ISSN 0393-5604



Il DDL Merito e la riforma della valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione: accesso alla dirigenza, competenze e valore pubblico*

Descrizione

di Antonino Ripepi** e Armando Pellegrino***

Introduzione

Nel processo di trasformazione della pubblica amministrazione, il tema della performance ha progressivamente assunto una valenza che travalica la dimensione meramente tecnica della misurazione dei risultati, per investire direttamente gli assetti organizzativi, i modelli di leadership e le modalitÃ di selezione e responsabilizzazione della dirigenza. In tale prospettiva, la nozione di valore pubblico si Ã¨ affermata come categoria concettuale capace di sintetizzare le esigenze di efficacia dellâ??azione amministrativa, di legittimazione democratica e di sostenibilitÃ organizzativa, orientando il dibattito dottrinale verso una concezione sostanziale del buon andamento.

Lâ??attenzione del legislatore in materia di performance e merito si colloca allâ??interno di questo quadro evolutivo, nel quale la valutazione viene intesa come strumento di governo delle amministrazioni e di orientamento strategico dellâ??azione pubblica. In tale contesto, lâ??analisi delle principali elaborazioni teoriche sul valore pubblico consente di individuare il fondamento concettuale delle scelte legislative piÃ¹ recenti, tra cui il DDL Merito, che interviene in modo incisivo sui meccanismi di valutazione e sullâ??accesso alla dirigenza, con lâ??obiettivo di rafforzare il nesso tra competenze, risultati e responsabilitÃ manageriale.

1. **Cenni alle teorie aziendalistiche in tema di valore pubblico**

Come noto, uno dei contributi piÃ¹ importanti sulla nozione di â??valore pubblicoâ?• Ã¨ da ascrivere a Mark H. Moore. Nella sua opera â??La creazione di valore pubblico. La gestione strategica nella pubblica amministrazioneâ?•[1], lâ??illustre Autore osserva che un utile concetto di valore pubblico puÃ² essere individuato se i manager pubblici integrano a) giudizi autonomi su ciÃ² che Ã¨ di valore ed efficace, b) una diagnosi delle aspettative politiche, c) considerazioni razionali su ciÃ² che Ã¨ operativamente realizzabile.

â??In breve, nel provvedere al valore pubblico, i manager devono trovare un modo per integrare politica, contenuti e amministrazioneâ?•[2]. Tale argomento viene presentato da Moore facendo riferimento al c.d. triangolo strategico, che consente di focalizzare lâ??attenzione manageriale sulle tre questioni fondamentali che un dirigente deve affrontare per verificare lâ??adeguatezza del suo progetto organizzativo: â??se tale proposta abbia valore pubblico, se sia supportata politicamente e legalmente, se sia attuabile dal punto di vista amministrativo e operativoâ?•[3].

Il triangolo di Moore serve anche a ricordare ai manager pubblici i compiti e le funzioni chiave che dovranno eseguire per definire e realizzare le loro idee, con particolare riferimento al giudizio circa il valore delle proposte studiate; la â??spintaâ?• nei confronti della politica per ottenere legittimazione e supporto; il miglioramento della capacitÃ organizzativa di raggiungere gli obiettivi proposti[4]. Per fare ciÃ², sembra necessaria la sussistenza di un ambiente organizzativo improntato alla fiducia, come giÃ argomentativamente sviluppato in altra sede[5].

Inoltre, nel corso della sua fondamentale opera, continuamente intessuta di apprezzabili esempi concreti[6], Moore afferma che i manager pubblici possono creare valore pubblico attraverso due attivitÃ : â??la piÃ¹ ovvia Ã¨ lâ??uso delle risorse finanziarie e dellâ??autoritÃ loro assegnate per produrre beni di valore per particolari clienti e beneficiari (â?¦) i manager pubblici possono creare valore anche stabilendo e rendendo operativa unâ??istituzione che incontri i desideri dei cittadini (e dei loro rappresentanti) in termini di ordine e produttivitÃ . Soddisfano tali aspirazioni quando comunicano i dati sulle performance passate e future della loro organizzazione ai cittadini e ai rappresentanti politici per garantirsi nel tempo la loro approvazione attraverso meccanismi consolidati di responsabilizzazioneâ?•[7].

Si potrebbe osservare, in senso critico, che, considerato in sÃ© e per sÃ©, il concetto di valore pubblico declinato da Moore sia difficilmente trasponibile nel sistema italiano, ove il dirigente Ã¨ assoggettato a numerosi vincoli legislativi e formali[8], sebbene lo stesso Moore non manchi di precisare che la sua concezione di valore interno si muove, piÃ¹ che altro, sul piano interno e intrinseco della creativitÃ del dirigente, il quale continuerÃ ad essere vincolato, nella sua azione, dai vincoli esterni e burocratici.

Infatti, â??il triangolo strategico si basa sul presupposto che i manager pubblici debbano definire lo scopo e la mission generale dellâ??organizzazione. (â?¦) Un invito cosÃ¬ ampio puÃ² presentare rischi per la gestione democratica. PuÃ², infatti, essere pericoloso incoraggiare i manager del settore pubblico a utilizzare lâ??immaginazione per cercare di creare valore pubblico. Nel calibrare tale rischio, perÃ², dobbiamo tenere presente che il principale cambiamento suggerito Ã¨ *nei pensieri e nelle azioni* dei manager, non nelle disposizioni istituzionali di cui sono responsabiliâ?•[9].

Inoltre, occorre osservare che non Ã¨ chiara la perimetrazione del concetto di â??valore pubblicoâ?• nellâ??opera di Moore. Nonostante egli vi dedichi il titolo dellâ??opera e i riferimenti testuali siano continui, nel calderone del valore pubblico sembra rientrare un poâ?? di tutto: politiche pubbliche in grado di soddisfare realmente i bisogni dei cittadini; gestione improntata alla pianificazione strategica; capacitÃ di leadership e negoziazione; finanche la comunicazione strategica e il marketing istituzionale. CiÃ² Ã¨ anche conseguenza del fatto che â??*it is arguable that Creating Public Value spent less time defining public value in theoretical terms than in operationalizing it in practical terms*â?•[10].

Come osservato di recente, quella individuata da Moore non Ã¨ lâ??unica accezione di valore pubblico. Un primo approccio Ã¨ legato al contributo che puÃ² essere fornito dalla sfera pubblica indagando le determinanti che possono migliorare il *welfare* di una determinata collettivitÃ ; il secondo approccio afferisce al valore pubblico aggiunto per effetto dellâ??attivitÃ delle organizzazioni pubbliche e dei loro manager in termini di migliori *outcome* sociali; infine, il terzo approccio ha carattere normativo ed Ã¨ riconducibile al triangolo strategico di cui si Ã¨ detto[11].

Nella dottrina aziendalistica italiana, il valore pubblico Ã¨ strettamente legato al ciclo della performance e appare difficilmente scindibile da esso, in quanto legato al conseguimento degli obiettivi di riferimento attraverso canoni di efficienza, efficacia ed economicitÃ , che non possono prescindere dal corretto utilizzo dei fattori produttivi e degli *input* in senso lato[12].

A livello para-normativo, e piÃ¹ correttamente di *soft law*, prime e concrete indicazioni sulla nozione di â??valore pubblicoâ?• sono state fornite dalle Linee guida sulla performance n. 1/2017, adottate dal Dipartimento della Funzione Pubblica. In esse il valore pubblico Ã¨ collocato direttamente nellâ??ambito del ciclo delle performance, ed Ã¨ inteso come â??miglioramento del livello di benessere dei destinatari delle politiche e dei serviziâ?•[13].

Tali posizioni sono state trasfuse anche in documenti ufficiali. Si consideri che il CNEL, nella sua Relazione annuale sui servizi offerti dalle P.A. â?? 2019, ha dedicato un intero capitolo al â??valore pubblicoâ?•, elaborato da uno studioso che ha particolarmente approfondito il tema[14].

In tal documento si legge che Â«il miglioramento delle performance delle pubbliche amministrazioni italiane Ã¨ stato perseguito prevalentemente tramite la stratificazione successiva di provvedimenti legislativi e mediante progressivi affinamenti metodologici (â?¦); per rendere tale miglioramento realmente utile alla crescita del paese occorre cambiare il paradigma di valutazione dellâ??azione pubblica: dallâ??approccio adempimentale (â??burocrazia della performanceâ?•) e, a tratti, autoreferenziale (â??la performance per la performanceâ?•), verso un approccio finalizzato al benessere dei cittadini (â??la performance verso il Valore Pubblicoâ?•)Â»[15].

- **PIAO e valore pubblico.**

La crisi pandemica da Covid-19 ha reso evidente la necessitÃ di poter fare affidamento su istituzioni forti e servizi pubblici efficienti, soprattutto a seguito dellâ??avvento del Next Generation EU, che dovrebbe costituire unâ??occasione per costruire nuove basi di crescita e sviluppo economico e sociale, attraverso lâ??elaborazione di un piano di riforme combinato ad un sistema di monitoraggio non piÃ¹ solo finalizzato a certificare la spesa effettuata, ma incentrato sul valore pubblico generato.

Eâ?? in questo quadro che si inserisce lâ??introduzione del Piano Integrato di AttivitÃ e di Organizzazione (PIAO), introdotto dallâ??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, paritÃ 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 allâ??accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale correlati allâ??ambito dâ??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 dellâ??attivitÃ e dellâ??organizzazione amministrativa nonchÃ© per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione;
- lâ??elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonchÃ© la pianificazione delle attivitÃ ;
- le modalitÃ e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilitÃ alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilitÃ ;
- le modalitÃ e le azioni finalizzate al pieno rispetto della paritÃ di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

La cifra comune, nonchÃ© la finalitÃ generale prevista dal legislatore, Ã¨ quella di assicurare la qualitÃ e la trasparenza dellâ??attivitÃ amministrativa e migliorare la qualitÃ dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, cosÃ¬ statuendo un esplicito riferimento alle teorie manageriali precedentemente esaminate.

In breve, il PIAO non puÃ² e non deve trasformarsi in un mero adempimento formale e burocratico[16], a pena di smarrire la vocazione per la quale Ã¨ stato introdotto nel nostro ordinamento e tradire le istanze di semplificazione, ma deve agire da strumento generatore di *valore pubblico*.

Il valore pubblico, in tale contesto, costituisce una sorta di â??performance delle performancesâ?•, il valore di sintesi di unâ??architettura coordinata di indicatori analitici di performance inseriti negli strumenti di programmazione.

Il valore pubblico viene misurato attraverso indicatori di impatto; quelli riferibili al benessere di cittadini e imprese possono essere misurati anche tramite gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile Istat-Cnel e/o mediante i Sustainable Development Goals dellâ??Agenda ONU 2030, secondo lâ??esempio riportato.

GiÃ il decreto del Ministero dellâ??Economia e della Finanza del 16 ottobre 2017 ha individuato degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES); ancor prima, la riforma del bilancio dello Stato (Legge n. 163/2016) aveva introdotto un riferimento agli indicatori di benessere equo e sostenibile nei documenti di programmazione economica e di bilancio. Il governo si Ã¨ cosÃ¬ impegnato a integrare, nella valutazione delle politiche pubbliche, segnatamente le dimensioni economiche afferenti alla qualitÃ della vita.

In particolare, venivano in rilievo i seguenti indicatori, individuati dal Decreto 16 ottobre 2017: 1) reddito medio disponibile aggiustato pro capite; 2) indice di diseguaglianza del reddito disponibile; 3) indice di povertÃ assoluta; 4) speranza di vita in buona salute alla nascita; 5) eccesso di peso; 6) uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; 7) tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere; 8) rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in

etÃ prescolare e delle donne senza figli; 9) indice di criminalitÃ predatoria; 10) indice di efficienza della giustizia civile; 11) emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti; 12) indice di abusivismo edilizio.

Allo stesso modo, con lâ??Agenda 2030, le Nazioni Unite hanno delineato gli obiettivi da perseguire per uno sviluppo che possa qualificarsi come realmente sostenibile. Si Ã¨ ribadita, in dottrina, la necessitÃ di intraprendere un percorso fondato sulla visione integrata delle problematiche, porgendo lâ??attenzione non solo allâ??aspetto economico, ma anche allâ??aspetto sociale, ambientale e istituzionale[17].

Ã? comunque importante sottolineare che la performance non Ã¨ il solo fattore determinante per la creazione di valore pubblico. Altri fattori, come lâ??equitÃ , lâ??inclusione sociale e la partecipazione dei cittadini, giocano un ruolo di pari rilievo nella creazione di valore pubblico in unâ??organizzazione pubblica. Per questo, risulta importante considerare una prospettiva multidimensionale nella valutazione della performance: una prospettiva che tenga conto degli impatti sociali, ambientali ed economici delle politiche pubbliche[18].

In definitiva, le moderne Pubbliche Amministrazioni, attraverso lo strumento del PIAO, possono e devono uniformarsi con successo a logiche di processo al fine di curare al meglio lâ??interesse pubblico e garantire la soddisfazione del cittadino, valore di primaria importanza in un contesto istituzionale caratterizzato dallâ??attuazione del PNRR e dalla correlata, necessaria progettualitÃ .

Il PIAO, come annotato da autorevole dottrina, non deve diventare il â??piano dei pianiâ?•[19], espressione di una concezione adempimentale e burocratica, ma, se inteso in modo corretto, puÃ² divenire la guida strategica dellâ??Ente (nel dialogo con il DUP, il bilancio e tutti gli altri strumenti di programmazione) nel quadro dellâ??attuazione del *Business Process Reengineering* nelle Pubbliche Amministrazioni.

Per questa via, avvalendosi nel modo corretto, degli strumenti di programmazione, sarÃ possibile orientare le Amministrazioni alla soddisfazione degli utenti e, in ultima analisi, alla creazione di valore pubblico.

- **Dalla nozione di valore pubblico alla riforma degli assetti ordinamentali della dirigenza**

I cenni alle principali teorie aziendalistiche in tema di valore pubblico consentono di cogliere come, nel dibattito contemporaneo, la performance delle amministrazioni non possa piÃ¹ essere valutata esclusivamente in termini di adempimento procedurale o di rispetto formale delle regole, ma debba essere misurata in relazione alla capacitÃ di generare risultati sostanziali per la collettivitÃ [20]. In tale prospettiva, il valore pubblico si configura come criterio di sintesi tra obiettivi strategici, capacitÃ organizzativa e responsabilitÃ manageriale, imponendo una rilettura complessiva dei meccanismi di selezione, valutazione e sviluppo delle figure apicali della pubblica amministrazione.

Se, infatti, la creazione di valore pubblico presuppone amministrazioni in grado di governare processi complessi, orientare lâ??azione verso risultati misurabili e rispondere in modo efficace alle esigenze dei cittadini, ne discende la necessitÃ di un sistema di reclutamento e valutazione della dirigenza fondato su parametri sostanziali, capaci di intercettare competenze effettivamente esercitate, capacitÃ organizzative e attitudine alla leadership. In questa chiave, la performance non rappresenta soltanto uno strumento di misurazione ex post dellâ??azione amministrativa, ma diviene criterio di legittimazione dellâ??esercizio delle funzioni dirigenziali e fattore selettivo per lâ??accesso alle

posizioni di responsabilitÃ [21].

Ã? proprio in tale quadro che si colloca il recente intervento riformatore noto come â??DDL Meritoâ?•, il quale si propone di incidere in modo strutturale sul sistema della valutazione e sullâ??accesso alla dirigenza, superando una concezione statica e formalistica del merito a favore di un modello dinamico, fondato sulla prova in concreto delle competenze e dei risultati conseguiti. La riforma si inserisce, dunque, in una linea di continuitÃ ideale con le elaborazioni teoriche sul valore pubblico, traducendole in scelte ordinamentali volte a rafforzare il nesso tra performance, responsabilitÃ manageriale e qualitÃ dellâ??azione amministrativa.

In tale prospettiva, lâ??accesso alla dirigenza e la valutazione delle capacitÃ manageriali assumono un ruolo centrale quale snodo attraverso cui il valore pubblico, da categoria teorica, si trasforma in criterio operativo di governo delle amministrazioni. Ã? a partire da questa impostazione che puÃ² essere analizzato il nuovo modello di accesso alla dirigenza di seconda fascia delineato dal legislatore, fondato su percorsi differenziati e su una valutazione sostanziale delle competenze.

4. Accesso alla dirigenza di seconda fascia, percorsi differenziati e valutazione sostanziale delle competenze

Con il DDL merito si prospettano **rilevanti novitÃ ordinamentali** riguarda lâ??accesso alla qualifica di dirigente della seconda fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonchÃ© negli enti pubblici non economici. In particolare, lâ??intervento normativo incide in modo significativo sullâ??articolo 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introducendo **un modello di accesso plurale e strutturalmente differenziato**, fondato su una combinazione di reclutamento esterno, formazione selettiva e valorizzazione delle professionalitÃ interne, cosÃ¬ previsto:

a) per il 50 per cento dei posti disponibili, sulla base delle facoltÃ assunzionali autorizzate, attraverso il corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola nazionale dellâ??amministrazione;

b) per il 20 per cento dei posti disponibili, sulla base delle facoltÃ assunzionali autorizzate, per concorso pubblico indetto dalla Commissione per lâ??attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (RIPAM) o dalle singole amministrazioni, rivolto ai soggetti in possesso dei titoli di studio e dei requisiti previsti dalla normativa vigente per lâ??accesso alla dirigenza;

c) per il 30 per cento dei posti disponibili, sulla base delle facoltÃ assunzionali autorizzate, mediante sviluppo di carriera del personale non dirigenziale in servizio presso lâ??amministrazione che bandisce la procedura e appartenente ai ruoli delle amministrazioni di cui al presente comma, che abbia maturato, complessivamente, almeno cinque anni di servizio a tempo indeterminato nellâ??area dei funzionari o almeno due anni di servizio a tempo indeterminato nellâ??area del personale di elevata qualificazione, fermo restando il possesso dei titoli di studio previsti dalla normativa vigente per lâ??accesso alla dirigenza.

Questâ??ultima previsione assume un valore di particolare rilievo sistemico, in quanto segna il superamento definitivo di una concezione rigidamente esterna dellâ??accesso alla dirigenza, riconoscendo un percorso professionale interno fondato su esperienza, competenze e risultati conseguiti. La riduzione del requisito temporale a due anni per il personale dellâ??area dellâ??elevata qualificazione evidenzia, inoltre, **la volontÃ del legislatore di valorizzare figure ad alta professionalitÃ giÃ inserite stabilmente nei processi organizzativi dellâ??amministrazione**.

Le procedure di sviluppo di carriera sono bandite e gestite direttamente dalle singole amministrazioni, nel rispetto dei principi di imparzialitÃ , pubblicitÃ e trasparenza, e si articolano in **un percorso selettivo a formazione progressiva**, strutturato in due fasi tra loro funzionalmente collegate.

La prima fase Ã¨ di natura selettiva e comparativa ed Ã¨ finalizzata allâ??individuazione dei soggetti cui conferire un incarico dirigenziale non generale temporaneo. Essa si fonda:

1) sulla valutazione comparativa dei titoli professionali, di studio o di specializzazione ulteriori rispetto a quelli previsti per lâ??accesso alla qualifica dirigenziale, anche con riferimento alla valorizzazione del titolo di dottore di ricerca, ove conferenti con lâ??oggetto dellâ??incarico, della performance individuale, delle capacitÃ organizzative e delle attitudini evidenziate nei cinque anni precedenti, per il personale dellâ??area dei funzionari, o nei due anni precedenti, per quello dellâ??area del personale di elevata qualificazione;

2) sullo svolgimento di una prova scritta e orale.

La valorizzazione della performance pregressa e delle capacitÃ organizzative costituisce un elemento di discontinuitÃ rispetto ai tradizionali modelli concorsuali, segnando il passaggio da una logica puramente selettiva ex ante a una valutazione sostanziale delle competenze giÃ esercitate nellâ??ambito dellâ??azione amministrativa.

La seconda fase consiste in un periodo di osservazione e valutazione dello svolgimento dellâ??incarico dirigenziale temporaneo, della durata di almeno quattro anni. In tale arco temporale, il dirigente Ã¨ valutato in relazione ai risultati conseguiti, **con riferimento congiunto alla performance individuale e a quella organizzativa**, al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e alle capacitÃ manageriali dimostrate.

Si delinea, in tal modo, un modello di accesso alla dirigenza fondato sulla prova in concreto delle capacitÃ gestionali, in cui la titolaritÃ definitiva del ruolo dirigenziale consegue non giÃ al superamento di una selezione astratta, ma allâ??esito favorevole di un esercizio effettivo delle funzioni.

La selezione Ã¨ affidata ad una commissione indipendente composta da sette componenti, di cui quattro dirigenti di livello generale appartenenti ai ruoli o in servizio presso lâ??amministrazione che ha indetto la procedura o personale di livello dirigenziale in servizio presso la stessa amministrazione, anche se appartenente a ruoli o carriere pubblicistiche diversi, o, in mancanza, di altra amministrazione, e due professionisti qualificati nella valutazione e selezione del personale (assessor), provenienti da unâ??amministrazione diversa da quella procedente o dal settore privato, e presieduta da un dirigente generale di ruolo proveniente da unâ??altra amministrazione ovvero da personale di livello dirigenziale appartenente a ruoli o carriere pubblicistiche diversi. Le funzioni di segretario sono svolte da un dirigente di livello non generale della stessa amministrazione che ha bandito la procedura.

Quanto alla durata degli incarichi, Ã¨ stabilito che essi non possano superare i tre anni, rinnovabili una sola volta previa valutazione favorevole della commissione. **Lâ??inserimento nei ruoli della dirigenza di seconda fascia Ã¨ subordinato allâ??esito positivo dellâ??intero periodo di osservazione**, confermando la centralitÃ della valutazione continuativa e del risultato quale criterio di legittimazione dellâ??accesso al ruolo dirigenziale.

5. CriticitÃ e benefici del nuovo modello di accesso alla dirigenza di seconda fascia

Il nuovo modello di accesso alla dirigenza di seconda fascia delineato dal legislatore presenta indubbi profili di innovazione ordinamentale, ma solleva al contempo alcune criticitÃ che meritano unâ??attenta riflessione sistematica. Sul piano dei **benefici**, la previsione di un **accesso plurale e differenziato** â?? articolato tra corso-concorso SNA, concorso pubblico e sviluppo di carriera interna â?? consente di superare una visione monolitica e astrattamente concorsuale della dirigenza, riconoscendo che le competenze dirigenziali possono maturare sia attraverso percorsi formativi selettivi sia mediante lâ??esperienza professionale concretamente esercitata allâ??interno delle amministrazioni. In tale prospettiva, la quota riservata allo sviluppo di carriera del personale interno assume un valore sistemico rilevante, poichÃ© consacra normativamente lâ??idea che la dirigenza non sia soltanto una qualifica da acquisire â??dallâ??esternoâ?•, ma possa rappresentare lâ??esito naturale di un percorso di responsabilizzazione progressiva, fondato su risultati, competenze organizzative e capacitÃ gestionali dimostrate sul campo.

Particolarmente significativa appare la **riduzione del requisito temporale** per il personale dellâ??area dellâ??elevata qualificazione, che consente lâ??accesso alle procedure di sviluppo di carriera giÃ dopo due anni di servizio. Tale scelta legislativa riflette la volontÃ di valorizzare figure professionali ad alta specializzazione, spesso giÃ titolari di funzioni complesse e di responsabilitÃ sostanziali, evitando che rigiditÃ temporali eccessive si traducano in un disincentivo alla crescita professionale o in una dispersione di competenze. In questo senso, il nuovo modello si pone in linea con una concezione sostanziale del merito, inteso non come mera anzianitÃ di servizio, ma come capacitÃ effettiva di incidere sullâ??azione amministrativa e di contribuire al raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

Ulteriore elemento di forza del sistema Ã¨ rappresentato dalla **strutturazione bifasica della selezione**, che combina una prima fase comparativa e selettiva con una seconda fase di osservazione in concreto delle capacitÃ dirigenziali attraverso lâ??esercizio di un incarico temporaneo. Tale impostazione segna un deciso scostamento rispetto ai modelli tradizionali, nei quali lâ??accesso alla dirigenza era spesso affidato a prove concorsuali astratte, talvolta incapaci di cogliere le effettive attitudini manageriali dei candidati. La previsione di un periodo di osservazione quadriennale, fondato sulla valutazione congiunta della performance individuale e organizzativa, rafforza il legame tra **dirigenza e risultato**, ponendo la legittimazione definitiva allâ??esercizio delle funzioni dirigenziali non giÃ nel superamento di una selezione iniziale, ma nella dimostrazione continuativa della capacitÃ di governare processi complessi e di produrre valore pubblico.

Accanto a tali profili positivi, non possono tuttavia essere trascurate alcune **criticitÃ applicative**. In primo luogo, lâ??affidamento alle singole amministrazioni della gestione delle procedure di sviluppo di carriera, pur nel rispetto dei principi di imparzialitÃ , pubblicitÃ e trasparenza, espone il sistema al rischio di una eccessiva eterogeneitÃ applicativa. In assenza di criteri uniformi sufficientemente dettagliati e di presÃ¬di di controllo effettivi, potrebbero emergere prassi disomogenee, con conseguente compromissione dellâ??eguaglianza sostanziale tra i candidati e della comparabilitÃ delle selezioni su scala nazionale. Tale rischio Ã¨ amplificato dal fatto che la valutazione della performance pregressa e delle capacitÃ organizzative, pur rappresentando un indubbio passo avanti sul piano sostanziale, implica inevitabilmente margini di discrezionalitÃ valutativa che richiedono strumenti metodologici rigorosi e una solida cultura della valutazione.

Un ulteriore profilo critico riguarda la **tenuta del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa**. La centralitÃ attribuita alla valutazione dei risultati e alle capacitÃ manageriali, se non adeguatamente bilanciata da meccanismi di garanzia e da commissioni

effettivamente indipendenti, potrebbe esporre il dirigente in prova a pressioni indebite o a valutazioni influenzate da logiche non strettamente meritocratiche. In questo senso, la composizione mista delle commissioni, che include dirigenti interni e professionisti esterni esperti di selezione del personale, costituisce un correttivo significativo.

Nel complesso, il nuovo modello di accesso alla dirigenza di seconda fascia si configura come un **tentativo ambizioso di rifondazione della dirigenza pubblica**, fondato su una concezione dinamica del merito e sulla centralitÃ della performance come criterio di legittimazione dellâ??esercizio delle funzioni dirigenziali. Il successo della riforma dipenderÃ , tuttavia, dalla capacitÃ delle amministrazioni di tradurre le nuove previsioni in prassi selettive coerenti, trasparenti e orientate al risultato, nonchÃ© dalla tenuta dei meccanismi di valutazione nel garantire un equilibrio effettivo tra valorizzazione delle competenze interne, apertura allâ??esterno e tutela dei principi di imparzialitÃ e buon andamento di cui allâ??articolo 97 della Costituzione.

6. La rimodulazione del trattamento retributivo legato alla performance: profili critici e tensioni sistemiche

Lâ??intervento del legislatore sulla disciplina del trattamento retributivo legato alla performance, attuato mediante la novella dellâ??articolo 3 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, rappresenta uno dei passaggi piÃ¹ incisivi e, al contempo, piÃ¹ problematici dellâ??intera riforma. La scelta di qualificare espressamente la retribuzione di risultato come **progressiva e strettamente corrispondente, in termini percentuali, alla valutazione conseguita** risponde allâ??esigenza, piÃ¹ volte segnalata anche dagli organi di controllo, di superare il fenomeno dellâ??appiattimento valutativo che ha caratterizzato larga parte delle amministrazioni pubbliche nellâ??ultimo quindicennio.

In tale prospettiva si colloca la previsione di **soglie rigide** alla distribuzione dei punteggi apicali, stabilendo che, allâ??interno di ciascun ufficio dirigenziale generale o struttura equiparata, le valutazioni massime non possano essere attribuite a piÃ¹ del 30 per cento dei valutati e che il riconoscimento delle eccellenze non possa superare il 20 per cento delle valutazioni apicali. La ratio sottesa a tale scelta Ã¨ chiaramente quella di restituire alla valutazione una funzione selettiva reale, impedendo che il trattamento accessorio venga distribuito in modo sostanzialmente indifferenziato, svuotando di contenuto il principio meritocratico.

Tuttavia, proprio la rigiditÃ percentuale del meccanismo solleva **rilevanti criticitÃ sul piano organizzativo e sistemico**. In contesti amministrativi caratterizzati da elevata qualitÃ diffusa delle prestazioni, il vincolo numerico imposto dal legislatore rischia di produrre una compressione artificiosa delle valutazioni, costringendo lâ??amministrazione a â??declassareâ?• performance oggettivamente elevate al solo fine di rispettare le soglie previste dalla legge. Ne puÃ² derivare una distorsione della funzione valutativa, che da strumento di misurazione sostanziale del contributo individuale si trasforma in un esercizio di redistribuzione forzata dei giudizi, con potenziali ricadute negative sul clima organizzativo e sulla percezione di equitÃ interna.

Un ulteriore profilo problematico attiene al **rafforzamento del nesso tra valutazione e trattamento economico**, che, se da un lato appare coerente con una logica di amministrazione di risultato, dallâ??altro espone il sistema a un incremento della conflittualitÃ interna e del contenzioso. La progressivitÃ â??strettamente corrispondenteâ?• alla valutazione rende infatti la determinazione della performance un momento ad altissimo impatto individuale, nel quale eventuali carenze metodologiche, indicatori poco oggettivi o valutazioni scarsamente motivate possono tradursi immediatamente in un

pregiudizio economico per il dipendente. In assenza di sistemi di misurazione realmente robusti e di procedure di conciliazione effettive, il rischio Ã¨ che la valutazione venga percepita come arbitraria o punitiva, anzichÃ© come leva di miglioramento organizzativo.

Particolarmente delicata Ã¨ poi la previsione secondo cui **le economie derivanti dalla riduzione della retribuzione di risultato dei dirigenti**, accertate dagli organi di controllo, siano destinate allâ??incremento delle risorse per la performance del personale non dirigenziale. Se, sul piano teorico, tale meccanismo risponde a una logica redistributiva e di responsabilizzazione della dirigenza, sul piano pratico esso rischia di alimentare tensioni tra livelli organizzativi, trasformando la valutazione dirigenziale in un fattore indirettamente incidenti sulla premialitÃ del restante personale. In questo quadro, la performance del dirigente assume una valenza redistributiva, con il rischio di alterare la neutralitÃ della valutazione e di generare dinamiche di pressione interna difficilmente governabili.

Non puÃ² infine sottacersi come lâ??intero impianto della riforma presupponga una **maturitÃ organizzativa** delle amministrazioni che non puÃ² essere data per scontata. La rigiditÃ delle soglie, la progressivitÃ della retribuzione e lâ??intensificazione degli effetti economici della valutazione richiedono sistemi di controllo di gestione evoluti, indicatori affidabili e una cultura manageriale diffusa, elementi che, come evidenziato anche dalla Corte dei conti, risultano ancora disomogenei e talora carenti in ampi settori della pubblica amministrazione. In assenza di tali presupposti, il rischio Ã¨ che la riforma, pur animata da finalitÃ condivisibili, finisca per accentuare le criticitÃ esistenti, spostando il problema dallâ??assenza di differenziazione alla sua applicazione formalmente corretta ma sostanzialmente distorsiva.

7. La valorizzazione delle capacitÃ manageriali, della formazione e della valutazione partecipata nel nuovo paradigma della performance

A completamento di tale ridefinizione del sistema di valutazione, lâ??intervento sullâ??articolo 9 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 assume un rilievo particolarmente significativo, poichÃ© incide direttamente sui **parametri sostanziali della performance individuale**, ampliandone lâ??orizzonte ben oltre la misurazione dei risultati immediati. La novella introduce, in primo luogo, un esplicito riferimento ai **livelli di formazione raggiunti dal personale dipendente**, da valutarsi in relazione alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili. In tal modo, la formazione viene definitivamente sottratta a una dimensione meramente accessoria o curricolare e viene invece riconosciuta come **fattore strutturale della performance**, capace di incidere sulla qualitÃ dellâ??azione amministrativa e sulla capacitÃ del singolo di operare efficacemente in contesti organizzativi complessi.

Parallelamente, il legislatore rafforza la valorizzazione del personale destinatario di **incarichi di particolare rilevanza e complessitÃ** , prevedendo che la valutazione della performance individuale tenga conto dellâ??assegnazione di specifici obiettivi strettamente connessi allo svolgimento di tali incarichi e alle potenzialitÃ del dipendente. Si tratta di una scelta che supera definitivamente una visione omogeneizzante della valutazione, riconoscendo che non tutte le posizioni organizzative presentano il medesimo grado di complessitÃ e che, conseguentemente, la performance deve essere misurata tenendo conto del **contenuto sostanziale delle funzioni esercitate** e del livello di responsabilitÃ assunto.

Lâ??innovazione piÃ¹ rilevante si rinviene, tuttavia, nellâ??introduzione del nuovo comma 1.1 dellâ??articolo 9, che affianca alla tradizionale valutazione dei risultati una **valutazione del potenziale**

e delle caratteristiche trasversali del personale. La performance individuale viene cosÃ¬ arricchita di una dimensione prospettica, orientata non soltanto a misurare ciÃ² che Ã¨ stato fatto, ma anche a valutare la capacitÃ del dipendente di affrontare sfide future e di contribuire allâ??evoluzione dellâ??organizzazione. Le caratteristiche individuate dal legislatore â?? dalla capacitÃ di superare schemi consolidati alla flessibilitÃ organizzativa orientata al risultato, dalla capacitÃ realizzativa a quella di cooperazione interna ed esterna, fino alla capacitÃ di agire con tempestivitÃ e di costruire gruppi ad elevate prestazioni â?? delineano un modello di performance fortemente ancorato alla **leadership diffusa**, alla collaborazione e alla gestione efficace delle risorse umane.

In questa prospettiva, la valutazione assume una funzione non solo misurativa, ma anche **predittiva e selettiva**, ponendosi come strumento di individuazione delle risorse con maggiore attitudine a ricoprire ruoli di responsabilitÃ crescente. Non a caso, il legislatore integra ulteriormente il comma 2 dellâ??articolo 9, includendo tra i parametri valutativi la capacitÃ di assolvere a incarichi caratterizzati da obiettivi di particolare complessitÃ e la capacitÃ di raggiungere gli obiettivi formativi assegnati. Tali elementi rafforzano il legame tra performance, sviluppo delle competenze e progressione professionale, in coerenza con lâ??impianto complessivo della riforma che mira a costruire percorsi di carriera fondati sul merito sostanziale e sulla prova in concreto delle capacitÃ organizzative e manageriali.

Nel complesso, la riformulazione dellâ??articolo 9 segna il passaggio da una concezione **statica e retrospettiva della performance** a un modello dinamico, integrato e orientato allo sviluppo del capitale umano. La valutazione individuale diviene cosÃ¬ uno strumento di governo delle organizzazioni pubbliche, capace di connettere risultati, competenze, formazione e potenziale in una visione unitaria, funzionale alla costruzione di una pubblica amministrazione piÃ¹ resiliente, adattiva e orientata al risultato.

8. Conclusioni

Lâ??analisi del DDL Merito evidenzia il tentativo del legislatore di superare una concezione statica e formalistica della valutazione della performance, orientando il sistema verso un modello fondato sulla verifica sostanziale delle competenze e sulla responsabilizzazione effettiva della dirigenza. In tale prospettiva, la riforma non si limita a incidere sugli strumenti valutativi, ma interviene sugli assetti ordinamentali, ridefinendo le modalitÃ di accesso alla dirigenza e rafforzando il legame tra esercizio delle funzioni, risultati conseguiti e qualitÃ dellâ??azione amministrativa.

Il DDL Merito si colloca, cosÃ¬, in una linea di continuitÃ con le piÃ¹ avanzate elaborazioni teoriche sul valore pubblico, traducendo sul piano normativo lâ??esigenza di amministrazioni capaci di governare processi complessi e di produrre risultati misurabili per la collettivitÃ . Al tempo stesso, la portata innovativa della riforma pone rilevanti sfide applicative, affidando alla capacitÃ organizzativa delle amministrazioni e alla maturitÃ dei sistemi di valutazione il compito di evitare derive discrezionali o meramente formalistiche. In definitiva, la piena efficacia del nuovo modello dipenderÃ dalla sua concreta attuazione, nella prospettiva di un equilibrio effettivo tra merito, imparzialitÃ e buon andamento, secondo i principi sanciti dallâ??articolo 97 della Costituzione.

---

* Il lavoro Ã¨ da intendersi come il frutto della riflessione congiunta dei due autori. Tuttavia, i paragrafi 1 e 2 sono stati realizzati da Antonino Ripepi; lâ??abstract e i paragrafi 3, 4, 5, 6, 7 e 8 da Armando Pellegrino.

** Procuratore dello Stato presso lâ??Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria. Docente a contratto di diritto amministrativo della SSPL presso lâ??UniversitÃ Mediterranea di Reggio Calabria.

*** Elevata ProfessionalitÃ (quarta area EP). Dottorando di ricerca presso lâ??UniversitÃ â??Tor Vergataâ?• di Roma.

[1] Edizione italiana a cura di A. Sinatra, Guerini e associati, 2003.

[2] *Ivi*, p. 41.

[3] *Ibidem*.

[4] *Ibidem*.

[5] A. Ripepi, *Dirigenza pubblica e fiducia: unâ??analisi integrata tra diritto e management*, Egea, 2025.

[6] Indimenticabile, a titolo di esempio, quello della biblioteca invasa dai bambini *latchkey*, ossia dei bambini che rimangono da soli in attesa del rientro dei genitori dal lavoro (pp. 25 ss.). La bibliotecaria, superata una prima fase di incertezza, Ã¨ riuscita a scorgere nel fatto che la biblioteca comunale si riempisse, nel primo pomeriggio, di tali presenze, unâ??opportunitÃ per la generazione di valore pubblico e non un rischio. In un primo momento, la bibliotecaria pensÃ² che fosse unâ??occasione per ottenere maggiori finanziamenti per la biblioteca; successivamente, decise di massimizzare le risorse giÃ a disposizione per fare fronte al fenomeno in modo ottimale.

[7] *Ivi*, p. 83.

[8] A. Ripepi, *Dirigenza pubblica e fiducia* cit.

[9] *Ivi*, pp. 115-117.

[10] J. Benington â?? M. Moore, *Public Value. Theory & Practice*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 4.

[11] Per un quadro di sintesi, v. L. Papi, *Un modello di governo del valore pubblico verso il benessere equo e lo sviluppo sostenibile*, GiuffrÃ©, 2021, pp. 58 ss.

[12] R. Mussari, *Performance e valore pubblico*, Padova 2022.

[13] Linee guida cit., p. 10.

[14] Il riferimento corre al prof. Enrico Deidda Gagliardo. Si rinvia allâ??opera principale del medesimo, e cioÃ¨ *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*, Roma 2015.

[15] CNEL â?? Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualitÃ dei servizi pubblici â?? 2019, p. 41.

[16] Deidda Gagliardo E. â?? Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in *Rivista italiana di public management*, Vol. 4, n. 2/2021, p. 196-235.

[17] A. Scattaglia, *Valore pubblico e prevenzione della corruzione: strategie integrate per una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini*, in Ambientediritto, n. 4/2024, p. 6.

[18] *Ivi*, p. 7.

[19] E. Deidda Gagliardo â?? R. Saporito, *op. cit*.

[20] Deidda Gagliardo E. â?? Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in *Rivista italiana di public management*, Vol. 4, n. 2/2021, p. 196-235.

[21] R. Mussari, *Performance e valore pubblico*, Padova 2022.

Data di creazione
2026/01/31