

DDL CARRIERE NELLA P.A: MECCANISMO INGIUSTO E CONFLITTUALE, COL RISCHIO DI PREMIARE LA FEDELTÀ E NON LA BRAVURA

Con 147 voti a favore e 90 contrari, **la Camera ha approvato**, in prima lettura, il disegno di legge di iniziativa governativa sulle disposizioni **in materia di sviluppo della carriera dirigenziale** e della valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni, prevedendo **inoltre una delega al Governo** per la revisione della normativa sugli Organismi indipendenti di valutazione (OIV).

Il Partito Democratico ha votato contro, non perché non condivida gli obiettivi generali del provvedimento, ossia migliorare la produttività, l'efficienza e la trasparenza della Pubblica Amministrazione, ma perché **contesta fortemente gli strumenti scelti** per tentare di raggiungerli, questi obiettivi.

Nel momento in cui si parla della valutazione delle performance, dell'accesso alla dirigenza, del funzionamento della macchina amministrativa, stiamo parlando della vita quotidiana, del lavoro, del destino di 3 milioni e 400.000 lavoratrici e lavoratori italiani, e allo stesso tempo di servizi essenziali per la vita di tutti i cittadini.

In estrema sintesi, questo disegno di legge stabilisce che, nell'ambito di ciascun ufficio dirigenziale generale, **le valutazioni più elevate non possano superare il 30 per cento** delle valutazioni effettuate, e che il riconoscimento delle **eccellenze non possa superare il 20 per cento** delle valutazioni apicali.

Inoltre, vengono **modificate le modalità di accesso alla dirigenza di seconda fascia** attraverso una ripartizione dei canali: per il **50 per cento tramite corso-concorso** selettivo di formazione bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione; per il **20 per cento tramite concorso pubblico** indetto da RIPAM o dalle singole amministrazioni; e infine per il restante **30 per cento mediante sviluppo di carriera del personale** non dirigenziale in servizio presso l'amministrazione che bandisce la procedura.

Le modifiche introdotte dal disegno di legge, invece di rendere la Pubblica Amministrazione più efficiente e trasparente, rischiano di **creare un meccanismo conflittuale, demotivante e ingiusto**, perché di fatto trasforma il riconoscimento del merito in una **competizione a posti limitati** e finisce per penalizzare chi pur avendo raggiunto gli obiettivi si vede privato del riconoscimento a causa delle limitazioni inserite.

Durante la discussione generale, Andrea Casu ha ricordato il giudizio espresso da CGIL, CISL e UIL, i tre principali sindacati dei lavoratori, in merito alle modifiche introdotte da questo disegno di legge.

Per la CGIL “con la limitazione al 30 per cento delle valutazioni più elevate e del 20 per cento delle eccellenze, nell'intento dichiarato di evitare l'appiattimento verso l'alto, si percepisce in realtà più una **volontà di penalizzare il restante 70 per cento** che non di premiare positivamente i migliori. **Non essendo stanziati fondi aggiuntivi**, la loro eccellenza sarà pagata dagli altri, con la propria quota di salario accessorio”.

La CISL ribadisce che “la forzatura sugli esiti della valutazione, più che dare come risultato un apprezzamento per il 30 per cento dei dirigenti con valutazioni più elevate, rischia di **produrre l'effetto di una maggioranza forzosamente demotivata e di generare conflittualità interna**”.

La UIL, infine, evidenzia che “**il principio di equità sostanziale** impone di riconoscere il merito a tutti coloro che raggiungono gli obiettivi prefissati, non a una percentuale predeterminata”.

Ulteriori critiche sono state espresse dal PD sia per **l'assenza di risorse investite**, sia per un ulteriore aspetto del provvedimento relativo al **percorso necessario per diventare dirigenti** della Pubblica Amministrazione. I criteri, infatti, riguardano valutazione di performance pregresse, relazioni del dirigente sovraordinato, colloqui attitudinali, indicatori comportamentali, leadership, motivazione, spirito di sacrificio, con una evidente deviazione rispetto a quanto previsto dall'**articolo 97 della Costituzione**, ossia il **concorso pubblico**, che da regola generale rischia così di essere ridotto a una possibilità concorrente con altre, comprimendo l'accesso dall'esterno e favorendo un circuito di valutazione e selezione prevalentemente interno.

Il PD, inoltre, **critica** la logica dei limiti numerici anche con riferimento alla **disciplina “blocca idonei”** (limite del 20 per cento), ritenuta incoerente con le scoperture d'organico e con i fabbisogni indicati dai **Piani integrati di attività e organizzazione (PIAO)**. Significa che, anche se i PIAO certificano la necessità di maggiore personale e ci sono idonei che hanno vinto il concorso, non si possono assumere per il blocco del 20 per cento.

Numerosi sono stati **gli emendamenti presentati dal Partito Democratico**, per investire nella formazione, nel benessere organizzativo, per aumentare il coinvolgimento dei rappresentanti delle lavoratrici e dei lavoratori, i quali invece rischiano di rimanere esclusi al momento delle valutazioni, e infine emendamenti per valorizzare il coinvolgimento gli utenti nella valutazione delle performance. Tutte queste proposte, però, sono state **bocciate dalla maggioranza** di centrodestra.

Durante la dichiarazione di voto finale, Andrea Casu ha detto che “in Commissione prima, e in Aula, poi, abbiamo cercato di spiegarvi gli errori che state commettendo, non negli obiettivi che dichiarate – chi non è d'accordo con l'obiettivo di una maggiore efficienza della pubblica amministrazione? – ma con gli strumenti che avete scelto per raggiungerli. In questo disegno di legge, voi commettete **almeno due errori madornali**. Il primo riguarda

la valutazione della qualità del lavoro. Fissare un limite – il 30 per cento, il 20 per cento per le eccellenze – che non servirà a migliorare ma a peggiorare la qualità della pubblica amministrazione, perché rompe quel collegamento indispensabile tra le performance individuali e la qualità del lavoro di gruppo, che non si misura solo nel numero delle singole pratiche del singolo lavoratore, ma nell'efficacia del servizio che viene reso nei confronti dei cittadini. Voi, invece, scegliete di mettere in competizione diretta, per lo stesso obiettivo, le lavoratrici e i lavoratori come nel gioco delle sedie. (...) **Secondo punto: l'accesso alla dirigenza.** Questa via alternativa al concorso che state disegnando. L'articolo 97 della Costituzione lo ricordiamo spesso per due parole fondamentali: il buon andamento e l'imparzialità, ma ha anche un quarto comma, che disciplina l'accesso tramite concorsi, che non può essere dimenticato nell'azione legislativa. La progressione interna è importante. Per questo vi abbiamo chiesto, inascoltati, di mettere le risorse che non ci sono per la formazione, per consentire che chi lavora nella pubblica amministrazione possa crescere nella funzione ma anche nelle competenze ed essere valorizzato per il suo valore effettivo, non per la decisione di qualcun altro. Ecco, non può essere lo spirito di sacrificio attestato dal proprio capo, in un sistema in cui i vertici apicali sono già indicati con lo **spoils system** dalle cariche politiche, ad aprire la porta alla diligenza. **Spirito di sacrificio verso cosa? Verso chi? Verso il Ministro,** il partito che ha indicato chi dovrai valutare? Spirito di sacrificio verso di lei, Ministro Zangrillo? Spirito di sacrificio verso la Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni?”.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge del Governo "Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni" [AC 2511](#) e ai relativi dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Assegnazione alla I Commissione Affari Costituzionali.

SINTESI DELL'ARTICOLATO

CAPO I – MODIFICHE AL D.LGS. N. 150/2009, IN MATERIA DI EFFICIENZA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DEGLI ORGANISMI INDIPENDENTI DI VALUTAZIONE

FINALITÀ DELLA NUOVA DISCIPLINA SULLA OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PUBBLICO E SULL'EFFICIENZA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (ART. 1)

L'articolo 1, modificato in sede referente, prospetta una **riconfigurazione del sistema della valutazione** della performance nel pubblico impiego. Essa è orientata a **valorizzare le capacità manageriali** dirigenziali e il profilo della formazione del personale, nonché a superare una valutazione gerarchica e "unidirezionale".

MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE (ART. 2)

L'articolo 2 pone, in materia di valutazione della performance all'interno delle pubbliche amministrazioni, gli obiettivi di un **coinvolgimento del personale** e di un suo senso di appartenenza, nel miglioramento dell'efficienza amministrativa e della qualità dei servizi. Prevede, inoltre, che la **valutazione sia articolata** per obiettivi e per caratteristiche trasversali, e condotta sia da un collegio di dirigenti sia, ove possibile, dagli utenti esterni.

TRATTAMENTO RETRIBUTIVO LEGATO ALLA PERFORMANCE (ART. 3)

L'articolo 3 dispone che il **trattamento retributivo legato alla performance sia progressivo** e strettamente corrispondente in termini percentuali alla valutazione conseguita. Prevede inoltre che entro ciascun ufficio dirigenziale generale (o di livello corrispondente) non possano essere attribuiti "punteggi apicali" in misura superiore al 30 per cento delle valutazioni effettuate per ciascuna categoria o qualifica. Né il riconoscimento delle "eccellenze" può superare la misura del 20 per cento delle valutazioni apicali. Eventuali accertate economie di spesa, dovute a riduzione della retribuzione legata alla performance del personale dirigenziale, sono destinate ad un incremento delle risorse per la retribuzione della performance del personale non dirigenziale.

PREVISIONE DI UN TERMINE RELATIVO AL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE (ART. 4)

L'articolo 4 pone un termine (la fine del primo trimestre di ogni anno) per lo svolgimento delle fasi del **ciclo di gestione della performance** relative alla definizione e assegnazione degli obiettivi, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori, nonché alla connessione tra gli obiettivi e le risorse.

OBIETTIVI E INDICATORI (ART. 5)

L'articolo 5 prevede che gli obiettivi rilevanti ai fini della valutazione della performance siano: improntati al maggior grado di **oggettività**; correlati alla **disponibilità di risorse** umane,

strumentali e finanziarie; determinati in numero tale da cogliere le effettive **priorità in termini di risultati** attesi per il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione.

MONITORAGGIO DELLA PERFORMANCE (ART. 6)

L'articolo 6 attribuisce la competenza del monitoraggio della performance **al titolare della valutazione** (in luogo dell'organismo indipendente di valutazione). E ricomprende in tale competenza la diretta valutazione dell'esigenza di interventi correttivi.

SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE (ART. 7)

L'articolo 7 modifica i commi 1 e 2 dell'articolo 7 del D.Lgs. 150/2009 in merito alle **modalità e ai soggetti coinvolti** nell'adozione e nell'implementazione del sistema di misurazione e valutazione della performance dei dipendenti e dei dirigenti pubblici.

AMBITI DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA (ART. 8)

L'articolo 8 precisa che l'attuazione delle politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività, concernente il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, sono conseguiti attraverso il **miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione** e dei servizi resi agli utenti.

AMBITI DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE (ART. 9)

L'articolo 9 inserisce **ulteriori parametri di misurazione** e valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità.

Tra questi la **capacità di superare schemi consolidati**; la capacità realizzativa; la capacità di cooperazione; la capacità di assolvere a incarichi che prevedono obiettivi di particolare complessità.

SOGGETTI COINVOLTI NEL PROCESSO DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (ART. 10)

L'articolo 10 inserisce, tra i soggetti coinvolti nel processo di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche, **i collegi dei dirigenti e gli utenti esterni** di riferimento.

DELEGA PER LA RIFORMA DEGLI ORGANISMI INDIPENDENTI DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE (ART. 11)

L'articolo 11, modificato in sede referente, reca, al comma 1, una **delega al Governo per la revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione** della performance (OIV).

Il comma 2 individua i **principi e i criteri direttivi** per l'esercizio della delega finalizzati al rafforzamento dell'indipendenza e della terzietà del controllo. A tal fine si prevede, in particolare, la possibilità di ricorrere anche ad organismi esterni di valutazione e si interviene sulla configurazione degli OIV.

Per quanto riguarda i compiti dell'OIV i criteri di delega includono l'obbligo di **trasmettere annualmente rapporti sintetici** al Dipartimento della funzione pubblica e la partecipazione dei componenti dell'organismo, senza diritto di voto, alle commissioni di valutazione.

Deve inoltre essere garantito il **mantenimento dell'autonomia regolamentare e organizzativa** degli enti locali.

I decreti delegati in questione devono essere adottati, ai sensi del comma 3, previa intesa in sede di Conferenza unificata e acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari.

Il comma 4 reca la clausola di **invarianza finanziaria**.

Il comma 5 stabilisce inoltre la possibilità di adottare disposizioni integrative e correttive, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, mentre il comma 6 prevede l'adozione di regolamenti di attuazione o di esecuzione dei medesimi decreti legislativi.

CAPO II – MODIFICHE AL D.LGS. N. 165/2001, IN MATERIA DI ORDINAMENTO DEL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

ACCESSO ALLA QUALIFICA DI DIRIGENTE DELLA SECONDA FASCIA (ART. 12)

Il comma 1 dell'articolo 12 **modifica** – mediante un complesso di novelle relative all'articolo 28 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni – la **disciplina sull'accesso alla qualifica di dirigente** della seconda fascia, disciplina concernente le amministrazioni statali (anche ad ordinamento autonomo) e gli enti pubblici non economici nazionali; per gli enti pubblici territoriali, le disposizioni di cui al citato articolo 28 rientrano tra quelle ai cui principi l'ordinamento dell'ente deve adeguarsi, in base alla potestà di quest'ultimo nonché in relazione alle peculiarità del medesimo; al riguardo, la modifica posta dal capoverso 1-*novies* della lettera c) reca una norma di coordinamento.

Il successivo comma 2 demanda a un **regolamento governativo** la revisione – in relazione alle modifiche di cui al comma 1 – delle norme regolamentari vigenti; tale previsione si

unisce alla modifica operata dalla lettera d) del comma 1, la quale individua alcuni profili specifici oggetto di rinvio, per la disciplina di dettaglio, a norme di regolamento governativo.

In merito alle modifiche di cui al comma 1, si rileva, in via di sintesi, che:

- **le quote percentuali per le diverse tipologie di accesso** al ruolo dirigenziale vengono ora determinate in misura fissa (comma 1, lettera b), capoverso 1-ter), mentre la disciplina vigente prevede, a livello legislativo, misure percentuali minime e massime, demandando, nell'ambito di esse, a disposizioni di rango secondario la determinazione puntuale di alcune quote;
- riguardo alle suddette tipologie di accesso, in primo luogo **si confermano quella del corso-concorso selettivo** di formazione bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione – al quale viene destinata la quota fissa del 50 per cento di posti disponibili, misura che nella disciplina di rango legislativo vigente è posta invece in termini di percentuale minima – **e quelle del concorso indetto dalle singole amministrazioni e del concorso unico** – per queste due tipologie le modifiche stabiliscono la quota complessiva fissa del 20 per cento di posti disponibili; in secondo luogo, **si modifica la tipologia riservata al personale (non dirigenziale)** in servizio a tempo indeterminato presso l'amministrazione medesima, tipologia (denominata nella disciplina vigente come procedura comparativa) qualificata ora procedura di sviluppo di carriera del personale (non dirigenziale) e ridisciplinata sia nel suddetto capoverso 1-ter, che modifica anche i requisiti di ammissione, sia nei capoversi da 1-quinquies a 1-octies della lettera c), con la previsione anche di una fase di valutazione successiva al conferimento di un incarico dirigenziale temporaneo e precedente all'eventuale inserimento nel ruolo dirigenziale – per questa tipologia di accesso viene destinata la quota fissa del 30 per cento di posti disponibili, misura che nella disciplina vigente, invece, è posta in termini di percentuale minima e si commisura ai soli posti residui rispetto a quelli destinati al summenzionato corso-concorso; inoltre, **le modifiche sopprimono la previsione di una quota da destinare** (in base alla summenzionata procedura comparativa) **al personale che sia in servizio a tempo indeterminato** e che ricopra o abbia ricoperto incarichi dirigenziali senza appartenere a ruoli dirigenziali;
- si prevede, lettera e) del comma 1, una **revisione della disciplina della formazione dirigenziale inerente al corso-concorso** summenzionato (revisione definibile in termini più specifici con norme di regolamento governativo ai sensi del comma 213), mentre si sopprime (con la medesima modifica di cui alla lettera e) la previsione di una formazione antecedente al conferimento del primo incarico dirigenziale per i vincitori degli altri concorsi summenzionati (concorsi indetti dalle singole amministrazioni o concorsi unici).

ACCESSO ALLA QUALIFICA DI DIRIGENTE DI PRIMA FASCIA (ART. 13)

L'articolo 13 modifica le modalità di accesso alla qualifica di dirigente della prima fascia, introducendo, per il 50 per cento dei posti disponibili, la possibilità di accesso dei dirigenti di

seconda fascia dopo almeno 5 anni di servizio nel ruolo dirigenziale anziché dopo aver ricoperto per 5 anni incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali. L'inserimento nei ruoli della dirigenza di prima fascia consegue all'esito favorevole di una procedura selettiva e comparativa – ma senza svolgimento di prova scritta e orale – e dell'osservazione e valutazione di un incarico dirigenziale generale conferito temporaneamente.

ULTERIORI DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INCARICHI DIRIGENZIALI (ART. 14)

L'articolo 14, modificato in sede referente, **modificando l'articolo 19 del Testo unico sul pubblico impiego**:

- introduce la **relazione annuale dirigenziale** in cui indicare il personale ritenuto idoneo ad assumere funzioni di dirigente (lettera a);
- specifica, per gli enti locali, che gli **incarichi dirigenziali a termine** hanno una durata non superiore a quella del mandato del sindaco in carica al momento del conferimento (lettera b);
- rende **applicabile alle regioni e agli enti locali**, secondo i rispettivi ordinamenti, la disciplina sul conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni e sull'arrotondamento del quoziente derivante dalle percentuali da applicare sul conferimento degli incarichi (lettera c).

TRANSITO DEI DIRIGENTI DALLA SECONDA ALLA PRIMA FASCIA (ART. 15)

L'articolo 15 **elimina la possibilità di transito dei dirigenti** dalla seconda alla prima fascia prevista dall'articolo 23, comma 1, terzo periodo del decreto legislativo n. 165 del 2001, mantenendola in via transitoria per coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, abbiano maturato almeno ventiquattro mesi nello svolgimento di un incarico dirigenziale di livello generale.

CAPO III – DISPOSIZIONI PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

ARTICOLO 16 (CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA)

L'articolo 16 reca le **clausole di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale** e per le Province autonome di Trento e di Bolzano.