

L'istituto della negoziazione nel contratto di lavoro pubblico

di Angelo Capalbo

Se lo schema di decreto delegato della riforma Madia sulla dirigenza fosse divenuto legge, avremmo avuto una riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, che sviluppava ulteriormente i principi generali della separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa, con l'affidamento ai dirigenti, di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo. In effetti, la legge 124 del 2015 (art. 11, comma 1, lett. m) indirizza il governo al riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti e ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile.

Ebbene, tra le funzioni assegnate ai dirigenti generali, è prevista dalla lett. b), comma 1 dell'art. 16 del t.u.p.i. la cura dell'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definite dal Ministro, l'attribuzione ai dirigenti (non generali) degli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni, nonché la definizione degli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuendo le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali.

Si ipotizzava che lo schema di decreto legislativo di attuazione della legge 124 del 2015, introducesse in tale contesto, l'istituto della "negoziiazione" quale atto accessorio al conferimento dell'incarico.

Infatti, dopo il comma 1 dell'articolo 16 del t.u.p.i., l'art. 11 dello schema di decreto delegato, prevedeva l'inserimento del comma 1-ter e del comma 1-quater, che sarebbero stati sicuramente di imbatto nell'organizzazione degli uffici dirigenziali e degli enti locali in particolare.

Sicché, per raggiungere le finalità di cui alla citata lettera b), il comma 1-ter, prevedeva che i piani, programmi e direttive generali siano oggetto di negoziazione al momento del conferimento dell'incarico da rivedere periodicamente e con scadenze almeno semestrali, anche in ragione di sopravvenute difficoltà di budget ovvero non ascrivibili al dirigente generale e non preventivabili al momento del conferimento.

La negoziazione, secondo le intenzioni del Governo, costituiva atto accessorio al conferimento dell'incarico, avente valenza pluriennale in relazione alla durata dello stesso. Il dirigente generale, al fine di sottoscrivere la stessa, avrebbe acquisito preventive informazioni sulle disponibilità strutturali e finanziarie utilizzabili per l'espletamento dell'incarico e contribuisce alla elaborazione di un cronoprogramma e degli indicatori valutabili per la realizzazione del mandato conferitogli.

In caso di mutamento dell'amministrazione di riferimento, prima della scadenza dell'incarico dirigenziale, si sarebbe proceduto a nuova negoziazione degli obiettivi per il tempo residuo di espletamento dello stesso, entro tre mesi dall'insediamento della nuova amministrazione.

Il dirigente al momento dell'incarico veniva chiamato a "negoziare" ovvero avrebbe dovuto mettere in campo quella capacità che gli occorreva per la definizione dei piani, programmi e direttive generali. Naturalmente nel caso del mancato raggiungimento degli obiettivi, si veniva ad aprire, una procedura di contestazione, finalizzata ad accertare la responsabilità dirigenziale, che prevedesse, altresì, ai sensi del rinnovato art. 21 del t.u.p.i., le modalità di rinegoziiazione degli obiettivi e programmi ed eventualmente l'individuazione di soluzioni alternative.

Il comma 1-quater definiva la figura di dirigente apicale ed ovvero quel dirigente al quale sono attribuiti compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa, controllo della legalità dell'azione amministrativa ed esercizio della funzione rogante, già esercitata dai segretari comunali e provinciali, che non può essere coordinato da altra figura di dirigente generale.

Quanto sopra esaminato, per i dirigenti generali, sulla negoziazione, quale atto accessorio al conferimento per l'incarico, l'ultimo periodo del comma 1-quater, lo estende al dirigente apicale, per l'attività di programmazione degli obiettivi.

Sarebbe interessante aprire il dibattito, in merito e disquisire definendo se si tratta di obiettivi assegnati al dirigente apicale o se, al pari dei dirigenti generali, saranno quelli che, lo stesso dirigente apicale andrebbe a definire per i dirigenti chiamati a perseguire, attribuendone le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali.

Il dirigente apicale al pari del dirigente generale negozia indi la programmazione degli obiettivi.

A questo punto, ci siamo posti alcune domande: sarà possibile che nella pubblica amministrazione, con l'istituto della negoziazione, può realizzarsi quella preziosa opportunità di far valere il lavoro dirigenziale, per vederlo riconosciuto e per ottenere ciò che si desidera, ciò che è giusto e proporzionato alle proprie abilità ed al proprio contributo?

Le tecniche di negoziazione utilizzate nel privato possono estendersi anche al settore pubblico senza necessitare di particolari rettifiche?

Qual è il momento in cui si concretizza la negoziazione degli obiettivi?

Potrebbe essere all'atto del conferimento dell'incarico, allorquando il dirigente apicale, acquisisce le informazioni dell'Ente, consultando gli atti di programmazione (Documento unico di programmazione). Oggetto di negoziazione potrebbe essere quello di declinare in maggior dettaglio la programmazione operativa contenuta nell'apposita Sezione del Documento unico di programmazione (DUP). Questa attività sarà contenuta nel piano esecutivo di gestione, che fermi restando i vincoli posti con l'approvazione del bilancio di previsione, costituisce la risultante di un processo iterativo e partecipato che coinvolge la Giunta e la dirigenza dell'ente nella definizione di obiettivi specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali. Si tratta di una funzione che necessita di essere coordinata, anche se con notevoli difficoltà, con quell'altra funzione relativa al controllo della legalità dell'azione amministrativa.

Allo stato, a queste domande, non si poteva e non si può tuttora fornire sufficienti risposte, se non dopo aver sperimentato per un minimo periodo, l'applicazione concrete delle nuove norme che si intendeva introdurre.

Mentre ci ponevamo queste domande, a tinte fosche, soggiunse la Sentenza della Corte Costituzionale n. 23 dell'8.01.2019-22.01.2019, che nel giudizio di legittimità costituzionale avverso le norme dell'art. 99, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Tribunale di Brescia, in merito alla durata dell'incarico del segretario comunale ed alla cessazione automatica, alla scadenza del mandato del sindaco. La sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale, pur non avendo alcun riflesso con l'istituto della negoziazione nella nomina, per l'inattuata riforma della legge 124/2015, introduce una sorta di collaborazione dello stesso segretario, con il Sindaco, dal quale dipende personalmente, nell'intrattenere un rapporto funzionale con l'amministrazione comunale. Il ruolo attivo e propositivo del segretario comunale, così come definito dalla Corte Costituzionale, si concretizzerebbe, tra le attribuzioni multiformi, allo stesso assegnate, anche nel coadiuvare e supportare *«sindaco e giunta nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo politico-amministrativo, che non possono non influenzarla, non già nel senso di indicare o sostenere obiettivi specifici, piuttosto nel direzione di mostrare se gli obiettivi indicati, possono essere legittimamente inclusi tra i risultati che gli organi di direzione politico-amministrativa intendono raggiungere, indicando anche, nel momento stesso in cui la decisione deve essere assunta, i percorsi preclusi, o anche solo resi difficoltosi, dalla necessità di rispettare leggi, statuto e regolamenti»*.

Non è proprio così banale l'assunto che se il segretario comunale è la figura apicale dell'Ente ciò non significa che debba assumere una personale adesione agli obiettivi politico-amministrativi del sindaco. Tant'è che la Corte precisa che la scelta fiduciaria e condotta intuitu personae, deve essere alla base dei curricula di coloro che hanno manifestato interesse alla nomina. Da tali curricula il sindaco dovrà valutare non solo il possesso dei requisiti professionali prescritti, *«anche la considerazione eventualmente comparativa, delle pregresse esperienze tecniche, giuridiche e*

gestionali degli aspiranti». La comparazione avviene sulle abilità del candidato che indicano le capacità di applicare conoscenze e di usare know-how per portare a termine compiti e risolvere problemi. Le abilità sono descritte come cognitive (uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) e pratiche (che implicano l'abilità manuale e l'uso di metodi, materiali, strumenti).

Ora, tali disposizioni sono divenute cogenti ed imperative "de iure condito" con l'art. 101, collocato nella IV Sezione, del Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'area delle funzioni locali, dedicata ai segretari comunali e provinciali. Se nel comune non è stato nominato un direttore generale, «*l'assunzione delle funzioni di segretario comunale [anche provinciale] comporta compiti di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinamento delle loro attività, tra i quali la sovrintende alla gestione complessiva dell'ente, la responsabilità della proposta del piano esecutivo di gestione nonché, nel suo ambito, del piano dettagliato degli obiettivi e del piano della performance, la responsabilità della proposta degli atti di pianificazione generale in materia di organizzazione e personale, l'esercizio del potere di avocazione degli atti dei dirigenti in caso di inadempimento.*».

Come prevedeva la norma, non divenuta legge, comma 1-ter, art. 16 t.u.p.i., al dirigente, al fine di sottoscrivere la negoziazione, doveva essere garantito l'accesso alle informazioni o procurarsele con ricerche mirate ed indi, lo stesso dirigente avrebbe dovuto dimostrare ottime capacità nell'iniziare la trattativa.

Analizzando i compiti - insisti in una disposizione contrattuale - di *responsabilità della proposta del piano esecutivo di gestione nonché, nel suo ambito, del piano dettagliato degli obiettivi e del piano della performance e di responsabilità della proposta degli atti di pianificazione generale in materia di organizzazione e personale*, occorre comprendere come si possono esercitare. Ci viene, drammaticamente in soccorso l'accostamento con quel disegno di legge, che introduceva l'istituto della «negoziazione» da esercitare al momento del conferimento dell'incarico e rivedere periodicamente, con cadenze almeno semestrali, anche in ragione di sopravvenute difficoltà di budget ovvero non ascrivibili al dirigente generale e non preventivabili al momento del conferimento.

Per spiegare le tecniche manageriale, è di moda rifarsi alla finzione cinematografica. Ed ecco, anche in questo caso, per raggiungere un buon livello di negoziazione i segretari dovrebbero acquisire le stesse tecniche utilizzate da James B. Donovan, avvocato americano, esperto di diritto assicurativo, che nel film "Il ponte delle Spie" riesce ad ottenere lo scambio tra le due spie. Le dinamiche negoziali mostrate da Donovan rappresentano una vera e propria best-practice di tecniche di negoziazione, soprattutto per lo stile personale praticato, sempre attento al rispetto dei valori legati alla "persona" e trattandosi di Pubblica amministrazione, al rispetto di valori legati ai beni comuni.

Inoltre, per comprendere le proprie abilità cognitive, la scienza ritiene utile lo sviluppo di un test che va a mappare le preferenze di pensiero del cervello: NBI (Neethling Brain Instruments). Il nostro cervello è diviso in varie aree connesse fra loro, con diverse funzionalità. Per semplificare, il test analizza quattro aree (quadranti - L1 - R1 - L1- L2) del cervello per identificare le nostre preferenze di pensiero, cioè come istintivamente ci avviciniamo alla vita, ai problemi, agli altri, al lavoro, ... come scegliamo e decidiamo. Sinteticamente, i quadranti definiscono se preferiamo un approccio maggiormente razionale, emotivo, creativo o pianificato. Non c'è un quadrante migliore o peggiore degli altri, ciò che conta sono le combinazioni che possono essere modificate per affrontare più efficacemente diverse situazioni e relazioni personali.

Questo è quello che sostiene la scienza. Tuttavia, una volta che abbiamo scoperto il nostro profilo cognitivo dovremo mettere in pratica le nostre abilità cercando di spostare il conflitto sui veri interessi in campo per avvicinare, secondo la teoria dell'Harvard Business School, le parti ad una soluzione condivisa che tenga conto dei reciproci veri bisogni. In fin dei conti negoziare, anche sulla legittimazione degli obiettivi assegnati, secondo la definizione contrattuale, è un compito

abbastanza arduo, per i segretari comunali, che protende a dare ai loro interlocutori privilegiati quello che costoro vogliono, ma alle condizioni volute dagli stessi segretari, in rapporto ai principi costituzionali, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.