli della produzione software, web, ecc.

La protezione dei lavoratori autonomi è diventata – negli ultimi anni – una questione centrale per le parti sociali, in particolare per i sindacati. Temi centrali del dibattito sono, oltre che una adeguata definizione e regolazione legislativa del lavoro autonomo (in parte cominciata con la legge 81/2017), la possibilità di una inclusione delle diverse figure di lavoratori autonomi all'interno della contrattazione collettiva. Le posizioni su quest'ultimo tema non sono però univoche, anche all'interno dei sindacati e tra i lavoratori, sia in termini di opportunità che di modalità operative. A tal proposito va



anche menzionato il dibattito circa la possibilità di un contratto collettivo specifico per il settore ICT.

Al momento però tali iniziative hanno prodotto pochi risultati. A queste si aggiungono altre azioni dei sindacati, segno di un approccio differente, non più «escludente», verso i lavoratori autonomi. I principali sindacati hanno costituito strutture *ad hoc*. Queste strutture, oltre ad offrire una serie di servizi ai lavoratori autonomi, cercano di promuovere la creazione di spazi di discussione e condivisione di esperienze, utilizzando vari strumenti, ma in modo prevalente piattaforme online, social network, nuovi media. Vanno poi menzionate le campagne, le iniziative di pressione/dialogo con le istituzioni pubbliche, le iniziative finalizzate a conoscere in modo più approfondito le situazioni di lavoro, le aspettative, ecc. dei lavoratori autonomi.

## 2. IMPRESA DI FACILITY MANAGEMENT

L'attività di ricerca è stata completata da uno studio su un'importante impresa multinazionale di facility management presente nel mercato italiano (che qui chiamiamo FMX-Italy). La sua traiettoria come provider di facility management è stata influenzata dai cambiamenti del mercato: dalla crescente domanda di servizi integrati, soprattutto da parte delle grandi imprese e pubbliche amministrazioni. Attualmente tale impresa offre molteplici servizi (pulizia, manutenzioni edili, di aree verdi, impianti tecnologici, traslochi, servizi di sicurezza, catering, portineria, reception, distribuzione interna della posta, ecc.). I servizi di pulizia costituiscono ancora l'attività più rilevante, anche in termini di fatturato.

La struttura occupazionale di FMX-Italia si caratterizza per la presenza di una varietà di profili professionali; la maggior parte sono però pulitori (65%). L'impresa aderisce alla principale associazione datoriale del settore, Anip-Confindustria. E applica il *CCNL Servizi di pulizia e multiservizi*. Tale contratto – al momento – copre tutte le occupazioni e i profili professionali utilizzati dall'impresa. Tuttavia, dai risultati dello studio di caso emerge la possibilità di alcuni problemi a causa del continuo ampliamento dei servizi forniti – e quindi dei profili professionali usati/richiesti. L'impresa ha inoltre sottoscritto un contratto di secondo livello, che però è applicato solamente a una parte (minoritaria) dei lavoratori, quelli degli uffici legali e amministrativi (impiegati amministrativi, tecnici, coordinatori di servizi esternalizzati). La principale ragione è evitare ulteriori aumenti dei costi.

## POLICY RECOMMENDATIONS

Le istituzioni per la protezione del lavoro stanno evolvendo, ma la loro capacità di affrontare i problemi di copertura della contrattazione collettiva (e le relative conseguenze negative) appare ancora limitata. Nel caso delle attività di pulizia, la regolazione degli appalti pubblici è stata migliorata, sotto la pressione delle direttive europee, ma anche delle iniziative delle parti sociali. Tuttavia, non è ancora stata completamente implementata. Inoltre, trascura l'outsourcing da parte di organizzazioni private. Nel caso dei lavoratori autonomi (che svolgono servizi ICT), una recente iniziativa legislativa (legge 81/2017, il cosiddetto «Statuto del lavoro autonomo») ha introdotto una serie di disposizioni a favore dei lavoratori autonomi. Tuttavia, non ha affrontato completamente i problemi relativi al trattamento economico, alla possibilità di *voice*, ecc. Oltre ai limiti citati, vale la pena notare che le istituzioni (esistenti) per la protezione del lavoro devono affrontare anche la (sempre più pressante) sfida della diffusione delle piattaforme digitali e di nuove forme di occupazione.

L'analisi delle strategie delle parti sociali per affrontare i problemi della copertura della contrattazione collettiva e, più in generale, della protezione del lavoro, mostra alcune somiglianze, ma soprattutto differenze tra le attività esaminate. Tali differenze sono collegate alle caratteristiche dell'organizzazione della produzione e del lavoro, alle principali forme di outsourcing, alle caratteristiche della forza lavoro, nonché alle risorse e logiche di azione degli attori delle relazioni industriali, in particolare dei sindacati.

In generale, in entrambe le attività esaminate, le iniziative delle parti sociali svolgono un ruolo importante, ma non sono sufficienti a risolvere i problemi di protezione derivanti dalle diverse forme di outsourcing. Da un lato, lo studio suggerisce la necessità di investimenti più rilevanti e maggiori innovazioni – in particolare da parte dei sindacati – di strategie, approcci e pratiche per la rappresentanza e la protezione del lavoro, orientandosi anche a forme di rappresentanza «oltre» il singolo settore o la singola azienda. A tal proposito, appaiono importanti (e di successo) gli esperimenti sindacali intervenuti su diversi «punti» delle relazioni tra imprese, per esempio nella «relazione triangolare» cliente-provider-dipendenti. Oltre a tali implicazioni per l'azione delle parti sociali, dall'altro lato, i risultati ottenuti confermano la tesi circa l'importanza di istituzioni, a livello nazionale ed europeo, che sostengano e supportino le iniziative di sindacati e associazioni datoriali, in grado di promuovere per esempio: una maggiore distribuzione della responsabilità lungo le catene del valore, regolazioni più includenti, soprattutto su trattamento economico, tempi di lavoro, accesso alle prestazioni sociali, maggior coinvolgimento dei lavoratori (e/o dei loro rappresentanti) nelle decisioni e nell'attuazione dell'outsourcing.