

IO CPI

Il merito nella PA: le nuove regole saranno efficaci?

di Gianmaria Olmastroni

10 luglio 2026

È stata approvata da poco la legge che riforma il sistema di valutazione dei dipendenti pubblici e le procedure di avanzamento di carriera nella Pubblica Amministrazione. I destinatari sono i dipendenti amministrativi di ogni grado di Ministeri ed enti locali. L'obiettivo è incentivare l'impegno e premiare i dipendenti meritevoli, introducendo un limite del 30% per i punteggi massimi e stabilendo una procedura di promozione interna alternativa al tradizionale concorso pubblico. Sono principi corretti e del tutto condivisibili. Il successo della riforma dipenderà però dalla sua implementazione, che rimane legata a fattori di natura politico-culturale. Il settore pubblico in passato ha espresso resistenza verso meccanismi di valutazione del personale selettivi, come nel caso delle riforme Brunetta del 2009 e della Buona Scuola del 2015. In assenza di una decisa volontà politica, il rischio è che anche questa riforma venga aggirata. Preoccupa, in proposito, che alla riforma non sia stato dato adeguato rilievo ai massimi livelli di governo rispetto ad altre riforme in cui è stato investito un elevato capitale politico, come la riforma della giustizia poi vanificata dal referendum.

* * *

Il 30 giugno è stata approvata una legge ("per portare il merito nella Pubblica Amministrazione", PA) che riforma due aspetti: il sistema di valutazione dei dipendenti pubblici e le procedure di avanzamento di carriera.¹ L'obiettivo è introdurre nella PA logiche di valutazione del personale che incentivino l'impegno, premiando i meritevoli. Quali sono le novità introdotte dalla riforma? Questa cambierà davvero il funzionamento della PA?

¹ In una precedente nota avevamo descritto il contenuto del disegno di legge, proposto dal Ministro per la Pubblica Amministrazione Paolo Zangrillo. Il procedimento parlamentare non ha comportato modifiche sostanziali. Vedi la nostra precedente nota ["Il merito nella PA: la riforma funzionerà?"](#), 24 marzo 2025.

Il contenuto della riforma²

Valutazione dei dipendenti

Attualmente i dipendenti pubblici sono valutati nel “ciclo di gestione della performance”, un procedimento nel quale l’“organo di indirizzo politico-amministrativo” (il Ministro per i Ministeri, il Sindaco per i Comuni e così via), insieme ai vertici dell’Amministrazione (ossia i dirigenti) e con il parere vincolante dell’“Organismo Indipendente di Valutazione” (OIV), confronta gli obiettivi programmati, a livello organizzativo e individuale, con quelli raggiunti, e assegna punteggi al personale. Questo sistema è problematico perché gli obiettivi sono determinati sia dai dirigenti, che rappresentano una parte del personale tenuto a raggiungerli, sia dall’organo di indirizzo, che sceglie i componenti degli OIV. Di conseguenza gli obiettivi sono, secondo la Corte dei Conti, poco ambiziosi e autoreferenziali. Inoltre, quasi tutti i dipendenti raggiungono il punteggio massimo.³

Un’importante novità della riforma è che i punteggi massimi, sia per i dirigenti che per il resto del personale, non potranno superare il 30% del totale. Anche il “riconoscimento delle eccellenze”, un ulteriore bonus economico annuale rivolto ai dipendenti con punteggio massimo, potrà essere concesso a non più del 20% di questi ultimi. I limiti non si applicano alla totalità dei dipendenti pubblici, ma solo ai ministeriali e agli amministrativi degli enti locali.⁴ Restano esclusi, ad esempio, scuola, forze di polizia, militari e sanità, che rappresentano una fetta importante sul totale dei dipendenti pubblici, e per i quali restano in vigore gli attuali metodi di valutazione (con i relativi difetti).

Inoltre, il processo di valutazione sarà “collegiale tra dirigenti” e, ove possibile, coinvolgerà anche “utenti esterni di riferimento”, anche se non è chiaro chi

² La nostra analisi si basa sul testo approvato dal Senato e non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale, disponibile [a questo link](#).

³ Secondo il Ministro Zangrillo il 98% dei dipendenti raggiunge il punteggio massimo. Vedi Marro E., [“Dirigenti senza concorso, Zangrillo: «Saper studiare non significa saper fare». Cosa c’è dietro la riforma del pubblico impiego”](#), *Corriere della Sera*, 18 marzo 2025. La Corte dei Conti scrive che “è risultata diffusa l’indicazione di obiettivi bassi e autoreferenziali. Autoreferenzialità che deriva, anzitutto, dalla rimessione a monte della definizione degli obiettivi agli stessi dirigenti, che di quegli obiettivi sono i destinatari”, cosa che ha comportato “l’appiattimento verso l’alto delle valutazioni del personale (del tutto prevalente risulta l’attribuzione della classe di punteggio massima sia alla dirigenza sia al personale delle aree funzionali) e il conseguente riconoscimento di premialità in assenza degli adeguati presupposti meritocratici che le avrebbero, a rigore, giustificate”. Vedi Corte dei Conti, [“Segnalazioni inviate alla Corte dei Conti dagli OIV e istituti di premialità riconosciuti al personale dipendente”](#), p.72, 20 maggio 2024.

⁴ Nella legge è scritto che i limiti si applicano “nell’ambito di ciascun ufficio dirigenziale generale o di livello corrispondente secondo il relativo ordinamento [...] per ciascuna categoria o qualifica” (art. 3). Tale dicitura ricomprende prevalentemente le attività amministrative nei Ministeri e negli enti locali.

questi siano. La valutazione degli utenti esterni è comunque “sussidiaria e non sostitutiva rispetto al giudizio del responsabile del personale”. Il ruolo degli OIV viene invece ridimensionato, rendendo il relativo parere non vincolante e stabilendo i principi per una futura riforma che ne aumenti l’effettiva indipendenza. Per i dirigenti apicali la valutazione sarà effettuata unicamente dall’organo di indirizzo politico-amministrativo.

Avanzamenti di carriera

Attualmente il concorso pubblico è l’unica via per diventare dirigenti e per essere promossi all’interno della dirigenza. Con la riforma, per Ministeri, agenzie ed enti viene introdotta una procedura alternativa al concorso, che coprirà il 30% dei posti per i dirigenti di seconda fascia e il 50% per quelli di prima.⁵

I dipendenti con una certa anzianità di servizio potranno diventare dirigenti di seconda fascia non solo a seguito di una valutazione basata su titoli, su prova scritta e orale, ma anche sulla valutazione di qualità quali “performance individuale, capacità organizzative e attitudini evidenziate” negli anni di servizio.⁶ Per la promozione in prima fascia dei dirigenti di seconda fascia non sarà più richiesta la prova scritta e orale.⁷

Tali qualità sono valutate tramite un “colloquio di esclusivo carattere esperienziale-attitudinale e motivazionale”, oltre ai punteggi ottenuti nelle ordinarie procedure di valutazione dei dipendenti pubblici e a una relazione redatta dal diretto superiore del candidato. La commissione giudicatrice è indipendente ed estratta a sorte.

Chi viene promosso con questa procedura riceve un incarico temporaneo di 4 anni (5 per la prima fascia) nel quale è valutato in base ai risultati conseguiti. A seguito di una valutazione finale positiva da parte di un’altra commissione, composta secondo gli stessi criteri della prima, l’incarico viene confermato a tempo indeterminato.

Funzionerà?

I principi della riforma sono validi, ma rimangono delle questioni aperte:

- Non è chiaro come verrebbe risolto il problema degli obiettivi poco ambiziosi. Già nella legge attuale gli obiettivi dovrebbero essere “tali da

⁵ Più precisamente, la legge specifica che le Amministrazioni coinvolte da questa nuova procedura sono le “amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, ed enti pubblici non economici” (art. 12).

⁶ Per candidarsi occorrono comunque cinque anni di servizio da funzionari oppure due nell’area del personale di elevata qualificazione.

⁷ In questo caso per candidarsi occorrono cinque anni di servizio da dirigente di seconda fascia.

determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati”; la riforma aggiunge che questi devono essere anche “oggettivi”, ma non sappiamo se ciò si tradurrà in un cambio di prassi operativa.⁸

- Un punto importante potrebbe essere il coinvolgimento nella valutazione di “utenti esterni di riferimento”, che la legge prevede ma i cui dettagli sono rimandati a future linee guida del Ministero.
- Il ruolo degli OIV diviene controverso perché da un lato si rende il loro parere non vincolante, da un altro si propone di rafforzarne l’indipendenza tramite un futuro decreto legislativo.
- Sono rimandati a futuri regolamenti governativi anche “gli strumenti e i criteri per assicurare l’oggettività della valutazione”.

Sia come sia, l’aspetto fondamentale che determinerà il successo o meno della riforma è l’implementazione pratica dei suoi principi, che dipende da fattori di natura politico-culturale. Anche i principi del precedente impianto di valutazione, stabiliti dalla riforma Brunetta del 2009, erano validi, ma la loro interpretazione è stata formale e non sostanziale. Il settore pubblico, compreso a livello sindacale, in passato ha espresso resistenza verso meccanismi di valutazione del personale selettivi. Proprio la riforma Brunetta prevedeva che il 25% dei dipendenti dovesse avere il premio massimo, il 50% un premio medio, e il 25% nessun premio; in pratica questi limiti non sono mai stati applicati e sono stati prima sospesi da un accordo sindacale siglato nel febbraio 2011, poi rimossi dalla riforma Madia del 2017.⁹ Ha avuto destino simile la riforma della “Buona Scuola” del 2015, secondo cui i presidi, in base ai criteri stabiliti da un comitato di valutazione, avrebbero assegnato premi economici agli insegnanti più meritevoli. Ci furono enormi proteste e scioperi e il sistema di premialità fu velocemente neutralizzato spostando i fondi dedicati verso un generico “fondo per il miglioramento dell’offerta formativa”, prima tramite accordi sindacali nel 2016, poi con la Legge di Bilancio per il 2020.¹⁰

⁸ Per la legge attuale, vedi [decreto legislativo n. 150](#), 27 ottobre 2009, art. 5.

⁹ Sul sito [lavoce.info](#) è stato scritto che *“una serie di incertezze interpretative dovute alla non felice formulazione del testo, la feroce opposizione delle organizzazioni sindacali alla sua completa attuazione, una serie di sentenze dei giudici del lavoro secondo le quali la riforma non potrebbe essere applicata se non dopo la nuova contrattazione nazionale collettiva, l’hanno resa sostanzialmente una norma-slogan. Molto pubblicizzata, poco attuata”*. Vedi Olivieri L., [“La parola fine sulla riforma Brunetta”](#), [lavoce.info](#), 11 febbraio 2011.

¹⁰ Il cambio di destinazione dei fondi è stato stabilito prima dal rinnovo dei contratti collettivi di settore per il triennio 2016-2018 ([link](#), art. 40, comma 2, lettera a), poi nella [legge n. 160](#), 27 dicembre 2019, art. 1 comma 249. Per le proteste, vedi [“Sciopero scuola 5 maggio 2015 contro la riforma. Renzi: 'Ascoltiamo la protesta'”](#), [ANSA.it](#), 7 maggio 2015.

A meno che le autorità politiche, al più alto livello, non si espongano fortemente a favore dell’inserimento di logiche meritocratiche e competitive nella PA, è quindi probabile che anche questa riforma venga aggirata. Per esempio, per evitare malumori, il limite del 30% di punteggi massimi potrebbe essere rispettato assegnandoli a turno ogni anno a un diverso gruppo di dipendenti, magari accordandosi tra dirigenti durante la “valutazione collegiale”, in modo tale che quasi tutti alla fine di un triennio abbiano ricevuto un punteggio massimo.

Il Governo ha purtroppo dato poco risalto alla riforma, con l’eccezione del proponente, il Ministro Zangrillo. Questo potrebbe riflettere l’assenza di una forte e condivisa volontà politica di cambiare la gestione del personale della PA, o perlomeno che questa non sia una priorità del Governo, che ha speso notevole capitale politico in altri ambiti, come la riforma della giustizia, poi rigettata dal recente referendum. Non è un caso che la notizia dell’approvazione della legge sulla PA sia stata poco ripresa dai media, e che i sindacati abbiano espresso contrarietà solo attraverso comunicati stampa poco pubblicizzati.¹¹

¹¹ Vedi, per esempio, il comunicato della CGIL in seguito all’approvazione del disegno di legge alla Camera ["DDL merito Zangrillo: non è così che si valorizzano dipendenti pubblici"](#), 30 gennaio 2026.