

UFFICIO STUDI CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi

VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".

Commento alla Legge 2 luglio 2026, n. 119 "Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance del personale dirigenziale delle pubbliche amministrazioni".¹

Premessa

Con la legge 2 luglio 2026, n. 119², il legislatore torna a disciplinare due aspetti importanti dell'ordinamento del lavoro pubblico: il sistema di misurazione e valutazione della performance introdotto dal Decreto Brunetta (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150) e le modalità di accesso alla dirigenza pubblica previste dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. L'obiettivo alla base dell'intervento normativo è quello di rendere la valutazione della performance uno strumento realmente selettivo e non meramente formale e aprire un canale di sviluppo della carriera interno per il personale non dirigenziale e al contempo ridisegnare il ruolo degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV).

L'impianto della legge si sviluppa in tre Capi e sedici articoli che possono essere così schematizzati:

- **Capo I** (artt. 1-11): modifiche al d.lgs. 150/2009 in materia di misurazione e valutazione della performance, con delega al Governo per la riforma degli OIV;
- **Capo II** (artt. 12-15): modifiche al d.lgs. 165/2001 in materia di accesso alla dirigenza di prima e seconda fascia e disposizioni transitorie;
- **Capo III** (art. 16): clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano.

¹ Ha collaborato alla stesura del presente documento Claudia Caprodossi Politecnico di Torino

² Nota come Riforma Zangrillo o DDL Merito pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 153 del 4 luglio 2026 ed entrata in vigore il 19 luglio 2026.

CAPO I – Formazione e valutazione della performance

La formazione come leva di valutazione (art. 1)

L'art. 1 aggiunge all'art. 1 del d.lgs. 150/2009 i nuovi commi 2-bis, 2-ter e 2-quater. Il dato di maggior rilievo è la valorizzazione delle capacità manageriali come “leve abilitanti” per il funzionamento delle amministrazioni e l'introduzione della formazione, iniziale, continua e mirata, tra gli elementi rilevanti ai fini della valutazione individuale. La formazione deve tendere al perfezionamento delle competenze tecniche e delle capacità personali per garantire l'efficace svolgimento del ruolo di ciascun lavoratore in un'ottica di crescita, sviluppo e miglioramento delle proprie capacità amministrative.

Il superamento della valutazione “gerarchica e unidirezionale” a favore di una valutazione che prevede la progressiva partecipazione di una pluralità di soggetti valutatori, interni ed esterni, è una vera novità che rivoluziona il metodo valutativo e che richiede gradualità di intervento, soprattutto per il suo impatto anche dal punto di vista organizzativo. Tale apporto avrà però natura sussidiaria e non sostitutiva rispetto al giudizio del responsabile, e la cui applicazione avverrà secondo linee guida ministeriali che terranno conto anche delle dimensioni dell'amministrazione: aprire la valutazione a soggetti esterni, utenti e stakeholder, è un terreno delicato, potenzialmente pieno di difficoltà applicative e “contenziosi” se non sorretto da criteri oggettivi solidi. Per tale ragione il legislatore ha preferito rinviarne la disciplina attuativa a un decreto ministeriale piuttosto che normare direttamente le modalità di partecipazione esterna che necessariamente deve raccordarsi con regolamentazioni interne alle stesse amministrazioni e risvolti organizzativi che impattano sui processi e sulla gestione degli stessi.

Obiettivi, caratteristiche trasversali e segmenti valutativi (artt. 2 e 9)

L'art. 2 interviene sulla valutazione della performance, suddividendola in due componenti: una parte relativa agli obiettivi e una relativa alle caratteristiche trasversali. Per una lettura completa e sistematica, l'art. 2 può essere letto unitamente all'art. 9, il quale, oltre ad introdurre la valutazione del “potenziale”, declina le caratteristiche trasversali in 5 capacità: 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 gruppi con elevate prestazioni e di valorizzare i propri collaboratori. Si tratta di un lessico chiaramente mutuato dalle metodologie di *assessment* delle risorse umane private, che fa il suo ingresso per la prima volta in modo esplicito nella disciplina pubblicistica e che troverà applicazione concreta soprattutto nelle nuove procedure di sviluppo di carriera disciplinate dal Capo II. Il bilanciamento tra le due componenti, obiettivi e caratteristiche trasversali, sarà definito con un regolamento ministeriale, da adottare entro novanta giorni, previo parere della Conferenza unificata.

La valutazione della performance viene scomposta in due segmenti valutativi:

- una valutazione collegiale tra dirigenti, volta a superare le asimmetrie nelle scale di valutazione di obiettivi e comportamenti per raggiungere un più alto grado di obiettività nella valutazione;
- una valutazione della performance organizzativa da parte degli utenti esterni di riferimento (con esclusione delle strutture che operano fuori dal territorio nazionale).

Per le Università l'applicazione di tale previsione richiederà una revisione dei Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance, oggi costruiti essenzialmente sulla relazione diretta tra valutatore e valutato. Questo rappresenta, nella pratica amministrativa, un cambiamento culturale prima che organizzativo in quanto suscettibile di incontrare le resistenze della platea dei valutati.

Il nesso tra valutazione e retribuzione: i tetti ai punteggi apicali (art. 3)

Tra le disposizioni di maggior impatto pratico vi è certamente l'art. 3, che modifica l'art. 3, commi 1 e 5, del d.lgs. 150/2009. La norma ribadisce che la misurazione e la valutazione della performance devono essere realizzate attraverso sistemi che coinvolgano una pluralità di soggetti, interni ed esterni all'organizzazione e stabilisce che il trattamento retributivo legato alla performance debba essere *“progressivo e strettamente corrispondente, in termini percentuali, alla valutazione conseguita”*. L'erogazione di tali premi diventa quindi una condizione necessaria per il riconoscimento del trattamento accessorio ricordando inoltre il peso attribuito alla

valutazione nel riconoscimento delle progressioni economiche, nell'attribuzione di incarichi di responsabilità e nel conferimento di incarichi dirigenziali.

I tetti quantitativi introdotti sono di due tipi:

- i punteggi apicali non possono essere attribuiti, in ciascun ufficio dirigenziale generale (o di livello corrispondente), in misura superiore al **30%** delle valutazioni effettuate per categoria o qualifica;
- il riconoscimento delle eccellenze (di cui all'art. 21 del medesimo decreto) non può superare il **20%** delle valutazioni apicali.

Un aspetto importante che è opportuno segnalare è che le eventuali economie derivanti dalla conseguente riduzione della retribuzione di risultato dei dirigenti, accertate dagli organi di controllo, confluiscono, in deroga al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, nelle risorse per la performance del personale non dirigenziale, secondo le modalità della contrattazione integrativa e sulla base degli indirizzi definiti dalla contrattazione collettiva nazionale.

Obiettivo di questa modifica normativa è quello di rafforzare la differenziazione delle valutazioni e il collegamento tra performance e premialità, restituendo capacità selettiva a un sistema che, nella prassi applicativa del decreto Brunetta, ha spesso prodotto valutazioni concentrate nelle fasce più alte, vanificando la logica premiale. Sul piano operativo, la norma solleva questioni di coordinamento con la contrattazione collettiva e di gestione delle situazioni transitorie.

Programmazione degli obiettivi e rafforzamento dell'oggettività (artt. 4 e 5)

L'art. 4 introduce un termine puntuale, il primo trimestre dell'anno, per la definizione e assegnazione degli obiettivi, superando prassi di assegnazione tardiva che nella pratica amministrativa hanno spesso reso la valutazione un adempimento *ex post* privo di reale funzione motivazionale. L'art. 5 rafforza i requisiti di oggettività degli obiettivi (misurabilità "oggettiva", correlazione delle risorse anche umane e strumentali, numero limitato di obiettivi effettivamente prioritari, ancoraggio a elementi verificabili).

Il ridimensionamento del ruolo degli OIV e l'introduzione dell'organo politico nella fase di valutazione (artt. 6, 7 e 8).

Con le modifiche di cui all'art. 6, si ridefinisce il ruolo dell'OIV nella fase di monitoraggio della performance in corso d'anno: se tale funzione era, fino ad oggi, attribuita agli Organismi indipendenti di valutazione, ora viene affidata ai "titolari della valutazione", nel contesto più ampio di valutatori introdotto dal nuovo comma 1-bis dell'art. 2. Il ruolo degli OIV viene ridisegnato anche nella procedura di valutazione dall'art. 7: la loro proposta sulla valutazione delle strutture e sulla valutazione annuale dei dirigenti di vertice diventa espressamente non vincolante, e si introduce la competenza dell'organo di indirizzo politico-amministrativo per la valutazione dei dirigenti di vertice.

Queste due modifiche, sempre nell'ottica del miglioramento dell'efficienza della PA e dei servizi resi agli utenti, quale parametro teleologico ricorrente in tutto il testo (art. 8), sembrano dalla prima lettura del testo legislativo, "indebolire" la centralità degli OIV all'interno del processo valutativo, a vantaggio sia di una pluralità di soggetti "titolari della valutazione" sia dei vertici politici che appaiono per la prima volta in queste fasi. La concreta efficacia della disposizione dipenderà dalle modalità con cui le amministrazioni recepiranno le nuove regole nei propri Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance.

Peer review dirigenziale e Customer Satisfaction (art. 10)

Tra le innovazioni più significative della riforma vi è certamente l'introduzione della valutazione collegiale tra dirigenti e del contributo degli utenti esterni. Si tratta di due istituti completamente diversi, accomunati dall'obiettivo di ridurre l'autoreferenzialità del sistema valutativo. Le logiche che ne derivano sono quelle di controllo incrociato tra pari (peer review dirigenziale) e di Customer Satisfaction istituzionalizzata, sul modello di sistemi già sperimentati in altri ordinamenti e in alcune realtà aziendali.

Approfondendo l'analisi, la prima è quella della valutazione collegiale tra pari, una sorta di *peer review* dirigenziale che ricorda i meccanismi di revisione tra colleghi tipici del mondo accademico e della ricerca scientifica, e che negli ultimi anni si è affacciata anche in alcune amministrazioni pubbliche estere e nel settore privato attraverso strumenti di *feedback* a 360 gradi. L'idea di fondo è che un dirigente valutato dal solo superiore gerarchico porti con sé, quasi inevitabilmente, le distorsioni proprie di ogni giudizio personale: scale di valutazione più o meno severe a seconda di chi valuta, empatie o incompatibilità personali, disomogeneità tra un ufficio e l'altro dello stesso ente. Il

collegio tra dirigenti dovrebbe in teoria correggere queste disfunzioni, restituendo un giudizio più oggettivo; nella pratica, però, la stessa logica porta con sé un rischio speculare, quello della reciproca compiacenza tra colleghi che si trovano, a turno, dall'una e dall'altra parte del tavolo di valutazione.

La seconda logica, quella della *customer satisfaction* istituzionalizzata, è concettualmente più delicata perché sposta il baricentro della valutazione dall'interno dell'amministrazione verso chi fruisce dei servizi. Molte pubbliche amministrazioni realizzano già da anni indagini di soddisfazione degli utenti, come ad esempio agli sportelli URP, ma finora questi strumenti restavano a valle del processo valutativo, utili per un rapporto di trasparenza verso i cittadini più che per incidere sulla performance organizzativa formalmente misurata. Con la riforma, l'apporto degli utenti esterni entra invece, ove possibile, dentro il sistema di misurazione della performance organizzativa delle strutture.

Occorre pertanto riflettere sulla costruzione degli strumenti di rilevazione: nell'esperienza delle amministrazioni pubbliche, proprio la progettazione degli strumenti di rilevazione rappresenta spesso la fase più delicata. Questionari di *Customer Satisfaction* mal elaborati o poco selettivi, o un campione di utenti non rappresentativo, possono compromettere la qualità e l'attendibilità dell'intero processo valutativo, non meno insidioso di quello che si voleva correggere superando il giudizio gerarchico unico.

Per questo la norma resta volutamente prudente, subordinando tutto a un «ove possibile» e rinviando, come già visto per la partecipazione esterna in generale, a linee guida ministeriali che dovranno bilanciare l'ambizione partecipativa con la tenuta metodologica del sistema.

La delega per la riforma degli OIV (art. 11)

L'art. 11 delega il Governo all'adozione, entro sei mesi, uno o più decreti legislativi di riforma degli OIV, con una serie di principi e criteri direttivi particolarmente dettagliati:

- rafforzamento dell'indipendenza e della terzietà, anche mediante organismi esterni composti da professionisti HR e da stakeholder;
- incompatibilità per i dipendenti pubblici a far parte di OIV della propria amministrazione o di enti da essa vigilati/partecipati;

- meccanismi di rotazione: nomina politica del solo presidente, sorteggio per gli altri componenti;
- divieto di ricomposizione di collegi con membri già insieme in precedenza;
- eterogeneità di provenienza e bilanciamento delle competenze;
- obbligatorietà della forma collegiale per le amministrazioni centrali e di maggiori dimensioni;
- tetto di due incarichi contestuali per i dipendenti pubblici e quattro per i dipendenti privati;
- istituzione di un albo nazionale presso il Dipartimento della funzione pubblica;
- procedure semplificate per gli enti di piccole dimensioni, anche in forma associata;
- obbligo di rendicontazione annuale alle Camere;
- partecipazione (senza voto) degli OIV alle commissioni di sviluppo di carriera di cui agli artt. 12 e 13.

La delega è di particolare interesse perché introduce, per la prima volta, il meccanismo del sorteggio per la composizione degli organismi di controllo interno, un istituto già sperimentato in altri contesti (ad esempio per alcune commissioni di concorso) come garanzia di imparzialità, ma che pone il problema, da verificare in sede di decreti attuativi, del bilanciamento tra sorteggio e requisiti di professionalità elevata richiesti per l'iscrizione all'albo.

L'art. 11 punta a rafforzare l'indipendenza *strutturale* degli OIV: un apparente contrasto rispetto all'art. 6 analizzato in precedenza che sembra limitare il ruolo dell'organismo nelle fasi di valutazione. Le diverse impostazioni che emergono dalla lettura dei due articoli così modificati sembrano tuttavia inseriti in una logica coerente: distinguere tra il ruolo di controllo da rafforzare in termini di terzietà e il ruolo di giudizio valutativo puntuale, da ricondurre a una filiera più ampia di soggetti, incluso il vertice politico per i dirigenti apicali.

Esiste comunque un disallineamento temporale fra l'indebolimento del ruolo degli OIV nella valutazione corrente (artt. 6-7, immediatamente applicabili) e il rafforzamento della loro indipendenza strutturale (art. 11, delega da esercitare entro sei mesi). Per un

periodo transitorio, potenzialmente lungo, gli OIV opereranno nella versione 'indebolita' senza le garanzie di terzietà rafforzata previste dalla delega: forse andrebbe segnalato esplicitamente questo scarto temporale come criticità applicativa.

CAPO II - la carriera dirigenziale come sistema "a tre canali"

L'accesso alla seconda fascia: nasce lo "sviluppo di carriera" (art. 12)

L'art. 12 è, con ogni probabilità, il centro di tutta la riforma e riscrive l'art. 28, comma 1-ter, del d.lgs. 165/2001, prevedendo tre canali per l'accesso alla dirigenza di seconda fascia:

- **50%** dei posti disponibili, sulla base delle facoltà assunzionali autorizzate, attraverso il corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione;
- **20%** dei posti disponibili, sulla base delle facoltà assunzionali autorizzate, per concorso pubblico indetto dalla Commissione per l'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 l'accesso alla dirigenza;
- **30%** dei posti disponibili, sulla base delle facoltà assunzionali autorizzate, mediante sviluppo di carriera del personale non dirigenziale in servizio presso l'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 nell'area dei funzionari o almeno due anni di servizio a tempo indeterminato nell'area del personale di elevata qualificazione, fermo restando il possesso dei titoli di studio previsti dalla normativa vigente per l'accesso alla dirigenza.

Il nuovo canale non è un semplice scorrimento automatico, ma una procedura articolata in due fasi, disciplinata dai nuovi commi da 1-quater a 1-novies:

1. **Fase selettiva e comparativa**, che porta al conferimento di un incarico dirigenziale non generale *temporaneo*, sulla base della valutazione comparativa

di titoli, performance individuale pregressa (nei cinque o due anni precedenti), capacità organizzative e attitudini, oltre a una prova scritta e orale;

2. **Fase di osservazione e valutazione**, della durata minima di quattro anni, durante la quale il dirigente incaricato viene valutato sui risultati conseguiti attraverso la performance individuale e organizzativa, raggiungimento degli obiettivi e capacità manageriali. Al termine di questo periodo e solo in caso di esito positivo, si consegue l'inserimento definitivo nel ruolo dirigenziale.

La selezione della prima fase è affidata a una commissione indipendente di sette componenti di cui:

- n. 4 dirigenti generali (dell'amministrazione procedente o, in mancanza, di altra amministrazione);
- n. 2 professionisti esperti in valutazione e selezione del personale (i c.d. *assessor*, anche provenienti dal settore privato);
- n. 1 presidente dirigente generale proveniente da un'altra amministrazione.

I componenti sono individuati per sorteggio tramite il Portale unico del reclutamento e non possono partecipare per due volte consecutive; ai lavori partecipano, senza diritto di voto, il superiore gerarchico del candidato (come relatore) e un componente dell'OIV (con funzioni di supporto). Gli incarichi temporanei non possono superare i tre anni, sono rinnovabili una sola volta previa valutazione favorevole della medesima commissione, e l'esercizio della funzione dirigenziale è preceduto da un periodo di tirocinio e tutoraggio da parte di dirigenti più anziani, di durata compresa tra sei mesi e un anno.

La scelta del legislatore appare quella di costruire un modello che combina una procedura concorsuale tradizionale con una successiva fase di verifica sul campo. L'intento sembra essere quello di conciliare l'esigenza di valorizzare il personale interno con le garanzie di selettività richieste dall'art. 97 della Costituzione, evitando le criticità che la Corte costituzionale ha più volte evidenziato in materia di progressioni di carriera.

L'accesso alla prima fascia (art. 13)

L'art. 13 riscrive l'art. 28-bis del d.lgs. 165/2001 con riferimento all'accesso alla dirigenza di prima fascia che avviene per il 50% tramite concorso per titoli ed esami e per il restante 50% mediante sviluppo di carriera dal ruolo di seconda fascia, dopo almeno cinque anni di servizio dirigenziale. Anche in questo caso si applicano, con l'esclusione della prova scritta e orale, le procedure selettive e di osservazione previste dall'art. 28, con un periodo di osservazione minimo di cinque anni per l'incarico dirigenziale generale temporaneo.

Ulteriori disposizioni (art. 14) e il regime transitorio (art. 15)

L'art. 14 introduce, tra l'altro, l'obbligo per ciascun dirigente di redigere annualmente una relazione sul personale ritenuto idoneo a funzioni dirigenziali o superiori — relazione che confluirà nelle procedure di sviluppo di carriera — e stabilisce che, per gli enti locali, gli incarichi dirigenziali a termine ex art. 110 TUEL non possano eccedere la durata del mandato del sindaco in carica al momento del conferimento.

L'art. 15 detta una disciplina transitoria di favore per i dirigenti di seconda fascia che, all'entrata in vigore della legge, abbiano già maturato almeno ventiquattro mesi in un incarico dirigenziale generale: costoro potranno transitare in prima fascia senza le nuove procedure selettive, purché raggiungano complessivamente cinque anni di incarico generale senza essere incorsi in misure di responsabilità dirigenziale (art. 21 d.lgs. 165/2001), nel limite dei posti disponibili e secondo un ordine di precedenza basato sulla data di maturazione del requisito e, a parità, sull'anzianità di qualifica.

CAPO III - la clausola di salvaguardia (art. 16)

L'art. 16, di stile ormai consolidato nella legislazione statale in materie a cavallo tra competenza esclusiva e competenza delle autonomie speciali, subordina l'applicazione della legge alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano alla compatibilità con i rispettivi statuti e le norme di attuazione.

Conclusioni

La legge 119/2026 si colloca nel solco di un più ampio tentativo di rendere effettiva la valutazione della performance nel pubblico impiego, superando la logica dell'adempimento formale a vantaggio di un sistema più selettivo, partecipato e collegato a percorsi di carriera credibili. Come già avvenuto in occasione delle

precedenti riforme della performance, anche questa disciplina misurerà la propria efficacia soprattutto nella fase di attuazione. Saranno infatti i decreti attuativi e, successivamente, le scelte organizzative delle singole amministrazioni, a determinare se le innovazioni introdotte riusciranno davvero a modificare le prassi valutative oggi consolidate. Il tutto in virtù anche del necessario coinvolgimento delle parti nella contrattazione integrativa e più in generale nei rapporti con le parti sindacali. Restano aperte alcune questioni che meritano attenzione già nella prima fase di attuazione, come ad esempio la complessità delle procedure per lo sviluppo della carriera: la fase selettiva più il quadriennio o quinquennio di osservazione, le commissioni sorteggiate, il tutoraggio possono risultare complessi e richiedere sforzi aggiuntivi, con tempi di prima applicazione lunghi e probabili rallentamenti anche nella copertura di posti vacanti già programmati. Non può essere tralasciato il dato importante che molte di queste novità, come ad esempio la riforma degli OIV, rischiano di gravare per i maggiori oneri sulla finanza pubblica: reclutare professionisti esterni qualificati e istituire un albo nazionale con requisiti elevati, comportano costi organizzativi non marginali. Nella composizione delle commissioni ex art. 28, comma 1-sexies, e nella futura riforma degli OIV, la combinazione tra nomina politica del presidente e sorteggio degli altri membri potrà inoltre generare un dibattito, già emerso in altri contesti normativi, sul reale grado di neutralizzazione dell'influenza politica nei processi selettivi e valutativi apicali. Resta infine l'impatto sugli enti di piccole dimensioni: sia i tetti percentuali sui punteggi apicali sia l'obbligatorietà di forme collegiali per gli OIV, riservata dalla delega alle amministrazioni maggiori, pongono l'esigenza di modelli semplificati per gli enti di minori dimensioni, come i piccoli comuni, che il legislatore delegato dovrà disegnare con attenzione per evitare divari e sproporzioni.