

## Negoziare negli Enti locali

La negoziazione è uno strumento di relazione, comunicazione e cambiamento consapevole, personale e professionale.

È quindi qualcosa di più ampio e profondo.

Sarebbe banale ridurre la negoziazione alla dinamica economica: la negoziazione riguarda molti più contesti e situazioni.

Possiamo negoziare idee, valori, credenze, punti di vista, piani d'azione, risolvendo la tensione che una persona ha nel momento in cui riscontra bisogni, desideri, impulsi e motivazioni contrastanti.

E lo facciamo in modo diretto, indiretto, mediato, consapevole o inconsapevole.

Ogni volta che le persone interagiscono si apre una negoziazione, consapevole o inconsapevole, verbale o non verbale.

L'essere umano è sempre in relazione e comunicazione, ma anche in conflitto per la diversità di bisogni, desideri, progetti e obiettivi, oltre che per le differenze in termini di ruoli, consapevolezza, carattere, dinamiche di potere, etc.

Da sempre si è evidenziata l'esigenza di disinnescare controversie, rivolgendosi eventualmente ad un aiuto esterno: spesso si è reso necessario l'intervento di un "terzo", per l'animosità dei contendenti, la rilevanza del coinvolgimento emotivo, le differenze culturali e linguistiche, la difficoltà di arrivare a una soluzione.

Quindi acquisire competenze negoziali è oggi fondamentale per chiunque, sia nell'ambito privato che professionale.

Ma cosa vuol dire realmente negoziare?

Un classico esempio per descrivere la negoziazione, che serve a comprendere quanto situazioni negoziali all'apparenza altamente conflittuali, in realtà non lo sono, è stato scritto in un articolo dall'americana M.P. Follet (1868 – 1933). La Follet è stata autrice di diversi saggi e articoli su relazioni umane, psicologia, filosofia, comportamento organizzativo e risoluzione dei conflitti.

*“Due sorelle si contendono l'unica arancia rimasta in frigorifero. La mamma cerca di porre fine al loro litigio, dividendo l'arancia a metà. Ma ottiene un ulteriore aggravio della lite per l'insoddisfazione di entrambe. La nonna, che ha assistito al*

*fatto, dall'alto della sua saggezza e pacatezza, chiede alle due sorelle a quale fine volessero l'arancia. Una voleva spremerla per berne il succo; l'altra voleva la buccia per farne dei canditi per una torta. Spremuta la polpa per l'una e consegnata la buccia all'altra, la nonna ha soddisfatto entrambe le nipotine”.*

Quindi per soddisfare entrambe le esigenze, non servivano due arance ma serviva comprendere i reali bisogni.

Analizzando la storia, è possibile comprendere il reale valore della negoziazione: l'ascolto attivo reciproco, la pacata comprensione, e il riuscire a percepire nuovi scenari risolutivi, pongono fine ad un conflitto che, diversamente, potrebbe prolungarsi all'infinito, creando inevitabilmente altri conflitti.

Partendo dal presupposto che ogni giorno, nella vita privata e professionale, tutti dobbiamo svolgere trattative per ottenere qualcosa, le metodologie di negoziazione possono e devono essere usate da tutti.

Acquisendo la consapevolezza che il conflitto è un'esperienza che caratterizza in modo universale e fisiologico la vita socio-relazionale degli esseri umani e che le situazioni di tensione si possono creare in qualsiasi ambito della vita quotidiana, dotarsi dei giusti strumenti per imparare ed aumentare le proprie capacità negoziali e comunicative, permette di affrontarli senza paure.

Se un conflitto è un problema, occorre comprendere che, come tutti i problemi, rappresenta anche un'opportunità di sviluppo ed arricchimento e porta sempre in sé la possibile apertura verso uno spazio di creatività, in cui la ricerca di nuovi scenari e la creazione di nuovi paradigmi attraverso la negoziazione porti da un conflitto a nuove opportunità.

Questo corso, improntato ad un approccio “olistico” (cioè coinvolgente la persona in tutti i suoi aspetti), costituisce un percorso formativo nel quale vengono trasferite sia *soft skills* che *hard skills* specifiche della disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni ed in particolare negli Enti locali, proposte in un contesto esperienziale.

## **Parte Prima**

### **La Negoziazione**

Cosa è la negoziazione?

La negoziazione è una modalità relazionale ed una tecnica finalizzata alla ricerca di soluzioni relativamente a processi decisionali, controversie sociali, familiari, commerciali, professionali, imprenditoriali.

Autorevoli studiosi hanno cercato di cogliere l'essenza della negoziazione.

Tra questi Druckman individua la negoziazione nel processo di relazione ove due o più parti cercano di trovare un accordo su un risultato reciprocamente accettabile.

Pruitt focalizza la negoziazione quale processo in cui due o più parti si parlano nel tentativo di comporre i loro opposti interessi.

Bazerman e Lewicki, parlano della negoziazione come di una decisione congiunta tra due o più parti i cui interessi non sono convergenti.

Raiffa definisce la negoziazione come l'azione che nasce dal confronto di interessi, di risorse e di valori attorno a uno o più oggetti.

Sebenius determina la negoziazione quale processo di interazione con il quale due o più parti in conflitto cercano di massimizzare i propri interessi con un'azione congiunta.

Nel contesto delle dottrine di riferimento, le due scuole di maggiore rilevanza internazionale sono quella di Harvard e quella europea.

La prima si identifica con l'Università di Harvard, fucina mondiale dei più importanti rappresentanti della professione legale; la seconda si regge sugli studi e le ricerche di studiosi provenienti soprattutto dal Europa Nord-Occidentale (Olanda, Germania, Francia).

La dottrina della Harvard Law School ha, quale risultato tangibile di decenni di studi e ricerche, l'Harvard Negotiation Project, ossia il più importante centro di ricerche al mondo in materia di teorie e tecniche di negoziazione.

HNP è un consorzio universitario dedicato allo sviluppo della teoria e della pratica della negoziazione e risoluzione delle controversie.

Fondato nel 1983 come progetto di ricerca speciale presso la Harvard Law School, vanta la partecipazione di docenti, studenti e personale delle Università di Harvard, del Massachusetts Institute of Technology e della Tufts University.

In particolare Harvard, MIT e Tufts vede impegnati in tale progetto i suoi più autorevoli docenti.

Al centro delle ricerche di HNP vi è la teoria e la tecnica della negoziazione di principi (o collaborativa) finalizzata alla ricerca del vantaggio reciproco anche sulla base di criteri di equità indipendenti dalla volontà delle parti.

Tale tecnica risulta “dura” nel merito, “morbida” verso le persone.

La definizione scientifica di “negoziiazione” e di “negoziato” adottata a base di questo corso è quella elaborata da Ury, Fisher e Patton.

*“Il negoziato è un mezzo fondamentale per ottenere dagli altri quello che vogliamo. E’ una comunicazione nei due sensi intesa a raggiungere un accordo quando noi e la nostra “controparte” abbiamo alcuni interessi in comune ed altri in contrasto”<sup>1</sup>.*

Possiamo realizzare i nostri obiettivi negoziali immaginando di poter prescindere da una relazionalità che ci consenta di convivere con gli altri ed affrontare in modo costruttivo le nostre più profonde differenze?

*“La sfida esiste sia su una scala minima che su una più ampia. Tra i fattori che contribuiscono alla riuscita di un matrimonio, affermano gli psicologi, quello più importante è la capacità di risolvere insieme i conflitti. Ciò vale per qualunque altro tipo di relazione: tra amici o soci in affari, tra vicini di casa o nazioni. Ci sono moltissimi aspetti che dipendono dalla nostra capacità di andare d’accordo con gli altri: la nostra felicità a casa, il successo sul lavoro, la vivibilità delle comunità. Oggi più che mai dobbiamo imparare a collaborare... Non possiamo costringere gli altri a fare ciò che vogliamo; dipendiamo, in misura sempre maggiore, dalla loro collaborazione volontaria. Non abbiamo altra scelta che imparare a prendere decisioni insieme. Tuttavia non è così facile... L’ostacolo più grande alla collaborazione è il conflitto distruttivo... La danza del conflitto distruttivo ci è fin troppo familiare: il marito vuole dedicarsi meno ai lavori domestici, la moglie vuole un aiuto maggiore... Il linguaggio del conflitto è universale: “Lo voglio io”, “No lo voglio io”; “Ho ragione io”, “No, ho ragione io, Tu hai torto”<sup>2</sup>. Ben presto ci troviamo intrappolati nella lotta per decidere chi è nel giusto e chi no.”*

---

<sup>1</sup>R. Fisher, W. Ury, B. Patton. *L’arte del negoziato*, Gorbaccio, Milano, 2012, p. 2.

<sup>2</sup>W. Uri. *Risolvere i conflitti*. Alessio Roberto ed., Ugnano (BG).2008.

Da queste considerazioni consegue che *“ci piaccia o no, siamo tutti dei negoziatori. Il negoziato è un fatto della vita. Negli affari, in politica, in famiglia, la gente arriva alla maggior parte delle decisioni attraverso il negoziato. Tutti i giorni ci capita di negoziare anche quando non ce ne rendiamo conto. Si negozia con la propria moglie o con il proprio marito su dove andare a cena e con il figlio sull’ora in cui deve andare a letto. Ma benché il negoziato si svolga ogni giorno, non è facile farlo bene”*<sup>3</sup>. Esistono tre approcci alternativi alla negoziazione: basarsi sugli interessi, basarsi sui diritti e basarsi sulla forza.

Il nostro approccio è il primo.

Il secondo, infatti, non risulta pienamente convincente perché se gli aspetti legali devono ovviamente essere tenuti presenti, di per sé spesso non facilitano il raggiungimento di un accordo potendo lasciare sul campo un vincitore ed un vinto ed il terzo approccio è incompatibile per definizione con una procedura partecipata.

La negoziazione basata sugli interessi sposta il centro dell’attenzione dalle “posizioni” agli “interessi”.

Le posizioni sono le soluzioni che le parti dichiarano di voler conseguire; gli interessi sono i bisogni, i desideri, i timori e le paure, le speranze, le preoccupazioni e, più in generale, tutti i motivi che spingono le parti a negoziare.

L’esempio classico dell’unica arancia per due bambine consente di comprendere la differenza tra una soluzione negoziale basata sulle posizioni ed una basata sugli interessi.

Dal momento che una stessa posizione può sottendere più interessi diversi, la negoziazione basata sugli interessi richiede una ricerca creativa delle possibilità e delle opzioni che possono portare alla maggiore possibile soddisfazione degli interessi di tutte le parti, mentre una discussione sulle posizioni giunge facilmente ad un punto morto, dato che raramente le posizioni possono trovare un denominatore comune.

Lo scopo della negoziazione basata sugli interessi, dunque, è raggiungere un accordo che sia accettabile per tutte le parti, che esse mantengano e che realmente implementino, che sia al contempo tollerabile per le terze parti non coinvolte nella negoziazione e che salvaguardi e migliori le relazioni tra le parti.

---

<sup>3</sup>R. Fisher, W.Ury, B. Patton, cit. pp. 21-22.

Nella negoziazione basata sugli interessi, centrali sono le persone coinvolte nel negoziato, le loro personalità, le loro emozioni, le loro credenze e la relazionalità che esse esprimono.

Nella negoziazione basata sugli interessi, centrale è anche la capacità di immaginare soluzioni creative, che vadano al di là dell'apparente perimetro delle stesse rappresentazioni dei rispettivi interessi operate dalle parti.

Perciò, per affrontare adeguatamente un negoziato basato sugli interessi, non è sufficiente disporre di specifiche competenze tecniche, occorre anche trovare in se stessi una specifica attitudine alla ricerca di soluzioni improntate al vantaggio reciproco.

### **Parte Terza** **La contrattazione collettiva nel “lavoro pubblico”**

Questo corso, nella terza parte, ripercorre le principali linee-guida delle riforme operate in materia di lavoro pubblico nelle quattro stagioni della privatizzazione e contrattualizzazione della relativa disciplina, con particolare riferimento al ruolo della fonte negoziale e delle relazioni sindacali nella regolazione del rapporto di lavoro.

Per determinare l'ambito oggettivo ed il ruolo della contrattazione collettiva nella regolazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche occorre preliminarmente soffermarsi sulla individuazione del *limen* tra legge e contratto collettivo quali fonti regolative del rapporto stesso.

In tale prospettiva, il *limen* tra legge e contratto collettivo nella regolazione del lavoro pubblico non è tracciabile una volta per tutte, ma è strutturalmente variabile in funzione della valutazione che il legislatore ne dia a seconda del momento storico.

Una lettura diacronica dei più essenziali aspetti della disciplina del rapporto tra legge e contratto collettivo nel lavoro pubblico consente di percepire la dinamica “pendolare” che le valutazioni del legislatore hanno avuto in materia nelle tre stagioni di riforma precedenti a quella attuale nonché di cogliere, nella disciplina in essere, una tendenza “pendolare” di ritorno ad una impostazione più simile a quella della “prima privatizzazione”.

La tendenza a restituire alla fonte legislativa un ruolo primario nella regolazione anche di aspetti di dettaglio del rapporto di lavoro pubblico appare confermata dalla

legislazione degli ultimi anni, che spesso è intervenuta direttamente in materie solitamente tipiche della regolazione contrattuale collettiva.

La disciplina vigente in materia di rapporti tra i livelli contrattuali conferma, rafforzandole, alcune scelte di fondo che già caratterizzavano il d.lgs. 165/2001 e, in primo luogo, quella di riconoscere al contratto collettivo nazionale di lavoro il ruolo principale nel sistema contrattuale.

Pertanto, l'impianto dei rapporti tra i diversi livelli contrattuali continua ad essere retto dal principio del c.d. "coordinamento negoziale" cui già era improntato il Protocollo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993 e che è stato recepito anche dall'Accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, applicato al settore pubblico dalla successiva specifica Intesa del 30 aprile 2009.

In forza di tale impianto, i rapporti tra i due livelli contrattuali continuano a configurarsi sulla base del modello c.d. delle "clausole di rinvio", non avendo, peraltro, mai il legislatore delle varie "stagioni" della privatizzazione acceduto all'ipotesi di configurare l'impianto stesso sulla base del modello c.d. dello "spazio residuale" (quello, cioè, nel quale la contrattazione collettiva di secondo livello si può esplicare in tutte le aree contrattualizzate non regolate dalla contrattazione collettiva nazionale) e ciò per l'evidente ragione che questo secondo modello risulta molto meno compatibile con le esigenze di salvaguardia della sostenibilità della crescita retributiva.

Nella scelta legislativa ha evidentemente pesato la preoccupazione del mantenimento di un'articolazione omogenea della struttura della contrattazione collettiva nel settore pubblico e del rispetto dei limiti di sostenibilità della spesa ed in tale prospettiva, pur conservando alla fonte contrattuale un ruolo essenziale nella determinazione della struttura stessa, il legislatore ha deciso di affidare una funzione di controllo al contratto collettivo nazionale.

Anche questo brevissimo *excursus* diacronico rende evidente che il problema della "virtuosità" delle prassi negoziali di secondo livello e della effettiva assunzione da parte delle Amministrazioni di un "ruolo" datoriale privatistico ha profonde radici di natura culturale; l'ordinamento giuridico, nel corso delle varie stagioni della privatizzazione ha presidiato con norme anche molto pregnanti queste materie, ma non si deve dimenticare che la norma giuridica, ontologicamente, presuppone un humus culturale; essa può assecondare un processo culturale, ma non costituisce di per sé sola uno strumento idoneo a determinarlo.

## **Programma**

### **Parte Prima La Negoziazione**

- A. Cosa è la negoziazione.
  - A.1. Scindere le persone dal problema.
  - A.2. Percezione.
  - A.3. Emozione.
  - A.4. Comunicazione.
  
- B. Non trattare da posizioni.
  
- C. Concentrarsi sugli interessi non sulle posizioni.
  
- D. Inventare soluzioni vantaggiose per ambo le parti.
  - D.1. Diagnosi.
  - D.2. Cura.
  
- E. Insistere su criteri oggettivi.

### **Parte seconda La contrattazione nel “lavoro pubblico”**

- A. Il processo di privatizzazione del pubblico impiego.
  - A.1. Il quadro giuridico preesistente.
  - A.2. Le quattro stagioni della riforma.
  - A.3. Le fasi intermedie.
  - A.4. Il quadro giuridico attuale.
  
- B. Contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.
  - B.1. La competenza della contrattazione collettiva e le clausole di salvaguardia.
  - B.2. La struttura della contrattazione collettiva.
  - B.3. I soggetti della contrattazione collettiva.
  - B.4. Le procedure della contrattazione collettiva.
  - B.5. I controlli sulla contrattazione collettiva.
  - B.6. La partecipazione sindacale.