



Il DDL Merito come strumento di riorganizzazione strategica: riflessioni giuridiche sulla valutazione nella PA tra efficienza e imparzialità *

Descrizione

di Antonino Ripepi** e Armando Pellegrino***

1. Dal ciclo di gestione della performance al PIAO e al valore pubblico

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (â??riforma Brunettaâ?) si poneva lâ??obiettivo di riformare il rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, intervenendo su diverse aree quali la valutazione del personale, la promozione del merito e della dirigenza, lâ??efficienza del lavoro pubblico e la trasparenza.

I principi di fondo di questo sistema sono normativamente stabiliti dallâ??art. 3 D. Lgs. 150/2009, in cui si legge che la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualitÃ dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonchÃ© alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e lâ??erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unitÃ organizzative in un quadro di pari opportunitÃ di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

La misurazione della performance, dunque, non Ã¨ fine a se stessa, ma deve tendere ai risultati finali indicati dal citato art. 3, nel quadro piÃ¹ generale di una P.A. che, come abbiamo detto, devâ??essere orientata agli obiettivi e slegata dalle vecchie logiche burocratiche dellâ??adempimento e del â??mettere le carte a postoâ?.

La performance viene misurata sia nella sua componente individuale, sia in quella organizzativa, cioÃ¨ si valuta il contributo che ogni unitÃ organizzativa appresta rispetto al perseguimento delle finalitÃ di interesse pubblico. In assenza della suddetta valutazione, non possono essere erogati premi (art. 3, comma 5, D. Lgs. 150/2009).

Tale misurazione avviene nellâ??ambito di un vero e proprio *ciclo di gestione*, individuato dallâ??art. 4 del Decreto, che si articola nei seguenti punti:

a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori; ricordiamo che l'indicatore è una misura in grado di riassumere l'andamento di un fenomeno (es. l'indicatore "sicurezza" descrive l'andamento del concetto generale della "qualità della vita");

b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;

c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;

d) *misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale*, in virtù di tutto quanto già detto;

e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;

f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

I soggetti coinvolti nella misurazione e valutazione della performance, oltre ovviamente ai dipendenti valutati, sono:

- l'organo di indirizzo politico-amministrativo, che deve fissare gli obiettivi e monitorare che siano raggiunti;
- gli Organismi indipendenti di valutazione della performance, di cui all'articolo 14 del Decreto, cui compete la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti;
- i dirigenti di ciascuna amministrazione;
- i cittadini o gli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, partecipando alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione.

In particolare, è di fondamentale importanza il ruolo del dirigente, il quale è oggetto di valutazione da parte dell'OIV e, a sua volta, deve valutare i dipendenti che gli sono assegnati, quali risorse umane, ai fini del perseguimento degli obiettivi.

I dirigenti valutano la performance individuale in base:

a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;

b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

I dirigenti, poi, a loro volta, saranno valutati dall'OIV sulla scorta dei seguenti parametri:

a) indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva;

b) raggiungimento di specifici obiettivi individuali;

c) qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più

efficace svolgimento delle funzioni assegnate;

d) *capacità di valutazione dei propri collaboratori*, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Pertanto, l'abilità di valutazione da parte del dirigente costituisce, a sua volta, oggetto di valutazione.

Un'eventuale valutazione negativa comporta diverse conseguenze negative per il dirigente. Innanzitutto, potrebbero essere attivate forme di responsabilità c.d. dirigenziali ai sensi dell'art. 21 D. Lgs. 165/2001 (mancato rinnovo dell'incarico, revoca dello stesso, recesso dal rapporto di lavoro); inoltre, ne risulterebbe decurtata la parte della retribuzione direttamente legata al raggiungimento degli obiettivi, per tale ragione nota come retribuzione di risultato.

Oggi, il Piano delle performance è stato integrato nel PIAO, al quale, dunque, dobbiamo fare un cenno.

La crisi pandemica da Covid-19 ha reso evidente la necessità di poter fare affidamento su istituzioni forti e servizi pubblici efficienti, soprattutto a seguito dell'avvento del Next Generation EU, che dovrebbe costituire un'occasione per costruire nuove basi di crescita e sviluppo economico e sociale, attraverso l'elaborazione di un piano di riforme combinato ad un sistema di monitoraggio non più solo finalizzato a certificare la spesa effettuata, ma incentrato sul valore pubblico generato.

In questo quadro che si inserisce l'introduzione del Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), introdotto dall'art. 6 D.L. 9 giugno 2021, n. 80, conv. in legge 6 agosto 2021, n. 113 quale strumento di pianificazione finalizzato a integrare i singoli strumenti di programmazione previsti dalla normativa previgente in tema di performance, anticorruzione, fabbisogno di personale, digitalizzazione, parità di genere e lavoro agile.

Il PIAO ha durata triennale, ma viene aggiornato annualmente. Definisce:

- gli obiettivi programmatici e strategici della performance;
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;
- gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale;
- gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione;
- l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività;
- le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- e le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

La cifra comune, nonché la finalità generale prevista dal legislatore, è quella di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, così statuendo un esplicito riferimento alle teorie manageriali precedentemente esaminate.

In breve, il PIAO non può e non deve trasformarsi in un mero adempimento formale e burocratico, a pena di smarrire la vocazione per la quale è stato introdotto nel nostro ordinamento e tradire le istanze di semplificazione, ma deve agire da strumento generatore di *valore pubblico*.

Con tale locuzione, le Linee Guida 1/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica si riferiscono al livello complessivo di benessere economico, sociale, ambientale e sanitario dei cittadini creato da un ente per il suo pubblico. Un ente genera Valore Pubblico atteso pianificando, nella prima sottosezione del PIAO, strategie capaci di produrre impatti sulle diverse dimensioni di benessere di cittadini e imprese, migliorativi rispetto alle condizioni di partenza.

2. Considerazioni sparse sull'attuale sistema di misurazione e valutazione della performance

Come si è già argomentato in altra sede (ci si permette di rinviare, per approfondimenti, ad A. Ripepi, *Dirigenza pubblica e fiducia: un'analisi integrata tra diritto e management*, Egea, 2025, liberamente scaricabile in formato Open Access dal seguente link: [Dirigenza pubblica e fiducia : un'analisi integrata tra diritto e management - Egea - Torrossa](#)), per comune affermazione della dottrina e degli studi dedicati al tema, il ciclo della *performance* nelle amministrazioni pubbliche non ha dato buona prova di sé^[1].

Quali sono le radici culturali profonde di tale fenomeno? Le cause, sicuramente, sono molteplici.

Come noto, in concomitanza con l'affermazione del *new public management*, si è assistito al trasferimento al settore pubblico di principi, criteri, strumenti sviluppati nell'ambito del settore privato. La qualificazione di *new*, come rilevato da autorevole dottrina, discendeva da un rinnovato approccio per il quale i *manager* pubblici non avevano solamente la responsabilità di applicare leggi, norme, procedure, ma dovevano assumere la responsabilità di comprendere le caratteristiche qualitative dei bisogni identificati dalle scelte politiche e organizzare le risposte tecnico-operative e economiche più adeguate e soddisfacenti per i cittadini^[2].

In questo contesto si impone una maggiore attenzione alla performance, la quale richiede anche un ripensamento dei gradi di autonomia decisionale all'interno delle amministrazioni pubbliche^[3]; infatti, il *performance management* si fonda sulla necessità di chiarire, come già visto per l'ambito strettamente giuridico, la distinzione tra la sfera politica di indirizzo e quella del *management*. Quest'ultima, secondo una linea di tendenza già evidenziata trattando del D. Lgs. n. 150/2009, si vede riconosciuti maggiori gradi di autonomia, ma controbilanciati da un sistema di responsabilizzazione sui risultati ottenuti^[4].

Ne derivano numerosi corollari: la tendenza al rafforzamento dei sistemi di rendicontazione; l'attenzione ai processi di scelta di consumo dei servizi pubblici; la definizione di standards minimi di servizio pubblico; l'evocazione della centralità dei bisogni e delle persone che li esprimono^[5]. Infine, per quanto maggiormente rileva in questa sede, dalla separazione indirizzo-*management* deriva anche l'attenzione al *performance measurement*, con il quale si identificano i processi e strumenti mediante i quali le informazioni sulla *performance* sono raccolte e rese disponibili, nonché al

performance management, ossia l'insieme delle attività svolte dalle istituzioni pubbliche per gestire e migliorare la *performance* [6].

Da questo *humus* culturale nasce il D. Lgs. n. 150/2009 ss.mm.ii. e il ciclo della *performance* [7], in cui, astraendosi da disamine di dettaglio che non sarebbero conducenti al fine, le indicazioni strategiche sono chiamate a supportare la programmazione operativa e quest'ultima orienta la gestione e, al contempo, informa la produzione degli elementi necessari per misurare la *performance*. Tale sistema, orientato ai risultati e applicativo del c.d. ciclo di Deming [8], pone al centro dell'intero ciclo la fase di valutazione, ove lo scostamento eventuale tra obiettivi e risultati diventa la base per la rendicontazione tra politica e amministrazione, per la valutazione dei centri di responsabilità e del contributo individuale agli obiettivi aziendali [9].

Il *performance management*, tuttavia, è connotato da alcuni limiti. In primo luogo, l'effetto sineddoche, consistente nel rischio di concentrarsi su alcuni benefici soltanto dell'azione amministrativa, trascurando gli altri; ancora, si tratta di un sistema complesso e costoso; sussiste, poi, il rischio di manipolazione delle misure, con conseguente distorsione della misurazione; infine, non è detto che i comportamenti degli esponenti del ceto politico siano sempre perfettamente razionali, in quanto tesi a ricercare il consenso politico, collidendo così con la razionalità degli strumenti di *performance management* [10].

Naturalmente, non si vuole asserire in questa sede che la *performance* non debba essere misurata. La misurazione e valutazione, infatti, è indispensabile per evitare che i discorsi legati alla *leadership* trasformativa scadano nella vuota retorica.

Tuttavia, che misurare la *performance* in ambito pubblico sia utile rimane per sé da dimostrare, soprattutto in quadro di riferimento che rivela come, per la maggioranza dei *manager* pubblici italiani, il fine principale del sistema della *performance* sia la determinazione della premialità, e solo per una ristretta minoranza esso presenti una funzione informativa per prendere consapevolezza della capacità di risposta delle strutture [11].

Ecco in che senso occorre liberare la PA dai premi, nell'ambito di impostazioni che hanno evidenziato la necessità, in chiave culturale, di sostituire la cultura della colpa con quella della responsabilità, di consentire una maggiore intellegibilità dei dati relativi alla *performance* e, laddove il prodotto generato sia immateriale, di intendersi su quali fatti scegliamo come riferimento per poter dire che la missione è assolta [12].

Gli incentivi monetari, tra l'altro, non hanno una correlazione diretta con la motivazione delle risorse umane neanche sul piano teorico [13], nonostante essa sia stata ipotizzata da fonti anche molto autorevoli. Infatti, tale connessione era stata ipotizzata dalle teorie che postulavano la perfetta razionalità dell'attore o che, comunque, questi agisse esclusivamente per massimizzare il proprio tornaconto economico; tuttavia, non può omettersi di considerare anche quelle tesi che muovono dal presupposto della razionalità limitata dell'attore, di cui si è detto [14].

Occorre, infatti, considerare la motivazione un fenomeno quanto meno binario, ovvero connesso non solo all'ottenimento di premi e conferme esterne (motivazione estrinseca), ma anche come il prodotto di una gratificazione interna (motivazione intrinseca) [15], in quanto è ben possibile che sia l'azione in sé a costituire fonte di soddisfazione. La metafora del bastone e della carota si sgretola innanzi a ricerche che hanno dimostrato come remunerare poco le *performance* sia più disincentivante

che non remunerarle affatto, e tanto poiché la motivazione intrinseca che si attiva in chi agisce gratuitamente viene spazzata• dall'incentivo monetario^[16], che configura una sorta di prezzo delle *performance*, l'inadeguatezza del quale per² frustra la naturale intraprendenza del valutato.

Tra l'altro, le attuali tendenze evolutive dei sistemi organizzativi delle aziende mostrano che, nonostante il progresso tecnologico, è sempre l'uomo a rappresentare la risorsa fondamentale, quella particolare risorsa su cui poggiano le fondamenta del benessere dell'azienda. Infatti, la maggior parte dei manager ritiene che siano proprio alcune peculiari caratteristiche intrinseche delle risorse umane, come ad esempio l'alta qualificazione dei dipendenti e dei collaboratori, gli elementi chiave per far decollare gli investimenti legati a processi organizzativi o a nuovi prodotti.

3. Il DDL Merito tra valutazione della performance e valorizzazione del capitale umano: una riforma sistemica alla luce del principio del buon andamento

Il disegno di legge delega recante *Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni*• è stato approvato in via preliminare il 13 marzo scorso e ha ottenuto il parere favorevole della Conferenza unificata il 12 giugno; attualmente è in attesa di essere esaminato dalla Camera dei deputati, per poi proseguire l'iter al Senato.

Il provvedimento segna una tappa significativa nel percorso di riforma della pubblica amministrazione. Intervendo in modo mirato sul D.Lgs. n. 150/2009, cosiddetto *decreto Brunetta*•, il DDL Merito mira a superare i limiti di una valutazione burocratizzata, spesso formale e priva di reali conseguenze organizzative, per approdare a un modello di valutazione integrata, orientato al risultato e capace di incidere realmente sulla qualità amministrativa e sulla valorizzazione delle professionalità pubbliche.

La riforma si propone, in particolare, di ricollegare la valutazione della performance al ciclo del valore pubblico e alla costruzione del merito, come principio guida delle carriere, sia dirigenziali che non dirigenziali. Essa si articola intorno a tre assi fondamentali: la ridefinizione concettuale e funzionale della performance, la razionalizzazione dei meccanismi premiali e valutativi, e la riforma profonda dei canali di accesso alla dirigenza pubblica.

3.1. Ridefinizione della nozione di performance

Uno degli interventi più significativi del DDL Merito consiste nella riscrittura dell'art. 1 del D.Lgs. 150/2009, con l'introduzione dei commi 2-bis e 2-ter, che definiscono in termini innovativi la performance individuale e organizzativa. Non più mero indicatore quantitativo di risultati, la performance viene ora intesa in senso olistico, come espressione complessa di:

- capacità tecnica e gestionale del dipendente;
- partecipazione consapevole ai processi organizzativi;
- potenziale evolutivo e formativo;
- impatto concreto sull'efficienza e sull'efficacia delle attività amministrative.

Viene altresì previsto un sistema valutativo partecipato, che coinvolge, oltre al superiore gerarchico, anche stakeholder interni ed esterni, con un possibile apporto degli utenti finali in alcune tipologie di amministrazioni. La valutazione diventa dunque un processo multilivello, finalizzato a restituire una

rappresentazione più realistica e oggettiva del valore apportato dal lavoratore al sistema pubblico.

3.2 Integrazione tra valutazione per obiettivi e caratteristiche trasversali

Il nuovo impianto normativo distingue due dimensioni complementari della valutazione:

- da un lato, la misurazione della performance rispetto agli obiettivi assegnati, che devono essere chiari, misurabili, realistici e correlati alla missione istituzionale dell'amministrazione;
- dall'altro, la valutazione delle caratteristiche trasversali (art. 9), come leadership, collaborazione, tempestività decisionale, adattabilità al cambiamento e capacità di valorizzare il lavoro del team.

Questa articolazione consente di superare il modello esclusivamente quantitativo della valutazione per obiettivi, valorizzando invece anche le *soft skills* e i comportamenti organizzativi virtuosi. Inoltre, il coinvolgimento collegiale dei dirigenti nella valutazione dei pari (*peer review*) e l'apertura a elementi di valutazione esterna (ove compatibile) introducono criteri di imparzialità e pluralismo, coerenti con le avanzate esperienze internazionali.

3.3 Meccanismi di premialità selettiva

La riforma interviene anche sul sistema retributivo accessorio, prevedendo una nuova disciplina dei premi di risultato, con limiti percentuali vincolanti e una chiara gerarchizzazione dei giudizi. In particolare:

- solo il 30% del personale dirigenziale potrà accedere alle fasce più alte della valutazione, mediante lo sviluppo di carriera del personale non dirigenziale;
- una fase di osservazione e valutazione dello svolgimento dell'incarico temporaneo per un periodo di almeno quattro anni, nel corso dei quali il dirigente incaricato è valutato in ordine ai risultati conseguiti, sia in termini di performance individuale che organizzativa, al raggiungimento degli obiettivi assegnati anche ai dipendenti dell'ufficio presso cui ha svolto l'incarico temporaneo, e alle capacità manageriali possedute;
- lo svolgimento della selezione per il conferimento temporaneo degli incarichi affidata ad una commissione indipendente composta da sette componenti, di cui quattro dirigenti di livello generale appartenenti ai ruoli o in servizio presso l'amministrazione che ha indetto la procedura o da personale di livello dirigenziale in servizio presso la stessa amministrazione anche se appartenente a ruoli o carriere pubblicistiche diverse o, in mancanza, di altra amministrazione, due professionisti qualificati nella valutazione e selezione del personale (*assessor*), provenienti da un'amministrazione diversa da quella procedente o dal settore privato, ed è presieduta da un dirigente generale di ruolo proveniente da un'altra amministrazione ovvero da personale di livello dirigenziale appartenente a ruoli o carriere pubblicistiche diverse;
- gli incarichi conferiti non possono avere durata superiore a tre anni e sono rinnovabili una sola volta, previa la necessaria valutazione favorevole della commissione;
- l'inserimento nei ruoli della dirigenza di seconda fascia consegue all'esito favorevole dell'osservazione e valutazione dell'incarico dirigenziale temporaneo conferito e rinnovato con la relativa procedura, ed espletato per un periodo di almeno quattro anni con valutazione finale positiva dell'attività svolta in termini di raggiungimento degli obiettivi assegnati e di dimostrazione di adeguate attitudini e capacità manageriali;

- le economie derivanti dalla riduzione della retribuzione legata alla performance del personale dirigenziale, accertate dagli organi di controllo, sono destinate all'incremento delle risorse per la retribuzione della performance del personale non dirigenziale.

Tale impostazione mira a garantire una reale meritocrazia interna e ad arginare i fenomeni di appiattimento valutativo che in passato avevano determinato una sostanziale equiparazione tra meritevoli e non meritevoli. Tuttavia, essa impone al contempo un forte rigore procedimentale e motivazionale, al fine di evitare che il rispetto dei limiti numerici si trasformi in arbitrio o in automatismo contrario al principio di imparzialità.

3.4. Revisione del ciclo della performance

La riforma rafforza anche la struttura e la tempistica del ciclo della performance. Le amministrazioni saranno tenute a definire e ad assegnare gli obiettivi entro il primo trimestre dell'anno, in coerenza con la programmazione strategica e il PIAO. Gli obiettivi dovranno essere specifici, misurabili, assegnabili e orientati al risultato, con pesi differenziati in funzione della rilevanza strategica. Si tratta di un chiaro tentativo di legare la valutazione alla capacità effettiva dell'amministrazione di incidere sulle politiche pubbliche e sul benessere collettivo, superando le logiche autoreferenziali.

3.5. Riforma degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV)

La delega prevede inoltre una profonda riforma degli OIV, per garantire maggiore terzietà, competenza e trasparenza. Tra le novità più significative:

- rafforzamento del controllo della performance, dell'indipendenza e della terzietà del controllo, anche mediante il ricorso a organismi esterni di valutazione composti da professionisti specializzati nel settore delle risorse umane e della valutazione della performance, nonché dagli stakeholder di riferimento e dalla collettività per le amministrazioni territoriali;
- introduzione di meccanismi di rotazione negli incarichi che prevedano l'indicazione, da parte dell'autorità politica, del solo presidente dell'organo collegiale e il sorteggio per l'indicazione degli altri componenti; incompatibilità per i dipendenti pubblici delle amministrazioni vigilate;
- obbligo di garantire, nell'ambito del collegio, una composizione che garantisca l'eterogeneità della provenienza dei componenti in relazione allo specifico ruolo o categoria di provenienza, assicurando un bilanciamento delle competenze all'interno di ciascun collegio;

Queste misure intendono rafforzare il ruolo dell'OIV come vero garante dell'imparzialità valutativa e della coerenza tra performance dichiarata e risultati effettivamente conseguiti.

3.6. Accesso alla dirigenza pubblica: un modello bifasico fondato sulla performance

Una delle innovazioni più rilevanti è rappresentata dall'introduzione di una procedura alternativa all'accesso per concorso o corso-concorso per la dirigenza di seconda fascia. Il DDL Merito consente che fino al 30% dei posti possa essere coperto mediante sviluppo di carriera interno, articolato in due fasi:

1. una selezione comparativa basata su titoli, performance pregresse, comportamenti organizzativi e prove;

2. un periodo di osservazione operativa di almeno quattro anni con incarico dirigenziale a tempo determinato, al termine del quale una commissione indipendente valuterà l'adeguatezza dell'immissione in ruolo.

Questa impostazione valorizza le competenze maturate all'interno della pubblica amministrazione, dando contenuto concreto al principio di meritocrazia, ma pone anche un'importante sfida: assicurare che la valutazione sia effettivamente indipendente, oggettiva e non condizionata da dinamiche interne di prossimità gerarchica.

4. Dalla valutazione della performance alla costruzione del merito: analisi critica del DDL Merito alla luce del ciclo della performance e del valore pubblico

Nel solco delle riflessioni sviluppate nei primi due paragrafi, incentrate sull'evoluzione normativa e funzionale del ciclo di gestione della performance, dalla riforma Brunetta al PIAO, il disegno di legge in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance, noto come DDL Merito, rappresenta il tentativo più organico e sistemico, negli ultimi anni, di ridefinire le coordinate valutative e promozionali della pubblica amministrazione. La portata dell'intervento non si limita alla mera revisione degli strumenti tecnici di valutazione, ma si estende alla riarticolazione del nesso tra merito, performance e accesso alla dirigenza, cercando di conferire coerenza al principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.) e alla finalità di valorizzazione del capitale umano pubblico.

In tale prospettiva, la performance si emancipa dalla dimensione ancillare legata alla distribuzione premiale, e si trasforma in criterio strutturale di sviluppo professionale, di selezione interna e di differenziazione del trattamento dirigenziale. Non più, quindi, uno strumento a valle del processo amministrativo, bensì un criterio selettivo e ordinante, che permea la programmazione, la gestione, la valutazione e l'organizzazione del lavoro pubblico. Questo orientamento trova un terreno fertile nei principi già delineati nel D.Lgs. n. 150/2009, ma se ne distanzia in termini di profondità e ambizione.

Il DDL Merito interviene infatti su molteplici assi: ridefinisce la performance, introducendo componenti tecniche e comportamentali; modifica il ruolo e la composizione degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV); riforma radicalmente l'accesso alla dirigenza, attraverso meccanismi progressivi e valutazioni sul campo. A ben vedere, tali scelte rispondono a una duplice esigenza: da un lato, contrastare l'automatismo della progressione verticale e l'inefficacia delle valutazioni generalizzate; dall'altro, colmare il divario, ormai evidente, tra le aspettative dell'ordinamento e le pratiche organizzative consolidate.

Uno dei nodi centrali della riforma è la ridefinizione concettuale della performance, ora non più intesa unicamente come esito quantificabile di un'attività, ma come espressione dinamica della capacità di incidere sull'organizzazione, di cooperare, di innovare, di valorizzare le competenze dei collaboratori. La dimensione soggettiva e relazionale della performance viene così elevata a parametro giuridicamente rilevante. Si codifica, in altre parole, una visione evoluta del dirigente pubblico, che non è più soltanto gestore di risorse, ma anche promotore di cambiamento, agente di valore pubblico e responsabile dell'impatto dell'azione amministrativa.

È in questo senso che la riforma dialoga con il PIAO: il Piano Integrato di Attività e Organizzazione già aveva introdotto una visione unitaria e trasversale della performance, collegandola a obiettivi di semplificazione, inclusione, digitalizzazione e benessere organizzativo. Il DDL Merito si pone in continuità con tale impostazione, rafforzando la funzione abilitante della valutazione. Se il PIAO aveva

ridisegnato la governance della performance, il DDL Merito mira ora a legarla in modo più stringente alla carriera e all'identità giuridica del dirigente pubblico.

Questa trasformazione ha anche una valenza sistemica. Essa presuppone che la pubblica amministrazione, nel suo complesso, assuma una postura riflessiva e strategica, orientata non solo al raggiungimento degli obiettivi, ma alla comprensione del proprio impatto sociale. L'inserimento, nell'articolato del DDL Merito, della formazione come elemento coesistente alla valutazione testimonia tale orientamento: la formazione non è più vista come elemento accessorio, ma come fattore costitutivo della crescita professionale, nella logica della *learning organization* e del miglioramento continuo.

Non mancano, tuttavia, criticità giuridiche e sistemiche, che meritano una riflessione. Anzitutto, la previsione di percentuali fisse per l'attribuzione delle valutazioni apicali (30% dei dirigenti) rischia di introdurre un meccanismo forzatamente competitivo, che può produrre effetti distorsivi. Se, infatti, la performance è valutata secondo criteri oggettivi e predeterminati, risulta difficilmente giustificabile una soglia numerica rigida, che prescinde dalla qualità effettiva delle prestazioni. Tale impostazione rischia di essere in tensione con il principio di imparzialità, perché la selezione dei migliori non può avvenire mediante automatismi percentuali, ma deve fondarsi su comparazioni reali, su motivazioni puntuali e su un'analisi individualizzata delle condotte.

Altro punto problematico è costituito dalla riorganizzazione degli OIV. L'introduzione della rotazione e della selezione tramite sorteggio, con accesso a professionisti esterni, si giustifica in nome della terzietà e dell'indipendenza. Tuttavia, l'esternalizzazione delle funzioni valutative solleva dubbi sulla competenza valutativa specifica, specie nei contesti locali o in amministrazioni particolarmente complesse. Non è sufficiente essere terzi rispetto all'organizzazione per essere capaci di valutarne equamente la performance: occorrono anche conoscenze contestuali, sensibilità istituzionale e continuità interpretativa, tutte caratteristiche che rischiano di perdersi nel nuovo modello.

Un ulteriore profilo di criticità è dato dalla natura ibrida della valutazione così disegnata dal DDL Merito. Da un lato, essa si vuole oggettiva, regolata, razionalizzata; dall'altro, è intrinsecamente esposta alla soggettività dei giudizi, all'asimmetria informativa e al potere di discernimento delle commissioni. L'introduzione di commissioni valutative con componenti esterni, OIV partecipanti e parametri prestabiliti può attenuare il rischio di arbitarietà, ma non lo elimina del tutto. Di qui l'esigenza di una forte cultura della valutazione, che ancora oggi rappresenta una delle carenze più marcate del sistema pubblico italiano.

Allargando lo sguardo, si può osservare come il DDL Merito si inserisca in un contesto più ampio di transizione amministrativa, nel quale si assiste al passaggio da un'amministrazione formale e adempitiva a una amministrazione strategica e orientata ai risultati. In questo quadro, la performance smette di essere un adempimento burocratico e si fa strumento di governo, misura dell'efficacia delle politiche pubbliche e, soprattutto, leva di legittimazione dell'azione amministrativa.

La questione della performance, dunque, non è neutra sul piano giuridico: essa interseca principi costituzionali, diritti soggettivi, equilibri organizzativi e aspettative collettive. Il diritto è chiamato a garantire che l'intero sistema sia sorretto da regole certe, da forme di controllo effettive e da meccanismi di responsabilità, senza per questo cadere in eccessi di formalismo. È in questa prospettiva che si deve leggere l'articolazione del nuovo art. 28 del D.Lgs. n. 165/2001, che prevede l'accesso alla dirigenza non più per semplice concorso, ma per sviluppo progressivo, attraverso

incarichi temporanei valutati sul campo.

Questa novità, se attuata correttamente, può rafforzare il legame tra merito e responsabilità. Ma se applicata in modo opaco o soggettivo, rischia di minare la fiducia dei dipendenti nel sistema, generando sfiducia, demotivazione e senso di ingiustizia. La giurisprudenza amministrativa, già oggi impegnata nel controllo dell'imparzialità concorsuale, sarà inevitabilmente chiamata a sindacare anche i procedimenti valutativi, e dovrà farlo bilanciando il rispetto dell'autonomia organizzativa con la tutela delle posizioni soggettive.

In definitiva, il DDL Merito si pone come uno snodo giuridico e culturale decisivo per il futuro del lavoro pubblico. Se riuscirà a radicarsi in pratiche valutative corrette, fondate sulla trasparenza, sulla competenza e sulla partecipazione, potrà rappresentare un punto di svolta. In caso contrario, si trasformerà in una nuova stratificazione normativa, incapace di incidere sulle vere dinamiche amministrative.

5. Conclusioni

Il DDL Merito rappresenta una delle più ambiziose riforme del sistema pubblico italiano in materia di performance e sviluppo professionale, collocandosi nel solco tracciato dal D.Lgs. n. 150/2009 ma spingendosi ben oltre i suoi presupposti originari. La logica sottesa alla proposta è quella di un'amministrazione che si autodetermina sulla base di criteri di efficienza, trasparenza e capacità impattante, in un quadro giuridico fortemente orientato al risultato e alla costruzione del merito come architrave dell'azione amministrativa. In tal senso, il merito non è solo una virtù soggettiva ma assume un rilievo oggettivo e sistemico, divenendo presupposto di carriera, di retribuzione, di stabilizzazione dirigenziale e di reputazione pubblica.

Tuttavia, la trasfigurazione della valutazione da mero adempimento a leva strutturale comporta importanti interrogativi giuridici: come garantire, nell'attuazione concreta, il rispetto del principio di imparzialità, specie in presenza di percentuali rigide di eccellenza? Come assicurare la piena terzietà degli OIV pur mantenendo un ancoraggio alle specificità organizzative dell'amministrazione valutata? E ancora, fino a che punto la valutazione, anche se formalizzata e plurale, può realmente cogliere la complessità del lavoro pubblico senza cadere nella soggettività o nell'arbitrarietà?

La giurisprudenza e la dottrina saranno chiamate ad accompagnare questo passaggio epocale, vigilando sull'effettività dei meccanismi di tutela, sulla proporzionalità delle scelte e sulla legittimità degli esiti valutativi. In definitiva, solo una riforma che sappia coniugare tecnica giuridica, cultura organizzativa e responsabilità valutativa potrà restituire centralità al valore pubblico come fine dell'agire amministrativo e non come semplice slogan riformatore. La sfida, oggi, non è solo regolativa, ma autenticamente istituzionale: costruire una pubblica amministrazione competente, motivata e affidabile, all'altezza delle attese costituzionali e capace di generare fiducia.

* Il lavoro è da intendersi come il frutto della riflessione congiunta dei due autori. Tuttavia, i paragrafi 1 e 2 sono stati realizzati da Antonino Ripepi; i paragrafi 3, 4 e 5 da Armando Pellegrino.

** Procuratore dello Stato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria.

*** Elevata Professionalit  (quarta area EP). Dottorando di ricerca presso lâ Universit  â Tor Vergata  di Roma.

[1] D. Etrudis â  P. Monfardini, *La performance organizzativa in Italia: un analisi critica*, Azienda Pubblica, n. 2/2019, pp. 165-177; G. Nucci, *Ripensare il Management Pubblico*, Simone, 2021, pp. 61 ss.

[2] E. Borgonovi, *I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma*, in *Rivista italiana di Public Management*, Vol. 3, n. 1, 2020, p. 21.

[3] M. Cuciniello â  G. Fattore â  F. Longo â  E. Ricciuti â  A. Turrini, *Management pubblico*, Egea, 2020, p. 144.

[4] â In una realt  dinamica funzionalit  , efficacia, efficienza, economicit  e anche equit  e legalit  non si perseguono con la riduzione dell autonomia di persone, ma con lâ aumento di autonomia collegata a responsabilizzazione e a tempestive verifiche sui risultati, nonch  al rafforzamento del controllo esterno dei cittadini, titolari di diritti e/o fruitori di servizi : E. Borgonovi, *op. ult. cit.*, p. 32.

[5] M. Cuciniello â  G. Fattore â  F. Longo â  E. Ricciuti â  A. Turrini, *op. cit.*, pp. 144-145.

[6] *Ivi*, p. 143.

[7] G. Scognamiglio, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, Promo PA editore, 2010.

[8] Plan â  Do â  Check â  Act (PDCA): G. Nucci, *op. cit.*, p. 62.

[9] M. Cuciniello â  G. Fattore â  F. Longo â  E. Ricciuti â  A. Turrini, *op. cit.*, p. 157.

[10] *Ivi*, pp. 158-159.

[11] G. Giacomelli â  S. Rota â  G. Valotti, *Il performance management nella PA italiana: incompiuta o variazione sul tema?*, 26 aprile 2021, disponibile in <https://www.sdabocconi.it/it/sda-bocconi-insight/cantieri-di-ricerca/pubblica-amministrazione/il-performance-management-nella-pa-italiana-incompiuta-o-variazione-sul-tema>.

[12] R. Saporito, *Liberare le Performance della PA. Dai premi*, 5 ottobre 2020, disponibile in <https://www.sdabocconi.it/it/sda-bocconi-insight/liberare-le-performance-della-pa-dai-premi>.

[13] R. Saporito, *Public leadership, Cinque modi di fare il dirigente pubblico*, Egea, 2023, p. 77.

[14] H. A. Simon, *op. cit.*

[15] R. Saporito, *op. ult. cit.*, p. 81.

[16] *Ivi*, p. 82.

Data di creazione

2025/07/15