

La nuova contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: ambito e limiti

di Gaetano Natullo

Sommario

1. *Contrattazione collettiva e “spazio negoziale”:* dalla legge quadro alla legge “Brunetta”. – **2.** *La nuova contrattazione collettiva nazionale: l’ambito applicativo (i comparti).* – **3.** *Continua. Lo “spazio” (materie) della contrattazione nazionale e delle relazioni sindacali.* – **4.** *La contrattazione collettiva integrativa: il sistema previgente ed i suoi limiti applicativi.* – **5.** *Continua. Nuovo ruolo e nuovi vincoli nella disciplina riformata.* – **6.** *Dirigenza e sindacato nella nuova contrattazione collettiva “dimidiata”.*

1. Contrattazione collettiva e “spazio negoziale”: dalla legge quadro alla legge “Brunetta”

A poco più di 15 anni dalla epocale riforma del 1993, e dalla c.d. “privatizzazione” del pubblico impiego⁽¹⁾, al quale faticosamente (con vari passaggi normativi tra il 1993 ed il 2001) si è riusciti a sostituire i pesanti abiti pubblicistici, facendo indossare le più leggere vesti del contratto (individuale e collettivo), le stesse del lavoro subordinato nell’impresa privata, il legislatore interviene dunque nuovamente, ed in maniera assai consistente, sull’assetto delle fonti di disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

In particolare, per quanto qui interessa, e riprendendo sul punto le riflessioni contenute nel contributo di Lorenzo Zoppoli in questo volume, può subito anticiparsi che il legislatore della

(1) Su cui, nella ricca bibliografia, per tutti v. A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell’organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (D.lgs 3 febbraio 1993, n. 29)*. Commentario, in NLCC, 2009, p. 1047 ss; CARINCI F., D’ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dal d.lgs. n. 29/1993 ai d.lgs. nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998*. Commentario, Giuffrè, 2000. CARINCI F., ZOPPOLI L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, 2004.

riforma ha voluto imprimere, al contempo, una decisa frenata ed una altrettanto decisa sterzata al sistema dei rapporti tra fonti unilaterali e fonti negoziali nel settore pubblico, apportando una radicale correzione di rotta.

L'intenzione del legislatore è stata chiaramente indicata nella legge delega n. 15/09 ⁽²⁾: vero è infatti, che al primo comma dell'art. 2 della l. n. 15, si dichiarava l'obiettivo della "convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali", ma in realtà quest'ultimo può di fatto considerarsi una intenzione apparente, a fronte del reale obiettivo di "modificare la disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva" (art. 3 co. 1 l. n. 15/09) ⁽³⁾.

È evidente infatti, che tra il primo ed il secondo dei due criteri sopra richiamati vi è uno stridente contrasto, nel momento in cui si dichiara di voler conseguire l'obiettivo di una convergenza (ulteriore, si presume, rispetto a quella già conseguente alle riforme della "prima" e "seconda" privatizzazione) tra il sistema di relazioni sindacali (e contrattazione collettiva) nel settore pubblico e quello del settore privato, ma lo si vuol fare attraverso la costruzione di una munitissima recinzione normativa volta a circoscrivere radicalmente lo "spazio negoziale" ⁽⁴⁾, e

(2) Su cui v. F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla Legge 133/2008 alla Legge n. 15/2009*, in *LPA*, 2008, I, p. 949 ss.; L. ZOPPOLI, *La contrattazione collettiva dopo la delega*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2009, n. 87; E. GRAGNOLI, *Contrattazione collettiva, relazioni sindacali e riforma dell'Aran*, in *LPA*, 2008, p. 993 ss.; A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, Relazione al XVI Congresso nazionale di diritto del lavoro AIDLASS su *La figura del datore di lavoro - Articolazione e trasformazioni*, Catania, 21-23 maggio 2009, dattiloscritto, p. 54 ss.

(3) Sul punto cfr. anche F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla Legge 133/2008 alla Legge n. 15/2009*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2009, n. 88, p. 15.

(4) M. RUSCIANO - L. ZOPPOLI (a cura di), *Lo spazio negoziale nella riforma del lavo-*

più in generale quello delle relazioni sindacali, in modo da non ostacolare il pieno dispiegarsi, in particolare, dell'azione della dirigenza (atti e determinazioni organizzative).

È infatti noto, per chi si occupa di “relazioni industriali”, che nel settore privato, ove sono nate, lo “spazio negoziale” non è predefinito se non dalle stesse parti sociali o contrattuali (negli accordi interconfederali e/o nei contratti nazionali) e, salvo queste eventuali barriere comunque convenzionalmente definite, lo steccato di fronte al quale, in special modo a livello decentrato, si arresta la contrattazione, è di volta in volta innalzato dal datore di lavoro.

Inoltre, e sempre con riferimento al settore privato, le altre forme di partecipazione “debole”, che si inseriscono tra l'esercizio autonomo unilaterale del potere datoriale di organizzazione e gestione del lavoro (e dell'impresa) e la contrattazione (informazione, consultazione, esame congiunto), anche a seguito delle numerose direttive comunitarie intervenute dalla seconda metà degli anni '70 ad oggi, sono progressivamente divenute sempre più pervasive ed “istituzionali”, giungendo sostanzialmente a “proceduralizzare” l'adozione di tutte le decisioni organizzative-gestionali aziendali, anche “macro”, che in qualche modo si riflettono o si possono riflettere sui lavoratori.

Se è così, la correzione di rotta apportata dalla legge delega e dal decreto legislativo n. 150/09 sul sistema delle relazioni sindacali, che interessa tutti i gangli vitali del sistema stesso (ambito oggettivo e soggettivo, contenuti, procedure della contrattazione collettiva nazionale, contrattazione collettiva integrativa, forme di partecipazione) non credo possa aumentare la “convergenza” col settore privato, almeno certamente non sul piano delle coordinate fondamentali su cui si muove un sistema di relazioni industriali.

In realtà, e lo si vedrà attraverso il successivo esame delle modifiche apportate alla contrattazione collettiva, certamente dopo le riforme del 2009 l'assetto delle regole sulla contrattazione collettiva e le relazioni nel settore pubblico, appare assai

ro pubblico, Bologna, il Mulino, 1995.

più divergente dal settore privato, rispetto a quello risultante dalle riforme degli anni '90 (d.lgs. n. 29/93 e s.m.i.; d.lgs. n. 165/01). Altro discorso è invece, che è poi il reale obiettivo della riforma in commento, una comparazione sul piano della effettività del sistema stesso e della sua incidenza sui risultati gestionali, in termini di efficienza ed efficacia delle amministrazioni pubbliche, che restano comunque tutti da verificare.

Quanto al particolare ambito delle Autonomie (Regioni ed Enti locali), alla invarianza dell'assetto generale delle fonti ⁽⁵⁾, in particolare per quanto riguarda la ripartizione tra competenze regolative dello Stato e delle Regioni, fanno da contraltare modifiche significative nell'assetto regolativo della contrattazione nazionale, d'altra parte preannunciate nella legge delega con riguardo alle procedure della contrattazione (che in realtà significa anche ambito oggettivo e soggetti della contrattazione) ⁽⁶⁾.

2. La nuova contrattazione collettiva nazionale: l'ambito applicativo (i comparti)

Venendo all'esame delle disposizioni del decreto delegato, e dunque alle modifiche da quest'ultimo apportate alle norme del d.lgs. n. 165/01 dedicate alla contrattazione collettiva ed alla partecipazione ⁽⁷⁾, in particolare quelle relative all'ambito oggettivo ed ai soggetti, e rinviando più in generale sul punto al contributo di M. Delfino, non si può però evitare di segnalare le nuove norme sulla definizione dei comparti di contrattazione nazionale, proprio perché significative con riferimento alla chiave di lettura esplicitata al paragrafo precedente (convergenze/divergenze col settore privato, in raffronto con il precedente

(5) Su cui si rinvia al contributo di A. Trojsi.

(6) V. art. 3, co. 2, lett. h, nn. 2, 3, 4 l. n. 15/09 (potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e degli enti locali; ridefinizione della struttura e delle competenze dei comitati di settore, rafforzandone il potere direttivo nei confronti dell'ARAN; riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ecc.); in merito v. in questo volume il contributo di M. Delfino.

(7) Artt. 53 ss. d.lgs. n. 150/09, che intervengono sulle disposizioni del titolo III d.lgs. n. 165/01 (artt. 40 ss.) oltre che sull'art. 9 dello stesso.

assetto impostato dalle norme di “privatizzazione/contrattualizzazione del lavoro pubblico).

Infatti, il nuovo art. 40 co. 2, d.lgs. n. 165/01, come modificato dall’art. 54, d.lgs. n. 150/09, interviene nuovamente sull’annosa questione della individuazione dei comparti di contrattazione, che la c.d. “seconda privatizzazione” (d.lgs. n. 396/97) ⁽⁸⁾, nel rispetto di un principio di coerenza con le logiche proprie del sistema “privatistico” delle relazioni sindacali, aveva lasciato alla competenza dell’“autonomia collettiva”, fermo restando il criterio definitivo dell’affinità/omogeneità dei settori ⁽⁹⁾.

Quella norma e quel criterio configurano ora, dopo le modifiche legislative, sempre più un simulacro del principio di auto-determinazione delle “categorie” contrattuali proprio del settore privato: resta ferma, infatti, la competenza della contrattazione collettiva (Accordi Quadro) ad individuare i comparti, e addirittura sparisce il criterio/vincolo dei settori omogenei/affini, ma quella competenza viene ben più pesantemente vincolata, con la previsione che comunque *sono definiti sino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza* ⁽¹⁰⁾.

È, questa, una delle tante soluzioni normative dalle quali risulta in tutta evidenza la maggiore “divergenza” dal sistema delle relazioni sindacali del settore privato che si registra dopo la riforma, il cui primario obiettivo è quello di fare in modo che “il gioco negoziale affidato alle parti collettive si svolga entro

(8) V. M. D’ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassanini”*, in *LPA*, 1998, p. 35 ss.; G. NATULLO G., *Sub art. 45*, in *CORPACI*, RUSCIANO., ZOPPOLI, *op. cit.*, p. 1303 ss.

(9) Art. 40 co. 2 d.lgs. n. 165/01: *Mediante appositi accordi tra l’ARAN e le confederazioni rappresentative ai sensi dell’articolo 43, comma 4, sono stabiliti i comparti della contrattazione collettiva nazionale riguardanti settori omogenei o affini...*

(10) La norma così prosegue: Una apposita sezione contrattuale di un’area dirigenziale riguarda la dirigenza del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, per gli effetti di cui all’articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. Nell’ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.

uno spazio dai confini certi”⁽¹¹⁾, peraltro più angusti rispetto a quelli risultanti dalla normativa sinora vigente.

3. Continua. Lo “spazio” (materie) della contrattazione nazionale e delle relazioni sindacali

In effetti, il principio, esplicitato dal legislatore con riferimento ad un particolare limitato contesto, ma in realtà sotteso a tutto il sistema dell'autonomia collettiva nel settore pubblico, è che essa è *consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge* (art. 40, co. 1, ult. parte), i quali ne limitano la “sovranità”⁽¹²⁾, in maniera ancora più incisiva di quanto già non risultava nel precedente assetto normativo.

Appare sempre più chiaro, alla luce del nuovo contesto normativo, che al di sopra di coloro cui compete l'esercizio dei *poteri del privato datore di lavoro* vi è un altro e superiore “datore (pubblico) del datore”, ossia il legislatore, che individua e/o ribadisce limiti invalicabili, non solo e non tanto per i soggetti sindacali, ma per lo stesso “datore di lavoro” (o, meglio, per chi ne esercita i poteri). Le ragioni di ciò, e le inevitabili connessioni a ruolo, poteri e responsabilità della dirigenza, sono evidenti⁽¹³⁾, come evidente è la presa d'atto del legislatore (e del Governo) del sostanziale fallimento del ruolo della dirigenza quale efficace “controparte” (ed “argine”) rispetto alla parte sindacale, e, più in generale, della necessità di “rivalutare” ruolo e spazio delle fonti (e decisioni) unilaterali rispetto alle fonti negoziate e “partecipate”.

Sul piano più specifico dell'assetto normativo, ragioni ed obiettivi del riformatore si traducono, con particolare riguardo allo spazio negoziale ed alla partecipazione sindacale, nella

(11) A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 49.

(12) Cfr. A. VISCOMI, *op. cit.*, p. 52.

(13) V. C. ZOLI, *Funzioni, poteri e responsabilità dei dirigenti*, Relazione al Convegno su “*Il nuovo regime del lavoro pubblico*”, Modena, 27 novembre 2009; U. CARABELLI, *I poteri dirigenziali nel limbo della non contrattabilità*, in *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, n. 6/2009.

profonda modifica delle “tre regole” fondamentali su cui si reggeva l’impianto normativo previgente e la relativa scommessa sulla contrattualizzazione e delegificazione (¹⁴). Infatti, il legislatore introduce ora:

a) il sostanziale ribaltamento nella gerarchia tra legislazione settoriale e contratti collettivi, con il ripristino della supremazia della prima sui secondi;

b) la netta delimitazione dell’ambito di competenza della contrattazione collettiva rispetto a quello delle fonti unilaterali (art. 40, co. 1) d.lgs. n. 165/01;

c) la netta delimitazione (negazione?) dello spazio negoziale sulla cd. “macro” e “micro” organizzazione (art. 5 co. 2 ed art. 9 d.lgs. n. 165/01).

Infine, sul piatto della bilancia che pende dal lato delle fonti (e gestione) unilaterali, aggiunge anche l’esplicitazione, per legge, del potere (dovere) di regolare e gestire (a livello nazionale, come a livello decentrato), anche nelle materie di competenza della contrattazione collettiva, laddove quest’ultima ritardi troppo nei rinnovi delle regole (art. 47-*bis*; art. 40 co. 3-*ter*).

Per quanto in particolare riguarda il punto sub b), viene significativamente modificato l’art. 40, co. 1, d.lgs. n. 165/01, norma nella quale era ed è contenuta appunto la delimitazione dell’area (materie) di competenza della contrattazione collettiva.

L’intervento incide profondamente sia sulla “competenza” generale di quest’ultima, sia su quelle particolari. Sul primo versante, infatti, là dove la contrattualizzazione “spinta” della fine degli anni ’90 aveva portato ad assegnare alla (solo potenziale) competenza della contrattazione collettiva *tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali*, l’attuale formulazione prevede che essa *determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali*.

(14) Cfr. L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica*, cit., p. 24 ss.

Nel confronto con il testo modificato, anche in questo caso, e al di là delle incertezze interpretative⁽¹⁵⁾, quel che appare con estrema chiarezza, soprattutto alla luce, per un verso, delle successive disposizioni del comma 1, per altro verso, dal combinato disposto di questa norma con il nuovo art. 5, co. 2, è l'intenzione del legislatore di circoscrivere l'area negoziabile, eliminando qualsiasi perplessità sulla eventuale negoziabilità di materie solo "indirettamente" pertinenti al rapporto: si pensi agli "atti interni di organizzazione che possono avere riflessi sui rapporti di lavoro"⁽¹⁶⁾.

La seconda (relativa) certezza che si può avere, è che comunque la modifica non comporta una "riserva" di contrattazione (di regolazione mediante contratto collettivo); al contrario, oggi ciò è ancora più certo di prima, in virtù dei meccanismi di "supplenza" e "riappropriazione" del potere unilaterale, poc' anzi ricordati, previsti, specie in materia economica, dalla legge.

Comunque, in ossequio ad una tecnica, quella cioè di ribadire più volte principi e regole che il legislatore ritiene di maggior rilevanza ai fini della riforma, nella parte successiva della norma si scioglie ogni perplessità, se mai ve ne fossero, circa l'esclusione dall'area negoziabile di un novero di materie⁽¹⁷⁾, tra cui spiccano (a conferma di quanto poc' anzi detto), quelle attinenti all'organizzazione degli uffici ed alla partecipazione sindacale, nonché le "famose" sette materie riservate alle fonti

(15) Cfr. L. ZOPPOLI, *Problemi giuridico-istituzionali della riforma del contratto collettivo. A proposito della "Riforma Brunetta"*, in CARRIERI M., NASTASI V. *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, il Mulino, 2009, p. 239 ss.; A. VISCOMI, *op. cit.*, p. 50.

(16) Così recitava la precedente formulazione dell'art. 9 d.lgs. n. 165/01, su cui v. A. VISCOMI, *La partecipazione sindacale e la partecipazione all'organizzazione del lavoro*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, *cit.*, p. 265.

(17) Le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

unilaterali di cui all'art. 1 co. 1 lett. c), della l. delega n. 421/92, “madre” della riforma del 1993⁽¹⁸⁾.

E ancora, con una disposizione anche questa assai significativa quanto a *ratio* ed obiettivi dell'intervento riformatore, si puntualizza che per alcune materie, certamente rientranti nell'area contrattabile, ma su cui comunque il legislatore è intervenuto⁽¹⁹⁾, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge. Se si tiene conto, per un verso, che di questa precisazione non v'era alcun bisogno sul piano tecnico-giuridico, per altro verso, che l'“imperatività” delle norme legislative sulle disposizioni contrattuali è sancita sia in sede di disciplina delle stesse specifiche materie (ad es. v. art. 55, co. 1, con riferimento alle norme su responsabilità, sanzioni e procedimento disciplinari) sia, più in generale, in sede di regolazione dell'assetto delle fonti dall'art. 2, co. 2, e co. 3-*bis*, si ha la netta sensazione che la contrattazione collettiva agli occhi del legislatore sia più il peggior nemico che una risorsa regolativa ai fini della disciplina (per non dire della gestione) delle risorse umane.

Il legislatore arriva sino al punto di invadere il “sacro recinto” del trattamento economico, da sempre materia privilegiata, per non dire esclusiva, di competenza del contratto collettivo, tanto che, prima della riforma, appariva come l'unica area tematica su cui poteva esservi il dubbio sulla sussistenza di una vera e propria riserva di contrattazione⁽²⁰⁾. L'art. 47-*bis*, norma dedicata alla *tutela retributiva per i dipendenti pubblici*, come già ricordato prevede un meccanismo per la corresponsione (anche se in via provvisoria di “anticipazione”) degli incrementi retributivi (che saranno poi) definiti dal contratto collettivo. Se si considera che questo meccanismo, come si vedrà meglio più avanti, è sostanzialmente perpetuato anche a livello decen-

(18) In relazione alle quali qualche perplessità interpretativa era conseguita dalle modifiche delle “seconda privatizzazione” del 1997 (d.lgs. n. 396/97): v. G. NATULLO, *Sub art. 45, cit.*, p. 1302 ss.

(19) Si tratta di: sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità e progressioni economiche.

(20) V. R. SANTUCCI, *La retribuzione*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, cit.*, p. 785 ss.; G. NATULLO, *op. cit.*, p. 1301.

trato (integrativo), e che non di rado il ricorso a prassi analoghe, nel settore privato come in quello pubblico, è stato oggetto di contenzioso giudiziario per ipotesi di “condotta antisindacale” (art. 28 Stat. Lav.), si comprende quanto avanti si sia spinto il legislatore a conquistare terreno alla contrattazione collettiva.

Venendo infine alla cd. parte obbligatoria del contratto collettivo, ossia alla competenza della contrattazione sulle *materie relative alle relazioni sindacali* (art. 40 co. 1 d.lgs. n. 165/01), s’è già avuto modo di evidenziare come anche questa tipica prerogativa dell’autonomia collettiva è stata notevolmente circoscritta: basti pensare, da un lato, alle disposizioni sulla determinazione dei comparti contrattuali e, dall’altro lato, a quelle sulla “partecipazione” – che consentono alla contrattazione la previsione della sola informazione nell’area di competenza delle *determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro* ⁽²¹⁾.

4. *La contrattazione collettiva integrativa: il sistema previgente ed i suoi limiti applicativi*

Alla luce di quanto detto, e delle forti remore che il legislatore della riforma dimostra nei confronti della contrattazione collettiva nazionale, si può facilmente immaginare che nei riguardi dello “spazio negoziale” a livello decentrato di amministrazione quest’ultimo sia stato ancora più preoccupato di disporre saldi paletti di delimitazione, in considerazione dei risultati non certo brillanti che la contrattazione integrativa è riuscita a dimostrare (anche) negli ultimi anni.

Più in particolare, le vicende della contrattazione decentrata nel corso degli anni mostrano un denominatore comune principale, che ne ha contraddistinto profili problematici e ragioni delle sue tormentate regolamentazioni: l’essere, cioè, allo stesso tempo valutabile alla luce di ottiche visuali opposte secondo le

(21) Sul punto v. G. NATULLO - P. SARACINI, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica, cit.*, p. 70 ss.

quali, per un verso, essa deve essere considerata come una importante risorsa organizzativa, in ragione del contributo che può fornire all'implementazione della organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro nelle singole realtà amministrative; per altro verso, resta sempre viva la preoccupazione che essa si riveli comunque un irrefrenabile centro di spese improduttive (sul piano dell'efficacia/efficienza dell'amministrazione) ⁽²²⁾.

Da qui nasce e si giustifica la schizofrenia regolativa che ha contraddistinto l'assetto della contrattazione decentrata-integrativa nel sistema legislativo delle fonti di disciplina del lavoro pubblico, ancor più accentuato rispetto alla contrattazione nazionale: da un lato, soprattutto nella "seconda privatizzazione" (d.lgs. n. 396/97) si riconosce e formalizza, nella norma principale sulla contrattazione collettiva (art. 45, d.lgs. n. 29/93, poi art. 40, d.lgs. n. 165/01) la funzione essenziale ed irrinunciabile del livello decentrato di contrattazione, specializzandolo sulla delicata materia della retribuzione accessoria incentivante; dall'altro lato, la si circonda di vincoli e paletti, nella speranza di riuscire in tal modo a contenerla entro gli argini di una sua fisiologica, e virtuosa, attuazione ⁽²³⁾.

Ad un bilancio delle esperienze applicative di questi anni non può certo affermarsi che il sistema delineato ed auspicato dal legislatore abbia funzionato al meglio. Come noto agli addetti ai lavori, le indagini realizzate hanno rivelato più ombre che luci ⁽²⁴⁾: nel complesso, pertanto, pur con le dovute eccezioni virtuose, deve concludersi che, tra i due corni del dilemma sullo sfondo, ha prevalso quello che inquadra la contrattazione decentrata nel settore pubblico soprattutto come un centro

(22) Cfr. G. NATULLO, *op. cit.* p. 1308; ZOPPOLI L., *Il lavoro pubblico negli anni '90*, Giappichelli, 1998, p.91 ss.; A. VISCOMI, *La contrattazione integrativa*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI. *op.cit.* p. 402 ss p. 402 ss.; A. Bellavista, *op. cit.*, p. 60 ss..

(23) Sul punto G. NATULLO, *op. cit.*, p. 1308 ss.; A. VISCOMI, *La contrattazione integrativa*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (diretto da), *cit.*, I, p. 1269 ss.

(24) Tra le diverse indagini v. L. BELLARDI, U. CARABELLI, A. VISCOMI (a cura di), *Contratti collettivi e flessibilità nel lavoro pubblico riformato*, Cacucci, 2007; M. CARRIERI, M. RICCIARDI (a cura di), *L'innovazione imperfetta. Casi di contrattazione integrativa negli enti locali*, il Mulino, 2006; C. RUSSO C., *La contrattazione collettiva integrativa nel lavoro pubblico: l'implementazione dei ccnl 1998/2001*, in LPA, 2005 p. 459 ss.

di spese non giustificate sul piano dell'efficacia ed efficienza della gestione del lavoro e delle amministrazioni.

Le motivazioni di tale esito negativo sono sicuramente diverse, ma la ragione ultima e più generale è stata rintracciata nel fallimento della scommessa di affidare alle prerogative manageriali della dirigenza delle singole amministrazioni, nella logica del superamento del modello cogestivo degli anni '80 e di una conseguente più netta distinzione di ruoli tra parte datoriale pubblica e organizzazioni sindacali, la virtuosa gestione delle relazioni sindacali e, per quanto qui interessa, dello strumento negoziale in sede decentrata, come risorsa organizzativa e gestionale ⁽²⁵⁾.

Era pertanto facile prevedere che Governo e Parlamento intervenissero ad effettuare lavori di rafforzamento degli argini ad evitare ulteriori e più gravi esondazioni in sede decentrata. Tali lavori hanno, in più riprese, condotto a modificare alcune disposizioni del d.lgs. n. 165/01 ⁽²⁶⁾, in particolare finalizzate a ridurre il flusso finanziario spendibile in sede decentrata, e soprattutto ad irrobustire i controlli esterni, sino alle recenti norme della l. n. 133/08, che assegna (ulteriori) compiti e poteri di sorveglianza alla Corte dei Conti, sostanzialmente mettendo la contrattazione integrativa sotto tutela.

5. *Continua. Nuovo ruolo e nuovi vincoli nella disciplina riformata*

Gli ultimi interventi normativi sopra ricordati lasciavano largamente presagire i contenuti dell'annunciata riforma delle fonti di disciplina del lavoro pubblico, con particolare riguardo alla contrattazione integrativa: in buona sostanza consolidare ancora di più gli argini, specie quelli finanziari, e rafforzare il sistema dei controlli, tale da garantire la verifica del rispetto delle soglie

(25) Cfr. da ultimo A. BELLAVISTA, *op. cit.*, p. 61 ss; L. ZOPPOLI, *La contrattazione collettiva dopo la delega*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 87.

(26) V. tra gli altri, art. 47bis, d.lgs. n. 165/01, aggiunto dal comma 2 dell'art. 17, l. 28 dicembre 2001, n. 448, e mod. dall'art. 14, l. 16 gennaio 2003, n. 3.

di spesa nonché la razionalità delle stesse, ed un pronto intervento “riequilibratore” nell’ipotesi di superamento di quegli argini.

Tali obiettivi, peraltro, nella l.d. n. 15/09 (art. 3) e nel decreto attuativo in commento, vengono contestualizzati alle finalità della riforma Brunetta di miglioramento delle *performance* dei dipendenti pubblici o, se si preferisce, *all’incremento dell’efficienza del lavoro pubblico ed al contrasto alla scarsa produttività e all’assenteismo* (art. 1, co. 2, d.lgs. n. 150/09). Per la contrattazione collettiva, obiettivo particolare, quale risulta dalla Relazione illustrativa al decreto di attuazione, *è di dare impulso a un processo di convergenza (col settore privato) non solo normativo, ma anche sostanziale, nel quale la valutazione delle performance individuali e collettive e la trasparenza degli atti, delle valutazioni e dei risultati sostituiscono la concorrenza di mercato, quale si riscontra nel settore privato, quali efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.*

Avendo presente tali obiettivi, pertanto, il legislatore delegante, oltre ai criteri direttivi (ed ai vincoli) più direttamente concernenti la contrattazione nazionale, ma che comunque si ripercuotono anche su quella decentrata ⁽²⁷⁾, ha disposto quali criteri specifici per la contrattazione integrativa:

prevedere, ai fini dell’accertamento dei costi della contrattazione integrativa, uno schema standardizzato di relazione tecnica recante i contenuti minimi necessari per la valutazione degli organi di controllo sulla compatibilità economico-finanziaria, nonché adeguate forme di pubblicizzazione ai fini della valutazione, da parte dell’utenza, dell’impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività (lett. f);

riordinare le procedure di contrattazione collettiva nazionale, ... nonché quelle della contrattazione integrativa (lett. h), in funzione di obiettivi specifici, tra i quali il rafforzamento del regime dei vigenti controlli sui contratti collettivi integrativi, in

(27) V. in particolare lett. da a) a e) del comma 2, art. 3, l. n. 15/09.

particolare prevedendo specifiche responsabilità della parte contraente pubblica e degli organismi deputati al controllo sulla compatibilità dei costi (lett. h, n. 6) .

Considerando tali direttive, come si vedrà puntualmente articolate e dettagliate nel decreto delegato, appare inconferente il criterio di delega (art. 3, co. 2, lett. l) e la sua corrispondente attuazione del decreto delegato (art. 54, d.lgs. n. 150/09), che riprende quasi testualmente la previgente disposizione dell'art. 40, co. 3, d.lgs. n. 165/01, disponendo, nel nuovo art. 40, co. 3 bis, d.lgs. n. 165/01) che *le pubbliche amministrazioni attivino autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'articolo 7, comma 5 e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.*

Rispetto alle indicazioni della delega, nel decreto delegato risulta più marcata la destinazione funzionale assegnata alla contrattazione integrativa. Questa, infatti, ai sensi del nuovo art. 40, co. 3-bis, d.lgs. n. 165/01, *assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3. A tal fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato.*

Per chi conosce l'evoluzione della disciplina della contrattazione collettiva (decentrata) nella riforma del lavoro pubblico, la norma sopra citata non può non ricordare la disposizione contenuta nella prima formulazione dell'art. 45, co. 4, d.lgs. n. 29/93, che la finalizzava *al contemperamento tra le esigenze organizzative, la tutela dei dipendenti e l'interesse degli utenti*, che destò perplessità tali da suggerirne l'abolizione in sede di riformulazione della norma ⁽²⁸⁾. Ed in effetti, la lettura della nuova disposizione, in combinato disposto con altre del decreto delegato, in particolare con quella del nuovo comma 4, art. 40

(28) V. G. NATULLO, *op. cit.*, p. 1308; A. VISCOMI, *La contrattazione integrativa, cit.*, p. 405; da ultimo la richiama F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego, cit.*, p. 20.

bis, d.lgs. n. 165/01 (art. 55, d.lgs. n. 150/09) e con l'obbligo di pubblicazione dei contratti integrativi con annessa "relazione" ⁽²⁹⁾, rischia di definire un preciso vincolo funzionale, e dunque un limite interno, alla contrattazione integrativa che, nel disegno del legislatore, deve assolvere al precipuo scopo di erogare trattamenti economici accessori finalizzati al perseguimento di incrementi qualitativi di *performance* delle amministrazioni, attraverso la "premieria" delle attività e del rendimento dei dipendenti.

In verità, sembra preferibile leggere in quella disposizione solo un limite "esterno" ⁽³⁰⁾, che opera essenzialmente come direttiva nei confronti della "parte" pubblica (dirigenza).

In buona sostanza, nulla di particolarmente nuovo: le norme riprendono, con toni nuovi e in qualche maniera più accentuati, il "solito" obiettivo-dilemma retribuzione *versus* produttività che da sempre contraddistingue i progetti normativi ed i percorsi applicativi sulla retribuzione accessoria e la contrattazione decentrata nel settore pubblico ⁽³¹⁾. La novità sicura, nella nuova normativa, sta nell'apparente preannunciata maggiore trasparenza dell'operato delle amministrazioni, anche con riferimento ai risultati dell'attività negoziale (v. norma sopra citata), ed al conseguente controllo "pubblico" (dell'utenza) su di essi, con la relativa implementazione di meccanismi di *voce* ⁽³²⁾.

Difficilmente, però, questi potranno realmente garantire l'effettivo rispetto del vincolo funzionale imposto alla contrattazione

(29) La relazione illustrativa, fra l'altro, *evidenzia gli effetti attesi in esito alla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini. Il Dipartimento per la funzione pubblica di intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze predispose un modello per la valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione.*

(30) Cfr. U. CARABELLI, *Struttura della contrattazione collettiva e limiti funzionali della contrattazione integrativa*, Relazione al Convegno su "Il nuovo regime del lavoro pubblico", Modena, 27 novembre 2009.

(31) In proposito, v. anche il Memorandum sul lavoro pubblico siglato tra il gennaio e l'aprile 2007 tra il Min. funzione pubblica ed i sindacati, ed il d.d.l. governativo, approvato dalla Camera dei deputati il 24.10.07 (AS 1859), *Disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese*. Sul punto, L. ZOPPOLI, *La contrattazione collettiva dopo la delega*, cit., pp. 8-9.

(32) Cfr. A. BELLAVISTA, *op. cit.*, p. 66 ss.

tazione integrativa ⁽³³⁾, mentre si preannunciano realmente decisivi gli altri meccanismi e strumenti di controllo interno ed esterno e di valutazione delle strutture e della dirigenza ⁽³⁴⁾, soprattutto se questi potranno essere in grado di condizionare l'assegnazione di risorse da spendere di sede negoziale decentrata ai risultati conseguiti, in termini di produttività/efficienza/*performance*.

In conclusione, dunque, nell'attuale nuovo sistema delle fonti, sia legislative che negoziali, per la contrattazione decentrata viene disegnato un abito nuovo dalle linee molto nette, dove risalta la predeterminazione di obiettivi e contenuti generali.

Omogenee rispetto a questi ultimi, e funzionali ad essi, risultano anche le disposizioni che, da un punto vista più tecnico, inseriscono la contrattazione integrativa nella struttura della nuova contrattazione collettiva e che, per la verità, rivelano ben poche innovazioni rispetto alla previgente disciplina del d.lgs. n. 165/01 ⁽³⁵⁾.

Sul piano generale, rimane quella "norma sulla competenza" e "di rinvio" che può essere considerato l'art. 40, co. 3: *La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi.*

La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica.

Quanto ai più specifici raccordi interni tra i livelli di contrattazione, s'è già avuto modo di ricordare, infatti, la sostanziale conferma della norma che impone una rigida subordinazione gerarchica alla contrattazione di secondo livello rispetto al li-

(33) V. E. GRAGNOLI, *Contrattazione collettiva, relazioni sindacali e riforma dell'Aran*, in LPA, 2008, p. 993 ss.; L. ZOPPOLI, *Problemi giuridico-istituzionali della riforma del contratto collettivo. A proposito della "Riforma Brunetta"*, in CARRIERI M., NASTASI V. (a cura di), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, il Mulino, 2009.

(34) Sul punto v. i contributi di R. MERCURIO E V. ESPOSITO, di S. BATTINI e B. CIMINO, di R. SANTUCCI e P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 275 ss.

(35) Cfr., sulla legge delega n. 15/09, E. GRAGNOLI, *op. cit.*

vello nazionale. Sono (restano) i contratti nazionali, infatti, a dover specificare *materie, vincoli e limiti* per la contrattazione integrativa, come pure *i soggetti e le procedure negoziali* (nuovo art. 40, co. 3-*bis*)⁽³⁶⁾.

Pertanto, logicamente e temporalmente, la “tornata” negoziale in sede decentrata rimane subordinata e successiva a quella nazionale, ove saranno appunto definiti ambiti e confini per la contrattazione integrativa.

A tale proposito, però, va segnalata l’anticipazione dell’entrata in vigore della nuova disciplina legislativa sulla contrattazione integrativa: a norma, infatti, dell’art. 65 d.lgs. n. 150/09, mentre le disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionale si applicano “regolarmente” dalla tornata successiva a quella in corso, per la contrattazione integrativa, invece, *entro il 31 dicembre 2010, le parti adeguano i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del presente decreto. In caso di mancato adeguamento ai sensi del comma 1, i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto cessano la loro efficacia dal 1° gennaio 2011 e non sono ulteriormente applicabili* (art. 65 co. 1 e 2).

Tali termini, per gli enti locali vengono allungati, rispettivamente, al 31 dicembre 2011 ed al 31 dicembre 2012.

È evidente l’obiettivo del legislatore di riportare immediatamente la disciplina negoziale decentrata entro i più stretti confini (limiti) ora definiti, indirizzandola da subito, senza attendere la nuova tornata di contrattazione nazionale, al perseguimento degli obiettivi di incremento di produttività ed efficienza che come sopra esplicitato il legislatore le assegna. Non v’è dubbio, però, che il compito dei soggetti che in sede decentrata dovranno

(36) La stessa norma precisa inoltre che la contrattazione integrativa *può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni*; possibilità che comunque sarebbe di competenza della contrattazione nazionale di comparto realizzare; ciò che è infatti avvenuto in particolare nel Comparto Regioni – Enti locali.

no dare attuazione a tale disposizione sia particolarmente complesso, dovendo in buona sostanza rinegoziare una disciplina elaborata in un contesto profondamente diverso e che peraltro ha già, seppure in parte, iniziato a produrre i suoi effetti, con tutto ciò che ne consegue in termini di profonda alterazione di equilibri negoziali talora complicati e di rispetto di posizioni soggettive individuali che ne sono derivate.

Nuova, invece, la disposizione, sempre del comma 3-*bis*, che assegna ai contratti nazionali il compito di definire anche *il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata*. Si tratta di una norma significativa, che non contiene solo l'assegnazione di una competenza alla contrattazione nazionale anche sui "tempi" della contrattazione integrativa, che del resto potrebbe già ritenersi inclusa in quella sulle "procedure" (come dimostra il fatto che i contratti nazionali già disponevano in ordine ai tempi negoziali in sede decentrata).

Infatti, la disposizione va letta con quella immediatamente successiva, più volte sopra richiamata, secondo cui *alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziative e decisione*, e soprattutto con il successivo comma 3-*ter* ⁽³⁷⁾, che in buona sostanza legifera quella che sinora era solo una possibile opzione interpretativa (con molti dubbi in materia di trattamento economico) ⁽³⁸⁾ e consentono (ma se si guarda al complessivo disegno legislativo, per certi versi "impongono") all'amministrazione, una volta trascorso il termine previsto dai contratti nazionali, di decidere (e conseguentemente gestire) unilateralmente sulle materie (che sarebbero) oggetto di contrattazione integrativa.

Quanto allo "spazio negoziale" ed alle materie che possono essere oggetto di contrattazione a livello decentrato, per un verso, rimane ferma la competenza del livello nazionale nella de-

(37) Che così recita: *Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione.*

(38) Cfr. R. SANTUCCI, *La retribuzione*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 785 ss.; G. NATULLO, *op. cit.*, p. 1301.

limitazione delle materie “rinviate” alla regolazione in sede integrativa (nuovo art. 40, co. 3 *bis*, d.lgs. n. 165/01); per altro verso, risulta ora una competenza “specialistica” della contrattazione integrativa sulla materia del trattamento economico accessorio, ed in particolare di quello connesso alla valutazione della *performance* ed agli *strumenti per premiare il merito e la professionalità*, che è direttamente attribuita dalla legge⁽³⁹⁾, in virtù del combinato disposto degli artt. 40 co. 3 *bis* e 54 co. 3 *bis*, d.lgs. n. 165/01, con gli artt. 19 e 20 d.lgs. n. 150/09⁽⁴⁰⁾.

Infine, come si è già avuto modo di evidenziare trattando della contrattazione collettiva nazionale, anche per la contrattazione integrativa il legislatore della riforma si preoccupa di delimitare (e ridurre) in modo ben visibile l’area negoziabile, attraverso la più volte ricordata esclusione da quest’area delle materie oggetto di partecipazione (art. 40 co. 1 d.lgs. n. 165/01), tra le quali inserisce espressamente, all’art. 5 co. 2, quelle afferenti a *le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro*.

Come già nella previgente disciplina, le violazioni dei vincoli imposti alla contrattazione integrativa, economico-finanziari⁽⁴¹⁾ come normativi, previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva, vengono sanzionati con la esplicita previsione della nullità ed inapplicabilità, cui viene ad aggiungersi ora, anche in

(39) Cfr. U. CARABELLI, *op.cit.*

(40) In virtù di tali disposizioni, infatti, la legge assegna alla contrattazione integrativa la competenza, da un lato, ad articolare diversamente le fasce percentuali in cui viene distinto il personale ai fini della distribuzione del trattamento economico accessorio collegato alla *performance* e, dall’altro lato, prevede che le risorse economiche per gli incentivi a merito e professionali sono riconosciute a valere sulle risorse per la contrattazione integrativa.

(41) Le Regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all’effettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli enti locali secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 31 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15.

questo caso, la automatica sostituzione delle clausole nulle ai sensi degli artt.1339 e 1419, co. 2, c.c. ⁽⁴²⁾.

Inoltre, prosegue la stessa norma, nel caso in cui, si deve ritenere a seguito dei superamento dei limiti di cui sopra, si superino i vincoli finanziari (con relativo accertamento da parte delle sezioni regionali della Corte dei Conti), è fatto obbligo di recuperare nell'ambito della sessione negoziale successiva.

6. *Dirigenza e sindacato nella nuova contrattazione collettiva "dimidiata"*

In conclusione di questa disamina sulla contrattazione collettiva e lo "spazio negoziale" dopo la riforma, e riprendendo le considerazioni svolte nel primo paragrafo, appare estremamente chiaro lo sforzo compiuto dal legislatore per rendere meno centrale il ruolo della contrattazione collettiva, e più in generale delle relazioni sindacali, nel sistema delle fonti di regolazione e gestione del lavoro pubblico. Quel sistema conserva le fondamenta "contrattuali" impiantate nella prima e seconda privatizzazione degli anni '90, a fronte dell'assetto pubblicistico-unilaterale sino ad allora vigente, ma certamente si allontana, anziché avvicinarsi ulteriormente, al modello del settore privato, preso a riferimento dal legislatore degli anni '90. A livello nazionale ed ancor più a livello decentrato, la contrattazione collettiva e le relazioni sindacali vengono assoggettate ad un penetrante filtro legislativo, e separate con steccati insormontabili, almeno sulla carta della legge, dagli atti organizzativi, e dal potere gestionale della dirigenza (salvo la possibilità dell'informativa sindacale).

Forse il nuovo assetto potrà garantire maggior successo nel perseguimento degli obiettivi di efficiente ed efficace "rendimento" del personale e, in generale, degli uffici pubblici. Certo è che l'esame della nuova legge, anche tenendo conto degli altri

(42) Così recita il nuovo art. 40 co. 3-*quinqes*, come introdotto dall'art. 54 co. 3-*quinqes*, d.lgs. n. 150/09.

aspetti della riforma che incidono sulla dirigenza ed i rapporti lavoro, non può non sollevare forti perplessità sulla possibilità, per gli attori delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva, in particolare evidentemente a livello decentrato di amministrazione, di esercitare e conservare un ruolo credibile, nel momento in cui della dirigenza viene fortemente accentuato il profilo della responsabilità (attraverso le sanzioni), anche a scapito di quello dell'autonomia ed il sindacato, da parte sua, rischia di dover “giocare” la sua partita (almeno quella negoziale “ufficiale”) con carte sempre più ridotte di numero e per di più sostanzialmente scoperte; col rischio di trovare sempre meno persone disposte a scommettere su una sua vittoria ed a sostenerlo e, di conseguenza, ad essere spinto alla ricerca di altri percorsi nei rapporti con la controparte, meno trasparenti, ma forse più redditizi.