



Adozione del primo e sperimentale modello organizzativo per la gestione delle negoziazioni basato sulla classificazione per livelli di complessità e sull'attivazione di protocolli operativi differenziati

Sommario

Adozione del primo e sperimentale modello organizzativo per la gestione delle negoziazioni basato sulla classificazione per livelli di complessità e sull'attivazione di protocolli operativi differenziati..... 1

1. Premessa e finalità.....	3
2. Principi generali	3
3. Struttura del modello organizzativo.....	3
3.1 Classificazione delle fattispecie.....	4
3.2 Attivazione dei protocolli operativi.....	6
4. Modalità di conduzione della negoziazione	6
4.1 Preparazione della trattativa (fase interna obbligatoria).....	6
4.2 Apertura della trattativa (definizione del perimetro)	7
4.3 Ascolto guidato e acquisizione della posizione della controparte	8
4.4 Disarticolazione della pretesa	8
4.5 Ancoraggio a parametri oggettivi.....	9
4.6 Ricomposizione dell'equilibrio contrattuale	9
4.7 Gestione della resistenza della controparte	9
4.8 Formalizzazione dell'esito	10
5. Applicazione nelle fasi esecutive dei contratti	10
5.1 Applicazione di penale per ritardo non contestato (Livello 1).....	10
5.2 Contestazione della penale con giustificazioni tecniche (Livello 2).....	11
5.3 Contestazione con rischio di contenzioso (Livello 3).....	11
5.4 Interazione con le riserve dell'appaltatore	12
6. Obblighi di tracciabilità e motivazione	12
7. Disposizioni finali.....	12
8. Guida operativa per la conduzione delle trattative	13
8.1 Finalità della guida operativa	13
8.2 Principi metodologici di fondo	13
8.3 Analisi del bisogno e definizione dell'interesse pubblico concreto	14
8.4 Mappatura degli interessi dell'Amministrazione e della controparte.....	15
8.5 Predisposizione del dossier negoziale.....	15
8.6 Definizione della strategia negoziale	16
8.7 Sequenza operativa della trattativa	16
8.8 Criteri di adattamento della strategia negoziale.....	20
8.9 Errori da evitare	21
8.10 Applicazioni esemplificative.....	22
9. Check-list operativa per la conduzione della trattativa	22

1. Premessa e finalità

L'evoluzione dell'azione amministrativa, caratterizzata da una crescente interazione con contesti relazionali complessi, nei quali la definizione degli assetti contrattuali e la gestione delle fasi esecutive richiedono un costante bilanciamento tra interessi pubblici e posizioni soggettive contrapposte, impone l'adozione di strumenti organizzativi idonei a rendere l'attività negoziale non solo conforme ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, ma anche strutturata, consapevole e difendibile sotto il profilo giuridico ed economico.

In tale prospettiva, a valle delle attività formative svolte e delle prime applicazioni operative, è adottato quale modello organizzativo di riferimento per la gestione delle situazioni negoziali il sistema fondato sulla classificazione preventiva delle fattispecie e sull'attivazione di protocolli operativi differenziati, il quale, già sperimentato nei casi a maggiore impatto negoziale, ha evidenziato la capacità di migliorare la qualità dell'istruttoria, di favorire l'uniformità dei comportamenti e di rafforzare la gestione consapevole delle alternative all'accordo, costituendo pertanto parametro operativo per l'azione amministrativa.

La presente circolare è volta a disciplinare, in via generale, l'utilizzo di tale modello, definendone la struttura, le modalità applicative e i principi operativi cui il personale è tenuto ad attenersi al precipuo fine di migliorarlo e renderlo scalabile sull'intera organizzazione.

2. Principi generali

L'attività negoziale dell'Amministrazione non si configura quale libera contrattazione tra privati, ma costituisce espressione di funzione amministrativa, con la conseguenza che ogni determinazione assunta nell'ambito delle trattative deve risultare sorretta da un'adeguata istruttoria, coerente con parametri oggettivi di riferimento e idoneamente motivata, anche in relazione ai profili di responsabilità amministrativa e contabile.

Ne consegue che la negoziazione non può essere ricondotta a una dimensione meramente intuitiva o relazionale, ma deve essere organizzata secondo criteri di razionalità procedimentale, tracciabilità e proporzionalità, tali da consentire la ricostruzione ex post del percorso decisionale e la verifica della sua coerenza con l'interesse pubblico perseguito.

3. Struttura del modello organizzativo

Il modello adottato si fonda su due direttrici tra loro integrate, costituite, da un lato, dalla classificazione preventiva delle fattispecie negoziali in base al livello di complessità e di rischio amministrativo, dall'altro, dall'attivazione di protocolli operativi differenziati, idonei a disciplinare in modo puntuale le modalità di conduzione della trattativa.

3.1 Classificazione delle fattispecie

Ogni situazione negoziale deve essere preliminarmente qualificata dal Responsabile del procedimento, mediante l'utilizzo di una scheda sintetica, quale atto istruttorio necessario e presupposto indefettibile per l'attivazione del corretto protocollo operativo, sulla base di una valutazione congiunta e non atomistica dei seguenti indicatori, da esaminarsi in modo integrato:

- valore economico dell'operazione, da considerarsi non solo in termini assoluti, ma anche in relazione alla durata del rapporto e all'eventuale incidenza sul bilancio complessivo dell'Amministrazione;
- grado di concorrenzialità del mercato di riferimento, da valutarsi avuto riguardo al numero degli operatori potenzialmente interessati, alla presenza di posizioni dominanti o di situazioni di fatto assimilabili a monopoli o oligopoli, nonché alla effettiva contendibilità della prestazione;
- rigidità o differibilità del fabbisogno, con particolare riferimento alla possibilità per l'Amministrazione di ricorrere a soluzioni alternative, anche temporanee o organizzative, ovvero alla presenza di esigenze non procrastinabili;
- impatto organizzativo e strategico sull'Amministrazione, da intendersi quale incidenza della decisione negoziale sui processi istituzionali, sull'erogazione dei servizi e sul perseguimento degli obiettivi strategici dell'Ateneo;
- presenza di elementi accessori rilevanti, quali investimenti iniziali, durata pluriennale del rapporto, allocazione di rischi tecnici o giuridici, nonché eventuali profili di incertezza interpretativa o esecutiva;
- rischio reputazionale, da valutarsi in relazione alla possibile esposizione mediatica dell'operazione, alla sensibilità sociale o istituzionale della fattispecie, nonché agli effetti potenziali sulla credibilità, sull'immagine e sulle relazioni dell'Amministrazione con i propri stakeholder.

La valutazione degli indicatori sopra indicati deve condurre a una qualificazione complessiva della fattispecie, che tenga conto del livello di esposizione al rischio amministrativo, economico, contenzioso e reputazionale, e che deve essere espressamente motivata nella scheda di classificazione.

Ai fini della determinazione del livello di complessità, il Responsabile del procedimento applica un criterio valutativo strutturato, fondato su una combinazione di parametri quantitativi e qualitativi, secondo le seguenti modalità:

- a ciascun indicatore è attribuito un livello di intensità, qualificato in termini di basso, medio o elevato, sulla base degli elementi istruttori disponibili;

- la presenza di almeno due indicatori qualificati come elevati comporta, di regola, la classificazione della fattispecie nel Livello 3 – alta complessità;
- la presenza di un solo indicatore elevato, ovvero di una pluralità di indicatori medi, comporta la classificazione nel Livello 2 – media complessità, salvo che l'analisi complessiva evidenzi un rischio amministrativo o contenzioso tale da giustificare la riclassificazione al livello superiore;
- la classificazione nel Livello 1 – bassa complessità è ammessa esclusivamente in presenza di indicatori tutti qualificabili come bassi, ovvero, in via residuale, in presenza di un solo indicatore medio, in assenza di elementi di rischio significativi;
- in ogni caso, la presenza di specifici fattori qualificanti, quali mercati non concorrenziali, fabbisogni non differibili, rilevanti investimenti iniziali, concreto rischio di contenzioso o elevato rischio reputazionale, comporta la classificazione automatica nel Livello 3, indipendentemente dal valore economico dell'operazione.

Il criterio sopra indicato deve essere applicato in modo non meccanico, ma secondo una valutazione complessiva e motivata, nella quale il Responsabile del procedimento dà conto delle ragioni per cui uno o più indicatori assumono rilevanza prevalente ai fini della qualificazione finale della fattispecie.

In esito a tale valutazione, la fattispecie è ricondotta a uno dei seguenti livelli:

- Livello 1 – bassa complessità, nel quale rientrano le operazioni caratterizzate da valore economico contenuto, elevata concorrenzialità del mercato e ampia sostituibilità della prestazione, in assenza di significativi impatti organizzativi o di particolari elementi di rischio;
- Livello 2 – media complessità, nel quale rientrano le operazioni connotate da un valore economico intermedio, da una non piena contendibilità del mercato o dalla presenza di vincoli tecnici o temporali, nonché da un impatto organizzativo apprezzabile ma non critico;
- Livello 3 – alta complessità, nel quale rientrano le operazioni di significativo valore economico, ovvero caratterizzate da mercati ristretti o non concorrenziali, da fabbisogni non differibili, da rilevanti investimenti o da un impatto strategico sull'Amministrazione, nonché le situazioni nelle quali si prospetta un concreto rischio di contenzioso o di esposizione a responsabilità amministrativa.

La classificazione effettuata dal Responsabile del procedimento deve essere conservata agli atti ed è soggetta a verifica da parte del dirigente competente, il quale può, con motivazione espressa, disporre la riclassificazione della fattispecie, qualora emergano elementi ulteriori idonei a incidere sul livello di complessità.

3.2 Attivazione dei protocolli operativi

Alla classificazione dell'affare consegue l'attivazione del corrispondente protocollo operativo, secondo un criterio di proporzionalità, per cui l'intensità dell'istruttoria, il livello di coinvolgimento decisionale e la struttura della negoziazione risultano commisurati alla complessità del caso.

4. Modalità di conduzione della negoziazione

Indipendentemente dal livello di complessità, ogni trattativa deve essere condotta secondo una sequenza logica predefinita, che costituisce modalità operativa vincolante e che deve essere applicata in modo proporzionato alla natura della fattispecie, ferma restando la necessità, nei casi di maggiore complessità, di assicurare la piena tracciabilità di ciascun passaggio.

La sequenza operativa si articola nelle seguenti fasi, ciascuna delle quali deve essere consapevolmente gestita dal Responsabile del procedimento.

4.1 Preparazione della trattativa (fase interna obbligatoria)

Prima dell'avvio di qualsiasi interlocuzione con la controparte, il Responsabile del procedimento deve definire in modo puntuale:

- il valore obiettivo dell'operazione, desunto dall'istruttoria tecnica;
- la soglia massima o minima di sostenibilità, oltre la quale l'accordo non può essere concluso;
- gli elementi non negoziabili, in quanto vincolati da norme, atti interni o parametri oggettivi;
- le leve negoziali disponibili, anche non economiche, quali tempi, modalità esecutive, durata del rapporto, distribuzione dei rischi;
- le alternative praticabili all'accordo (c.d. BATNA – Best Alternative to a Negotiated Agreement), da individuarsi, valutarsi e documentarsi secondo una sequenza operativa strutturata, come segue:
 1. **Individuazione delle alternative:** elencazione delle opzioni realisticamente praticabili in assenza di accordo, quali, a titolo esemplificativo, utilizzo di risorse o spazi interni, ricorso a operatori alternativi, rimodulazione o riduzione del fabbisogno, differimento temporale dell'intervento, attivazione di soluzioni ponte;
 2. **Valutazione comparativa:** per ciascuna alternativa devono essere stimati, in modo sintetico ma verificabile, i principali parametri decisionali (costi diretti e indiretti, tempi di attivazione, impatto sui servizi, rischi operativi e reputazionali);

3. **Selezione della BATNA:** individuazione dell'alternativa complessivamente più sostenibile, da assumere quale riferimento interno per la decisione, con esplicitazione delle ragioni della scelta;
4. **Determinazione della soglia negoziale:** traduzione della BATNA in una soglia economica e/o funzionale, oltre la quale l'accordo risulta meno conveniente rispetto all'alternativa individuata;
5. **Valutazione di comunicabilità:** distinzione tra BATNA interna (non comunicata) e BATNA eventualmente rappresentabile alla controparte come leva negoziale, nei limiti della correttezza e dell'interesse pubblico;
6. **Tracciabilità:** sintesi della BATNA nella scheda istruttoria, con indicazione degli elementi essenziali (opzione selezionata, costi/tempi/impatti, soglia conseguente).

Esempi operativi:

- **Locazione di spazi:** BATNA costituita da rimodulazione degli orari didattici e utilizzo di aule interne distribuite; costo organizzativo elevato ma sostenibile nel breve periodo → soglia di canone oltre la quale non conviene locare;
- **Servizi:** BATNA costituita da affidamento a operatore alternativo con qualità inferiore ma tempi certi → soglia economica e di servizio per la trattativa in corso;
- **Esecuzione contrattuale (penali):** BATNA costituita dall'applicazione integrale della penale con probabile contenzioso → valutazione dei costi/tempi del giudizio rispetto a una riduzione motivata.

La BATNA così definita costituisce parametro interno vincolante per la conduzione della trattativa e per la decisione finale.

A titolo esemplificativo, in una trattativa per la locazione di spazi, il Responsabile del procedimento dovrà distinguere tra canone sostenibile, eventuali oneri accessori non trasferibili e margini di flessibilità legati alla durata del contratto, nonché valutare alternative quali l'utilizzo temporaneo di spazi interni, la rimodulazione degli orari didattici o il ricorso a soluzioni distribuite.

4.2 Apertura della trattativa (definizione del perimetro)

La fase di apertura non deve essere utilizzata per formulare immediatamente una proposta economica, ma per delimitare il perimetro entro il quale l'Amministrazione può operare.

In particolare, il Responsabile del procedimento deve esplicitare:

- l'interesse pubblico sotteso all'operazione;
- i vincoli di sostenibilità economica e giuridica;
- la necessità di fondare la trattativa su parametri oggettivi.

Esempio operativo: in presenza di una richiesta economica elevata, il Responsabile del procedimento chiarirà che l'Amministrazione è tenuta a operare entro valori di mercato verificabili, evitando di discutere immediatamente il prezzo richiesto.

In tale fase, deve altresì essere evitata ogni anticipazione del confronto sul profilo economico, in quanto una immediata focalizzazione sul prezzo determina, di regola, uno spostamento della trattativa su un piano riduttivo, nel quale l'Amministrazione si espone al rischio di subire la struttura della proposta altrui, senza aver previamente definito il proprio perimetro valutativo.

4.3 Ascolto guidato e acquisizione della posizione della controparte

Il Responsabile del procedimento deve acquisire la posizione della controparte attraverso un ascolto attivo e strutturato, finalizzato a comprendere la composizione della richiesta.

A tal fine, devono essere formulate domande mirate, quali:

- quali elementi determinano il valore proposto;
- quali costi o investimenti incidono sulla quantificazione;
- quali margini di flessibilità sono ipotizzabili.

Esempio operativo: in un appalto di servizi, può emergere che il prezzo richiesto incorpora costi organizzativi non pertinenti o margini non giustificati.

In questa fase, il Responsabile del procedimento deve astenersi dal formulare contestazioni o controproposte, anche qualora la richiesta appaia, sin da subito, non coerente con i parametri di riferimento, dovendosi privilegiare l'acquisizione completa degli elementi informativi, la cui carenza costituisce, nella prassi, una delle principali cause di indebolimento della posizione negoziale dell'Amministrazione.

4.4 Disarticolazione della pretesa

Una volta acquisita la posizione della controparte, il Responsabile del procedimento procede alla scomposizione analitica della richiesta, distinguendo tra:

- valore intrinseco della prestazione;
- costi accessori o una tantum;
- componenti non giustificate o non trasferibili all'Amministrazione.

Esempio operativo: qualora il corrispettivo richiesto includa investimenti che incrementano il valore del bene in capo alla controparte, tali componenti devono essere isolate e non automaticamente traslate nel prezzo.

A tal fine, la richiesta della controparte non deve mai essere considerata nella sua formulazione complessiva, ma deve essere necessariamente scomposta nelle sue singole componenti, atteso che la trattazione unitaria della proposta comporta, nella generalità dei casi, l'assorbimento di

elementi non pertinenti o non giustificati, con conseguente alterazione dell'equilibrio dell'operazione.

4.5 Ancoraggio a parametri oggettivi

Il Responsabile del procedimento deve introdurre i valori di riferimento emersi dall'istruttoria, presentandoli non come proposta negoziale, ma come limite di sostenibilità dell'operazione.

Esempio operativo: in una locazione, il valore derivante da parametri di mercato deve essere rappresentato come vincolo, non come base di contrattazione libera.

I parametri così individuati devono essere introdotti nel confronto non come espressione della volontà dell'Amministrazione, bensì quali esiti dell'istruttoria, e, in quanto tali, sottratti alla disponibilità delle parti, con la conseguenza che non possono costituire oggetto di contrattazione, ma esclusivamente criterio di valutazione della sostenibilità della proposta.

4.6 Ricomposizione dell'equilibrio contrattuale

La proposta dell'Amministrazione non deve limitarsi al solo profilo economico, ma deve configurarsi come assetto complessivo, comprendente:

- valore economico;
- durata del rapporto;
- distribuzione degli oneri;
- allocazione dei rischi.

Esempio operativo: a fronte di una richiesta economica elevata, può essere proposta una riduzione del canone accompagnata da una maggiore stabilità contrattuale o da una diversa ripartizione degli oneri.

4.7 Gestione della resistenza della controparte

In presenza di resistenze, il Responsabile del procedimento deve evitare contrapposizioni dirette e introdurre elementi indiretti di riequilibrio, quali:

- necessità di ulteriori verifiche istruttorie;
- possibili effetti sui tempi procedurali;
- esistenza di soluzioni alternative, anche meno efficienti.

Esempio operativo: in caso di mancato allineamento ai parametri di congruità, può essere rappresentata la necessità di approfondimenti che incidono sulla tempistica della decisione. In tale contesto, devono essere evitate sia le concessioni immediate, che determinano un indebolimento progressivo della posizione negoziale, sia le contrapposizioni dirette, le quali tendono a irrigidire il confronto, dovendosi invece privilegiare soluzioni che consentano di

riformulare la questione, di richiedere ulteriori elementi istruttori o di ricondurre la discussione a un livello diverso da quello inizialmente prospettato.

4.8 Formalizzazione dell'esito

La fase conclusiva deve prevedere la ricostruzione puntuale dell'accordo raggiunto o delle ragioni del mancato "accordo", con indicazione degli elementi considerati e delle valutazioni effettuate.

Esempio operativo: in caso di accordo, devono essere esplicitati i presupposti istruttori che ne giustificano la sostenibilità; in caso contrario, devono essere indicate le ragioni che impediscono la conclusione dell'intesa.

Nei casi di maggiore complessità, ciascuna delle fasi sopra indicate deve essere oggetto di puntuale verbalizzazione o ricostruzione documentale, anche al fine di consentire la verifica ex post della correttezza del procedimento negoziale.

In ogni caso, la conclusione dell'accordo deve essere subordinata alla verifica della sua coerenza con le alternative praticabili, dovendosi escludere la possibilità di definire intese che, pur formalmente condivise, risultino, in concreto, meno favorevoli rispetto alla soluzione alternativa individuata in sede istruttoria.

5. Applicazione nelle fasi esecutive dei contratti

Il modello trova applicazione, con i necessari adattamenti, anche nella gestione delle fasi esecutive dei contratti, con particolare riferimento all'applicazione di penali e alla valutazione delle riserve dell'appaltatore, ambiti nei quali la componente negoziale si intreccia con l'esercizio di poteri amministrativi vincolati.

In tali casi, la classificazione per livelli di complessità consente di distinguere le ipotesi di applicazione automatica delle clausole contrattuali da quelle in cui si rende necessario un approfondimento istruttorio e una valutazione compositiva, finalizzata a ridurre il rischio di contenzioso e a garantire una corretta allocazione delle responsabilità.

A fini operativi, si riportano i seguenti esempi di conduzione della trattativa in caso di contestazione di penali.

5.1 Applicazione di penale per ritardo non contestato (Livello 1)

- Fattispecie: ritardo nell'esecuzione documentato, non giustificato e non contestato dall'appaltatore.
- Condotta: applicazione automatica della penale secondo quanto previsto dal capitolato; comunicazione formale con indicazione del periodo di ritardo e del criterio di calcolo.
- Esito: nessuna apertura negoziale; motivazione sintetica fondata sul dato oggettivo.

5.2 Contestazione della penale con giustificazioni tecniche (Livello 2)

- Fattispecie: l'appaltatore contesta la penale deducendo cause tecniche (es. interferenze di cantiere, ritardi imputabili a terzi, difetti progettuali non immediatamente evidenti).
- Condotta:
 - apertura: richiamo alle clausole contrattuali e agli atti del DEC/DL;
 - ascolto guidato: richiesta di dettaglio sulle cause addotte e sui periodi interessati;
 - disarticolazione: distinzione tra quote di ritardo imputabili all'appaltatore e quote riconducibili a fattori esterni o alla stazione appaltante;
 - ancoraggio: utilizzo dei rapportini, ordini di servizio, SAL e cronoprogramma come parametri oggettivi;
 - ricomposizione: eventuale riduzione motivata della penale limitatamente alla quota non imputabile.
- Esito: provvedimento motivato di applicazione parziale della penale.

Esempio: penale complessiva € 20.000; accertata imputabilità all'appaltatore per il 60% → applicazione € 12.000, con motivazione analitica delle cause concorrenti.

5.3 Contestazione con rischio di contenzioso (Livello 3)

- Fattispecie: l'appaltatore formula contestazioni articolate, supportate da relazioni tecniche, prospettando azioni giudiziali o iscrizione di riserva di importo rilevante.
- Condotta:
 - preparazione: ricostruzione completa della sequenza esecutiva (atti del DEC, varianti, sospensioni, ordini di servizio);
 - apertura: delimitazione del perimetro giuridico (clausole penali, disciplina delle varianti, obblighi di cooperazione);
 - ascolto guidato: acquisizione strutturata delle allegazioni tecniche della controparte;
 - disarticolazione: analisi puntuale delle voci e delle causali, con separazione tra ritardi imputabili, concorrenti o non imputabili;
 - ancoraggio: utilizzo della documentazione di cantiere e dei parametri contrattuali come vincolo;
 - ricomposizione: valutazione di una soluzione compositiva (riduzione della penale, rimodulazione temporale, eventuale riconoscimento parziale), fondata su una stima del rischio di soccombenza e dei costi del contenzioso;
 - formalizzazione: atto motivato che dia conto delle ragioni tecnico-giuridiche della soluzione adottata.

- Esito: decisione difendibile ex post, idonea a minimizzare il rischio complessivo.

Esempio: penale € 50.000; presenza di sospensioni non formalizzate e interferenze imputabili alla stazione appaltante; rischio contenzioso elevato → riduzione a € 25.000 con motivazione basata su concorso di cause e incertezza istruttoria.

5.4 Interazione con le riserve dell'appaltatore

- Fattispecie: contestazione della penale con contestuale iscrizione di riserva economica.
- Condotta:
 - integrazione dell'istruttoria su penali e riserve;
 - valutazione unitaria delle reciproche pretese;
 - eventuale ricomposizione complessiva, nel rispetto dei limiti normativi, evitando compensazioni implicite non motivate.
- Esito: decisione coordinata che tenga conto dell'equilibrio complessivo del rapporto contrattuale.

In tutti i casi sopra descritti, quanto più ci si discosta dall'applicazione automatica della clausola penale, tanto più si rende necessario un rafforzamento dell'istruttoria, della motivazione e della tracciabilità, al fine di garantire la sostenibilità giuridica della decisione e la sua difendibilità in sede di controllo.

6. Obblighi di tracciabilità e motivazione

Per tutte le trattative, con intensità crescente in relazione al livello di complessità, devono essere assicurati:

- la documentazione delle fasi rilevanti del processo negoziale;
- la conservazione degli elementi istruttori utilizzati;
- la motivazione della soluzione adottata, con esplicita indicazione delle ragioni che ne attestano la sostenibilità economica e giuridica.

7. Disposizioni finali

Il modello di cui alla presente circolare costituisce strumento organizzativo interno, finalizzato a rafforzare la capacità dell'Amministrazione di governare le situazioni negoziali in modo consapevole, uniforme e difendibile, e deve essere applicato in modo proporzionato alla complessità delle fattispecie, fermo restando che ogni decisione finale deve risultare coerente con l'interesse pubblico perseguito e adeguatamente motivata.

L'Area Legale e Appalti assicura il supporto necessario per l'applicazione del modello, nonché il progressivo aggiornamento degli strumenti operativi ad esso connessi.

8. Guida operativa per la conduzione delle trattative

La presente sezione costituisce parte integrante della circolare ed è finalizzata a tradurre il modello organizzativo adottato in una sequenza di condotte operative concretamente utilizzabili dal Responsabile del procedimento e, per quanto di competenza, dal DEC, dal Direttore dei lavori e dagli uffici coinvolti nell'istruttoria.

La presente guida ha natura applicativa e deve essere letta congiuntamente alla circolare, della quale specifica le modalità di attuazione, fornendo indicazioni puntuali sui passaggi logici, sulle verifiche preliminari, sulle tecniche di conduzione e sugli accorgimenti redazionali e relazionali da osservare nelle diverse fasi della trattativa.

8.1 Finalità della guida operativa

La guida operativa persegue le seguenti finalità:

- rendere uniforme il comportamento negoziale dell'Amministrazione;
- evitare che la trattativa sia condotta in modo intuitivo, occasionale o non sufficientemente istruito;
- rafforzare la capacità del Responsabile del procedimento di preparare l'incontro negoziale, di governarne lo svolgimento e di motivarne gli esiti;
- assicurare che la negoziazione si sviluppi secondo criteri coerenti con le migliori tecniche di negoziazione integrativa e distributiva, adattate al contesto pubblicistico;
- presidiare i rischi economici, contenziosi, organizzativi e reputazionali associati all'accordo o al mancato accordo.

8.2 Principi metodologici di fondo

- La conduzione della trattativa, nell'ambito dell'azione amministrativa, deve essere ricondotta entro un impianto metodologico coerente con la natura pubblicistica dell'attività svolta, nel quale la dimensione relazionale non si traduce in libertà negoziale incondizionata, ma si colloca all'interno di un sistema di vincoli e finalità che impongono una gestione consapevole e strutturata del confronto con la controparte.
- In tale prospettiva, assume rilievo, in primo luogo, il principio della separazione tra la persona e il problema, nel senso che il rapporto con la controparte deve essere mantenuto su un piano di correttezza e collaborazione istituzionale, senza che ciò comporti attenuazione della fermezza necessaria nella tutela dell'interesse pubblico, il quale deve essere perseguito attraverso una chiara distinzione tra le esigenze oggettive dell'operazione e le dinamiche soggettive del confronto.

- A ciò si affianca la necessità di distinguere tra posizioni e interessi, evitando di assumere la richiesta formulata quale dato non modificabile e procedendo, invece, alla ricostruzione delle esigenze sostanziali che la sorreggono, nella consapevolezza che la possibilità di pervenire a soluzioni sostenibili dipende, in larga misura, dalla capacità di individuare e trattare tali interessi in modo differenziato.
- Elemento centrale dell'intero impianto è rappresentato dalla qualità dell'istruttoria, la quale costituisce il presupposto imprescindibile per qualsiasi interlocuzione efficace, atteso che una negoziazione priva di adeguato supporto informativo espone l'Amministrazione a decisioni non pienamente consapevoli e, conseguentemente, difficilmente difendibili.
- Ne deriva, altresì, la necessità di sviluppare, prima della definizione dell'accordo, una pluralità di opzioni negoziali, così da evitare soluzioni rigidamente binarie e consentire la costruzione di assetti complessivi nei quali le diverse variabili dell'operazione possano essere ricombinate in modo funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico.
- Tale attività deve essere condotta facendo costante riferimento a criteri oggettivi, desunti da elementi verificabili, quali dati di mercato, perizie, atti istruttori e documentazione tecnica, in modo da sottrarre la trattativa a valutazioni meramente soggettive e garantire la tracciabilità delle scelte effettuate.
- In questo quadro, assume rilievo decisivo il presidio delle alternative all'accordo, le quali devono essere individuate e valutate ex ante, affinché la trattativa si svolga in condizioni di effettiva autonomia decisionale e non si traduca in una mera accettazione di condizioni non pienamente sostenibili.

8.3 Analisi del bisogno e definizione dell'interesse pubblico concreto

- La fase di analisi del bisogno rappresenta il fondamento logico dell'intera attività negoziale, in quanto consente di individuare con precisione l'interesse pubblico che l'Amministrazione è chiamata a perseguire e di delimitare, conseguentemente, il perimetro entro il quale la trattativa può svilupparsi.
- Tale analisi deve essere condotta in termini sostanziali e non meramente descrittivi, attraverso la puntuale individuazione del problema amministrativo da risolvere e del risultato minimo che deve essere conseguito affinché l'azione possa ritenersi efficace, distinguendo, al contempo, tra elementi essenziali e componenti accessorie, le quali possono costituire oggetto di modulazione in sede negoziale.
- Particolare attenzione deve essere riservata al grado di urgenza e alla differibilità del fabbisogno, poiché tali elementi incidono direttamente sulla posizione negoziale

dell'Amministrazione, determinando, nei casi di maggiore rigidità, una riduzione dello spazio di manovra e, conseguentemente, una maggiore necessità di presidio istruttorio.

- L'analisi deve, inoltre, estendersi alla valutazione degli effetti derivanti dal mancato accordo, sia sotto il profilo organizzativo che economico e reputazionale, in quanto solo la piena consapevolezza delle alternative consente di evitare decisioni condizionate da una percezione distorta della necessità dell'accordo.
- Ne consegue che il Responsabile del procedimento deve essere in grado di esplicitare, in modo chiaro e sintetico, il contenuto minimo incomprimibile dell'interesse pubblico, individuando ciò che deve necessariamente essere acquisito e ciò che, invece, può essere oggetto di negoziazione, differimento o rinuncia.

8.4 Mappatura degli interessi dell'Amministrazione e della controparte

- Una volta definito il bisogno, l'attività negoziale richiede una sistematica ricognizione degli interessi in gioco, la quale deve essere condotta con riguardo tanto all'Amministrazione quanto alla controparte, al fine di individuare possibili margini di composizione e prevenire impostazioni riduttive della trattativa.
- Con riferimento all'Amministrazione, devono essere considerati, in modo integrato, l'interesse economico, connesso alla sostenibilità e alla congruità della spesa, l'interesse funzionale, relativo all'utilità concreta della soluzione proposta, l'interesse temporale, concernente il rispetto delle scadenze e dei cronoprogrammi, l'interesse giuridico, inerente alla legittimità e difendibilità dell'operazione, nonché l'interesse reputazionale, che attiene alla percezione esterna dell'azione amministrativa e ai rapporti con gli stakeholder.
- Parallelamente, il Responsabile del procedimento deve sviluppare una valutazione, anche di natura presuntiva, degli interessi della controparte, la quale, pur non essendo formalmente obbligata a esplicitarli, orienta la propria condotta negoziale sulla base di esigenze economiche, organizzative e, talvolta, reputazionali, che possono essere intercettate e, ove compatibili, ricondotte entro assetti sostenibili.
- La corretta mappatura degli interessi consente di superare approcci esclusivamente distributivi e di individuare soluzioni che, pur nel rispetto dei vincoli pubblicistici, risultino accettabili per entrambe le parti.

8.5 Predisposizione del dossier negoziale

- La preparazione della trattativa deve tradursi nella predisposizione di un dossier negoziale, inteso quale strumento di sintesi dell'attività istruttoria e base operativa per la conduzione dell'interlocuzione.

- Tale dossier deve contenere gli elementi essenziali dell'operazione, tra cui la descrizione del bisogno pubblico, la classificazione della fattispecie, i parametri di riferimento, i vincoli non negoziabili, la mappatura degli interessi, la definizione della BATNA e della soglia di accettabilità, nonché le possibili opzioni negoziali e le principali criticità prevedibili.
- La funzione del dossier non è meramente documentale, ma operativa, in quanto consente al Responsabile del procedimento di mantenere il controllo della trattativa e di evitare scostamenti non consapevoli rispetto agli obiettivi definiti.

8.6 Definizione della strategia negoziale

- La strategia negoziale deve essere definita prima dell'avvio dell'interlocuzione e deve chiarire la natura della trattativa, distinguendo tra situazioni nelle quali il confronto si concentra sulla distribuzione di un valore già definito e situazioni nelle quali è possibile costruire configurazioni alternative dell'assetto contrattuale.
- In tale contesto, il Responsabile del procedimento deve individuare le modalità di apertura della trattativa, stabilendo se assumere una posizione iniziale ferma, se adottare un approccio esplorativo o se formulare sin dall'inizio una proposta strutturata, valutando gli effetti che ciascuna opzione può produrre sull'evoluzione del confronto.
- La definizione della strategia deve, inoltre, tenere conto della posizione della controparte, del grado di concorrenzialità del mercato e del livello di complessità della fattispecie, al fine di evitare approcci standardizzati non coerenti con il caso concreto.

8.7 Sequenza operativa della trattativa

La trattativa deve essere condotta secondo una sequenza logica che consenta di governare progressivamente il confronto, evitando anticipazioni improprie e garantendo la piena comprensione degli elementi rilevanti.

Apertura

L'apertura deve essere orientata alla definizione del perimetro e alla chiarificazione del contesto, evitando di entrare immediatamente nel merito economico.

In concreto, il Responsabile del procedimento deve:

chiarire l'oggetto della trattativa (cosa si sta negoziando davvero);

esplicitare che la valutazione avverrà sulla base di elementi verificabili;

rinvviare la discussione sul prezzo a una fase successiva.

Se la controparte parte dal prezzo: devi riportarla su struttura, dicendo in sostanza: prima capiamo come è costruita la richiesta

Errore da evitare: discutere subito il numero.

Ascolto

L'ascolto deve consentire di acquisire la posizione della controparte e di comprenderne la struttura.

In concreto, il Responsabile del procedimento deve:

far spiegare come è costruita la richiesta;

capire quali costi, investimenti o rischi stanno dietro al valore indicato;

individuare cosa è per la controparte "non negoziabile".

Domande chiave:

"Da cosa deriva questo valore?"

"Quali componenti incidono di più?"

"Quali elementi sono per voi essenziali?"

Se la risposta è vaga: non interpretare → chiedi dettaglio.

Errore da evitare: contestare subito o fare controproposte.

Disarticolazione

La disarticolazione deve scomporre la richiesta in componenti analitiche.

In concreto, il Responsabile del procedimento deve:

separare:

prestazione principale

costi accessori

investimenti

margini

elementi non giustificati

Regola operativa: mai trattare un numero come un blocco unico

Se emerge una voce non chiara:

fermati

approfondisci solo quella

Errore da evitare: andare avanti senza aver capito tutto.

Ancoraggio

L'ancoraggio deve introdurre parametri oggettivi.

In concreto, il Responsabile del procedimento deve:

portare dati (perizie, benchmark, atti, prezzi di riferimento);
presentare questi dati come vincoli, non come opinioni;
chiarire che l'Amministrazione non può discostarsi senza motivazione.

Se la controparte non accetta il dato: chiedi un dato alternativo verificabile

Errore da evitare: entrare in discussioni "secondo me / secondo voi".

Proposta

La proposta deve configurarsi come assetto complessivo.

In concreto, il Responsabile del procedimento deve:

non proporre solo un prezzo;

agire su:

valore

durata

tempi

oneri

rischi

Regola: non tratti il numero, tratti la struttura

Se dicono "no" alla proposta:

non rifare tutto

chiedi: cosa non funziona?

Errore da evitare: concedere subito sul prezzo.

Gestione delle obiezioni

La gestione delle obiezioni deve evitare concessioni impulsive.

In concreto, il Responsabile del procedimento deve:

ascoltare l'obiezione senza interrompere;

capire se è reale o tattica;

riportare la discussione su dati o struttura.

Se insistono senza basi:

restringi il confronto

o rinvia

Se la pressione aumenta:

rallenta

non accelerare

Errore da evitare: concedere per “chiudere”.

Chiusura

La chiusura deve avvenire solo in presenza di condizioni coerenti con l’istruttoria e con la BATNA.

In concreto, il Responsabile del procedimento deve:

verificare che l’accordo sia:

sostenibile

motivabile

migliore dell’alternativa

Domanda finale (obbligatoria): questa soluzione è migliore della mia alternativa?

Se la risposta è NO:

non chiudere

sospendi

Errore da evitare: chiudere perché “ormai siamo arrivati”.

In sintesi:

Sequenza Operativa per la Conduzione delle Trattative nella Pubblica Amministrazione



8.8 Criteri di adattamento della strategia negoziale

La sequenza operativa di cui al punto precedente costituisce il riferimento ordinario per la conduzione della trattativa; tuttavia, il Responsabile del procedimento è tenuto ad adattare la propria condotta in relazione al comportamento della controparte e all'evoluzione del confronto, al fine di mantenere il controllo del processo negoziale e garantire la coerenza dell'esito rispetto all'istruttoria.

A tal fine, devono essere considerati, in via esemplificativa, i seguenti scenari ricorrenti.

a) Controparte rigida

Nel caso in cui la controparte mantenga una posizione invariata, nonostante l'introduzione di parametri oggettivi o la formulazione di proposte articolate, il Responsabile del procedimento deve evitare sia la contrapposizione diretta sia la reiterazione di proposte non efficaci, procedendo invece:

- alla ricostruzione analitica della posizione, con richiesta di puntuale giustificazione delle singole componenti;
- alla verifica della effettiva indisponibilità della controparte a modificare la propria posizione;
- alla valutazione delle alternative praticabili, anche in termini di sospensione o interruzione della trattativa.

In tali casi, la rigidità della controparte deve essere assunta quale elemento rilevante ai fini della valutazione della sostenibilità complessiva dell'operazione.

b) Controparte evasiva o non trasparente

Nel caso in cui la controparte non fornisca elementi sufficienti a comprendere la struttura della richiesta, ovvero formuli risposte generiche o non verificabili, il Responsabile del procedimento deve sospendere ogni valutazione complessiva e ricondurre il confronto sul piano istruttorio, richiedendo dati, documenti o chiarimenti specifici.

In assenza di tali elementi, la trattativa non può proseguire su basi affidabili e deve essere rinviata o interrotta, atteso che la mancanza di trasparenza costituisce fattore di rischio rilevante ai fini della decisione.

c) Controparte aggressiva o pressante

Nel caso in cui la controparte adotti un comportamento volto ad accelerare la decisione, a enfatizzare l'urgenza o a prospettare conseguenze negative in caso di mancato

accordo, il Responsabile del procedimento deve evitare reazioni impulsive e mantenere il controllo del ritmo della trattativa, procedendo:

- al rallentamento del confronto, anche mediante richiesta di ulteriori verifiche;
- alla ricostruzione oggettiva degli elementi di urgenza eventualmente rappresentati;
- alla riconduzione della decisione entro il perimetro dell'istruttoria.

L'eventuale urgenza non può, di per sé, giustificare la conclusione di accordi non coerenti con i parametri di sostenibilità.

d) Controparte collaborativa ma non allineata

Nel caso in cui la controparte manifesti disponibilità al confronto, pur senza pervenire a una piena convergenza, il Responsabile del procedimento deve valorizzare gli elementi di apertura, orientando la trattativa verso la costruzione di soluzioni alternative, mediante la ricombinazione delle variabili dell'operazione.

In tali ipotesi, risulta opportuno privilegiare un approccio di tipo integrativo, volto alla definizione di un assetto complessivo sostenibile.

e) Scostamento rilevante dai parametri istruttori

Qualora, nel corso della trattativa, emerga uno scostamento significativo rispetto ai parametri di riferimento o alla soglia individuata, il Responsabile del procedimento deve sospendere la fase negoziale e procedere a una rivalutazione interna, al fine di verificare:

- la correttezza dei dati istruttori;
- la tenuta della BATNA;
- la permanenza dell'interesse pubblico all'operazione.

In assenza di elementi idonei a giustificare lo scostamento, la trattativa non può essere conclusa.

8.9 Errori da evitare

- Nella conduzione della trattativa devono essere evitati comportamenti che possano compromettere la qualità dell'azione amministrativa, tra cui l'avvio dell'interlocuzione in assenza di una chiara definizione del bisogno, la negoziazione basata esclusivamente sul prezzo, l'accettazione della cornice narrativa della controparte, la dichiarazione di assenza di alternative, le concessioni non motivate e la conclusione di accordi non coerenti con le valutazioni istruttorie.

8.10 Applicazioni esemplificative

- Il modello trova applicazione in una pluralità di contesti, tra cui le trattative per la locazione di spazi, nelle quali occorre distinguere tra componenti locative e valorizzazione del bene, gli affidamenti di servizi, nei quali è necessario separare i costi essenziali da inefficienze organizzative, la gestione delle penali, che richiede una ricostruzione analitica delle responsabilità, e la gestione delle riserve, che impone una valutazione coordinata tra profili economici e continuità del rapporto contrattuale.

9. Check-list operativa per la conduzione della trattativa

Le verifiche di cui sopra non assumono natura meramente ricognitiva, ma costituiscono condizioni operative per l'avvio della trattativa.

In particolare:

- in presenza di esito **positivo su tutti gli elementi essenziali**, la trattativa può essere avviata;
- in presenza di **carenze parziali**, il Responsabile del procedimento deve valutare la possibilità di procedere limitatamente alla fase esplorativa, evitando assunzioni negoziali;
- in presenza di **carenze rilevanti**, ed in particolare con riferimento alla definizione del bisogno o alla individuazione della BATNA, la trattativa non può essere avviata, dovendosi procedere al completamento dell'istruttoria.

9.1 Verifica preliminare (prima dell'incontro)

- Ho definito il bisogno pubblico e il contenuto minimo incompressibile?
- Ho classificato la fattispecie (L1 / L2 / L3)?
- Ho dati oggettivi per ancorare la trattativa?
- Ho individuato gli elementi non negoziabili?
- Ho definito la strategia negoziale?
- Ho costruito una BATNA concreta e una soglia di uscita?

Regola: in presenza di carenze istruttorie rilevanti, la trattativa deve essere differita.

9.2 Conduzione della trattativa

1. Non formulare subito una proposta economica;
2. acquisire la posizione della controparte;
3. scomporre analiticamente la richiesta;
4. introdurre parametri oggettivi;
5. formulare una proposta complessiva;



6. gestire le resistenze senza concessioni immediate;
7. chiudere solo in presenza di condizioni sostenibili.

9.3 Verifica finale

- L'accordo è coerente con l'istruttoria?
- L'accordo è migliore della BATNA?
- La decisione è motivabile e difendibile?

IL DIRIGENTE
Dott. Donato Ciardo