

La performance nella P.A.

di Marco Biagiotti [*]



Dopo una ‘traversata’ parlamentare durata oltre un anno, il disegno di legge governativo di riforma del sistema di misurazione e valutazione della performance dei pubblici dipendenti (“Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni”) è stato definitivamente approvato dal Parlamento il 30 giugno 2026 e promulgato nella legge n. 119 del 2 luglio 2026. Come già osservato in un precedente approfondimento su questa rivista^[1], la nuova disposizione introduce diverse modifiche alle norme, contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, riguardanti il sistema di misurazione e valutazione della performance dei pubblici dipendenti, ad oltre 16 anni dalla loro adozione e a quasi tre dall’emanazione della direttiva 28 novembre 2023 del Ministro per la pubblica amministrazione concernente: “Nuove indicazioni in materia di misurazione e valutazione della performance individuale”. D’altra parte, lo stesso PNRR aveva previsto – nell’ambito del pacchetto di riforme finalizzate all’ammodernamento della pubblica amministrazione – la definizione di “una serie di indicatori chiave di performance per orientare i cambiamenti organizzativi delle amministrazioni”.

Tralasciando in questa sede le polemiche (tra cui va annoverato anche qualche acceso scontro di opinioni politiche rispetto al fallimento delle norme preesistenti, che avrebbe portato appunto alla necessità di modificarle^[2]) che hanno accompagnato il varo di questa ennesima riforma della p.a. non condivisa con le rappresentanze del personale, ci sembra che l’attenzione debba essere concentrata su due aspetti a nostro avviso essenziali: a) la ridefinizione delle procedure di misurazione e valutazione della performance e b) la revisione dei criteri di selettività per l’assegnazione al personale delle quote di salario accessorio legate alla produttività. In entrambi i casi, le modifiche rispetto al precedente regime sono piuttosto consistenti, ma non necessariamente possono essere considerate del tutto migliorative.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la legge 119 pone alla ribalta il criterio del coinvolgimento di soggetti diversi dalla pubblica amministrazione nel processo valutativo dei dipendenti, in funzione del “progressivo superamento della semplice valutazione gerarchica e unidirezionale”. In tale chiave, una prima novità importante^[3] prevede la graduale introduzione della partecipazione di “soggetti esterni” al processo di valutazione, secondo le indicazioni che verranno fornite attraverso apposite “linee guida” da adottare con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e che terranno conto della dimensione dell’ammini-

strazione e del “grado di complessità dell’organizzazione del lavoro” (nuovo comma 2-quater dell’art. 1 del decreto 150). Fatta salva ogni riserva sui criteri con cui potrebbe essere declinato il grado di complessità dell’organizzazione del lavoro in ciascuna amministrazione o in ciascuna articolazione sul territorio (stante la variabilità delle condizioni organizzative, anche nel breve termine, per il continuo evolversi delle missioni istituzionali) e in attesa di conoscere il contenuto delle direttive ministeriali in merito, mette conto rilevare che la partecipazione di cittadini e altri “utenti finali” al sistema di misurazione e valutazione della performance risulta già strutturata in termini di procedura amministrativa, dal momento che il comma 2 dell’art. 7 del d.lgs. 150/2009 (“Sistema di misurazione e valutazione della performance”) colloca i “cittadini” e gli “utenti finali dei servizi” fra i soggetti che partecipano alla valutazione della performance organizzativa dell’amministrazione (non dei singoli dipendenti). Al riguardo, riteniamo che sarebbe utile superare le tortuosità di alcune enunciazioni contenute nelle modifiche al decreto 150, attraverso una puntuale definizione dei sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati, anche al fine di evitare erronee approssimazioni e/o interpretazioni disomogenee fra le varie amministrazioni. È il caso, ad esempio, dei criteri che investono,

rispettivamente, la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi “anche attraverso modalità interattive” (espressione che, ci auguriamo, non sottintenda il ricorso all’abborrito metodo dei like o, peggio, delle faccine colorate tanto caro a qualche insigne accademico sedicente esperto di produttività altrui) e lo “sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione”^[4].

Con riferimento alla performance individuale, la ridefinizione dei parametri da utilizzare nell’ambito del nuovo sistema di valutazione prevede che la valutazione stessa avvenga in parte sul raggiungimento di “obiettivi” prefissati e in parte sulle “caratteristiche trasversali” indicate nell’art. 9 modificato del decreto 150. Vengono introdotti ulteriori nuovi indicatori (le c.d., appunto, “capacità trasversali”) per misurare e valutare la performance individuale dei dirigenti e del personale “responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità”, ma senza fornire elementi precisi per comprendere quali figure vadano ricomprese in tale ambito. Presumibilmente, il riferimento sembra attagliarsi al personale assegnatario di posizioni organizzative, ma forse occorrerà qualche ulteriore passaggio interpretativo per chiarire se vi rientri anche il personale assegnatario di specifici incarichi e/o quello collocato nell’area delle elevate responsabilità ai sensi degli ordinamenti professionali definiti dai CCNL. I nuovi indicatori da utilizzare per la misurazione della performance riguardano: capacità di “superare schemi consolidati” e di realizzare flessibilità organizzativa orientata al risultato; capacità realizzativa; capacità di cooperazione interna ed esterna; capacità di “agire velocemente con tempestività e decisione”; capacità di “costruire team ad alte performance” e di valorizzare i propri collaboratori. Ma anche per restante personale ci sono novità, poiché la misurazione e la valutazione della performance individuale dovranno tenere conto anche della capacità di “assolvere ad incarichi che prevedono obiettivi di particolare complessità” e della capacità di “raggiungere gli

obiettivi formativi assegnati”, ovviamente in aggiunta agli altri già previsti a normativa vigente.

Fermo restando che la congruità e l’efficacia dei nuovi criteri valutativi andranno verificate ‘sul campo’ e a valle di un periodo di sperimentazione e osservazione all’interno delle realtà organizzative della p.a. (verifica che, per inciso, non potrà non coinvolgere pariteticamente le singole amministrazioni e le rispettive rappresentanze dei lavoratori, nell’ambito degli strumenti partecipativi previsti dalla contrattazione collettiva), si ha l’impressione che i nuovi indicatori di performance introdotti dalla L. 119 tendano a spostare l’attenzione degli attori impegnati nel processo di valutazione dall’oggettività alla soggettività, implementando il procedimento valutativo con l’analisi di fattori caratteriali ed emotivi in buona parte legati alla sfera psicologica individuale dei valutati, la cui effettiva misurabilità in termini oggettivi rischia di passare in secondo piano rispetto alla percezione soggettiva dei valutatori. Viene infatti da chiedersi come sia possibile oggettivizzare, in chiave di misurazione della performance individuale, abilità come l’“agire velocemente” o il “superare schemi consolidati”. Esiste forse negli uffici delle amministrazioni pubbliche un prontuario che fissa il confine esatto tra velocità e lentezza nell’adempiere i compiti istituzionali assegnati? E dove sarebbe reperibile in ciascuna sede di lavoro – anche solo limitandosi a quelle che sono anche sede di contrattazione decentrata (ce ne sono circa 22mila censite dall’ARAN) - l’elenco degli “schemi consolidati” da superare? Gli operatori impegnati nelle strutture centrali e periferiche della p.a. italiana affrontano quotidianamente una pluralità di incombenze



collegate all'attività istituzionale in condizioni assai spesso (per non dire quasi sempre) emergenziali. La complessità è la cifra costante che caratterizza il genere di attività svolta dal personale impegnato negli uffici pubblici, anche in conseguenza della necessità di assicurare il rispetto delle norme di legge in modo efficiente, ma anche equo e imparziale. Suscita quindi perplessità l'idea che la frenesia dell'agire o l'assemblaggio di gruppi di lavoro ad "alta performance" (quando nella maggior parte degli uffici il personale è spalmato su più attività per sopperire alle croniche carenze di organico) possano divenire fattori determinanti per decidere l'assegnazione di quote più o meno elevate di salario di produttività in sede di valutazione della performance, seppure limitatamente ai dirigenti e al personale con incarichi di responsabilità. Non possiamo insomma fare a meno di notare che questa sorta di 'tagliando' operato dall'attuale governo al cosiddetto sistema della performance varato 17 anni or sono non aiuta a sciogliere le criticità attuative che erano emerse nel corso del tempo e che, in buona misura, ne hanno sin qui vanificato l'efficacia, riducendolo – di fatto – a un enorme produttore/contenitore/consumatore di burocrazia autoreferenziale.

Il timore, anzi, è che la burocratizzazione sterile del processo valutativo ne possa risultare persino accentuata, specie con riguardo al personale non dirigente. Ci riferiamo alle "caratteristiche trasversali" che, secondo il nuovo dettato normativo, dovrebbero contribuire a formare la valutazione della capacità del personale non dirigente di raggiungere "obiettivi di particolare complessità", dei quali, però, manca qualunque descrizione che aiuti a identificarne i contenuti in termini giuri-

dici e professionali. E se consideriamo che la modifica^[5] sdoppia il sistema di valutazione della performance in due parti distinte – una legata agli obiettivi e l'altra legata, appunto, alle "caratteristiche trasversali" – si comprende l'estrema delicatezza del passaggio di cui sopra, troppo vago – a nostro avviso – nella sua formulazione, per non correre il rischio di diventare fonte di disomogeneità applicativa da parte dei soggetti valutatori e, prevedibilmente, di successivo contenzioso con il personale valutato. Al riguardo, è significativo che lo stesso art. 2 modificato rinvii all'emanazione di un decreto del Ministro della pubblica amministrazione, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, per la definizione delle "modalità per lo svolgimento e il bilanciamento della valutazione tra la parte di obiettivi e la parte delle caratteristiche trasversali e per la graduale integrazione dei sistemi di misura e valutazione della performance, nonché gli strumenti e i criteri per assicurare oggettività della valutazione". Si tratta, peraltro, del secondo rinvio a una successiva regolamentazione ministeriale, oltre a quello, visto in precedenza, concernente la partecipazione di soggetti esterni al processo di valutazione.

Per quanto riguarda invece l'altro aspetto a cui si faceva riferimento in esordio (quello, cioè relativo ai nuovi criteri di selettività per l'assegnazione differenziata delle quote individuali di retribuzione premiale, che però hanno riflesso anche ai fini delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale e del conferimento degli incarichi dirigenziali), viene introdotta un'importante modifica^[6] che rafforza il principio della "stretta corrispondenza" fra trattamento retributivo e valutazione conseguita in termini di performance. In tale ottica, viene introdotto il divieto di attribuire in sede di valutazione della performance punteggi apicali "in misura superiore al 30 per cento delle valutazioni effettuate per ciascuna categoria o qualifica nell'ambito di ciascun ufficio dirigenziale generale o di livello corrispondente secondo il relativo ordinamento". Il divieto di cui sopra si accompagna all'introduzione di un limite percentuale massimo, pari al 20%, del personale, dirigente e non, al quale può essere attribuito il "bonus annuale delle eccellenze" di cui all'art. 21 del medesimo decreto 150. Per buona memoria, si ricorda che questo "bonus" dovrebbe essere finanziato con le risorse della contrattazione collettiva^[7], ma la contrattazione stessa ha mostrato, nel tempo, di preferire strumenti diversi per valorizzare le performance migliori



nell'ambito delle situazioni estremamente differenziate che le varie amministrazioni sono costrette a fronteggiare sotto l'aspetto organizzativo. Ad esempio, l'art. 78 ("Differenziazione del premio individuale") del CCNL 12-2-2018 relativo al comparto Funzioni Centrali aveva previsto una maggiorazione del premio individuale per una parte (il cui numero va stabilito in sede di contrattazione integrativa) dei dipendenti che conseguano le valutazioni più elevate, di valore non inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente. In definitiva, quindi, la contrattazione collettiva ha superato da tempo il principio del "bonus delle eccellenze" originariamente introdotto nel 2009^[8], disciplinando in modi nuovi e più flessibili il bisogno di riconoscere il valore dei contributi di performance elevati all'interno dei (e in relazione ai) contesti entro cui viene reso il lavoro pubblico nella frastagliatissima realtà della pubblica amministrazione italiana.

Si ha insomma l'impressione che, in questo passaggio, la legge 119 proponga una sorta di tardiva rivincita del passato: non tanto (o non solo) per la rigidità schematica di una suddivisione precostituita tra prestazioni di eccellenza e di normalità (è arduo, ad esempio, spiegare la ragione organizzativa per cui il 70% delle risorse umane di qualunque struttura della p.a. non possano esprimere il massimo delle proprie competenze professionali, se non ammettendo, implicitamente e grossolanamente, che l'organizzazione del lavoro di tutte le strutture della p.a. risulta ovunque scadente al punto tale da non permettere a più di due terzi dei dipendenti, a prescindere dalle loro effettive competenze, di rendere al massimo delle proprie potenzialità); quanto per il principio di determinismo professionale che esso sottende, accarezzando l'idea che nella pubblica amministrazione la qualità del lavoro possa esprimersi soltanto attraverso la formula del numero chiuso. Se poi una simile logica organizzativa possa servire a rendere più attrattiva la pubblica amministrazione agli occhi delle migliori competenze professionali disponibili, rispetto ad altri settori produttivi, sarà il tempo a dimostrarlo. Ma qualche dubbio è lecito. ■

Note

- [1] Cfr. Lavoro@confronto n. 68, marzo-aprile 2025, pp. 19-23.
- [2] https://www.repubblica.it/politica/2026/07/15/news/zangrillo_brunetta_lite_stipendi_pubblica_amministrazione-425472884/
- [3] Vedi i nuovi commi 2-ter e 2-quater dell'art. 1 del d.lgs. 150/2009.
- [4] Enunciati nelle lettere c) ed e) dell'articolo 8 ("Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa") novellato dalla L. 119.
- [5] In questo caso, all'art. 2 del d.lgs. 150/2009.
- [6] In questo caso, al comma 5 dell'art. 3 del decreto legislativo 150/2009.
- [7] Così il comma 3-bis dell'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165: "Per premiare il merito e il miglioramento della performance dei dipendenti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sono destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro."
- [8] Non casualmente, del resto, la tornata 2016-2018 è stata quella che ha segnato la ripresa della contrattazione nazionale dopo la lunga pausa negoziale conseguente al blocco dei rinnovi contrattuali scattato poco dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

[*] Dipendente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Ha collaborato alla realizzazione della collana di volumi "Lavoro e contratti nel pubblico impiego" per la UIL Pubblica Amministrazione. Dal 1996 al 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro". Dal 2011 al 2023 ha collaborato alla redazione del notiziario "Mercato del lavoro e Archivio nazionale dei contratti collettivi" del CNEL.

