

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI ALDO MORO

Dipartimento di Giurisprudenza

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTI E TUTELE NEI MERCATI GLOBALIZZATI
CICLO XXXVIII**

Settore Scientifico Disciplinare GIUR-04/A

INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E MIGLIORAMENTO DELLE PERFORMANCE DEI DIPENDENTI PUBBLICI

Dottoranda: Dott.ssa Antonella Fragassi

Supervisore: Ch.mo Prof. Marco Barbieri

Coordinatore: Ch.mo Prof. Vito Sandro Leccese

ESAME FINALE 2026

*Finanziato dall'Unione Europea - Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP H91I22000680007 Investimento 4.1
D.M. n. 351 del 9 Aprile 2022 - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Progetto: "Innovazione organizzativa della P.A. e
miglioramento delle performance dei dipendenti pubblici"*

INDICE

Introduzione.....	1
-------------------	---

Capitolo I

Dalla burocrazia alla *performance*: la lunga storia della “cultura della valutazione” nella pubblica amministrazione

1. Premessa.....	6
2. Dalle note di qualifica al controllo strategico del d.lgs. 286 del 1999.....	8
3. L'introduzione del concetto di <i>performance</i> nella pubblica amministrazione italiana. Il D.lgs. 150 del 2009 e il D.lgs. 74 del 2017: luci e ombre.....	18
3.1. Il ciclo di gestione della <i>performance</i> e le sue fasi.....	28
3.1.1 La fase di programmazione: la definizione degli obiettivi e il delicato rapporto tra politica e amministrazione	30
3.1.2. Le fasi di misurazione, valutazione e rendicontazione.....	39

3.2.	“Benessere organizzativo”, politica del personale e <i>performance</i> , tra valorizzazione del merito e incentivazione della produttività.....	53
3.3.	La valutazione della <i>performance</i> in prospettiva comparata. Il caso spagnolo: quadro normativo, attuazione e criticità.....	61
3.3.1.	<i>Administración General del Estado</i> : dal <i>complemento de productividad</i> al <i>complemento de desempeño</i>	67
3.3.2.	La <i>evaluación del desempeño</i>	69
3.3.3.	Chi valuta? Ruoli, rischi e garanzie del valutatore.....	83
3.3.4.	Gli effetti della valutazione.....	87
3.3.5.	Uno “sguardo” sulla comunità autonoma di Aragón: quadro normativo e prassi dell’ <i>evaluación del desempeño</i>	96
4.	La valutazione della <i>performance</i> negli enti locali: l’esperienza del Comune di Bari.....	104

Capitolo II

Una riflessione sull'oggetto dell'obbligazione nell'Amministrazione "*performance based*"

1. La professionalità nel rapporto di lavoro pubblico.....	116
1.1. Nella fase di reclutamento: tra competenze tecniche e competenze trasversali.....	131
1.1.1. Alla ricerca del "saper essere": i quesiti situazionali tra criticità e garanzie (?).....	139
1.2. Nella fase esecutiva dell'obbligazione: il ruolo della formazione come obbligo strumentale e come obiettivo di <i>performance</i>	152
2. <i>Performance</i> e prestazione di lavoro.....	161
2.1. La <i>performance</i> e la responsabilità del personale dirigente.....	174
Conclusioni.....	185
Bibliografia.....	190

INTRODUZIONE

La riflessione sulla “cultura della valutazione” nella pubblica amministrazione italiana costituisce da tempo uno dei punti nevralgici del dibattito sul funzionamento dell’apparato pubblico.

Negli ultimi decenni, le amministrazioni sono state “teatro” di un processo di continua trasformazione che, a partire dalle riforme degli anni Novanta, ha segnato il passaggio da un modello di organizzazione di tipo burocratico a un modello che si avvicinasse sempre più alle logiche d’impresa, allo scopo di realizzare una maggiore efficienza dell’azione amministrativa.

In questo quadro, l’idea che la misurazione e la valutazione possano migliorare la qualità dell’azione amministrativa, ha contribuito a dedicare una crescente attenzione ai risultati conseguiti e, in particolare, alla *performance* dei dipendenti pubblici.

Tale trasformazione non si è tradotta unicamente in un affinamento degli strumenti tecnici di controllo, ma ha inciso sul modo stesso di concepire l’organizzazione amministrativa e, per certi versi, sul contenuto dell’obbligazione lavorativa nel lavoro pubblico.

Muovendo dalle note di qualifica previste dal T.U. del 1957 e dai sistemi di controllo interno introdotti a partire dal d.lgs. 29/1993 e, poi, dal d.lgs. 286/1999, il lavoro ricostruisce il percorso che conduce alla svolta del d.lgs. 150/2009 (e poi ai correttivi del d.lgs. 74/2017), che per la prima volta, pone espressamente la *performance* al centro dell’ordinamento del lavoro pubblico.

In questa traiettoria trovano collocazione gli istituti che connotano il modello attuale: il ciclo di gestione della *performance* e le sue fasi, il ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione, il rapporto tra indirizzo politico e apparato amministrativo, il collegamento tra esiti valutativi, sistemi premianti e responsabilità dirigenziale. Il quadro si è ulteriormente arricchito con gli interventi legati all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che, nel ridefinire priorità e strumenti di investimento sulle competenze, hanno contribuito a precisare la fisionomia di una pubblica amministrazione “*performance based*”.

In tale contesto, la ricerca assume come filo conduttore il rapporto tra professionalità e *performance* nel lavoro pubblico. Da un lato, la professionalità del dipendente appare sempre meno riducibile al solo patrimonio di conoscenze tecnico-specialistiche, essendo progressivamente arricchita da un insieme di competenze trasversali – organizzative, relazionali, comportamentali – valorizzate dalla normativa più recente e da indirizzi ministeriali in materia di reclutamento e formazione. Dall'altro lato, la centralità attribuita alla *performance* individuale e organizzativa, nonché il suo collegamento con il trattamento economico accessorio e con i percorsi di carriera, sollecitano una riflessione sull'oggetto dell'obbligazione di lavoro e sull'ipotesi di estensione del debito di attività del lavoratore pubblico. In questa prospettiva, ci si interroga se e in quale misura il paradigma della *performance* possa incidere sulla configurazione giuridica della prestazione, sino a prospettare una possibile “dilatazione” della sfera debitoria in termini di professionalità richiesta.

Su questo sfondo si collocano gli obiettivi principali della tesi. In primo luogo, ricostruire criticamente l'evoluzione del sistema di valutazione nel lavoro pubblico italiano, evidenziando continuità e discontinuità rispetto ai modelli precedenti, nonché le tensioni che attraversano l'architettura disegnata dal legislatore, fra esigenze di efficienza, istanze di controllo e garanzie dei lavoratori. In secondo luogo, indagare in che misura la centralità della *performance* incida sulla nozione di professionalità e sull'oggetto dell'obbligazione, con particolare attenzione al ruolo delle competenze trasversali, alla fase del reclutamento – segnata dall'ingresso delle prove situazionali – e alla fase esecutiva del rapporto, in cui assume rilievo crescente, unitamente alla misurazione e valutazione, la formazione continua. In terzo luogo, collocare il modello italiano in una prospettiva comparata, attraverso il confronto con l'esperienza spagnola e l'osservazione di un caso di studio relativo agli enti locali, al fine di analizzare il rapporto tra costruzione normativa e prassi applicativa.

L'analisi si sviluppa lungo due piani complementari. Il primo è di natura ricostruttiva. Il capitolo I ripercorre la lunga storia della valutazione nella pubblica amministrazione italiana: dalle note di qualifica e dai tradizionali strumenti di giudizio sulla condotta del dipendente, ai sistemi di controllo strategico e di gestione, fino al modello introdotto dal d.lgs. 150/2009 e ridefinito dal d.lgs. 74/2017. Particolare attenzione è dedicata al ciclo della *performance*, al rapporto tra programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione, al tema del benessere organizzativo, della politica del personale e della valorizzazione del merito, nonché ai profili di collegamento con i

sistemi di incentivazione della produttività. Una sezione specifica è riservata alla valutazione della *performance* in prospettiva comparata, con l'analisi della disciplina dell'*evaluación del desempeño* nell'Amministrazione generale dello Stato spagnolo e nella Comunità autonoma dell'Aragona, soffermandosi sulla figura del valutatore, sugli effetti retributivi e di carriera e sulle principali criticità emerse in dottrina e nella prassi.

Sempre nel capitolo I, lo studio approda al livello degli enti locali, esaminando in particolare l'esperienza del Comune di Bari, il cui Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance*, è analizzato al fine di cogliere se e quanto il modello "*performance based*" si traduca, al di là della conformità formale alle prescrizioni nazionali, in prassi applicative coerenti con gli obiettivi dichiarati dal legislatore. L'esame delle regole e delle prassi relative alla definizione degli obiettivi, alla costruzione degli indicatori, al ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione, ai meccanismi di collegamento con la produttività individuale e collettiva, nonché alle procedure di contestazione e conciliazione, consente di mettere in luce sia i punti di forza sia le criticità percepite dal personale, con particolare riguardo al rischio di una declinazione prevalentemente adempitiva e di una ridotta effettività della valutazione quale strumento di orientamento dell'azione amministrativa.

Il capitolo II assume, invece, un taglio più marcatamente giuslavoristico e si concentra sull'oggetto dell'obbligazione nel contesto di un'amministrazione "*performance based*". Dopo aver delineato le principali coordinate teoriche della nozione di professionalità nel

rapporto di lavoro pubblico, il capitolo esamina, nella fase di reclutamento, come all'accertamento delle competenze tecnico-specialistiche si affianchi una crescente attenzione alle competenze trasversali, anche attraverso l'introduzione delle nuove prove situazionali e, nella fase esecutiva, il ruolo della formazione come componente strutturale della prestazione lavorativa. Una sezione specifica è dedicata alle interazioni tra ciclo della *performance* e struttura dell'obbligazione, con particolare attenzione alla posizione del personale dirigente e ai profili di responsabilità connessi al mancato raggiungimento degli obiettivi, nonché al rischio di dilatazione della sfera debitoria che può derivare dalla crescente enfasi posta sui comportamenti organizzativi e sulle *soft skills*.

Da un punto di vista metodologico, la tesi si fonda innanzitutto sull'analisi delle fonti normative (statali e territoriali), dei contratti collettivi e della giurisprudenza, affiancata da un esame selettivo della dottrina in tema di lavoro pubblico e di valutazione della *performance*. A ciò si aggiunge la considerazione di alcuni atti di organizzazione e di programmazione delle amministrazioni (Sistemi di Misurazione e Valutazione, Piani della *performance*, PIAO, regolamenti, linee guida), nonché di riscontri empirici tratti da un tirocinio svolto presso un ente locale. L'intento è quello di mettere in relazione questi diversi piani di analisi per offrire un quadro il più possibile coerente dell'evoluzione dei sistemi di valutazione nel lavoro pubblico e delle principali implicazioni che ne derivano per la disciplina del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Capitolo I

DALLA BUROCRAZIA ALLA *PERFORMANCE*: LA LUNGA STORIA DELLA “CULTURA DELLA VALUTAZIONE” NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa; – 2. Dalle note di qualifica al controllo strategico del d.lgs. 286 del 1999; – 3. L'introduzione del concetto di *performance* nella pubblica amministrazione italiana: il d.lgs. 150 del 2009 e il d.lgs. 74 del 2017: luci e ombre; – 3.1. Il ciclo di gestione della *performance* e le sue fasi; – 3.1.1. La fase di programmazione: la definizione degli obiettivi e il delicato rapporto tra politica e amministrazione; – 3.1.2. Le fasi di misurazione, valutazione e rendicontazione; – 3.2. “Benessere organizzativo”, politica del personale e *performance*, tra valorizzazione del merito e incentivazione della produttività; 3.3. La valutazione della *performance* in prospettiva comparata. Il caso spagnolo: quadro normativo, attuazione e criticità; – 3.3.1. *Administración General del Estado*: dal *complemento de productividad* al *complemento de desempeño*; – 3.3.2. La *evaluación del desempeño*; – 3.3.3. Chi valuta? Ruoli, rischi e garanzie del valutatore; – 3.3.4. Gli effetti della valutazione; – 3.3.5. Uno “sguardo” sulla comunità autonoma di Aragón: quadro normativo e prassi dell'*evaluación del desempeño*; – 4. La valutazione della *performance* negli enti locali: l'esperienza del Comune di Bari.

1. *PREMESSA*

La pubblica amministrazione italiana si caratterizza per una consolidata “cultura della valutazione”, da sempre elemento cardine del suo assetto, che ha accompagnato nel tempo la transizione dalla tradizionale visione burocratica dell'agire amministrativo ad una prospettiva incentrata sulla *performance* del dipendente pubblico. Nel tempo, strumenti e procedure di valutazione sono stati disciplinati in modo sempre più

puntuale e dettagliato nella convinzione che la valutazione e la misurazione possano migliorare la qualità dell'azione amministrativa. L'innesto di logiche manageriali, in parte mutate dal settore privato, ha rappresentato una sfida rilevante, nel contesto di riforme ricorrenti volte a innovare l'organizzazione e a modernizzare il lavoro pubblico. La riflessione che segue ricostruisce la transizione di cui si è detto, alla fine della quale la misurazione e valutazione della *performance* diventano le leve di governo dell'azione pubblica. Muovendo dalle note di qualifica del T.U. del 1957 e dai controlli interni del d.lgs. 29/1993 e 286/1999, il capitolo analizza la svolta del d.lgs. 150/2009 e i correttivi del d.lgs. 74/2017, mettendo in evidenza luci e ombre dell'architettura introdotta: il ciclo della *performance*, il ruolo degli Organismi Indipendenti di Valutazione, il rapporto tra indirizzo politico e amministrazione e gli effetti economici e organizzativi della valutazione. In chiave comparata, il capitolo confronta l'esperienza italiana con quella spagnola, per cogliere convergenze e divergenze nella costruzione di sistemi di *evaluación del desempeño*, e chiude con un caso applicativo sugli enti locali, analizzando l'esperienza del Comune di Bari.

2. DALLE NOTE DI QUALIFICA AL CONTROLLO STRATEGICO DEL D.LGS. 286 DEL 1999

Come anticipato, la valutazione della prestazione di lavoro nella pubblica amministrazione italiana non rappresenta una novità, ma affonda le sue radici in una tradizione consolidata nel tempo.

Nel Testo Unico (T.U.) degli impiegati civili dello Stato del 1957 si rinviene una prima forma di valutazione formalizzata attraverso le c.d. note di qualifica¹, la cui disciplina è stata oggetto di riforma dapprima ad opera del D.P.R. n. 1077 del 1970 (“Riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato”) e successivamente della L. n. 312 del 1980 (“Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato”).

Esse avevano la funzione di documentare e valutare con cadenza annuale l’attività del singolo dipendente, fornendo in tal modo un insieme di elementi che fossero espressione del suo minor o maggior grado di merito, al fine di verificarne la «promuovibilità»².

Le note di qualifica erano atti caratterizzati essenzialmente da due parti: una riservata, il rapporto informativo³, cioè una serie di giudizi parziali analitici sulla personalità e sull’attività del dipendente e una parte non riservata costituita da un giudizio complessivo sintetico.

¹ Sul tema, G. BERLIRI, *I rapporti informativi nel pubblico impiego civile (note di qualifica)*, Jovene, Napoli, 1965; R. MARINO, *Le promozioni nel pubblico impiego*, in *Il rapporto di pubblico impiego nella legislazione e nella giurisprudenza*, Jovene, Napoli, 1988, p. 173 ss; P. FALCONE, A. POZZI, *Il pubblico impiego nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 317 ss.; P. VIRGA, *Il pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 201 ss.

² M. RUSCIANO, *L’impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 253 ss.

³ Sul tema C.G. SALLUSTIO, *Sulla riforma dei «rapporti informativi» dei dipendenti civili della pubblica amministrazione*, in *Foro Amministrativo TAR*, III, 1972, p. 236.

La compilazione del rapporto informativo, inizialmente prevista anche per gli impiegati che avessero una qualifica inferiore a quella di direttore generale, con l'entrata in vigore dell'art. 17 della L. n. 312 del 1980 era limitata agli impiegati in prova, agli impiegati direttivi e ai primi dirigenti.

Esso doveva tener conto di elementi quali l'osservanza dell'orario e degli altri doveri di ufficio, la qualità del servizio prestato, la capacità organizzativa, la cultura generale e capacità professionale, gli incarichi svolti, le pubblicazioni scientifiche, le qualità morali, la stima e il prestigio goduti in ufficio⁴ e a ciascuno di essi veniva attribuito un punteggio⁵.

Per il restante personale di qualifica inferiore alla VII e che non fosse in periodo di prova era quindi stato abolito l'obbligo di compilazione del rapporto informativo e il giudizio veniva espresso unicamente se negativo mediante le note di demerito, introdotte dall'art. 18 della legge pocanzi menzionata. La misura, adottata all'esito della valutazione dei risultati conseguiti nell'anno di riferimento, comportava l'esclusione di tale annualità dal computo dell'anzianità ai fini della progressione economica⁶. A tal fine, il capo dell'ufficio del lavoratore interessato era tenuto a presentare al Consiglio di Amministrazione una relazione motivata, alla quale il dipendente poteva far seguire le proprie

⁴ Art. 36, D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077.

⁵ A differenza di quanto previsto dalla disciplina originaria, così come descritta dall'art. 43 del T.U., a partire dall'entrata in vigore del D.P.R. n. 1077 del 1970 non vengono più contemplati i comportamenti tenuti nella vita privata del dipendente, che avrebbero avuto rilievo unicamente se aventi carattere di notorietà e se tali da connotare negativamente la personalità del dipendente a tal punto da nuocere al prestigio dell'ufficio nel quale prestava servizio.

⁶ Sul tema si vd. L.M. DE ANGELIS, *La nota di demerito per scarso rendimento nel pubblico impiego*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, Parte I, 1987, p. 407 ss.

controdeduzioni; sulla base di tali atti, il Consiglio deliberava l'eventuale nota di demerito.

Ma, tornando al modello originario del T.U. del 1957, per ogni impiegato che avesse una qualifica inferiore a quella di direttore generale, si redigeva annualmente un rapporto informativo che si concludeva con un giudizio complessivo, di «ottimo, distinto, buono, mediocre, insufficiente»⁷, debitamente motivato.

Per l'impiegato della carriera direttiva il rapporto informativo teneva conto, tra l'altro, di elementi quali doti intellettuali e cultura, qualità morali, capacità professionale, capacità organizzativa, stima e prestigio goduti in ufficio e fuori ed eventuale attività scientifica⁸.

Era prevista, anche all'epoca, la possibilità di ricorrere avverso la valutazione ricevuta. Entro trenta giorni dalla comunicazione del giudizio complessivo, che avveniva su un modulo apposito corredato di data di comunicazione e firma, l'impiegato avrebbe potuto ricorrere al Consiglio di Amministrazione, che avrebbe espresso il giudizio, con provvedimento definitivo dopo aver sentito l'ufficio del personale e l'organo che aveva espresso il giudizio complessivo⁹.

Il D. P. R. n. 1077 del 1970 ha specificato che l'organo competente a redigere il rapporto informativo avrebbe dovuto attribuire un coefficiente numerico per ciascuno degli elementi costitutivi del rapporto informativo (osservanza dell'orario e degli altri doveri di ufficio; qualità del servizio prestato; capacità organizzativa; rendimento; cultura generale e capacità professionale; attitudine ad

⁷ Art. 42, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

⁸ Art. 43, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

⁹ Si vd. art. 54, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

assumere maggiori responsabilità e ad assolvere le funzioni della qualifica superiore; lavori originali elaborati per il servizio; incarichi svolti; corsi professionali superati; pubblicazioni scientifiche; qualità morali e di carattere; stima e prestigio goduti in uffici)¹⁰ con esclusione delle ultime sei voci, quelle di carattere prettamente curricolare.

Ne derivava che il giudizio complessivo¹¹ sarebbe risultato dalla somma dei giudizi parziali espressi mediante coefficienti numerici, contenuti nel rapporto informativo, e doveva essere sorretto da una motivazione sintetica che fosse coerente con gli stessi. Quindi l'aggettivazione prevista anteriormente viene sostituita da coefficienti numerici onde evitare usi impropri e incertezze¹².

Venendo agli aspetti critici, le note di qualifica, pur contemplando indicatori di professionalità (capacità tecnica, organizzativa, cultura generale), finivano per valorizzare soprattutto la dimensione «doveristica» e l'obbedienza gerarchica del dipendente¹³.

L'oggettività risultava in larga parte formale, poiché, il giudizio complessivo era vincolato ai coefficienti numerici attribuiti in prima istanza dal superiore gerarchico per cui il margine di discrezionalità del Consiglio di Amministrazione o del dirigente sovraordinato era assai ridotto tanto da non riequilibrare il sistema.

¹⁰ Si vd. art. 36, D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077.

¹¹ A tal proposito potrebbe rinvenirsi un parallelismo con l'attuale obbligo di differenziazione delle valutazioni dei dipendenti pubblici: il D.P.R. n. 1077 del 1970, infatti, a fronte della tendenza a conferire la qualifica massima alla maggior parte dei dipendenti, introdusse anche un limite percentuale all'attribuzione del punteggio massimo. Tale misura mirava a evitare che lo strumento valutativo perdesse la sua originaria funzione incentivante, volta a premiare il merito e il rendimento effettivo.

¹² Art. 37, D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077.

¹³ Di questa opinione M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, cit., p. 254.

A ciò si aggiungeva una diffusa benevolenza valutativa, alimentata anche dal collegamento tra giudizio, progressioni e trattamento economico, con esiti di appiattimento e scarsa capacità selettiva.

Tale assetto va letto anche alla luce del T.U. del 1957, espressione di un pubblico impiego dalla struttura marcatamente gerarchica, per cui le responsabilità erano concentrate ai vertici, vi era una ridotta autonomia operativa e i poteri di direzione, vigilanza e controllo del superiore fungevano da “copertura” sull’intera attività del dipendente. Di qui derivava un’inevitabile deresponsabilizzazione e la valutazione operava più come meccanismo di disciplina, incentrata sul rispetto di regole e ordini, che come strumento effettivo di accertamento della professionalità e miglioramento dei risultati¹⁴.

Alla luce di tali criticità si comprendono sia la riduzione del perimetro dei rapporti informativi e l’introduzione della nota di demerito, sia il timido riferimento all’adozione futura di «idonee metodologie di valutazione» funzionali all’«accelerazione o al rallentamento nella progressione economica del personale per merito o demerito»¹⁵.

Tale traiettoria prepara il successivo passaggio della contrattualizzazione (d.lgs. 29/1993) e infine, l’“approdo” alla stagione della *performance* di cui si dirà più avanti.

Un’altra tappa meritevole di considerazione è stata segnata dal D.P.R. 333 del 1990, nato dal recepimento dell’accordo sindacale degli enti locali del 23 dicembre 1989, e applicato al «personale dipendente da

¹⁴ L.M. DE ANGELIS, *La nota di demerito per scarso rendimento nel pubblico impiego*, cit., p. 412. Peraltro, si trattava di un «sistema fondato su un’interpretazione rigoristica del principio di legalità» che non consentiva di «eliminare l’inefficiente ma neppur permettendo di valorizzare chi è particolarmente capace» – M. S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 299.

¹⁵ Art. 22, L. 312 del 1980.

comuni, province, comunità montane, loro consorzi, associazioni e comprensori; istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza; università agrarie ed associazioni agrarie dipendenti dagli enti locali; camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura»¹⁶.

Il D.P.R. rappresenta uno dei primi tentativi di introdurre logiche premiali nel pubblico impiego italiano. Infatti, introdusse il c.d. “fondino”, il fondo per il miglioramento dell’efficienza dei servizi¹⁷, volto a remunerare la qualità della prestazione individuale. Esso era infatti finalizzato prioritariamente all’erogazione di compensi al personale, che fossero incentivanti la produttività, la cui misura veniva determinata anche attraverso la «valutazione dell’apporto individuale»¹⁸.

La definizione di piani, progetti e i criteri volti al miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia dei servizi istituzionali e i criteri di riparto dei compensi era rimessa alla contrattazione decentrata di ente, con conseguente ampia variabilità applicativa; la norma peraltro, escludeva espressamente erogazioni generalizzate, imponendo il collegamento a risultati e agli obiettivi prefissati.

L’applicazione concreta dello strumento ha rivelato però significative criticità strutturali e funzionali. In prima istanza, la modalità di alimentazione del fondo che, fondata su fonti di finanziamento eterogenee e talvolta aleatorie¹⁹, determinava sovente forti disparità tra le amministrazioni; in secondo luogo l’assenza di parametri oggettivi e standardizzati per la valutazione della prestazione di lavoro, indeboliva

¹⁶ Art. 1, D.P.R. 333/1990.

¹⁷ Art. 5, D.P.R. 333/1990.

¹⁸ Art. 6, lett. a, D.P.R. 333/1990.

¹⁹ Art. 5, co. 2, D.P.R. 333/1990.

la finalità incentivante del fondo, determinando una disconnessione tra gli incentivi e i risultati reali effettivamente conseguiti. A ciò si aggiungeva una forte “polifunzionalità” del fondo, impiegabile oltre che per la produttività anche per straordinari, articolazioni orarie, compensi *una tantum* ecc., che tendeva a indebolire la leva premiale.

Su questo terreno, segnato da primi tentativi premiali, dalle metriche fragili, si innesta, all’epoca della seconda contrattualizzazione, il d.lgs. 286 del 1999 su “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche”, con cui si compie un importante passo in materia di valutazione e controlli, poiché esso, pur mantenendosi coerente con i principi ispiratori del d.lgs. 29 del 1993, che aveva costituito primo fondamento normativo del controllo interno²⁰, ne supera i limiti ridefinendone l’articolazione.

Non si dimentichi che il sistema dei controlli amministrativi consiste in un insieme di giudizi che hanno ad oggetto gli atti o l’attività della pubblica amministrazione e che perseguono l’obiettivo di incrementare l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa, a partire dalla sua organizzazione, ai sensi dell’art. 97 della Costituzione²¹.

²⁰ Sul tema S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1993; B. DENTE, *L’evoluzione dei controlli interni negli anni ‘90*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, I, 1999, p. 1197 ss; G. D’AURIA, *I controlli amministrativi*, in F. Carinci, M. D’Antona (diretto da) *Il Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Commentario, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2000, p. 409 ss., AAVV, *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, E. F. SCHLITZER (a cura di), Giuffrè, 2002; L. HINNA, *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, CEDAM, Padova, 2002; P. NARDULLI, *L’evoluzione della P. A. nel sistema dei controlli: dal controllo sull’atto al controllo sull’attività. Riflessi negli ambiti organizzativi*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 13, 2005, p. 1367 ss. Sulla nozione di controllo M. S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1974, p. 1263 ss.

²¹ M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 326. Lo stesso Giannini, nel Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, che ha costituito una fondamentale “diagnosi” dei principali limiti

Con il d.lgs. 29 del 1993 per l'appunto ("Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego"), il controllo interno riceve per la prima volta una cornice normativa organica e viene declinato come controllo di gestione volto a verificare «mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa»²². L'oggetto era rappresentato quindi dall'azione amministrativa nel suo complesso e per adempiervi le amministrazioni si sono dotate di apposite strutture quali «servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione»²³, che operavano in posizione di autonomia, che vacillava dovendo essi rispondere del loro operato unicamente agli organi di direzione politica²⁴. Ne facevano parte profili esperti in tecniche di valutazione e controllo di gestione²⁵ che operavano come supporto all'indirizzo politico nella verifica della coerenza tra programmi e risultati. La composizione era varia: personale interno o talvolta mista con membri esterni. Entrambe le soluzioni presentavano criticità: i componenti interni potevano essere esposti a condizionamenti legati alla propria carriera; per gli esterni, in assenza di criteri generali di selezione, si

dell'amministrazione pubblica, a proposito dei problemi di produttività delle amministrazioni, definisce l'efficacia come il rapporto tra risultati ottenuti e obiettivi prestabiliti e l'efficienza come rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti, in *Il Foro Italiano*, vol. CII, Parte V-22, p. 292.

²² Art. 20, co. 2, d.lgs. 29/1993.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Art. 20, co. 3, d.lgs. 29/1993.

²⁵ *Ibidem*.

registravano nomine non sempre sorrette da adeguati requisiti tecnico-professionali²⁶.

Malgrado i limiti applicativi, il d.lgs. 29/1993 segna un punto di svolta aprendo la strada alla razionalizzazione del sistema dei controlli interni avvenuta con il d.lgs. 286 del 1999²⁷, che muoveva dall'idea che i controlli interni fornissero il supporto necessario per il rilancio della produttività e per coordinare gli attori del sistema a partire dai riscontri ottenuti all'esito delle rilevazioni²⁸.

A tal fine esso ha disegnato un sistema unitario articolato in quattro tipologie di controllo: il controllo di regolarità amministrativa e contabile, diretto a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa²⁹; il controllo di gestione, volto a rilevare gli eventuali elementi di dispersione del denaro pubblico, verificando quindi l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati³⁰; la valutazione della dirigenza e la valutazione e il controllo strategico.

Ai fini di questa ricerca, assume rilievo in particolar modo l'istituto disciplinato dall'art. 6 rubricato «La valutazione e controllo strategico»³¹, volto a «valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in

²⁶ G. COGLIANDRO, *Il controllo interno: problemi e (possibili) soluzioni*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 3-4, 1998, p. 203 ss.

²⁷ E. BRANDOLINI, *Il nuovo sistema dei controlli*, Referendario Corte dei Conti, rinvenibile al link: <https://www.dsg.univr.it/documenti/Documento/allegati/allegati406291.pdf>; per un'analisi del decreto R. SANTUCCI, *La valutazione dei dirigenti*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1-2, 2016, p. 84 ss.

²⁸ G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul «capitale umano» nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 2019, p. 776.

²⁹ Art. 1, co. 1, lett. a, d.lgs. 286/1999.

³⁰ Art. 1, co. 1, lett. b, d.lgs. 286/1999.

³¹ Sul tema L. ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 126 ss.; A. ROMOLINI, *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti». In tale prospettiva, «l'attività di valutazione e controllo strategico mira a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico» ed essa consiste «nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi»³².

In questo quadro, agli organi di indirizzo politico spetta una fondamentale attività di indirizzo, dovendo provvedere alla definizione di obiettivi che l'amministrazione è chiamata a perseguire. Il controllo strategico successivo dovrebbe accertare il grado di realizzazione degli obiettivi prefissati o al contrario, evidenziare le cause del loro mancato raggiungimento.

Il *feedback* così prodotto è funzionale a rimodulare la successiva programmazione, laddove l'obiettivo si riveli non ragionevolmente conseguibile.

Nella prassi, tuttavia, il controllo strategico non ha dispiegato pienamente le sue potenzialità e ciò rinvia a un tema meritevole di considerazione, che rappresenta uno dei profili più controversi

³² Art. 6, d.lgs. 286/1999.

dell'intera disciplina: il rapporto tra organi di indirizzo politico e amministrazione, su cui si tornerà più avanti e da cui dipendono, in larga misura, sia la qualità della programmazione, sia l'effettività del controllo.

In generale, l'intero sistema dei controlli disciplinati nel d.lgs. 286/1999, non ha prodotto i risultati attesi: l'impostazione è rimasta prevalentemente incentrata sulla regolarità formale degli atti e il ricorso dominante a strutture interne si è tradotto, per lo più, in un aggravio di adempimenti formali³³.

È questo l'*humus* su cui si innesta la successiva stagione della *performance* inaugurata dal d.lgs. 150/2009.

3. L'INTRODUZIONE DEL CONCETTO DI PERFORMANCE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA. IL D.LGS. 150 DEL 2009 E IL D.LGS. 74 DEL 2017: LUCI E OMBRE

Di «arretratezza» delle tecniche amministrative e di problemi di produttività si discute da decenni. Le amministrazioni pubbliche, tradizionalmente descritte come meno produttive rispetto al settore privato, sono state oggetto di numerosi interventi riformatori nel corso degli ultimi anni, che hanno introdotto nell'«azienda Stato»³⁴ sempre

³³ A. VISCOMI, *Il sistema di valutazione della performance delle strutture, della dirigenza e del personale nella riforma della pubblica amministrazione*, in U. Carabelli, M.T. Carinci (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010, p. 99 ss.; S. LAFORGIA, *La valutazione della performance*, in P. Curzio, L. Di Paola, R. Romei (diretto da), *Lavoro Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 238.

³⁴ M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, cit., p. 290.

più strumenti di matrice privatistica, avviandone un processo che potremmo definire di «aziendalizzazione»³⁵.

In questa cornice, il 4 marzo del 2009 viene emanata la l. n 15 “Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti”, dalla quale ha preso forma il d.lgs. 150 del 2009 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”, più comunemente noto come “Riforma Brunetta”, che ha inaugurato ufficialmente nelle amministrazioni pubbliche la nuova stagione della *performance*³⁶.

Si parte dalla convinzione per cui le difficoltà della pubblica amministrazione deriverebbero da livelli insufficienti di produttività e

³⁵ S. LAFORGIA, *Autorità, contratto, poteri nel lavoro pubblico*, Cacucci, Bari, 2023, p. 204.

³⁶ Sul tema *ex multis* E. VILLA, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. 150/2009*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 5, 2009, p. 773 ss.; M. V. BALLESTRERO, “Modello fannullone”: il lavoratore pubblico secondo la riforma Brunetta, in M. V. Ballestrero, G. De Simone (a cura di), *Persone, lavori, famiglie*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 27 ss.; F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 6, 2008, p. 949 ss.; M. NAPOLI, *La riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Tra mortificazione della contrattazione collettiva e valutazione della performance*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 5, 2011, p. 1073 ss.; A. SARTORI, *La pubblica amministrazione alla prova della valutazione della performance: una sfida con molte incognite*, *ivi*, p. 1203 ss.; S. LAFORGIA, *La valutazione della performance*, in *Lavoro pubblico*, cit., p. 235 ss.; E. D'ALTERIO, *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione «performante»: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, n. 3, 2018, p. 488 ss.; IDEM, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in *W.P. C.S.D.L.E. «M. D'Antona» Collective Volumes*, n. 8, 2019, p. 157 ss.; G. VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno*, n. 4, 2019, p. 77 ss.; M. CAPECE, *Le dinamiche di valutazione del personale nel lavoro pubblico*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, n. 3, 2024, p. 793 ss.

da fenomeni di assenteismo³⁷, da cui discende l'esigenza di misurare, valutare e incentivare le prestazioni del personale, prevedendo, premi per i meritevoli e, ove necessario, interventi sanzionatori per i meno meritevoli³⁸.

L'intento della riforma è stato quello di migliorare l'organizzazione e la produttività del lavoro pubblico, ridisegnandone la normativa, nella direzione di una maggiore valorizzazione dei risultati e delle *performance* individuali, attraverso l'erogazione di premi per i risultati raggiunti dai singoli e dall'intera organizzazione³⁹.

Infatti, «se non si misurano i risultati, non è possibile distinguere i successi dai fallimenti. Se non si distinguono i successi, non è possibile premiarli. Se non è possibile riconoscere gli insuccessi, non è possibile correggerli. Se si possono dimostrare i risultati, si può guadagnare il supporto dell'opinione pubblica»⁴⁰. È così che il Dipartimento della Funzione Pubblica ha inteso inaugurare e introdurre nella pubblica amministrazione italiana un concetto del tutto inedito come quello della *performance*.

³⁷ P. ICHINO, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra pubblica amministrazione*, Mondadori, Milano, 2006, in cui l'A. addebita ai c.d. «fannulloni», gli assenteisti per eccellenza e coloro che mostrano scarso rendimento nell'esecuzione della prestazione, una delle principali cause delle disfunzioni delle amministrazioni italiane; G. VALOTTI, *Fannulloni si diventa. Una cura per la burocrazia malata*, Egea-Università Bocconi, Milano, 2009; H. BONURA, G. CARUSO, *La nuova disciplina della responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e la lotta all'assenteismo*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona It*, n. 105, 2010, p. 3 ss.; F. FRACCHIA, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta*, Editoriale Scientifica, Milano, 2011.

³⁸ S. LAFORGIA, *Autorità, contratto, poteri nel lavoro pubblico*, cit., p. 201; L. ZOPPOLI, *La riforma del lavoro pubblico dalla "deregulation" alla "meritocrazia"*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, a p. 9, l'Autore utilizza l'espressione «premi ai buoni e punizioni per i cattivi».

³⁹ Art. 3, co. 1, d.lgs. 150/2009.

⁴⁰ Dipartimento della Funzione Pubblica, *Performance*, <https://www.funzionepubblica.gov.it/it/il-dipartimento/area-di-interesse/performance/il-ciclo-della-performance/>.

Il decreto attua traiettorie di lungo periodo maturate nel diritto comparato e nelle scienze dell'amministrazione — ricondotte alle correnti del *New Public Management*⁴¹, del *Public Value Management*⁴² e del *Neo-Weberian State*⁴³ — che sollecitano amministrazioni «*accountable*»⁴⁴ per esiti e impatti, non per il mero rispetto delle forme.

In tale cornice teorica, le più recenti tornate riformatrici hanno perseguito la modernizzazione della pubblica amministrazione, valorizzando risultati ed efficienza, nell'ottica del soddisfacimento degli interessi dei cittadini-utenti dei servizi.

Nondimeno, l'innesto di modelli propri del settore privato si è talora rivelato foriero di effetti inattesi, talvolta controproducenti⁴⁵.

In questa prospettiva la *performance* opera come categoria giuridico-organizzativa, un concetto ibrido che al tempo stesso prescrive obblighi legali e struttura processi gestionali orientati a risultati e impatti.

⁴¹ L'idea di fondo è quella per cui le linee guida del settore privato per la realizzazione di obiettivi di efficienza e/o efficacia possano essere mutate incondizionatamente nelle istituzioni pubbliche. Il primo utilizzo concreto del modello risale agli anni '80-90 con Margaret Thatcher nel Regno Unito e negli USA con l'amministrazione Reagan nel 1981-1989. Una rappresentazione sistematica degli elementi fondanti il *New Public Management* si rinviene in C. HOOD, *A Public Management for all seasons?*, in *Public Administration*, vol. 69, 1991, p. 3 ss.

⁴² Nato da una rilettura dell'approccio del *New Public Management*, sposta l'attenzione dal focus sui risultati e sull'efficienza al più ampio obiettivo di creazione di Valore Pubblico. Sul tema M. H. MOORE, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995; J. O'FLYNN, *From New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications*, in *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n. 3, 2007, p. 353 ss.

⁴³ Riconsegna allo Stato una posizione di centralità, puntando a efficacia ed efficienza dell'azione pubblica e richiedendo l'adozione di regole formali che garantiscano un uso appropriato della discrezionalità amministrativa, la correttezza procedurale e l'integrità professionale, D. C. NORTH, *Institutions, Institutional change and Economic performance*, Cambridge University Press, 1990.

⁴⁴ Per *accountability* (concetto di derivazione anglosassone), si intende la responsabilità di rendicontazione dei propri risultati a un «forum» rappresentato nel nostro caso da cittadini e *stakeholders*, si vd. M. BOVENS, *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, in *European Governance Papers*, n. C-06-01, 2006, p. 5 ss.

⁴⁵ A. BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto...e ritorno?*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 2023, p. 12.

Essa ha una duplice dimensione: organizzativa e individuale ed è intesa come «prestazione efficace, ossia come il contributo che l'azione di un soggetto, individuale o anche collettivo, ad es. un gruppo di lavoro, un'unità operativa, etc., apporta al raggiungimento di specifici risultati dell'organizzazione»⁴⁶.

Venendo al “cuore” della Riforma, i Titoli II e III del d.lgs. 150 fissano l'architettura del sistema: misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* (Titolo II) e merito e premi (Titolo III), saldando risultati, responsabilità e leve incentivanti.

La finalità dichiarata dal legislatore è quella di garantire standard elevati, qualitativi ed economici dei servizi, valorizzando i risultati e la *performance* sia organizzativa che individuale, attraverso i Sistemi di Misurazione e Valutazione delle strutture e del personale⁴⁷.

Il legame tra la misurazione e la valutazione risulta stringente insieme anche con il ciclo di gestione della *performance*, che deve essere sviluppato da tutte le amministrazioni pubbliche, in coerenza con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio⁴⁸.

Il ciclo di gestione è un insieme integrato di fasi, che all'inizio prevede la presentazione del Piano triennale della *performance* e in chiusura la Relazione sulla *performance*.

⁴⁶ Di tale definizione è “autore” il Dipartimento della Funzione Pubblica, *Concetto di Performance*, <https://www.funzionepubblica.gov.it/it/il-dipartimento/area-di-interesse/performance/concetto-di-performance/>. In realtà, la nozione di *performance*, considerata l'ambiguità di un concetto mutuato da una scienza diversa rispetto a quella giuridica, è stata oggetto di differenti interpretazioni dottrinali, per cui, per un maggiore approfondimento si rinvia al capitolo successivo.

⁴⁷ Art. 2, d.lgs. 150/2009.

⁴⁸ Art. 4, co. 1, d.lgs. 150/2009.

In questa architettura assumono un ruolo di rilievo gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV)⁴⁹ ai quali è affidata la validazione dei documenti, la verifica dell'affidabilità dei sistemi e, non da ultimo, il presidio della trasparenza⁵⁰, intesa come «accessibilità totale» che si pone peraltro, come uno dei valori fondanti della riforma. Un altro tratto distintivo del decreto è il principio della selettività degli incentivi: la premialità economica e di carriera è subordinata a un rigoroso obbligo di differenziazione dei giudizi, che nell'ottica del legislatore, in linea con il fine ultimo della riforma, è volto a premiare i più capaci, i “migliori”, incoraggiando l'impegno sul lavoro, e a disincentivare comportamenti di senso contrario. Proprio qui però affiora una rilevante criticità: la rigidità delle “fasce di merito” previste nella versione originaria dell'art. 19 del d.lgs. 150/2009, che immaginando le amministrazioni come “macchine perfette” imponeva una distribuzione forzata delle valutazioni in tre distinte fasce con effetti selettivi su premi e progressioni. Tale impianto ha alimentato in dottrina e nella prassi, il timore di derive meccaniche nella valutazione e gestione del personale. Su questo sfondo opera il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, più comunemente noto come “Riforma Madia”, attuativo della legge delega n. 124/2015, con l'obiettivo di “ristrutturare” la disciplina della valutazione della *performance*, superando alcune rigidità del d.lgs. del

⁴⁹ T. ERBOLI, *I soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato*, cit., p. 1250 ss.

⁵⁰ Teorizzata nell'art. 11, nel Capo III del Titolo II del d.lgs. 150/2009 (poi abrogato dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33), la trasparenza è oggi disciplinata in via organica dal d.lgs. 33/2013, come novellato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

2009 e riallineando il sistema a un'impostazione più realistica e, al tempo stesso, più esigente sul piano della qualità⁵¹.

Il decreto del 2017 conferma l'impianto del ciclo della *performance* e, più in generale, il precedente assetto, intervenendo però su alcuni punti specifici alla luce dell'esperienza maturata durante l'attuazione del d.lgs. 150/2009, anche in un'ottica di «semplificazione normativa»⁵².

Opera quindi come “correttivo”, pur rimanendo in vigore il decreto precedente.

Passando in rassegna quelli che paiono essere gli interventi più rilevanti, in particolare, si segnala il rafforzamento del ruolo degli OIV⁵³, di cui vengono ampliati poteri e indipendenza.

Viene loro riconosciuto un ruolo cardine nella gestione del processo valutativo, potendo verificare l'andamento delle *performance* — attività in precedenza di competenza dell'organo di indirizzo politico — e formulare proposte di correzione degli obiettivi e indicatori.

⁵¹ M. BARBIERI, A. BELLAVISTA, *Introduzione. Una Riforma senz'anima*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3, 2015, p. 473 ss.; A. GABRIELE, *La misurazione e la valutazione della performance nella P.A. tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema* in, A. Garilli, C. De Marco, A. Bellavista, M. Marinelli, A. Riccobono, M. Nicolosi, A. Gabriele (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la “riforma Madia”*, Cedam, Padova, 2018, p. 125 ss.; L. ZOPPOLI, *La “riforma Madia” del lavoro pubblico*, in *Il libro dell'anno del diritto*, Treccani Roma, 2018, p. 347 ss.; IDEM, *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?*, in *Diritti Lavori Mercati, Quaderno*, n. 7, 2019, p. 111 ss.; E. D'ALTERIO, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in *W.P. C.S.D.L.E. «M. D'Antona» Collective Volumes*, n. 8, p. 112 ss.; M. LOVO, *La valutazione dei dipendenti pubblici: novità della riforma “Madia” e questioni aperte*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 3, 2018, p. 111 ss.; F. BORGOGELLI, *Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno*, n. 4, 2019, p. 93 ss.; B. CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la legge “Madia” e oltre miti, retoriche, nostalgie e realtà nell' “eterno ritorno” allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in B. Caruso (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*, in *Biblioteca “20 maggio”, Collective Volumes*, marzo-2022, p. 8 ss.

⁵² A. GABRIELE, *La misurazione e la valutazione della performance nella P.A. tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, cit., p. 125.

⁵³ Sul tema si vd. S. LAFORGIA, *Autorità, contratto, poteri nel lavoro pubblico*, cit., p. 253 ss.

Si rende preliminare e vincolante il loro parere sul Sistema di Misurazione e Valutazione (SMVP), si consolida la loro terzietà prevedendo il divieto di nominare quali componenti dell'OIV dipendenti dell'amministrazione di riferimento e introducendo un Elenco nazionale, dal quale l'organo di indirizzo politico-amministrativo attinge per la nomina dei componenti dell'OIV⁵⁴, previa procedura selettiva pubblica,

In tale prospettiva di rafforzamento del loro ruolo, viene loro riconosciuto ampio potere di accesso a tutti gli atti e documenti in possesso dell'amministrazione utili all'espletamento delle loro funzioni⁵⁵.

Parallelamente, viene istituzionalizzata la partecipazione dei cittadini, degli utenti finali al procedimento di misurazione delle *performance* potendo esprimere agli stessi OIV il grado di soddisfazione per le attività e servizi erogati⁵⁶.

Si introduce una nuova categoria di obiettivi, i c.d. obiettivi generali, che «identificano, in coerenza con le priorità delle politiche pubbliche nazionali nel quadro del programma di Governo e con gli eventuali indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, anche tenendo conto del comparto di contrattazione di appartenenza e in relazione anche al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini»⁵⁷. Questi obiettivi, per le amministrazioni

⁵⁴ Art. 14-*bis*, d.lgs. 150/2009 come riformato nel 2017.

⁵⁵ Art. 14, co. 4-*ter*, d.lgs. 150/2009.

⁵⁶ Art. 19-*bis*, d.lgs. 150/2009.

⁵⁷ Art. 5, co. 1, lett. a, d.lgs. 150/2009.

centrali, sono definiti con apposite Linee Guida, adottate su base triennale con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. La finalità è quella di consolidare l'indirizzo nazionale nella definizione degli obiettivi strategici e operativi, imponendo alle amministrazioni di formulare parte dei propri obiettivi specifici in coerenza con quelli generali⁵⁸, comprimendone di fatto l'autonomia.

Anche l'art. 9 è stato oggetto di una modifica. Dal 2017, è riconosciuto «peso prevalente» agli indicatori di *performance* organizzativa dell'ambito organizzativo di diretta responsabilità, nella valutazione complessiva dei dirigenti e del personale responsabile di un'unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità⁵⁹. Questo determina un necessario collegamento tra gli obiettivi individuali indicati nel contratto individuale e quelli strategico-gestionali del Piano della *performance*⁶⁰.

L'intento era quello di evitare che, a fronte di un cattivo funzionamento dell'ufficio o della struttura, emerso nella valutazione della *performance* organizzativa, il titolare di quell'ufficio potesse essere valutato pienamente in positivo.

Il cuore della riforma risiede nella nuova formulazione dell'art. 19, per cui vengono meno le «gabbie di merito»⁶¹ per lasciare spazio ad una rinnovata centralità della contrattazione collettiva nazionale chiamata a definire criteri e modalità di distribuzione dei fondi del trattamento

⁵⁸ E. D'ALTERIO, *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5, 2017, p. 574.

⁵⁹ Art. 9, co. 1, lett. a, d.lgs. 150/2009.

⁶⁰ Art. 9, co. 1-bis, d.lgs. 150/2009.

⁶¹ A. GABRIELE, *La misurazione e la valutazione della performance nella P.A. tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, cit., p. 127.

accessorio, non solo nell' ammontare complessivo, come già accadeva, ma anche nella quota e nelle modalità da destinare alla premialità.

Restano però numerose “ombre” sulla disciplina. Anzitutto, quanto al ruolo degli OIV, l'assetto normativo *post* riforma, non assicura sempre il possesso di competenze adeguate, né piena indipendenza dall'organo politico. Con riguardo alle competenze, il meccanismo di iscrizione all'Elenco nazionale, vagliato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e fondato *in primis* sugli anni di servizio in OIV o Nuclei di Valutazione, tende a sacrificare criteri idonei ad accertare in concreto preparazione e capacità dei candidati.

Inoltre, la nomina dei componenti rimane in capo agli organi politici: così i controllati selezionano i controllori, e benché la riforma Madia, abbia previsto lo svolgimento di procedure pubbliche selettive, ciò potrebbe non essere sufficiente a garantirne piena indipendenza⁶².

Un'ulteriore criticità concerne il regime delle responsabilità: in caso di errata formulazione di obiettivi o indicatori, non sono tipizzate responsabilità specifiche, né è chiaro su chi ricada nell'ipotesi di distribuzione del trattamento accessorio sulla base di valutazioni svolte non correttamente⁶³.

⁶² Sul punto V. PINTO, *Valutazione della performance e politiche di sviluppo professionale*, in D. Gaglioti, M. Ranieri, A. M. Savazzi (a cura di), *Risultati e prospettive per i sistemi di valutazione della performance: confronto tra gli organismi indipendenti di valutazione delle regioni e delle province autonome. Atti del Seminario Nazionale*, Catanzaro, 18 marzo 2016, p. 89, l'A. parla di un'«indipendenza imperfetta»; sul punto S. LAFORGIA, *Autorità, contratto, poteri nel lavoro pubblico*, p. 256, parla di un compito di monitoraggio «anfibo» degli OIV: «metà controllo e metà promozione para-politica degli obiettivi e degli strumenti per raggiungerli, con la possibilità di un'ingerenza nel potere di indirizzo proprio degli organi politici».

⁶³ Unica garanzia è rappresentata dal potere di validazione della Relazione da parte dell'OIV che dovrebbe verificare la correttezza, l'attendibilità delle valutazioni, fatta eccezione per quelle dei vertici amministrativi, effettuate dagli stessi OIV.

Permane, infine, il rapporto problematico tra politica e amministrazione, che inevitabilmente si riflette sulla fase di programmazione e di individuazione degli obiettivi, che troppo spesso risultano poco aderenti alle finalità del ciclo di gestione della *performance*, generici o meramente adempimentali, con ricadute negative sul collegamento tra valutazione, premialità e miglioramento dei servizi.

3.1. IL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE E LE SUE FASI

La traduzione concreta dei principi enunciati dal legislatore nell'art. 3 del d.lgs. 150/2009 è rappresentata dalla formalizzazione del ciclo di gestione della *performance*, disciplinato dal successivo art. 4.

Il ciclo si articola in fasi concepite come un «*continuum*»⁶⁴: ciascuna è presupposto della successiva.

Esse sono: definizione e assegnazione degli obiettivi, collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse, monitoraggio in corso di esercizio ed eventuale attivazione di interventi correttivi, misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale, utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito e infine rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti

⁶⁴ F. CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, Wolters Kluwer, Milano, 2011, p. XXIX, l'A. definisce il ciclo come un *continuum* pluri-fase, considerata altresì la scelta del termine ciclo «evocativo del suo carattere continuo, fluido, regolare»; vd. anche A. VISCOMI, *Il sistema di valutazione delle performance, delle strutture, della dirigenza e del personale nella riforma della pubblica amministrazione*, cit., p. 101, descrive il ciclo parlando di «circularità virtuosa tra le fasi che lo compongono».

organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi⁶⁵. Le fasi sono integrate tra loro e alla fine e all'inizio di ciascun anno prevedono la presentazione di due documenti: il Piano triennale della *performance* e la Relazione sulla *performance*⁶⁶. Il ciclo è efficace solo se integrato con la programmazione finanziaria: obiettivi, indicatori e target devono essere coerenti con risorse e tempi di bilancio⁶⁷.

A presidio del sistema operano gli OIV, che offrono un «supporto metodologico»⁶⁸ lungo tutto il ciclo, cui spettano la validazione del

⁶⁵ Art. 4, co. 2, d.lgs. 150/2009.

⁶⁶ Disciplinati dall'art. 10, co. 1, lett. a, lett. b. In particolare, il Piano della *performance*, deve essere adottato entro il 31 gennaio di ogni anno e costituisce documento programmatico triennale, definito dall'organo di indirizzo politico di concerto con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica. In esso sono individuati gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e sono definiti, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché degli obiettivi assegnati ai dirigenti e i relativi indicatori. In caso di mancata adozione del Piano della *performance* è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che abbiano concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. La Relazione invece, da adottare entro il 30 giugno, rappresenta la fase finale del ciclo. Approvata dall'organo di indirizzo politico amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione, che ne assicura altresì la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione, mette in luce, in riferimento all'anno precedente, i risultati raggiunti organizzativi e individuali rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere. La sua validazione è condizione inderogabile per accedere agli strumenti per premiare il merito (art. 14, co. 6, d.lgs. 150/2009). Se la mancata adozione del Piano o della Relazione dovesse dipendere dall'omissione o inerzia dell'organo di indirizzo, l'erogazione dei trattamenti e delle premialità è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha contribuito alla mancata adozione. In caso di ritardo invece, l'amministrazione deve comunicare tempestivamente al Dipartimento della funzione pubblica le ragioni del mancato rispetto dei termini.

⁶⁷ Art. 4, co.1, d.lgs.150/2009. Con questo fine, si è stabilito di anticipare la predisposizione del Piano della *Performance* in modo che esso abbia inizio immediatamente dopo la presentazione alle Camere del Documento di Economia e Finanza (DEF). Successivamente avrà inizio la fase di programmazione del ciclo della *performance*, del bilancio e della programmazione strategica con la definizione degli obiettivi.

⁶⁸ *Linee Guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance* della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della Funzione Pubblica. Ufficio per la valutazione della *performance*, Ministeri, n. 2, dicembre 2017, p. 8.

Piano e della Relazione, il monitoraggio dell'andamento e le attestazioni in materia di trasparenza.

3.1.1. LA FASE DI PROGRAMMAZIONE: LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI E IL DELICATO RAPPORTO TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE

Nel dibattito sulle cause del malfunzionamento del sistema, l'attenzione è stata spesso rivolta – in modo semplicistico – ai dipendenti pubblici, imputando al loro presunto scarso rendimento l'arretratezza delle amministrazioni. Tale lettura, però, rischia di occultare cause ben più complesse, tra cui spicca il rapporto tra organo di indirizzo politico e amministrazione, che emerge con forza anzitutto in occasione della prima fase del ciclo della *performance*: la programmazione⁶⁹.

Essa è lo snodo che raccorda tutte le altre fasi del ciclo della *performance*: traduce la “missione istituzionale” e l'indirizzo in obiettivi misurabili, collegandoli alle risorse e alla programmazione finanziaria. Consiste nella «definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori»⁷⁰; mira, dunque, a fissare obiettivi che siano rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni collettivi, specifici e misurabili e soprattutto tali da determinare un significativo miglioramento dei servizi erogati⁷¹.

⁶⁹ P. MONDA, *La valutazione della performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 370 ss.

⁷⁰ Art. 4, co. 2, d.lgs. 150/2009.

⁷¹ Art. 5, co. 2, d.lgs. 150/2009, gli obiettivi devono altresì essere riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; commisurati ai valori di riferimento derivanti da

Gli obiettivi si distinguono in generali e specifici. I primi, individuati con apposite linee guida adottate su base triennale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, esprimono le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in coerenza con il programma di Governo. I secondi sono elaborati da ciascuna amministrazione nel Piano della *performance*, prima dell'inizio dell'esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione, che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative, assicurandone la coerenza con gli obiettivi generali.

In questa fase si misura anzitutto la delicata questione del rapporto tra organi di indirizzo politico e amministrazione. A tal proposito risulta inevitabile tornare alle origini del principio di distinzione tra politica e amministrazione e richiamarne la genesi.

Le sue radici affondano nella nascita della dirigenza e in particolare nell'art. 2 del D.P.R. 748/1972, successivamente entra a far parte dell'ordinamento degli enti locali con l'art. 51 della L. 142/1990 e infine è perfezionato dall'art. 3 del d.lgs. 29/1993 (confluito oggi nell'art. 4 del d.lgs. 165/2001).

In epoca di contrattualizzazione, con la legge delega 421/1992, l'obiettivo dichiarato è quello di recuperare efficienza e qualità delle prestazioni, per cui si propone una distinzione tra indirizzo e gestione. Il d.lgs. 29/1993 traduce questa impostazione in regola positiva: il

standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

rapporto gerarchico è sostituito da un rapporto di direzione; all'autorità politica è precluso di inglobare la sfera gestionale affidata all'amministrazione. Si teorizza così il principio di distinzione⁷² funzionale tra politica e amministrazione, considerato come il «principio dei principi della cosiddetta privatizzazione»⁷³ con attribuzione alla prima dei compiti di definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite, e alla seconda dei compiti di «gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo»⁷⁴.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale consolida poi la distinzione, riconducendola ai principi di imparzialità e buon

⁷² G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Giuffrè, Milano, 2003; S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, 2003, p. 231 ss; P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2005; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2006; F. BASSANINI, *Potere politico e dirigenze amministrative. Riflessioni sull'esperienza italiana dell'ultimo decennio*, in *Astrid Rassegna*, n. 52, 2007; A. ZOPPOLI, *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 136 ss.; M. PALLINI, *Sulle tristi sorti del principio di distinzione tra politica e amministrazione nella disciplina della dirigenza pubblica*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 31, 2009, p. 111 ss.; F. BORGOGELLI, *Riflessioni sul sistema di valutazione delle pubbliche amministrazioni, in attesa di nuove norme*, in *Diritti Lavori Mercati, Quaderno*, n. 3, 2019, in particolare p. 274-278; G. D'ALESSIO, *Il rapporto fra politica e amministrazione: le norme e i fatti*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialità e responsabilità, Atti del Convegno in onore di Gianfranco D'Alessio*, 2024, p. 197 ss; L. TORCHIA, *I controlli fra politica e amministrazione*, ivi, p. 111 ss.

⁷³ F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla "dirigenza" alle "dirigenze"*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Parte I, 2004, p. 848.

⁷⁴ Art. 3, d.lgs. 29/1993; sul punto si vd. C. D'ORTA, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione tra politica e amministrazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1994, p. 151 ss; IDEM, *Politica e amministrazione*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2000, p. 371 ss.; A. FIORITTO, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, ivi, p. 647 ss; F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, ivi, in particolare p. 181-183.

andamento di cui all'art. 97 Cost. e qualificandola come principio generale dell'azione amministrativa⁷⁵.

Anche il d.lgs.150/2009 torna sul punto, enunciando tra le finalità del Titolo IV, Capo II, quella di «rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo»⁷⁶.

Tuttavia, proprio in tale snodo si colloca uno dei profili più controversi dell'intero sistema, con effetti di evidente incidenza sulla sua complessiva funzionalità⁷⁷: nella fase genetica del ciclo — quella di definizione degli obiettivi — la qualità dell'indirizzo condiziona in modo determinante i risultati conseguibili⁷⁸. In assenza di obiettivi chiari, misurabili e coerentemente finanziati difetta il presupposto logico giuridico della misurazione e, di riflesso, della valutazione dei risultati.

⁷⁵ Si vd. Corte Cost. n. 103/2007; Corte Cost. n. 104/2007; Corte Cost. n. 161/2008; Corte Cost. n. 304/2010; Corte Cost. n. 81/2013; Corte Cost. n. 108/2015; Corte Cost. n. 70/2022; su tale giurisprudenza si vd. A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, 2009, p. 273 ss.

⁷⁶ Art. 37, d.lgs. 150/2009, sul punto A. ZOPPOLI, *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, cit., p. 152.

⁷⁷ L. ZOPPOLI, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica: reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3, 2015, p. 522, l'A. ritiene che è proprio l'esperienza applicativa del principio di distinzione tra politica e amministrazione ad essere «campo elettivo su cui si gioca la partita riguardante efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa».

⁷⁸ B. IMPERATORI, *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato*, cit., p. 1180.

Riaffiora quindi un tema, accennato in precedenza, che è quello del controllo strategico di cui all'art. 6, co. 1 del d.lgs. 286/1999, oggi ancora in vigore⁷⁹, nato per verificare la congruenza tra indirizzo politico, scelte operative e risultati, restituendo *feedback* utili alla riprogrammazione.

Gli organi di indirizzo politico devono provvedere alla fissazione degli obiettivi, che l'amministrazione a sua volta deve perseguire e il controllo strategico, effettuato successivamente, deve accertare il grado di realizzazione degli obiettivi prefissati o evidenziare le cause dell'eventuale mancato raggiungimento.

Tale riscontro risulta funzionale agli organi di indirizzo che, in presenza di obiettivi inattuabili o inefficaci, possono procedere alla loro rimodulazione nella successiva programmazione.

Nella prassi, tuttavia il controllo strategico è rimasto largamente inattuato e ciò rappresenta un significativo *vulnus* nel sistema. Una delle cause è senz'altro ravvisabile nell'ambiguità del rapporto politica-amministrazione, e in particolar modo nella scarsa incidenza, se non totale estraneità dell'organo di indirizzo politico nelle amministrazioni, che sovente si traduce in una sorta di «inversione funzionale»⁸⁰: di

⁷⁹ L'art. 30, co. 4, lett. d., d.lgs. 150/2009 ha disposto l'abrogazione dei commi 2 e 3, non il comma 1.

⁸⁰ M. BARBIERI, *La capacità amministrativa e le crisi del nuovo secolo (relazione dattiloscritta)*, in *I mezzogiorni. Sviluppo e politiche dopo la pandemia*, Società Italiana di Sociologia Economica (SISEC), 11 ottobre 2021; M. BARBIERI, A. BELLAVISTA, *Una Riforma senz'anima*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3, 2015, p. 474; E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: "dove nascono i problemi"*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 2019, p. 681 ss.; N. ANGIOLA, M. BARBIERI, *Amministrazioni e politica: note dal mezzogiorno d'Italia*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 2024, p. 48 ss.; *contra*, F. MERUSI, *I rapporti tra governo e amministrazione*, in S. Cassese, A. G. Arabia (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione: proposte per la Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 25 ss, l'A. parla di «degenerazione politica dell'amministrazione», per cui si intende generalmente la politicizzazione patologica della "macchina" amministrativa; in un certo senso anche V. TALAMO, *Le funzioni dei dirigenti*, in F. Carinci, M. D'Antona (diretto da) *Il Lavoro alle dipendenze delle*

fronte all'«inerzia» degli organi di indirizzo politico, che non esercitano correttamente le proprie funzioni⁸¹, la dirigenza, in assenza di indirizzi chiari, finisce per sostituirsi alla politica nella determinazione degli obiettivi, appropriandosi della funzione di indirizzo⁸², esercitando senza legittimazione una funzione propria della politica, rendendo complessa, se non impossibile una coerente attività di pianificazione e programmazione e di conseguenza la misurazione dei risultati e l'«identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi»⁸³.

Il risultato è l'elaborazione di obiettivi meramente adempimentali, poveri di contenuto strategico, orientati più alla formalità del rispetto

amministrazioni pubbliche, Commentario, Tomo I, cit. p. 722, che paventa il rischio di un condizionamento dell'amministrazione derivante dalla nomina ad opera del vertice politico, inficiando la neutralità e l'imparzialità dell'amministrazione; anche P. MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 267, l'A. sostiene che «la politica si intrometterebbe di fatto nella gestione amministrativa»; A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 125, 2010, p. 90, fa riferimento allo «scambio di potere contro sicurezza», di cui parla S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Politica del diritto*, n. 2-3, 1981, p. 234; A. BELLAVISTA *Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2017, p. 43, definisce la dirigenza «ostaggio del potere politico»; A. BOSCATI, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2017, p. 71, parla di ingerenza della politica nella gestione; IDEM, *Responsabilità dirigenziale, trattamento economico*, in *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, cit., p. 202; sul tema S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 2012, p. 39 ss.

⁸¹ A. GARILLI, *Dove va il pubblico impiego?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato*, cit., p. 1083; V. PINTO, *La valutazione delle performance tra disciplina e realtà*, in B. Carapella (a cura di) *Oltre la casa di vetro. Dal Performance Management alla democrazia del dare conto*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 165, parla di «indebolimento culturale dei movimenti e dei partiti politici italiani».

⁸² M.C. CAVALLARO, *Brevi notazioni sul sistema di valutazione dei dirigenti pubblici*, in *Rivista di Diritto Amministrativo*, n. 5, 2021, p. 755, nello stesso senso E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici*, cit., p. 684.

⁸³ Art. 6, co. 1, d.lgs. 286/1999.

procedurale che al miglioramento concreto dei risultati amministrativi⁸⁴.

Questa deviazione del disegno legislativo rischia di vanificare l'intera funzione della misurazione e della valutazione della *performance*, compromettendo tanto l'effettività del controllo interno, quanto l'attendibilità della rendicontazione esterna. In tal modo si evidenzia come l'efficacia del ciclo della *performance* risulti, sin dalla sua fase iniziale, strettamente dipendente dalla qualità dell'indirizzo politico-amministrativo e dalla capacità delle amministrazioni di tradurre la programmazione in strumenti funzionali al perseguimento dei suoi molteplici scopi.

Nel quadro delineato dunque, emerge con chiarezza che il buon funzionamento del sistema di valutazione dipende in modo decisivo dalla disciplina del rapporto tra dirigenza e organi di indirizzo politico. Si tratta di un rapporto che va letto come un «processo circolare»⁸⁵ : dalla programmazione discendono misurazione e valutazione, che a loro volta alimentano la successiva programmazione.

Proprio qui emergono, come detto, le criticità irrisolte del nesso politica-amministrazione, che affiorano tanto nella regolazione della valutazione, quanto in quella della responsabilità dirigenziale.

In questa cornice si colloca un altro tema meritevole di considerazione, specchio di una scelta maturata nel corso delle riforme più recenti, quello del reclutamento della dirigenza e in particolar modo l'innesto

⁸⁴ L. CASINI, *Politica e amministrazione: «The Italian style»*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 2019, p. 14.

⁸⁵ Così P. MONDA, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti Locali*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5-6, 2009, p. 1067 ss.

nel contesto delle amministrazioni pubbliche di figure manageriali di provenienza privata⁸⁶.

Infatti, l'art. 19, co. 6 del d.lgs. 165/2001 consente, entro limiti tipizzati, il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, nella convinzione che competenze "di mercato" possano accelerare i processi decisionali e orientare le strutture al risultato, rappresentando una soluzione ai "mali" delle amministrazioni.

In quest'ottica però, si prescinde dalla non trascurabile differenza tra le imprese private e le amministrazioni pubbliche, organizzazioni ben più complesse, a partire dallo scopo, che per le imprese private è rappresentato dal profitto, per cui il successo è misurato principalmente dall'efficienza⁸⁷ (intesa quale rapporto tra costi – *input* – dei fattori di produzione e ricavi – *output*–); per la pubblica amministrazione invece, dove gli scopi sono molteplici, la legittimazione discende anzitutto dalla capacità di raggiungerli, ergo dall'efficacia.

Il profilo dell'efficienza, la cui dimensione è sovente sopravvalutata, è il medesimo dell'impresa privata, e spesso viene però pretermesso a discapito dell'efficacia.

L'efficienza è senza dubbio posta a presidio della riduzione degli sprechi, ma nell'azione pubblica, tale dimensione è insufficiente se non è congiunta all'efficacia, intesa come grado di raggiungimento degli scopi istituzionali.

⁸⁶ C. SPINELLI, *Il dirigente manager e il miglioramento della performance della aa.pp.: competenze, poteri e responsabilità*, in *Management pubblico. Una visione performance-based*, Franco Angeli, Milano, 2016, p. 117 ss.

⁸⁷ H. A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 264, «il criterio dell'efficienza è più facilmente intellegibile se applicato alle organizzazioni commerciali ed industriali essenzialmente ispirate al profitto».

Ne consegue l'esigenza di individuare misure sostitutive del profitto per valutare il valore prodotto dall'azione amministrativa: obiettivi chiari e selettivi, indicatori e target attendibili (distinguendo *output*, *outcome* e, ove possibile, impatti), nonché un ciclo della *performance* che assicuri coerenza tra programmazione, risorse, tempi, monitoraggio e rendicontazione⁸⁸. L'efficienza resta un vincolo, ma la riuscita dell'azione si misura soprattutto in termini di efficacia, qualità dei servizi ed equità distributiva.

In questo assetto, la distinzione di funzioni non può degenerare in un isolamento funzionale, la loro interazione è necessaria⁸⁹: la politica definisce fini e priorità e ne verifica gli esiti; la dirigenza traduce tali fini in piani operativi, assicurandone la fattibilità tecnico-organizzativa e la misurabilità. Per ciò stesso, non persuade la lettura che attribuisce le distorsioni del rapporto politica-amministrazione alla pretesa del totale assoggettamento della dirigenza⁹⁰ come esito necessario della "privatizzazione" del lavoro pubblico: la cooperazione funzionale tra indirizzo e gestione è intrinseca al buon andamento, e l'idea che l'autonomia dirigenziale si realizzi attraverso un irrigidimento delle separazioni rischia di indebolire l'intero circuito valutativo.

Il punto non è accentuare il distacco, ma governare l'interazione con regole chiare: selezioni trasparenti (anche per gli esterni *ex art.* 19, co. 6), obiettivi e indicatori robusti, responsabilizzazione per risultati

⁸⁸ H. A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., p. 267, «nella pubblica amministrazione vanno assolutamente trovati alcuni sostituti al denaro come misure del valore della produzione. Questi sostituti sono dati da una definizione degli obiettivi cui l'attività tende e da una costruzione di indici che ne misuri il grado di realizzazione».

⁸⁹ A. BOSCATI, *La dirigenza pubblica e la responsabilità dirigenziale di risultato*, in *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, *Diritti Lavori Mercati*, *Quaderno*, n. 16, 2024, p. 407.

⁹⁰ In questo senso A. SANDULLI, *Imparzialità e buon andamento tra principio del risultato e rapporto politica-amministrazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 2024, p. 1148.

pubblici e presidi che assicurino, insieme, neutralità dell'amministrazione ed effettività dell'indirizzo politico.

In assenza di questi presupposti, l'apertura a professionalità esterne si riduce a un trapianto nominalmente manageriale, incapace di incidere sulle determinanti dell'efficacia; e il rapporto politica-amministrazione, invece di sorreggere il ciclo della *performance*, continua a rappresentarne il punto debole, con obiettivi adempimentali, misurazioni poco probanti e valutazioni prive di ricadute organizzative.

3.1.2. LE FASI DI MISURAZIONE, VALUTAZIONE E RENDICONTAZIONE

Alla fase di programmazione segue la misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, cuore del SMVP, la cui finalità è quella di produrre evidenze sulla qualità dell'operato dell'amministrazione e orientare eventuali misure di miglioramento⁹¹. È opportuno distinguere nettamente le due attività, che sono diverse, ma complementari poiché entrambe si collocano nel più ampio ciclo della *performance*.

La misurazione è l'attività di «quantificazione del livello di raggiungimento dei risultati e degli impatti da questi prodotti su utenti e *stakeholder*, attraverso il ricorso a indicatori»⁹²; la valutazione invece,

⁹¹ G. MARINI, M. MELE, *Valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione*, in *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, n. 3, 2021, p. 176.

⁹² Sul tema si vd. M. BARBIERI, A. FRANCESCONI, E. GUARINI, *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, cit., p. 55; anche S. BATTINI, B. CIMINO, *La valutazione della performance nella Riforma Brunetta*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 259.

è l'attività di analisi e interpretazione dei valori misurati, alla luce dei fattori di contesto, per spiegare l'allineamento o lo scostamento rispetto ad un valore di riferimento⁹³.

Per coerenza logica e operativa, si misura e valuta prioritariamente la *performance* organizzativa, poi quella individuale. Per quanto possa risultare di complessa gestione il rapporto tra le due, è innegabile l'esistenza di un nesso strutturale⁹⁴ tra di esse, per cui si giustificerebbe l'inquadramento della *performance* individuale nel più ampio alveo di quella organizzativa.

L'organizzazione complessiva dell'amministrazione incide infatti sulle prestazioni dei singoli, perciò il giudizio sul lavoratore non può prescindere dal contesto in cui opera. Non di rado, scostamenti e inefficienze attribuiti alla persona riflettono carenze organizzative che ne limitano l'azione professionale⁹⁵.

Resta però, l'obiezione di segno opposto per cui un percorso unico potrebbe finire per "schacciare" il profilo individuale su quello dell'unità, alterando il giudizio sul singolo⁹⁶.

⁹³ Sono le *Linee Guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance* della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della Funzione Pubblica. Ufficio per la valutazione della *performance*, n. 2, dicembre 2017, a descrivere i concetti di misurazione e valutazione, p. 10.

⁹⁴ G. NICOSIA, *Efficienza, etica e buona gestione: nuovi paradigmi nel settore del lavoro pubblico*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 4, 2010, p. 538; F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla legge n. 133/2008 alla legge n. 15/2009*, in *I Working Papers WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona It*, n. 88, 2009.

⁹⁵ C. SPINELLI, *Buona amministrazione, efficienza organizzativa e produttività del lavoro: poteri e responsabilità del dirigente pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 6, 2009, p. 988; nello stesso senso anche G. VALOTTI, *Fannulloni si diventa. Una cura per la burocrazia malata*, cit., p. 10-14.

⁹⁶ S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei pubblici dipendenti*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 5, 2009, p. 749, l'A. osserva che una cattiva *performance* organizzativa non dipende necessariamente da una cattiva *performance* individuale e, viceversa, da un'ottima *performance* organizzativa non discende automaticamente l'ottimo rendimento dei lavoratori della struttura/amministrazione interessata; C. SPINELLI, *Buona amministrazione, efficienza organizzativa e produttività del lavoro: poteri e responsabilità del*

Le pubbliche amministrazioni annualmente misurano e valutano sia la *performance* organizzativa sia quella individuale⁹⁷.

La *performance* organizzativa, i cui ambiti di misurazione e valutazione sono descritti dall'art. 8 del d.lgs.150/2009⁹⁸, concerne l'insieme di risultati e servizi che l'ente realizza complessivamente e o a livello delle sue unità organizzative e può riferirsi all'amministrazione nel suo complesso, a singole unità organizzative dell'amministrazione di riferimento o a processi e progetti⁹⁹.

Gli ambiti di misurazione/valutazione (art. 8, d.lgs. 150/2009) ruotano attorno a: stato delle risorse, efficienza ed efficacia e impatto¹⁰⁰.

Elemento cardine è rappresentato dagli indicatori, che devono essere pertinenti rispetto all'obiettivo, completi (catturare le dimensioni che contano), precisi e misurabili con fonti affidabili, oltre che tempestivi

dirigente pubblico, cit., p. 993 propone a tal proposito di collegare alla *performance* organizzativa unicamente la valutazione del dirigente.

⁹⁷ Art. 7, co. 1, d.lgs. 150/2009.

⁹⁸ «Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa concerne: a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività; b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse; c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive; d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi; 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; f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi; g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati; h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità».

⁹⁹ Ciascuna amministrazione nell'elaborazione del proprio SMVP potrà indicare a quale delle tre differenti unità di analisi (amministrazione nel suo complesso, singole unità organizzative o progetti/processi) farà riferimento ai fini della misurazione e valutazione della *performance* organizzativa. Utile riferimento per tutte e tre le unità è il concetto di attività, intesa come «insieme omogeneo di compiti, realizzato all'interno di una stessa unità organizzativa», caratterizzato da un *output* identificabile quale può essere un prodotto o un servizio e da un *input* rappresentato dalle risorse utilizzate per la realizzazione dell'*output*, si vd. Linee Guida, n. 2 dicembre 2017, p. 12-13.

¹⁰⁰ *Linee Guida per il Piano della Performance* della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della Funzione Pubblica. Ufficio per la valutazione della *performance*, n. 1, giugno 2017, p. 10, al quale si rinvia per la loro puntuale declinazione.

(disponibili in tempo utile per il monitoraggio). Indicatori inadeguati falsano il quadro: possono penalizzare obiettivi “sfidanti” o, al contrario, generare facili adempimenti, con ricadute negative su programmazione, misurazione e valutazione.

L’impianto dell’art. 8 e più in generale molte prassi valutative assumono implicitamente che tutte le amministrazioni erogino servizi a utenti finali, così da poter misurare la *performance* organizzativa con indicatori di *outcome* e soddisfazione dell’utenza. Questa impostazione tuttavia, non è sempre realistica, perché una parte non trascurabile delle amministrazioni svolge funzioni regolative (funzioni di definizione di normative, concessione di autorizzazioni, licenze, concessioni) oppure funzioni di trasferimento di risorse (finanziamenti, erogazione di incentivi), per cui sarebbe opportuno adattare la misurazione e dunque gli indicatori alla natura della funzione riconciliando il quadro giuridico alla realtà effettiva dell’azione amministrativa¹⁰¹.

La *performance* individuale invece, si sostanzia nel contributo fornito dal singolo al conseguimento della *performance* complessiva dell’organizzazione¹⁰², dato da risultati e comportamenti.

I primi collegati a obiettivi annuali inseriti nel Piano della *performance* o in altri documenti di programmazione¹⁰³; i secondi attengono invece alle modalità di svolgimento dell’attività da parte del singolo all’interno

¹⁰¹ V. PINTO, *La valutazione delle performance tra disciplina e realtà*, cit., p. 164.

¹⁰² Art. 9, d.lgs. 150/2009.

¹⁰³ I risultati sono a loro volta distinguibili in risultati raggiunti attraverso attività e progetti di competenza dell’unità organizzativa di diretta responsabilità o appartenenza; risultati dell’amministrazione nel suo complesso o dell’unità organizzativa sovraordinata cui il valutato contribuisce; risultati legati ad eventuali obiettivi individuali specificamente assegnati;

dell'amministrazione¹⁰⁴, rappresentati da azioni osservabili che l'individuo pone in essere per il raggiungimento di un risultato.

Compiuta la misurazione — organizzativa prima e individuale poi — si apre il momento propriamente valutativo, che non coincide con una mera somma di indicatori. La valutazione è un giudizio motivato che interpreta i valori misurati alla luce dei fattori di contesto e della coerenza tra obiettivi assegnati, risorse disponibili e risultati conseguiti¹⁰⁵.

In altri termini, costituisce il “ponte logico” che trasforma i dati del sistema di misurazione in decisioni gestionali e in responsabilità.

Una premessa è necessaria: la valutazione non nasce con il d.lgs. 150/2009. È pratica connaturata all'agire umano e costituisce una «leva di governo»¹⁰⁶, rende visibili risultati e scostamenti, orienta le decisioni, sostiene lo sviluppo delle persone e dell'ente.

La si può collocare lungo un *continuum*: da un lato la valutazione-comunicazione¹⁰⁷, che restituisce *feedback* e apprendimento; all'estremo opposto la valutazione-giudizio, cui si ricollegano effetti

¹⁰⁴ Particolare rilevanza in questo senso è riconosciuta alla capacità di valutazione dei propri collaboratori.

¹⁰⁵ M. BARBIERI, A. FRANCESCONI, E. GUARINI, *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, cit., p. 47 ss.

¹⁰⁶ G. MANGIA, *Formare per l'esercizio della valutazione: esperienze e riflessioni teoriche*, in *Quaderno, Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 4, 2019, p. 123.

¹⁰⁷ H. A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, cit., p. 239-240; la valutazione-comunicazione corrisponde alla funzione che l'A. attribuisce ai flussi informativi nelle organizzazioni: trasmettere e riportare le premesse decisionali, in modo bidirezionale, dai centri di decisione alle unità operative e viceversa. In assenza di questo circuito non vi sarebbe apprendimento organizzativo, né coordinamento, perché come nota l'A. la comunicazione è essenziale per l'organizzazione, è la comunicazione che consente al gruppo di influenzare e riallineare i comportamenti individuali. Ne discende che la valutazione, prima di essere giudizio, deve funzionare come meccanismo comunicativo che rende visibili gli scostamenti, ne indaga le cause e restituisce *feedback* utili alla riprogrammazione. Quando, al contrario, l'enfasi si sposta quasi solo sulla valutazione-giudizio, il circuito comunicativo si impoverisce: si riduce la circolazione delle premesse decisionali, si irrigidiscono i comportamenti difensivi e si comprimono le dinamiche di miglioramento continuo. Per questo il ciclo della *performance* dovrebbe preservare un equilibrio: garantire la necessaria rendicontazione degli esiti, senza sacrificare la dimensione dialogica della valutazione.

giuridici (premi, progressioni, responsabilità). Il d.lgs. 150/2009 ha accentuato questo secondo polo, anziché privilegiare l'aspetto comunicativo della valutazione «circa la qualità della prestazione resa e puntualizzazione di quella attesa»¹⁰⁸. Ciò è in parte fisiologico e ineliminabile; tuttavia, un'eccessiva concentrazione sul giudizio, soprattutto se connotato da effetti sanzionatori, rischia di comprimere le dinamiche di miglioramento, dando luogo a risultati controversi.

Venendo agli aspetti pratici, per quanto riguarda la valutazione della *performance* organizzativa, essa interpreta, alla luce del contesto, gli scostamenti tra i risultati conseguiti dall'amministrazione e risultati programmati, verificando innanzitutto la coerenza e l'affidabilità degli indicatori utilizzati e la congruenza delle misure adottate.

L'esito può essere espresso in forma qualitativa (giudizio) e/o quantitativa (punteggio) ed è funzionale a decisioni di miglioramento organizzativo, a riallineamento/ridefinizione degli obiettivi; all'impiego dei sistemi premianti e delle responsabilità.

I risultati confluiscono nella Relazione sulla *performance*, che chiude l'esercizio e alimenta il ciclo successivo.

Si registra, inoltre, un rafforzamento del principio di partecipazione degli utenti — interni ed esterni — e, più in generale, dei cittadini al processo di misurazione della *performance* organizzativa. Tale coinvolgimento può avvenire sia tramite indagini strutturate di

¹⁰⁸ M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni: un percorso storico-critico*, Cacucci, Bari, 2018, p. 86.

*customer satisfaction*¹⁰⁹ sui servizi erogati, sia mediante comunicazioni dirette all'OIV circa il livello di soddisfazione¹¹⁰.

Per quanto riguarda invece la *performance* individuale occorre anzitutto distinguere tra la *performance* del personale dirigente e del personale non dirigente. Per quest'ultimo la valutazione avviene considerando il raggiungimento di specifici obiettivi individuali o di gruppo e la qualità del contributo dato alla *performance* dell'unità di appartenenza, dando quindi valore anche alla dimensione comportamentale del singolo¹¹¹.

La *performance* del personale dirigente ha invece una propria specificità vista la doppia configurazione in veste di valutato e valutatore¹¹². Il dirigente da un lato lavoratore subordinato, tenuto all'osservanza del contratto di lavoro, dall'altro "datore di lavoro

¹⁰⁹ Sul tema A. BALDASSARRE, *Customer satisfaction e riforme del lavoro pubblico*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 356 ss.

¹¹⁰ Art. 19-bis, d.lgs. 150/2009, introdotto dal d.lgs. 74/2017; G. NICOSIA, *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 338, in riferimento alla partecipazione dei cittadini nel processo di valutazione, definisce gli OIV come «cerniera» fra il «dentro» e il «fuori» dell'amministrazione.

¹¹¹ Art. 9, co. 2, d.lgs. 150/2009.

¹¹² Spesso la figura del dirigente viene associata metaforicamente alla figura del Giano bifronte, con questa accezione F. CARINCI, *Una riforma conclusa tra norma scritta e prassi applicativa*, in *I Working Papers WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona It*, n. 18, 2004, p. 20; ancora L. BORDOGNA, *Per una maggiore autonomia dell'alta dirigenza pubblica: una proposta*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona It, Biblioteca "20 Maggio"*, n. 2, 2009, p. 41; G. NICOSIA, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della "misurazione" e "valutazione" individuale*, in *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, cit., p. 269. Sul tema, A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 2009, p. 13 ss.; A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 125, 2010, p. 197 ss.; D. BOLOGNINO, G. D'ALESSIO, *Il dirigente come soggetto "attivo" e "passivo" della valutazione*, in F. Pizzetti, A. Rughetti (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Per l'efficienza e la trasparenza dell'amministrazione*, EDK Editore, Torriana, 2010, p. 249 ss.

pubblico” e in quanto tale competente a gestire le risorse umane e a disporre delle risorse economiche¹¹³.

Dal secondo comma dell’art. 9 emerge la figura del dirigente quale soggetto valutatore e in quanto tale, è chiamato a valutare anzitutto la *performance* organizzativa, di cui si è detto pocanzi, e successivamente la *performance* individuale del personale. Fondamentale il suo ruolo di valutatore, per cui è chiamato peraltro, a valorizzare le potenzialità di tutti i collaboratori¹¹⁴, facendo in modo che il processo valutativo non si traduca esclusivamente in un mezzo sanzionatorio e punitivo, ma che sia uno strumento volto alla promozione del merito e all’incentivazione dello sviluppo professionale dei dipendenti e al raggiungimento del tanto auspicato benessere organizzativo.

La sua veste di valutato emerge invece dal primo comma della norma, che prevede che la misurazione e la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità sia collegata agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva; al raggiungimento di specifici obiettivi individuali; alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della

¹¹³ G. NICOSIA, *Il polimorfismo delle dirigenze pubbliche e la «buona» amministrazione*, in WP C.S.D.L.E. Massimo D’Antona It, Biblioteca “20 Maggio”, n. 2, 2008, p. 323 ss.; IDEM, *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?*, in *Il Lavoro nella Pubblica Amministrazione*, n. 2, 2010, p. 324 ss.; P. TULLINI, *L’inadempimento e la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico: tra obblighi giuridici e vincoli deontologici*, in WP C.S.D.L.E. Massimo D’Antona It, Biblioteca “20 Maggio”, n. 2, 2014, p. 380 ss.

¹¹⁴ Si vd. a tal proposito la Direttiva recante “*Nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale*”, 24 novembre 2023, p. 4 «al dirigente spetta la responsabilità [...] della valorizzazione del capitale umano che gli è assegnato. Valorizzare significa, innanzitutto, conoscere le persone che sono assegnate, il loro profilo di competenza, i punti di forza e di debolezza; significa stimarne il potenziale, assegnare gli obiettivi e valutare la *performance*».

struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate; alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi¹¹⁵.

Qui riemerge la figura degli OIV, cui è affidato il compito di proporre agli organi di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti apicali e l'attribuzione ad essi dei premi¹¹⁶.

È poi la previsione della differenziazione dei giudizi, che sollecita la riflessione sulla delicata responsabilità del dirigente nell'attribuzione delle premialità¹¹⁷.

Tale meccanismo — strettamente connesso all'obbligo di differenziazione delle valutazioni¹¹⁸ per l'appunto — se da un lato si pone a presidio contro il rischio di una cd. distribuzione a pioggia, indifferenziata e generalizzata dei premi, dall'altro, non sempre si adatta alle reali dinamiche organizzative. Va considerato inoltre, che il rispetto della differenziazione costituisce una delle condizioni legittimanti l'erogazione delle premialità anche al dirigente stesso. E questo genera un paradossale conflitto di interessi: da un lato, il dirigente è incentivato ad attenersi rigorosamente alla prescrizione normativa, per accedere egli stesso ai trattamenti accessori; dall'altro è esposto a tensioni interne¹¹⁹ e a possibili contenziosi da parte del

¹¹⁵ Art. 9, co. 1, d.lgs. 150/2009.

¹¹⁶ Art. 14, co. 4, lett. e, d.lgs. 150/2009.

¹¹⁷ Art. 4, co. 2, d.lgs. 150/2009.

¹¹⁸ Art. 9, co.1, lett. d, d.lgs. 150/2009.

¹¹⁹ Di questo se ne dà conto anche all'interno delle *Linee Guida per la misurazione e valutazione della performance individuale del Dipartimento della Funzione Pubblica*, n. 5 dicembre 2019, p. 15; dello stesso parere A. SARTORI, *La pubblica amministrazione alla prova della valutazione della performance: una sfida con molte incognite*, cit., p. 1123; anche R. MUSSARI, P. RUGGERO, *Gli*

personale valutato meno favorevolmente, con effetti potenzialmente distorsivi sull'intero "clima" intra organizzativo.

Sempre in tema di clima e conflitti intra organizzativi, un altro interessante spunto di riflessione ci è restituito dall'art. 7, co. 2-*bis* del d.lgs. 150/2009, che impone che ogni SMVP preveda procedure di conciliazione per le contestazioni sulle valutazioni individuali, con la dichiarata finalità deflattiva del contenzioso e di garanzia della correttezza metodologica del processo valutativo. Si prevede una valutazione di seconda istanza svolta da un soggetto terzo rispetto al primo valutatore, per analizzare fatti e formulare ai due soggetti per l'appunto una proposta di conciliazione. Quello che però si trascura è che questo non fa altro che delegittimare il primo valutatore, oltre che contribuire all'accrescimento del conflitto. Piuttosto la soluzione potrebbe essere quella di incentivare forme di confronto e dialogo volte alla risoluzione del contrasto, incoraggiando sempre più momenti strutturati di interazione tra valutatori e valutati, che possano configurarsi come veri e propri percorsi di crescita comune¹²⁰. Creare una cultura della valutazione basata sulla collaborazione e confronto rappresenta un'opportunità per promuovere un cambiamento positivo anche per la motivazione del personale.

La rendicontazione conclude il ciclo della *performance*, dando pubblica e verificabile evidenza dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati, degli scostamenti osservati e delle azioni correttive

ambiti di misurazione e valutazione della performance, in F. Pizzetti, A. Ruggetti (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 81.

¹²⁰ M. CAPECE, *Le dinamiche di valutazione del personale nel lavoro pubblico*, cit. p. 816; si vd. *Linee Guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance*, Ministeri, n. 2, dicembre 2017, cit., p. 30, in particolare box 9 - i colloqui di *feedback*.

intraprese agli «organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi di controllo interni ed esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi»¹²¹.

Sul piano positivo, essa si concretizza nella Relazione sulla *performance*, da adottare entro il 30 giugno di ciascun anno. È approvata dall'organo di indirizzo politico amministrativo, e mette in luce, in riferimento all'anno precedente, i risultati raggiunti organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere. La sua validazione è condizione inderogabile per accedere agli strumenti per premiare il merito (art. 14, co. 6, d.lgs. 150/2009).

Il passaggio dalla misurazione alla rendicontazione segna il momento in cui la *performance* diventa conoscibile all'esterno. Qui si innesta il legame strutturale con la trasparenza amministrativa: la Relazione, validata dall'OIV, è pubblicata nella sezione "Amministrazione trasparente/Performance" del sito istituzionale, insieme a Piano della *performance*, sistemi premianti e attestazioni dell'OIV.

La trasparenza – «corollario» naturale della rendicontazione¹²² – con il d.lgs. 150/2009 assume un'estensione inedita: è concepita come accessibilità totale delle informazioni organizzative e dei risultati, così da abilitare forme diffuse di controllo sociale¹²³. Già poco prima, la l.

¹²¹ Art. 4, co. 2, lett. f, d.lgs. 150/2009-

¹²² A. SARTORI, *La pubblica amministrazione da castello inespugnabile a casa di vetro?*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato*, cit., p. 1232 ss.

¹²³ R. RUFFINI, *Trasparenza e performance*, in P. Mastrogiuseppe, R. Ruffini (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione. Valutazione, trasparenza, premialità e ordinamento nella riforma Brunetta*, Wolters Kluwer, Milano, 2010, p. 225 ss.

69/2009, nell'ambito della cd. «operazione trasparenza», aveva inaugurato una forte apertura dei dati (pubblicazione online di *curricula*, retribuzioni, recapiti, tassi di assenza/presenza del personale), segnando la traiettoria che il decreto del 2009 sistematizza: la trasparenza diventa il *fil rouge* dell'intera architettura della *performance*, complementare alla misurazione e alla valutazione.

Nella versione originaria dell'art. 11 d.lgs. 150/2009 (poi rifiuta nella disciplina generale del d.lgs. 33/2013), la trasparenza è strumento di governo: non solo comunicazione verso l'esterno, ma anche leva interna di coordinamento e chiarificazione delle “regole del gioco” tra lavoratori e organizzazione. Oggi, pur mutato l'involucro normativo, resta fermo il principio per cui ogni fase del ciclo della *performance* dev'essere conoscibile e pubblica, sino a fare della promozione della trasparenza un obiettivo strategico che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali¹²⁴.

Si configura come uno strumento, complementare alla valutazione, volto a promuovere l'efficienza della macchina amministrativa, affidato a un attore particolare, la collettività dei cittadini.

L'idea di fondo era questa: poiché le amministrazioni pubbliche non operano (di norma) in un mercato concorrenziale, il legislatore ha provato a “surrogare” gli stimoli del mercato combinando valutazione e trasparenza¹²⁵. La pubblicazione sistematica dei dati su obiettivi, risultati e scostamenti dovrebbe generare pressioni reputazionali e

¹²⁴ Art. 10, co. 3, d.lgs. 33/2013.

¹²⁵ Su questa teoria A. OCCHINO, *Misurazione e valutazione della performance nel sistema delle responsabilità*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato*, cit., p. 1192 ss.; anche C. SILVESTRO, *Trasparenza e Riforma Brunetta*, in *Foro amministrativo*, n. 2, 2011, p. 706 ss.

controllo diffuso da parte di cittadini, utenti, e organi esterni, così da spingere amministrazioni e dirigenti al miglioramento continuo di processi e servizi. In questa logica, la valutazione non resta affare interno, ma si alimenta di una dialettica tra valutazione “interna” e “civica”, resa possibile dal libero accesso alle informazioni di *performance*.

Questa impostazione presenta indubbi vantaggi, perché rende verificabili obiettivi, indicatori e scostamenti; accresce la percezione di «giustizia organizzativa» (procedure chiare, criteri omogenei nello spazio e nel tempo, tracciabilità delle decisioni)¹²⁶; induce a progettare sistemi valutativi più robusti, perché esposti allo sguardo esterno e produce conoscenza immediata e diretta. Resta però essenziale la qualità e la pertinenza delle informazioni diffuse.

Tuttavia, si ritiene che l’“apertura totale” abbia anche zone d’ombra¹²⁷. Emblematica dell’orientamento del 2009 è la scelta del legislatore che, con l’art. 4, co. 9, l. n. 15/2009, aveva escluso dalla tutela della riservatezza le notizie sullo svolgimento delle prestazioni di chi esercita funzioni pubbliche e le relative valutazioni, aggiungendo tale inciso all’art. 1, co. 1, del Codice privacy. Una previsione, che sebbene oggi sia stata abrogata, appare dirompente e sintomatica dell’impostazione del tema: legittimava una diffusione potenzialmente indiscriminata di dati valutativi, attenuando le garanzie di protezione dei lavoratori pubblici, esponendo i singoli ad una sovraesposizione reputazionale.

¹²⁶ B. IMPERATORI, *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato*, cit., p. 1185.

¹²⁷ E. CARLONI, *La “casa di vetro” e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2009, in particolare p. 780 ss.

Quindi, spinta all'eccesso, la "pubblicizzazione" della valutazione, può determinare un'indebita sovraesposizione dei singoli, tanto all'interno quanto all'esterno dell'organizzazione, con possibili tensioni organizzative, incentivare esiti comportamentali non intenzionali (selezione di obiettivi poco sfidanti, conformazione agli indicatori, avversione al rischio), con ricadute negative sulla propensione all'innovazione; generare letture distorte, specie quando le informazioni sono diffuse senza adeguati filtri o spiegazioni; e rischia di spostare il baricentro dai risultati sostanziali a un adempimento meramente formale degli obblighi di pubblicazione, svuotando di significato la rendicontazione.

In questa prospettiva, la trasparenza resta essenziale perché dà sostanza alla rendicontazione e accende l'attenzione pubblica sui risultati, ma, per non diventare un fine in sé o un fattore di conflitto, deve essere intelligente: centrata su dati utili, spiegati, comparabili, contestualizzati e rispettosi delle persone. Solo così può svolgere la sua funzione propulsiva sul ciclo della *performance* senza degenerare in mera esposizione o in formalismo procedurale/rituale adempitivo.

3.2. “BENESSERE ORGANIZZATIVO”, POLITICA DEL PERSONALE E PERFORMANCE: TRA VALORIZZAZIONE DEL MERITO E INCENTIVAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ

Negli ultimi anni il legislatore ha mostrato una crescente attenzione al tema del benessere organizzativo e, più in generale, alla qualità dei luoghi di lavoro, anche nel settore pubblico¹²⁸.

In questa prospettiva, i sistemi di misurazione e valutazione non sono soltanto strumenti per premiare il personale o sanzionare eventuali comportamenti inadeguati, ma leve per diffondere una cultura orientata allo “star bene” nelle amministrazioni.

L’idea di fondo è quella per cui, investire sulle persone e costruire ambienti sereni e affidabili “generi” lavoratrici e lavoratori più motivati, capaci di offrire *performance* migliori e più coerenti con le attese della collettività¹²⁹. In tale direzione si muove anche l’art. 7 del d.lgs. 165/2001, che — a seguito della riforma del 2010 — segna una svolta nel promuovere azioni concrete a sostegno del benessere nei contesti organizzativi¹³⁰. L’intero ciclo della *performance* è, dunque, il luogo in cui tali principi devono trovare concreta attuazione.

¹²⁸ Sul tema, G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D’Antona It. Working papers*, n. 453, 2022, p. 6 ss.

¹²⁹ Di questo parere G. NICOSIA, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2011; IDEM, *Star bene nelle organizzazioni pubbliche: dalla tutela antidiscriminatoria alla dimensione proattiva*, in *Diritto e Società*, n. 1-2, 2024, p. 153 ss.; C. TAMBURRO, *Il concetto di “star bene” nel pubblico impiego*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, n. 4, 2024, p. 759 ss.; Ivi, M. CARTERI, *Benessere organizzativo ed efficienza nel lavoro pubblico*, p. 716 ss.; F. AVALLONE, M. BONARETTI, *Benessere organizzativo, per migliorare la qualità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Rubbettino Editore, Roma, 2003; anche U. CARABELLI, *Breve quadro sistematico delle novità legislative introdotte dalla Riforma Brunetta*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, n. 2, 2010, p. 17 ss.; R. RUFFINI, *I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, n. 4, 2006, p. 40 ss.

¹³⁰ Art. 7, co. 1, d.lgs. 165/2001: «[...] Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo [...]».

Il benessere organizzativo, per sua natura multidimensionale¹³¹, incrocia ambiti diversi che influiscono sul “vivere bene” in amministrazione, inclusa la stessa valutazione della *performance*.

La sfida di un’amministrazione pubblica migliore passa allora da una dirigenza capace di instaurare un rapporto nuovo con le persone, valorizzandone capacità e potenzialità e investendo, senza riserve, sul loro benessere, così da rilanciare la motivazione, creare ambienti di lavoro realmente attrattivi, confidare nei collaboratori e garantirne le migliori condizioni operative¹³².

Lo strumento più idoneo a rendere tutto ciò effettivo, sembrerebbe essere il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), introdotto dall’art. 6, comma 6, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80. Non si tratta di un mero documento di sintesi, ma del luogo in cui le amministrazioni rendono conto anche della loro capacità di generare benessere.

Con specifico riguardo al benessere, il PIAO definisce gli obiettivi programmatici e strategici della *performance* secondo i principi dell’art. 10, comma 1, del d.lgs. 150/2009. Tra gli indici di *performance* organizzativa vengono evidenziati: incremento di produttività e qualità dei servizi, riduzione dei costi, miglior tasso di conciliazione vita-lavoro e, appunto, miglioramento del benessere organizzativo. Il Piano, inoltre, delinea la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo: individua strumenti e obiettivi per il reclutamento, valorizza il personale interno in base all’esperienza e alla crescita

¹³¹ C. ZIANI, *Lavoro e benessere nella Pubblica Amministrazione. Diritti, responsabilità e organizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

¹³² C. GALLUCCIO, *La promozione del benessere organizzativo nella pubblica amministrazione: alcuni aspetti teorici*, in *Sistemi Intelligenti*, n. 1, 2009, p. 112, parla di «professionisti del benessere».

professionale e prevede una quota di posizioni destinata alle progressioni di carriera, definendone modalità e criteri.

Negli ultimi anni, come si è visto, il *fil rouge* delle riforme in materia di lavoro pubblico è rappresentato da una particolare attenzione al «capitale umano»¹³³, la cui valorizzazione si pone come una delle priorità dello strumento della valutazione¹³⁴, che quindi dovrebbe costituire mezzo per l'elaborazione delle migliori strategie volte a valorizzare le capacità delle persone, traendo il «miglior talento amministrativo»¹³⁵ da ciascun lavoratore.

In questo quadro, il tema del merito — e dunque della sua valorizzazione — è inscindibilmente legato al tema del trattamento economico.

Infatti, il Titolo III del d.lgs. 150/2009 è dedicato all'individuazione degli strumenti di «valorizzazione del merito» ai fini della creazione di un sistema premiale che sia improntato a principi di selettività e trasparenza, capace di individuare e premiare le migliori *performance*¹³⁶.

¹³³ G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul «capitale umano» nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 775 ss.

¹³⁴ Art. 3, co. 1, d.lgs. 150/2009.

¹³⁵ G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul «capitale umano» nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 790.

¹³⁶ Sul tema si vd. R. SANTUCCI, P. MONDA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 275 ss.; U. GARGIULO, *La promozione della meritocrazia*, ivi, p. 359 ss.; E. GRAGNOLI, *I principi generali in tema di premi per il merito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, cit., p. 91 ss.; A. OCCHINO, *Il diritto del lavoro di fronte alla questione del merito*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni e cambiamento sociale*, Jovene, Napoli, 2011, p. 184; C. OGRISEG, *La valutazione e la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, 2012, p. 345 ss.; S. MAINARDI, *La valorizzazione delle risorse umane nelle p.a. trattamenti economici accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3, 2018, p. 453 ss.; D. BEVILACQUA, «Capaci e meritevoli». *Misurare e valutare il merito nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 2025, p. 109 ss.

Questo aspetto è uno dei cardini della riforma: introdurre strumenti che esaltino la qualità della prestazione, orientando progressioni e incentivi a selettività e concorsualità, senza generare nuovi o maggiori oneri, con l'obiettivo di accrescere la produttività e l'efficienza delle amministrazioni tramite la correlazione stringente tra risultati e trattamento accessorio, senza dimenticare che la sola leva premiale, in assenza di adeguati assetti organizzativi non genera automaticamente incrementi di produttività ¹³⁷.

Le amministrazioni pertanto, sono tenute a promuovere il merito e il miglioramento della *performance* (organizzativa e individuale) attraverso sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, attribuendo in modo mirato incentivi economici e di carriera a chi consegue i risultati migliori¹³⁸.

È vietata qualsiasi distribuzione indifferenziata o automatica dei premi collegati alla *performance*; l'erogazione è subordinata alle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati.

Solamente il ciclo di gestione della *performance* — e dunque la valutazione effettivamente compiuta — può legittimare il ricorso ai meccanismi di incentivazione, costituendo il presupposto per la distribuzione dei premi e degli incentivi¹³⁹.

Spetta alla contrattazione collettiva stabilire la ripartizione delle risorse tra *performance* organizzativa e individuale e definire la conseguente differenziazione dei trattamenti accessori; per la dirigenza ciò incide in

¹³⁷ R. SANTUCCI, *Le retribuzioni incentivanti nel pubblico impiego*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 71, 1996, p. 502.

¹³⁸ Sul punto, per un inquadramento, in chiave non strettamente giuridica, della valutazione del merito, seppur con riferimento al contesto dell'impresa privata, si vd. M. CORNARO, B. ROVIDA, *La valutazione del lavoro e dei meriti*, Etas Kompass, Milano, 1973, p. 83 ss.

¹³⁹ Art. 3, co. 5, d.lgs.150/2009.

particolare sulla retribuzione di risultato, in coerenza con la valorizzazione del merito¹⁴⁰.

Nel testo originario del d.lgs. 150/2009, il collegamento tra valutazione e trattamento accessorio si fondava su un impianto fortemente prescrittivo e anche lo spazio riservato alla contrattazione collettiva in materia risultava particolarmente compresso, il tutto riflesso della scarsa fiducia nutrita nei confronti delle amministrazioni, che ha orientato l'impianto complessivo della riforma¹⁴¹.

In base all'esito della valutazione conseguita, il personale doveva essere collocato in tre distinte fasce di merito con la finalità di poter assegnare i premi in modo diversificato e per arginare la prassi della c.d. distribuzione "a pioggia"¹⁴² del trattamento economico accessorio.

Una fascia alta pari al 25% dei valutati, destinataria del 50% delle risorse per la *performance* individuale; una fascia intermedia pari al 50% dei valutati, alla quale afferiva l'altra metà delle risorse; una fascia bassa pari al restante 25%, esclusa dagli incentivi. La contrattazione integrativa avrebbe potuto incidere marginalmente sull'ampiezza della

¹⁴⁰ A. BELLAVISTA, *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella Riforma Madia*, in A. Garilli, C. De Marco, A. Bellavista, M. Marinelli, A. Riccobono, M. Nicolosi, A. Gabriele (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "riforma Madia*, cit., in particolare p. 76 ss.; A. TOPO, *La contrattazione integrativa*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, cit., p. 437 ss.; U. GARGIULO, *La contrattazione integrativa nella c.d. riforma Madia: continuità, discontinuità, opportunità, contraddizioni*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno*, n. 4, 2019, cit., in particolare p. 114; R. REINA, *Leve motivazionali e approcci partecipativi*, ivi, p. 127 ss.

¹⁴¹ S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei pubblici dipendenti*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 5, 2009, p. 746 ss.; A. VISCOMI, *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 41 ss.; ivi, G. NATULLO, P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, p. 61 ss.; G. D'AURIA, *Il nuovo sistema delle fonti: legge e contratto collettivo, Stato e autonomie territoriali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1, 2010, p. 5 ss., in particolare a p. 7, l'A. in riferimento al d.lgs. 150/2009 parla di «sottrazione» di materie alla contrattazione collettiva.

¹⁴² A. GABRIELE, *Merito e premi*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato*, cit., p. 1268 ss.

fascia alta (tra 20% e 30%) con conseguente variazione compensativa delle percentuali delle altre fasce, avrebbe potuto altresì derogare alla composizione percentuale della fascia intermedia e della fascia bassa, e alla distribuzione tra le stesse fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori correlati alla *performance* individuale, senza poter mai eliminare il sistema tripartito¹⁴³.

La previsione, assai rigida e per questo al centro di numerose critiche, non è mai stata resa operativa¹⁴⁴.

È intervenuta poi la riforma Madia nel 2017, che pur non stravolgendo l'impianto della disciplina, determina un cambio di rotta sul piano della contrattazione; viene abbandonato il rigido meccanismo delle fasce di merito e la contrattazione, sempre nei limiti previsti dalla legge, torna al centro, nel definire la quota di risorse da destinare alla *performance* organizzativa e a quella individuale, sia i criteri per garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi corrisponda una reale diversificazione dei trattamenti economici¹⁴⁵.

Il legislatore attribuisce al contratto collettivo il ruolo di definire un sistema di valutazione orientato alla valorizzazione del merito, misurabile anche a livello di gruppo o di ufficio. Parte della dottrina, però, ha osservato che questa scelta, da sola, potrebbe non essere sufficiente a superare prassi di valutazioni tendenzialmente uniformi;

¹⁴³ Art. 19, co. 4, d.lgs. 150/2009.

¹⁴⁴ Sul punto, A. GABRIELE, *La misurazione e la valutazione della performance nella P.A. tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema*, cit., p. 127; F. MANGANARO, *La specialità del lavoro presso le amministrazioni pubbliche*, in *Foro Amministrativo TAR*, n. 6, 2013, p. 2169 ss.; A. GARILLI, *Dirigenza pubblica e poteri datoriali*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, 2016, p. 15 ss.

¹⁴⁵ Art. 19, d.lgs. 150/2009.

per questo ha proposto parametri di differenziazione più incisivi, da collegare in modo coerente ai trattamenti economici correlati¹⁴⁶.

Il problema di fondo è che anche in questo caso, si tenta di innestare nel settore pubblico una logica, propria del settore privato nella gestione del personale, in cui la leva premiale sostiene le strategie di incremento della produzione¹⁴⁷.

Nel settore pubblico, però, le risorse non derivano da risultati economici dell'ente, ma sono predeterminate e allocate nell'ambito di una più ampia programmazione economico finanziaria, per cui le politiche di incentivazione e premialità, per essere effettive, devono fondarsi su dotazioni certe, dedicate e non distraibili verso altri emolumenti; in mancanza di tali risorse, nessuna politica di incentivo e di valorizzazione del merito, pur prevista a livello normativo, può trovare reale attuazione¹⁴⁸.

Non sembra che la disposizione introdotta dal novellato art. 19 del d.lgs. 150/2009, sia di per sé sufficientemente vincolante a tal fine: essa affida al contratto collettivo nazionale, come anticipato, la definizione della quota delle risorse da destinare alla remunerazione della *performance* organizzativa e di quella individuale, senza tuttavia indicare quanta

¹⁴⁶ G. D'ALESSIO, L. ZOPPOLI, *Riforma della pubblica amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti legislativi attuativi dell'art. 17 della L. 124/2015*, in *Astrid Rassegna*, 2017, p. 4; S. MAINARDI, *Trattamenti economici e incentivazione dei dipendenti pubblici*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2024, p. 4 ss.

¹⁴⁷ S. PALLADINI, *Merito e premi. Gli strumenti per ricompensare il valore e la professionalità*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, cit., p. 109 ss.

¹⁴⁸ G. ROMA, *Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione*, in *Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione*, n. 4-5, 2009, p. 23 ss.; A. LO FARO, "Premiare stanca". *La retribuzione incentivante tra riforme routinarie e limiti strutturali*, in *La Quarta Riforma del lavoro pubblico e oltre, Quaderni, Diritti Lavori Mercati*, n. 7, 2019, p. 201 ss; anche E. D'ALTERIO, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, cit., p. 113;

parte del trattamento economico accessorio complessivo debba essere riservata alla premialità.

Se si guarda poi al comma 3 *bis* dell'art. 40 del d.lgs. 165/2001, come modificato nel 2017, la contrattazione collettiva integrativa è tenuta a destinare alla premialità «una quota prevalente» delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori; tuttavia, la precisazione secondo cui «la predetta quota è collegata alle risorse variabili determinate per l'anno di riferimento», circoscrive la base del calcolo alla sola componente variabile del fondo. Una “prevalenza” misurata su base di calcolo oscillante — limitata alle risorse variabili dell'anno — rende l'incentivazione aleatoria e poco prevedibile con ricadute sulla credibilità stessa della valorizzazione del merito.

A ciò si aggiunge quanto stabilito dai CCNL di comparto, per cui la quota prevalente è estesa a un ventaglio ampio di voci del trattamento accessorio (indennità per condizioni di lavoro, disagio, rischio, lavoro a turni, articolazioni orarie gravose, reperibilità, responsabilità), mentre si impone comunque di destinare almeno il 30% di tale quota alla *performance* individuale¹⁴⁹.

Questa impostazione frammenta la capacità incentivante, sbilancia l'incentivo verso il livello individuale rispetto a quello organizzativo e, soprattutto, ancora la premialità a una base finanziaria soggetta a oscillazioni. Ne deriva un sistema premiale che rischia di non disporre

¹⁴⁹ CCNL Funzioni centrali, stipulato in data 27/01/25, art. 33; CCNL Funzioni Locali stipulato in data 16/11/22, art. 80; CCNL Sanità stipulato in data 27/10/25, art. 64; CCNL Istruzione e Ricerca stipulato in data 18/01/24, art. 120.

di risorse idonee a orientare i comportamenti e una valorizzazione del merito che rischia di non trovare concreta attuazione¹⁵⁰.

3.3. LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE IN PROSPETTIVA COMPARATA. IL CASO SPAGNOLO: QUADRO NORMATIVO, ATTUAZIONE E CRITICITÀ

Per lungo tempo, nella pubblica amministrazione spagnola, diversamente dall'esperienza italiana, è mancata una consolidata cultura della valutazione.

Un significativo cambio di paradigma si è registrato con l'entrata in vigore della *Ley 7/2007*¹⁵¹ del 12 aprile, che ha introdotto *l'Estatuto Básico del Empleado Público* (di seguito, EBEP), colmando, mediante l'introduzione dell'obbligo dell'*evaluación del desempeño*, una rilevante lacuna nell'assetto funzionale delle amministrazioni pubbliche: l'assenza di un adeguato sistema di controllo¹⁵².

Nel contesto di accentuata instabilità economica, in cui la lentezza e complessità delle procedure amministrative rischiavano di compromettere l'efficacia e la tempestività dell'azione amministrativa con effetti negativi anche sul dinamismo economico complessivo, si

¹⁵⁰ S. ZINOLLI, *Performance individuale e trattamento economico accessorio: il sistema di misurazione e valutazione della performance tra burocrazia difensiva e nuovi impulsi*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di), *Il trattamento economico nella Pubblica Amministrazione. Regole e responsabilità nell'erogazione dei trattamenti economici*, Vol. III, Wolters Kluwer, Milano, 2024, p. 57 ss.

¹⁵¹ La *Ley 7/2007* (EBEP) è stata abrogata e sostituita dal *Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (TREBEP), approvato con il *Real Decreto Legislativo 5/2015*, del 30 ottobre; si tratta di un testo consolidato, che ha riunito e sistematizzato le riforme parziali intervenute sull'EBEP.

¹⁵² L. F. MAESO SECO, *Breve exposición de los contenidos más destacados de la Reforma del Empleo Público Español de 2007 a la luz de la «Reforma Brunetta» de 2009*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 5, 2009, p. 809 ss.; J.M. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *La evaluación del desempeño en el ámbito público: un recorrido desigual*, in *Documentación Administrativa. Nueva época*, n. 9, 2022, p. 75 ss.

afferma l'esigenza di mutuare, seppur con le dovute cautele, strumenti e approcci rivelatisi efficaci nel settore privato, quali pianificazione strategica e gestione per obiettivi adattandoli alle specificità del settore pubblico.

Tuttavia, l'importazione acritica di modelli gestionali propri dell'ambito privato non ha sempre prodotto gli effetti desiderati.

In alcuni casi l'assenza di un'adeguata contestualizzazione ha condotto ad esiti fallimentari, generando risultati diametralmente opposti rispetto a quelli sperati. Al contrario, laddove tali strumenti siano stati adattati consapevolmente e in modo coerente alle specificità del settore pubblico, sulla base di un'approfondita conoscenza della realtà organizzativa, essi hanno contribuito in maniera significativa al miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione.

Va inoltre rilevato che forme embrionali di valutazione esistevano prima dell'introduzione dell'EBEP, seppur in modo disorganico e limitato ad ambiti specifici — ad esempio nel settore sanitario¹⁵³.

Un primo importante antecedente normativo si rinviene nell'art. 23 della *Ley 30/1984 (Ley de medidas para la Reforma de la Función Pública, LMRFP)*, rubricato «*conceptos retributivos*», che introdusse il *cd. complemento de productividad*¹⁵⁴, che menzionato tra le forme di

¹⁵³ Art. 41.3 della *Ley 55/2003, Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud*: «La cuantía de las retribuciones se adecuará a lo que dispongan las correspondientes leyes de presupuestos. Elemento fundamental en este apartado es, en cualquier caso, la evaluación del desempeño del personal estatutario que los servicios de salud deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia. La evaluación periódica deberá tenerse en cuenta a efectos de determinación de una parte de estas retribuciones complementarias, vinculadas precisamente a la productividad, al rendimiento y, en definitiva, al contenido y alcance de la actividad que efectivamente se realiza».

¹⁵⁴ Sul tema si vd. F. A. CASTILLO BLANCO, *Luces y sombras del complemento de productividad*, in *Justicia administrativa: Revista de Derecho administrativo*, n. 8, 2000, p. 5 ss; J. L. VALLE TORRES, *El complemento de productividad*, in *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administracion local y justicia municipal*, n. 15-16, 2013, p. 1513 ss.

retribuzione accessorie, era «*destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo*».

Tale strumento si era rivelato sicuramente utile, ma insufficiente¹⁵⁵, essendo disciplinato solo parzialmente e in modo non dettagliato.

In tal senso, l'EBEP, attraverso l'introduzione dell'obbligo di valutazione della prestazione lavorativa, ha completato un quadro normativo fino ad allora lacunoso in merito al complemento di produttività, affrontando in maniera compiuta il tema della valutazione delle prestazioni, introducendo effetti giuridici concreti, volti a incentivare il miglioramento dell'attività professionale e con essa l'efficacia e l'efficienza dell'intera Amministrazione.

Più tardi rispetto alla legge del 1984, la *Ley 6/1997 sull' Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* ha affidato al ministero competente il compito di «*fijar los criterios para la evaluación del personal y la distribución del complemento de productividad*»¹⁵⁶, dunque individuare criteri di valutazione e di assegnazione degli incentivi legati alla produttività.

Prima di esaminare gli sviluppi in materia di *evaluación del desempeño* occorre delineare l'assetto istituzionale dell'*Administración General del Estado* (AGE) come ridisegnato dalla *Ley 40/2015*.

¹⁵⁵ Di questa opinione P. PADILLA RUIZ, *Desafíos pendientes para la definitiva implantación de la evaluación del desempeño*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 109, 2017, p. 446; anche nell'Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, si è osservato che l'applicazione del complemento di produttività abbia rappresentato uno degli elementi più critici del sistema, per non aver svolto in modo efficace la sperata funzione incentivante dei dipendenti pubblici, venendo meno alle finalità originariamente previste, p. 136.

¹⁵⁶ Art. 3.8 della *Ley 6/1997*.

L'ordinamento amministrativo spagnolo si caratterizza per una struttura marcatamente gerarchica. L'articolo 60 della *Ley* 40/2015 — che ha sostituito l'art. 11 della *Ley* 6/1997, de *Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* (LOFAGE) —, definisce l'*ordenación jerárquica*, chiarendo che i Ministri sono i capi supremi dei Dipartimenti ministeriali e i superiori gerarchici diretti dei Segretari di Stato, mentre i diversi livelli dirigenziali (Sottosegretari, Direttori generali e Sottodirettori generali) sono ordinati secondo un rigido schema verticale. In tale cornice, la gerarchia incide sulle modalità di attuazione delle politiche pubbliche, con una forte prossimità tra livello politico e livello tecnico. Nonostante ciò, la stessa *Ley* 40/2015 introduce — seppur in assenza di un disegno compiuto e coerente — una forma di responsabilità gestionale autonoma degli organi direttivi, distinta da quella politica. In particolare, prevede, per i titolari di organi superiori e direttivi una responsabilità professionale, personale e diretta per la gestione svolta e la soggezione al controllo e alla valutazione da parte dell'organo superiore o direttivo competente¹⁵⁷. Tuttavia, si tratta di una responsabilità prevalentemente di risultato, che non realizza una separazione strutturale paragonabile a quella dell'ordinamento italiano. Ne discende una “interferenza strutturale” tra il livello politico (indirizzo) e livello amministrativo (gestione), da un lato vantaggiosa per l'allineamento strategico, ma potenzialmente idonea ad offuscare la separazione dei ruoli e a indebolire l'efficacia dei sistemi di valutazione della prestazione, rendendo più complessa l'attribuzione della responsabilità amministrativa. In sintesi, rispetto al modello italiano —

¹⁵⁷ Si vd. art. 55.11 della *Ley* 40/2015.

in cui la distinzione tra politica e amministrazione è, in linea teorica, più netta — il caso spagnolo mostra una maggiore permeabilità della funzione amministrativa al controllo politico, anche in ambiti che altrove beneficiano di più ampia autonomia tecnica.

L'EBEP nasce dall'esigenza di adattare la struttura amministrativa alle trasformazioni della società del XXI secolo, ponendosi come norma di riferimento per l'intero ordinamento giuridico spagnolo in materia di lavoro pubblico, considerata la sua applicabilità a tutte le amministrazioni e a tutto il personale al loro servizio.

In tal senso, la redazione di un unico Statuto contenente principi e regole comuni è apparsa la soluzione più idonea per superare le incertezze giuridiche, le violazioni dei principi costituzionali in materia di impiego pubblico e le disfunzioni nella gestione delle risorse umane emerse fino a quel momento¹⁵⁸.

In particolare, l'introduzione dell'obbligo di valutare le prestazioni del personale pubblico è stata accolta come uno strumento potenzialmente decisivo per il miglioramento della motivazione¹⁵⁹ e della produttività¹⁶⁰. Ha rappresentato inoltre, una delle più significative novità introdotte dalla nuova regolamentazione, volta, tra l'altro, a scardinare lo *status quo* del lavoro pubblico esistente fino a quel momento, privo, in termini generali, di elementi di valutazione, controllo e basato sulla rigidità e sull'anzianità come elementi portanti dello stesso. L'intento del legislatore è stato quello di stabilire un nesso

¹⁵⁸ Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, cit., p. 29.

¹⁵⁹ A. BARRERA PICÓN, *La importancia de la motivación laboral en el empleado público: cómo potenciarla*, in *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n. 384, 2015, p. 239 ss.

¹⁶⁰ Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, cit., p. 99.

chiaro tra valutazione delle prestazioni e percorsi di carriera, promozioni, incentivi salariali legati alla produttività e ogni altro elemento retributivo basato sul rendimento¹⁶¹.

Tuttavia, per oltre un decennio l'attuazione pratica è rimasta disomogenea e prevalentemente sperimentale. La cornice EBEP/TREBEP si applica a tutte le amministrazioni, ma lo sviluppo dei modelli è decentrato (Comunità autonome ed enti locali): ciò spiega la disomogeneità applicativa e la prevalenza, per anni, di esperienze pilota.

Peraltro, un'implementazione efficace dei sistemi di valutazione richiede il potenziamento delle capacità interne delle amministrazioni, attraverso lo sviluppo di strumenti di definizione degli obiettivi, indicatori di rendimento, metodologie per la misurazione delle competenze e criteri condivisi di valutazione ecc.

Va inoltre considerato che l'introduzione di simili sistemi può generare conflitti all'interno delle amministrazioni. Di qui l'opportunità di prevedere meccanismi di gestione del contenzioso affidati ad organismi specializzati, incaricati di garantire il rispetto dei principi di uguaglianza, merito e capacità, e di assicurare il diritto degli interessati a presentare ricorso avverso le valutazioni ricevute dinanzi agli organi competenti. Inoltre, alcuni profili organizzativi e retributivi passano anche attraverso la contrattazione nelle *mesas de negociación*.

¹⁶¹ F. LONGO, *Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas*, in *Presupuesto y Gasto Público*, n. 41, 2005, p. 127 ss.

3.3.1. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: DAL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD AL COMPLEMENTO DE DESEMPEÑO

Guardando ai tempi più recenti, una svolta normativa è stata realizzata con il *Real Decreto-ley* 6/2023, che approva misure urgenti per l'attuazione del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*, e che introduce per l'*Administración General del Estado*¹⁶² (AGE) una disciplina organica dell'*evaluación del desempeño* dandone una definizione parzialmente rivisitata, ma rinviandone i dettagli decisivi ad un regolamento¹⁶³, previo passaggio dai tavoli di contrattazione collettiva¹⁶⁴.

Rivelandosi un “veicolo imperfetto” per dare attuazione alle misure urgenti menzionate al suo interno¹⁶⁵, il decreto-legge, pone luce sulla pressante esigenza di una legge sul pubblico impiego dell'AGE, tuttora mancante¹⁶⁶.

¹⁶² Sul tema si vd. L.M. ARROYO YANES, *La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo*, in *Crisis económica y Función Pública*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2012, p. 219-258.

¹⁶³ Si vd. art. 118.1 del Real Decreto 6/2023.

¹⁶⁴ Si vd. art. 116.3 del Real Decreto 6/2023.

¹⁶⁵ J. E. QUESADA LUMBRERAS, *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas: régimen jurídico y requerimientos para su configuración*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 62, 2024, p. 204.

¹⁶⁶ Allo stato attuale è presente un Proyecto de Ley de la Función Pública del Estado del 26 luglio 2024, che risulta nella fase dell'Informe presso la Comisión de Hacienda y Función Pública, con avocazione al Pleno approvata il 13 marzo 2025, tuttavia non risulta ancora approvata. Il testo, conferma la centralità dell' *evaluación del desempeño* nel disegno complessivo della funzione pubblica statale, infatti in tema prevede: considerazione del risultato della valutazione tra i titoli nei concorsi (art. 33.1); considerazione ai fini della proroga del servizio attivo (art. 27.4.b); possibilità di formazione obbligatoria in funzione degli esiti valutativi (art. 79.1); riconoscimento del diritto a sistemi di valutazione obiettivi e trasparenti (art. 58.c); istituzione/integrazione del *complemento de desempeño* nelle componenti retributive variabili (artt. 68–71, con specificazione all'art. 70.3.a). Il testo rinvia per definizione, criteri, procedure ed effetti alla disciplina del Real Decreto-ley 6/2023, Libro II, Titolo III, Cap. I (artt. 116–121).

Tra le misure legislative considerate urgenti si fa menzione della pianificazione strategica delle risorse umane, dell'accesso al pubblico impiego e la selezione del personale, della valutazione delle prestazioni e la carriera professionale; nonché della figura del dirigente¹⁶⁷.

Per la prima volta si codifica con carattere sistematico la *evaluación del desempeño* come procedimento annuale ancorato alla pianificazione, con partecipazione obbligatoria del personale, finalizzato al miglioramento di produttività e qualità dei servizi e regolato da principi vincolanti (trasparenza, partecipazione, oggettività, imparzialità, non discriminazione), inclusa la presunzione di valutazione positiva salvo motivata valutazione negativa e l'istituzione di commissioni «*de seguimiento*»¹⁶⁸ volte a monitorare processi e risultati.

Gli esiti incidono su retribuzione variabile, progressione di carriera, provvista dei posti, permanenza e formazione; a livello statale ciò si traduce nel nuovo *complemento de desempeño*¹⁶⁹ con obblighi di trasparenza sugli importi. Per l'operatività dei modelli è richiesta l'adozione effettiva dello strumento di pianificazione dell'ente e un biennio di valutazioni senza effetti, invece la *governance* è affidata ad una Commissione di coordinamento dedicata¹⁷⁰.

In via transitoria, il *complemento de desempeño* si fonda provvisoriamente sui criteri del previgente *complemento de productividad* e lo sostituisce¹⁷¹. In sintesi, il *complemento de productividad* è lo strumento storico e transitorio; il *complemento de*

¹⁶⁷ Art. 105.3-5 del Real Decreto 6/2023.

¹⁶⁸ Art. 118.4 del Real Decreto-ley 6/2023.

¹⁶⁹ Art. 119.4 del Real Decreto-ley 6/2023.

¹⁷⁰ Art. 120.2 del Real Decreto-ley 6/2023.

¹⁷¹ Disposición transitoria séptima del Real Decreto-ley 6/2023.

desempeño è il nuovo meccanismo strutturale e trasparente, legato agli esiti di valutazione.

La riforma inoltre, articola la carriera orizzontale, in quattro «*tramos*»¹⁷² per gruppo/subgruppo, con avanzamenti di carriera subordinati a permanenza minima e a un sistema oggettivo di meriti in cui la valutazione della prestazione costituisce il perno insieme alla formazione, all'acquisizione di competenze ecc.

In questo senso dunque, il *Real Decreto-ley* in esame trasforma una prassi disomogenea in un'architettura coerente di pianificazione-valutazione-incentivi, assumendo la *evaluación del desempeño*, come criterio ordinante della carriera e della retribuzione, diventando architrave della gestione del personale; resta tuttavia, una riforma alle prime fasi di attuazione, il cui impatto ed efficacia dipenderanno dal consolidamento dei modelli, dalla loro applicazione diffusa e resteranno condizionati allo sviluppo regolamentare e alla capacità amministrativa¹⁷³.

3.3.2. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La *evaluación del desempeño* si applica a tutti i dipendenti pubblici, sia che si tratti di *funcionarios publicos*, sia che essi siano parte del *personal laboral*¹⁷⁴, ed è definita come il procedimento mediante il

¹⁷² Art. 122.2, lett. a del Real Decreto-ley 6/2023.

¹⁷³ F. CASTILLO BLANCO, *La evaluación del desempeño: pistoletazo de salida en la AGE*, in *Blog de ACAL*, 2024, <https://www.acalsl.com/blog/2024/01/evaluacion-del-desempeno-en-la-age>.

¹⁷⁴ Nell'ordinamento spagnolo la categoria degli *empleados públicos* comprende: i *funcionarios de carrera*, i *funcionarios interinos*, il *personal laboral*, a tempo indeterminato o determinato e il *personal eventual* (art. 8 del TREBEP). I *funcionarios* sono legati all'Amministrazione pubblica da un rapporto statutario regolato dal diritto amministrativo e disciplinato dal TREBEP; il *personal laboral*, invece, presta servizio presso le amministrazioni pubbliche in base a un contratto di lavoro;

quale si misura e si valuta la condotta professionale, il rendimento o il raggiungimento dei risultati¹⁷⁵.

Tale procedura, che si pone come uno degli elementi fondamentali della nuova regolazione introdotta dall'EBEP (dal 2015 TREBEP), è descritta dall'art. 20 e rappresenta una diretta derivazione di alcuni dei principi giuridici che governano il funzionamento dell'Amministrazione, orientandola verso una maggiore obiettività, legalità, efficacia, qualità ed efficienza.

In tal senso, l'art. 103 della *Constitución Española*, e l'art. 3 (*principios generales*) della *Ley 40/2015* sul *Régimen Jurídico del Sector Público*, stabiliscono che l'Amministrazione debba perseguire con obiettività gli interessi generali, nel pieno rispetto della legge e del diritto.

L'azione amministrativa pertanto deve ispirarsi a principi quali la programmazione e lo sviluppo di obiettivi, efficacia nel loro raggiungimento, il controllo della gestione e dei risultati, l'economicità e l'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, nonché la responsabilità e la trasparenza.

Tali principi costituiscono criteri fondamentali di condotta per i funzionari pubblici e rappresentano parametri imprescindibili per valutare le modalità di svolgimento, la portata e l'impatto dell'attività amministrativa.

La valutazione delle prestazioni si pone come fattore di modernizzazione delle amministrazioni e costituisce un elemento

il relativo rapporto è privatistico e soggetto alle norme di diritto del lavoro, non a quelle di diritto amministrativo. Esso è pertanto regolato dall'*Estatuto de los Trabajadores* e dalla contrattazione collettiva.

¹⁷⁵ Art. 20.1 dell'TREBEP: «el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados».

strategico e fondamentale nella gestione delle risorse umane anche perché in assenza di meccanismi di valutazione non si potrebbe riconoscere se l'attività e la condotta di un lavoratore sia o meno adeguata e non si potrebbe premiare il «*buen hacer*»¹⁷⁶.

Per una migliore comprensione della definizione di valutazione contenuta nell'art. 20 del TREBEP, è possibile scomporla in tre elementi fondamentali¹⁷⁷: la forma, l'attività e l'oggetto della valutazione.

In primo luogo, la valutazione si configura come un procedimento, il che implica che ogni amministrazione debba definire metodologie di valutazione che si articolino in diverse fasi.

In secondo luogo, l'attività valutativa deve comprendere sia la misurazione, sia la valutazione in senso stretto. Da un lato, quindi il valutatore è tenuto ad accertare quali funzioni, tra quelle previste per una determinata mansione siano state effettivamente svolte dal dipendente e in che misura siano state svolte correttamente; dall'altro è essenziale prendere in considerazione il comportamento del dipendente nello svolgimento delle proprie mansioni. Affinché tale procedimento risulti oggettivo e coerente, è necessario predisporre un sistema di riferimento preventivamente definito, che includa indicatori di attività esplicitati e ponderati, nonché criteri analitici in grado di supportare un giudizio tecnico fondato sul comportamento professionale del dipendente.

¹⁷⁶ R. CÀMARA MAS, *La evaluación del desempeño de los empleados públicos*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023, p. 215.

¹⁷⁷ M. ALMEIDA CERREDA, *La evaluación del desempeño de los empleados públicos. En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño en las Administraciones locales*, in *Anuario de Derecho Municipal*, n. 3, 2010, p. 125.

Infine, per quanto concerne l'oggetto della valutazione, esso deve consistere nella misurazione del rendimento o del conseguimento dei risultati da parte dei dipendenti pubblici, nonché nella valutazione della loro condotta professionale.

Entrambi gli aspetti dunque, risultano meritevoli di considerazione: per *desempeño* si intendono due dimensioni complementari: la dimensione dei risultati effettivamente conseguiti dai dipendenti, i «*productos del trabajo*»¹⁷⁸; e la dimensione dei comportamenti, per cui si intende invece la «*forma de hacer*», ossia il modo in cui i lavoratori operano, comprendendo l'insieme dei comportamenti che contribuiscono al successo nel raggiungimento dei propri obiettivi¹⁷⁹.

Le amministrazioni possono ponderare in modo diverso le due dimensioni, considerato che non tutti i lavoratori hanno le stesse funzioni o le stesse responsabilità, per cui, in alcuni casi la valutazione privilegia i risultati raggiunti, in altri assumono maggiore rilevanza le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa.

Di qui deriva che lo strumento valutativo non può essere comune per tutte le posizioni lavorative; è pertanto necessaria un'analisi

¹⁷⁸ S. QUIJANO DE ARANA, D. GALÁN, *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997, p. 78. Gli elementi da tenere in considerazione a questo proposito sono gli obiettivi, che possono essere strategici (definiti dall'alta dirigenza), operativi (individuati di concerto tra responsabili d'unità e membri), e individuali (stabiliti congiuntamente da valutato e responsabile gerarchico) e che devono essere specifici, misurabili, orientati al risultato, scanditi nel tempo, chiari, condivisi e ambiziosi, ma raggiungibili.

¹⁷⁹ *Informe de Conclusiones del grupo de trabajo sobre la evaluación del desempeño de la Comisión de Coordinación del Empleo Público*, 5 novembre 2013, p. 6. A questo proposito rilevano le competenze tecnico-operative, contesuali e controproduttive, che rilevano però ai fini del regime disciplinare. A tal proposito si vd. M. GORRITI BONTIGUI, *La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas*, in *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, n. 3, 2007, p. 376-378.

preliminare per individuare quale metodo risulti più adeguato e coerente rispetto alle caratteristiche di ciascuna funzione.

Dunque, le singole amministrazioni sono chiamate a stabilire le procedure attraverso le quali valutare le prestazioni dei propri dipendenti, in modo che non pregiudichino i loro diritti e che siano ispirate ai principi di *transparencia, objetividad, imparcialidad* e *no discriminación*¹⁸⁰.

In coerenza con tali principi si delineano alcuni criteri di validità della valutazione: la «*Relevancia*», se ciò che si misura è un comportamento rilevante per l'organizzazione, tale che un'omissione o una cattiva esecuzione possano comportare gravi conseguenze; «*Fiabilidad*», se la misura è coerente e stabile nel tempo; valutatori diversi, a parità di comportamento e periodo di osservazione, giungono a giudizi omogenei sul medesimo lavoratore; «*Discriminación*», la misura deve consentire l'ordinamento dei valutati in funzione del risultato ottenuto, in quanto deve generare sufficiente variabilità; non sono pertanto ammissibili misure che non differenziano i lavoratori; «*Practicidad*», definita in base alle possibilità di misurazione: chiarezza nella definizione di ciò che si misura, costi, tempi, ecc¹⁸¹.

Per quanto riguarda gli effetti (si rinvia al par. 3.3.4.), l'art. 20 li descrive, menzionando la carriera orizzontale, la formazione, la provvista del personale e la possibile non continuità di un posto ottenuto tramite concorso e la percezione di una retribuzione complementare.

¹⁸⁰ Art. 20.2 del TREBEP.

¹⁸¹ M. A. ALMENDROS GONZÁLEZ, *La evaluación del desempeño. Implicaciones en materia retributiva y carrera profesional*, in *El Empleo Público. Puntos críticos en los ordenamientos italiano y español*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, p. 273.

La discrezionalità delle amministrazioni è massima anche nella determinazione degli effetti¹⁸².

Analoga discrezionalità è riconosciuta, come già accennato, anche nella definizione dei sistemi di valutazione, pertanto non si può parlare di un unico procedimento di valutazione della prestazione, ma di differenti procedimenti perché ogni amministrazione stabilirà il proprio a condizione che vengano rispettati alcuni requisiti minimi¹⁸³.

In particolare, l'oggetto della valutazione così come previsto dall'art. 20.1 del TREBEP, il rispetto dei criteri di trasparenza, oggettività e non discriminazione di cui all'art. 20.2, la determinazione degli effetti ai sensi dell'art. 20.3 e la necessità di predisporre preventivamente sistemi in conformità con l'art. 20.5.

Pur lasciando ampi margini di discrezionalità alle leggi di attuazione, nel procedimento di valutazione della prestazione è possibile distinguere tre differenti fasi: l'*identificación*, la *medición* e la *gestión del rendimiento*¹⁸⁴.

La prima permette di stabilire quali debbano essere gli elementi oggetto della misurazione e gli strumenti che devono essere utilizzati a tal fine; la seconda è la fase dedicata alla misurazione, in virtù della quale, si procede alla valutazione effettiva dei dipendenti e la terza, consiste nella determinazione degli effetti e dell'utilità dei risultati ottenuti in fase di misurazione.

¹⁸² Art. 20.3 dell'EBEP.

¹⁸³ M. A. ALMENDROS GONZÁLEZ, la definisce come un «concepto abierto», in *La evaluación del desempeño. Implicaciones en materia retributiva y carrera profesional*, cit., p. 268.

¹⁸⁴ J.V. CORTÉS CARRERES, *La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público*, in *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 1, 2019, p. 36 ss.

In realtà, ancora prima di esse fondamentale è la fase della pianificazione e definizione degli obiettivi, come si dirà più avanti.

Lo strumento della valutazione, pertanto, si configura come meccanismo essenziale di controllo dell'attività dei dipendenti pubblici, attraverso la misurazione e la valutazione delle loro prestazioni. Esso assume un ruolo chiave nella motivazione e nel miglioramento delle prestazioni dei dipendenti consentendo di valorizzare il merito, agevolare la progressione nei sistemi di carriera orizzontali e offrire elementi conoscitivi utili alla comprensione del funzionamento dell'amministrazione.

Affinché il procedimento di valutazione possa essere efficacemente introdotto all'interno delle amministrazioni, è indispensabile che esso venga progettato in modo puntuale, con chiaro riferimento all'oggetto della valutazione, ai soggetti coinvolti, alla procedura e ai relativi effetti.

Ciò presuppone, innanzitutto, un'analisi approfondita del contesto organizzativo di riferimento. Sarebbe inoltre opportuno, prima dell'applicazione effettiva del sistema elaborato, procedere con una fase sperimentale tramite test pilota, volta a verificarne l'effettiva funzionalità. In un secondo momento, si rende necessario individuare e definire con precisione il quadro normativo di riferimento che disciplini la valutazione e infine, garantire un'adeguata divulgazione, affinché il sistema sia conosciuto e compreso da tutti i soggetti coinvolti¹⁸⁵.

È importante considerare che nel 2015 la *Comisión de Expertos sobre "Evaluación del desempeño en el Marco de la Planificación de*

¹⁸⁵ R. CÀMARA MAS, *La evaluación del desempeño de los empleados públicos*, cit., p. 229.

Objetivos y Estratégica en las Administraciones Públicas” ha elaborato un modello generale di *Evaluación del desempeño*, concepito per essere di facile applicazione, e utilizzabile dalla pluralità delle amministrazioni pubbliche, ma al tempo stesso adattabile alle specificità di ogni contesto organizzativo.

Nella fase di elaborazione, la Commissione ha preso come riferimento le esperienze di quelle amministrazioni che, su base volontaria, avevano già messo in pratica procedure di valutazione, fungendo così da modello operativo.

Propone un modello con costo di implementazione minimo, che possa essere applicato immediatamente.

In via prioritaria deve esserci un «*sistema de dirección por objetivos*» inteso come la formulazione sistematica di una serie di obiettivi che l'amministrazione deve raggiungere in ciascun periodo di pianificazione.

La Commissione ritiene che la valutazione sia una funzione gerarchica, per cui il soggetto valutatore deve essere l'organo gerarchicamente immediatamente superiore al valutato (per un maggiore approfondimento sul punto si rinvia al par. 3.3.3.). Tuttavia, si richiede l'approvazione delle valutazioni da parte del superiore gerarchico del valutatore e si propone un sistema trasparente che possa evitare qualsiasi intento di favorire o danneggiare il valutato.

Si prevede altresì, che le valutazioni possano essere oggetto di revisione amministrativa o giurisdizionale laddove producano effetti giuridici o qualora costituiscano presupposto per l'adozione di atti amministrativi.

I criteri e i meccanismi generali relativi alla valutazione dovranno essere oggetto di dibattito e negoziazione con gli organi di rappresentanza di ciascuna organizzazione, nonché con ulteriori soggetti collettivi qualora sia ritenuto opportuno, al fine di ottenere il massimo sostegno possibile.

I soggetti valutati devono conoscere in anticipo e disporre di tutte le informazioni necessarie per comprendere caratteristiche, procedure di applicazione e conseguenze: in altri termini il sistema di valutazione deve essere trasparente.

Infine, si raccomanda un'implementazione graduale in quelle amministrazioni prive di cultura valutativa e si consiglia a tal fine di realizzare prove pilota.

Il modello elaborato dalla Commissione si articola in cinque livelli di valutazione. I primi due, di carattere collettivo, fanno riferimento ai «*resultados de la unidad administrativa superior (nivel 1) y los resultados de la unidad administrativa de integración del funcionario a evaluar (nivel 2)*»¹⁸⁶ (risultati dell'unità amministrativa superiore – livello 1 – e dell'unità amministrativa di appartenenza del funzionario da valutare – livello 2). Gli ultimi tre livelli, invece, sono dedicati alla valutazione individuale e riguardano il «*cumplimiento horario (nivel 3), y la aptitud (nivel 4) y actitud del evaluado (nivel 5)*», (rispetto dell'orario di lavoro – livello 3 –, idoneità – livello 4 – e atteggiamento del valutato – livello 5).

Come si può osservare, i primi due livelli si focalizzano su aspetti oggettivi, applicabili a tutti i lavoratori appartenenti a gruppi con diritto

¹⁸⁶ *Modelo de Evaluación del Desempeño en el marco de la planificación de objetivos y estratégica en las administraciones públicas*, 2015, p. 30.

a percepire la retribuzione variabile, gli ultimi tre riguardano aspetti strettamente soggettivi.

Pertanto, con riguardo all'oggetto della valutazione, in linea con quanto previsto dal TREBEP, emergono particolari criticità legate all'«*evaluación de la conducta*». Diversamente dalla misurazione del rendimento o del raggiungimento degli obiettivi, questa dimensione valutativa presenta maggiori difficoltà di individuazione e oggettivazione, con ricadute applicative non trascurabili.

Lo stesso modello elaborato dalla Commissione indica come riferimento minimo il codice morale stabilito dallo stesso TREBEP, in particolare l'art. 54, rubricato «*Principios de conducta*», che enuncia undici principi fondamentali cui deve ispirarsi l'operato di ogni singolo lavoratore. A ciò si collega l'art. 24, rubricato «*Retribuciones complementarias*» dal quale emerge chiaramente lo stretto legame intercorrente tra la retribuzione complementare e il modo in cui il lavoratore svolge il proprio lavoro¹⁸⁷.

La norma in esame si riferisce al grado di interesse, iniziativa e impegno con cui il lavoratore svolge la propria attività. Questo ha portato alcuni modelli valutativi ad associare tali aspetti alle competenze personali o professionali del dipendente.

Sebbene questa impostazione sia in linea di principio valida, presenta numerose difficoltà applicative, soprattutto per quanto riguarda l'identificazione puntuale delle competenze tecniche e comportamentali richieste da ciascuna posizione lavorativa¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Art. 24, lett. c del TREBEP: «El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos».

¹⁸⁸ Sul tema si vd. A. M. CAPUANO, *Evaluación de desempeño. Desempeño por competencias*, in *Invenio: Revista de investigación académica*, n. 13, 2004, p. 139 ss.; J. J. RASTROLLO SUÁREZ, *Otra*

Di conseguenza, il modello elaborato, è stato strutturato in modo da valutare due principali dimensioni della prestazione lavorativa: una oggettiva, che riguarda il raggiungimento degli obiettivi; e una soggettiva, che si concentra sui comportamenti richiesti per lo svolgimento delle sue funzioni. Quest'ultima richiede una particolare attenzione alla coerenza del comportamento del lavoratore rispetto alle caratteristiche specifiche del ruolo ricoperto e ai principi generali enunciati nel codice di condotta dell'TREBEP (art. 54) e nella normativa disciplinare.

Si tratta dunque, di una valutazione dal carattere fortemente soggettivo, in cui la componente comportamentale assume un ruolo centrale. Tale valutazione deve essere effettuata necessariamente dal superiore gerarchico, unico “custode” delle conoscenze adeguate a valutare in maniera fondata. Un ulteriore elemento rilevante nella valutazione soggettiva è rappresentato dalle attitudini del lavoratore, ossia dalle capacità acquisite, che gli consentono di svolgere efficacemente la propria prestazione, anche in prospettiva futura.

Questa tipologia di valutazione risulta di più agevole applicazione quando attiene a competenze verificabili attraverso strumenti standardizzati, si pensi, ad esempio, ai titoli accademici. Al contrario, il momento valutativo diviene particolarmente delicato quando occorre accertare competenze pratiche o comportamentali; in tali casi, il modello suggerisce, quantomeno nelle fasi iniziali di applicazione, di

vuelta de tuerca: el renacer de la evaluación del desempeño y la gestión por competencias, in *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica*, Madrid, INAP, 2023, p. 395 ss.

concentrare l'attenzione sugli elementi suscettibili di una più agevole verifica oggettiva.

Considerate le sue finalità principali — «retribución y estímulo»¹⁸⁹ (retribuzione e incentivo) —, la valutazione deve essere effettuata periodicamente, ma anche la periodicità, così come altre caratteristiche del sistema, deve essere determinata tenendo conto dell'assetto organizzativo specifico di ciascuna amministrazione.

Pertanto, poiché di norma, gli obiettivi operativi, e quindi i risultati e i livelli di rendimento attesi, vengono definiti su base annuale (eventualmente con verifiche infrannuali di diversa frequenza), anche la valutazione dovrà seguire lo stesso ritmo temporale.

È comunque prevista la possibilità di valutazioni infrannuali dei risultati parziali conseguiti, restando inteso che l'intero processo dovrà essere adattato a eventuali modifiche sopravvenute nella pianificazione durante l'esercizio.

Nel considerare gli aspetti più delicati della valutazione, appare imprescindibile che le amministrazioni abbiano una chiara e approfondita conoscenza dei propri obiettivi, tanto generali, quanto specifici, e di ciò che realmente intendono perseguire. Non di rado, tuttavia, le amministrazioni spagnole mostrano incertezze a riguardo, rendendo complesso il pieno inserimento della valutazione come elemento fisiologico e strutturato nei modelli di gestione delle risorse umane¹⁹⁰.

¹⁸⁹ *Modelo de Evaluación del Desempeño en el marco de la planificación de objetivos y estratégica en las administraciones públicas*, 2015, p. 41.

¹⁹⁰ P. PADILLA. RUIZ, *Gestión del Empleo Público*, Bosch Editor, Barcelona, 2016, p. 448.

Infatti, all'interno delle amministrazioni si è riscontrata una marcata resistenza rispetto alla stabile introduzione dei sistemi di valutazione. Tale resistenza è riconducibile, in larga parte, a una delle caratteristiche strutturali tipiche della pubblica amministrazione, che da tempo ostacola l'implementazione dei meccanismi di valutazione: una cultura organizzativa fondata sull'anzianità di servizio, l'immobilismo e la «patrimonializzazione» del «*puesto de trabajo*»¹⁹¹. A questo si aggiunga la mancanza di un'adeguata formazione, che dovrebbe invece essere finalizzata a far comprendere il valore strategico della valutazione, intesa come strumento di miglioramento continuo e non mero adempimento routinario.

Ciò che viene frequentemente segnalato — e che evidenzia una forte analogia con la situazione italiana — è la carenza di un'opportuna pianificazione strategica¹⁹². Sebbene questo strumento fosse stato già introdotto dalla *Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública*, i risultati attesi non furono raggiunti. L'EBEP mostra consapevolezza di questa mancanza, riconoscendo la necessità di una pianificazione adeguata, e per questo motivo ne promuove la reintroduzione, cercando di adattarla alle reali esigenze del pubblico impiego¹⁹³.

La correlazione tra pianificazione e valutazione risulta particolarmente stretta: la valutazione rappresenta infatti uno strumento essenziale per verificare se gli obiettivi fissati in sede di pianificazione siano stati

¹⁹¹ J. J. RASTROLLO SUAREZ, *Evaluación del desempeño en la Administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de Empleo Público*, Tirant lo blanch, Valencia, 2018, p. 199.

¹⁹² P. PADILLA. RUIZ, *Desafíos pendientes para la definitiva implantación de la evaluación del desempeño*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 109-I, 2017, p. 443; *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, cit., p. 13.

¹⁹³ Art. 1, n. 3, lett. f dell'EBEP «Eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos».

effettivamente raggiunti e, in caso contrario, per individuare gli interventi correttivi necessari a migliorare l'azione amministrativa.

Di particolare rilevanza anche l'interrelazione tra valutazione e livello di motivazione del personale. Nell'ambito delle amministrazioni spagnole, infatti, si osserva una diffusa e crescente demotivazione¹⁹⁴ tra i dipendenti, fattore critico non soltanto per la produttività, ma anche per la percezione esterna dell'apparato amministrativo. Tale fenomeno appare riconducibile, in larga parte, all'assenza di una coerente e strutturata "politica del personale", nonché al disallineamento tra incentivi economici e produttività. In questo contesto, la valutazione, come già accennato e come ribadito dallo stesso TREBEP si configura quale leva strategica per il rafforzamento della motivazione del personale pubblico, contribuendo al miglioramento complessivo della *performance* amministrativa.

In tale prospettiva, anche la formazione, come accennato, a lungo trascurata nelle pratiche gestionali delle amministrazioni pubbliche, acquisisce, alla luce delle disposizioni del TREBEP¹⁹⁵, una rinnovata centralità, configurandosi come uno strumento complementare e sinergico rispetto alla valutazione. Quest'ultima infatti si configura, da un lato, come uno strumento prezioso per individuare in modo più puntuale i fabbisogni formativi, assicurandone la coerenza con le criticità concretamente emerse nell'esecuzione delle attività lavorative. Dall'altro, essa costituisce un parametro di riferimento fondamentale per verificare l'efficacia delle azioni formative intraprese, consentendo

¹⁹⁴ A. BARRERA PICÓN, *La importancia de la motivación laboral en el empleado público: cómo potenciarla*, in *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n. 384, 2015, p. 239 ss.

¹⁹⁵ Si v. artt. 14, lett. g e 54, num. 8 del TREBEP.

di misurare, *ex post*, in quale misura tali interventi abbiano effettivamente migliorato la qualità della prestazione resa e favorito il raggiungimento degli obiettivi attesi. In questo modo si realizza un “circuito virtuoso” tra formazione e valutazione, nel quale ciascuna dimensione alimenta e rafforza l'altra, con ricadute positive sull'efficienza complessiva dell'azione amministrativa.

3.3.3. CHI VALUTA? RUOLI, RISCHI E GARANZIE DEL VALUTATORE

Uno degli aspetti più critici della disciplina riguarda la figura del soggetto valutatore incaricato di «*observar, registrar, valorar y informar sobre el rendimiento y el desempeño de las personas que están bajo su tutela*»¹⁹⁶ e che riveste un ruolo centrale nell'intero procedimento. Nel silenzio del TREBEP sulla sua individuazione, spetta alla normativa di sviluppo intervenire in merito.

La valutazione può essere affidata a organi individuali o collegiali¹⁹⁷ in base alle risorse e alle competenze tecniche proprie di ciascuna amministrazione, con la possibilità di adottare anche modelli misti.

Tradizionalmente, la funzione è stata svolta dal superiore gerarchico¹⁹⁸, ritenuto il soggetto più idoneo a valutare i propri collaboratori, in virtù

¹⁹⁶ J. V. CORTÉS CARRERES, *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Dykinson, Madrid, 2001, p. 502.

¹⁹⁷ E. LINDE, *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Ed. Colex, Madrid, 2008, p. 179 ss; J. M. PABLOS TELJEIRO, *La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, in *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, n. 10, 2013, p. 18.

¹⁹⁸ S. QUIJANO DE ARANA, D. GALÁN, *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños*, cit., p. 96. Anche el Informe de Conclusiones del grupo de trabajo sobre la evaluación del desempeño de la Comisión de Coordinación del Empleo Público nel 2013, p.13 e il Modelo de

della conoscenza diretta del loro operato, dei compiti assegnati e della personalità individuale.

Ciò è tanto più rilevante in ragione degli effetti potenzialmente incisivi sulla carriera e sull'erogazione delle retribuzioni complementari. Ciononostante, il TREBEP non impone tale modello, lasciando alle amministrazioni la scelta del valutatore in coerenza con i propri assetti organizzativi.

Resta però il rischio che l'imparzialità sia compromessa, perché se è vero che il superiore gerarchico è colui che conosce al meglio il collaboratore da valutare, è anche vero che la relazione di dipendenza funzionale tra i due potrebbe incidere sulla neutralità del procedimento di valutazione¹⁹⁹.

Ne discende l'esigenza che il procedimento rispetti, sin dall'avvio, quei requisiti di imparzialità e oggettività già richiamati, e che tali principi si traducano in garanzie operative anche sulla figura del valutatore, rispetto alla quale potremmo sostenere esserci una vera e propria «presunzione di imparzialità»²⁰⁰.

Per ridurre al minimo il rischio di parzialità, è utile la possibilità che il dipendente possa realizzare una forma di autovalutazione, così da esprimere il proprio punto di vista sugli obiettivi conseguiti e su eventuali fattori che abbiano potuto influenzare la sua prestazione lavorativa.

Evaluación del Desempeño en el marco de la planificación de objetivos y estratégica en las administraciones públicas nel 2015, p. 12, sottolineano come il soggetto deputato alla valutazione debba essere il superiore gerarchico.

¹⁹⁹ In questo senso R. CÀMARA MAS, *La evaluación del desempeño de los empleados públicos*, p. 223, cit.

²⁰⁰ P. PADILLA. RUIZ, *Gestión del Empleo Público*, Bosch Editor, Barcelona, 2016, p. 309.

Pur nella consapevolezza che questa forma di valutazione, per sua natura, non possa ritenersi oggettiva, e per questo non potrebbe essere considerata in modo esclusivo, potrebbe però configurarsi come un valido strumento in grado di incentivare un confronto tra valutato e valutatore, favorendo così un dialogo volto a chiarire le eventuali divergenze valutative²⁰¹.

Tra le “distorsioni” più note rientra il cd. «effetto specchio»²⁰², per cui il valutatore tende a privilegiare nel valutato qualità e comportamenti a lui congeniali, con il rischio che i criteri oggettivi stabiliti dall’organizzazione possano “cedere il passo” alle sue preferenze strettamente personali. Ad esso si affianca il cd. «effetto alone» per cui la valutazione, positiva o negativa, di una determinata caratteristica finisce per “contaminare” la valutazione complessiva, nonché il cd. l’effetto «alone successivo», che sposta il giudizio in funzione delle valutazioni rese in momenti contigui²⁰³.

In ogni caso, la via della valutazione realizzata dal superiore gerarchico sembra la più naturale da seguire, a condizione che sia sostenuta da strutturati programmi di formazione e da una piena consapevolezza degli strumenti valutativi in modo da mitigare le distorsioni e rafforzarne l’affidabilità.

Pur tuttavia, sono percorribili vie alternative o complementari, che includono: valutazioni tra pari; *feedback* dei collaboratori; valutazioni dei cittadini e forme di autovalutazione.

²⁰¹ Informe de Conclusiones del grupo de trabajo sobre la evaluación del desempeño de la Comisión de Coordinación del Empleo Público, p. 13, cit.

²⁰² A. MONTES, M. GUTIERREZ, *Dirección y administración integrada de personas. fundamentos, procesos y técnicas en práctica*, Mc. Graw, Madrid, 2004. p. 115.

²⁰³ S. QUIJANO DE ARANA, D. GALÁN, *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños.*, cit., p. 103.

Considerata l'eterogeneità delle amministrazioni, apparirebbe preferibile prevedere un soggetto terzo a cui venga affidata la valutazione; tuttavia, la creazione di organi specializzati per la valutazione, e se del caso, altri preposti alla decisione dei ricorsi, comporterebbe oneri organizzativi e finanziari non trascurabili²⁰⁴.

Come emerso anche nei lavori preparatori alla redazione dell'EBEP, l'introduzione di sistemi di valutazione può accrescere il rischio di contenzioso. Per questo, l'ordinamento spagnolo valorizza *in primis* rimedi interni: un secondo esame di tipo procedurale, in sede amministrativa affidato a collegi tecnici, con funzione deflattiva e di verifica della corretta applicazione di criteri e metodi, senza riaprire nel merito il giudizio.

In un contesto segnato, come si è visto, da una più intensa “osmosi” tra indirizzo politico e amministrazione e da una marcata dipendenza gerarchica dei dirigenti, tale presidio endo-amministrativo puramente procedurale, potrebbe mitigare il rischio percepito di parzialità del giudizio, senza mai indebolire, però l'autorità del valutatore gerarchico. La revisione in sede giudiziaria resta eventuale e residuale, ammessa solo in presenza di vizi qualificati — *indefensión*, *arbitrariedad* e *desviación de poder* (lesione del diritto di difesa, arbitrarietà e sviamento del potere) — senza che il giudice possa sostituirsi alla discrezionalità tecnica dell'amministrazione.

Coerentemente con la prospettiva già sostenuta per l'ordinamento italiano, la via preferibile rimane quella del consolidamento di un dialogo strutturato valutatore/valutato, evitando meccanismi

²⁰⁴M. A. ALMENDROS GONZÁLEZ, *La evaluación del desempeño. Implicaciones en materia retributiva y carrera profesional*, cit., p. 272.

d'“appello” che finirebbero per delegittimare il primo valutatore e irrigidire il conflitto.

3.3.4. GLI EFFETTI DELLA VALUTAZIONE

Nel quadro delineato dal TREBEP, come accennato in precedenza, gli esiti dell'*evaluación del desempeño* producono effetti giuridici e gestionali su quattro assi principali: *carrera horizontal*, *formación*, *provisión de puestos* e *retribuciones complementarias*²⁰⁵.

Parimenti, la permanenza nel posto ottenuto mediante concorso è subordinata agli esiti della valutazione, secondo i sistemi definiti da ciascuna amministrazione, nel rispetto dell'audizione dell'interessato e della motivazione del provvedimento²⁰⁶.

La disciplina di dettaglio è rimessa alle singole amministrazioni e, per i profili economico-organizzativi, alla contrattazione collettiva, con conseguente eterogeneità applicativa.

Correlare la progressione di carriera alla valutazione della prestazione consente di superare l'ancoraggio — formale e demotivante — al criterio dell'anzianità di servizio quale parametro della progressione.

L'EBEP, avendo preso atto delle criticità della carriera amministrativa²⁰⁷ in Spagna, ha introdotto la «*promoción*

²⁰⁵ Si vd. art. 20.3 del TREBEP.

²⁰⁶ Si vd. art. 20.4 del TREBEP.

²⁰⁷ Sul tema si rinvia a L. M. ARROYO YANES, *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994; IDEM, *La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la Ley 7/2007, de Estatuto Básico del Empleado Público*, in *La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo), Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, p. 679-719; J.A. FUENTETAJA PASTOR, *Carrera administrativa y provisión de puestos de trabajo*, in *Régimen jurídico de la función pública*, Valladolid, Lex nova, 2013, p. 287-500.

profesional»²⁰⁸ (promozione professionale), fondata su due leve destinate a trasformare l'istituto: la *carrera horizontal* e, soprattutto, la valutazione della prestazione.

La *carrera horizontal*²⁰⁹ è intesa come progressione di grado, categoria o *tramo* (fascia economica) senza cambio di mansioni; è strettamente connessa agli esiti della valutazione, che ne costituisce l'elemento determinante ai fini dell'avanzamento, quale sistema di riconoscimento dei meriti e delle attitudini²¹⁰.

L'esito positivo della valutazione abilita l'accesso ad un grado, ad un *tramo* superiore e al correlato *complemento de carrera*, istituto di natura economica e dalla funzione incentivante, in quanto legato al corretto e qualificato svolgimento delle mansioni.

²⁰⁸ Art. 16.1 del TREPEB.

²⁰⁹ R. CÁMARA MAS, *La carrera administrativa horizontal. Especial referencia a la administración local*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 121, 2021, p. 295 ss; F. A. CASTILLO BLANCO, J. E. QUESADA LUMBRERAS, *Manual de Empleo Público*, Iustel, Madrid, 2009, p. 378 ss.; sul tema si vd. anche R. PARADA VÁSQUEZ, *Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Marcial Pons, 2007, p. 60, 68.69.

²¹⁰ Art. 17.b del TREBEP: «Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida». Da ultimo il Real Decreto 6/2023 la configura come un sistema di *tramos* (fasce) il cui avanzamento tiene anche conto degli esiti della valutazione della prestazione di lavoro, si vd. art. 122 del Real Decreto 6/2023. In chiave letterale i riferimenti del TREBEP alla *carrera horizontal* riguardano i soli *funcionarios de carrera*, il che sembrerebbe circoscrivere ai medesimi la rilevanza dell'*evaluación del desempeño* ai fini della progressione. Nondimeno, parte della giurisprudenza e della dottrina è concorde nel propendere in una lettura estensiva, fondata sui principi di uguaglianza e non discriminazione e di merito e capacità, in forza della quale la struttura della carriera orizzontale e i relativi presupposti (tra cui la valutazione della prestazione), dovrebbero ritenersi comuni a tutto il personale pubblico. Sul tema si vd. J. J. RASTROLLO SUAREZ, *Evaluación del desempeño en la Administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de Empleo Público*, cit., p. 213; v. anche il tal senso, pronunce del Tribunal Supremo, che valorizzano il principio di non discriminazione e uguaglianza: STS n. 227 del 21/02/2019, STS n. 1796 del 18/12/2019.

Sarà compito delle leggi di attuazione regolamentare in modo chiaro pesi, soglie e requisiti, vincolando la progressione ad una valutazione favorevole²¹¹.

Parallelamente, la progressione può riflettersi inoltre, sul versante professionale, mediante l'abilitazione a posizioni di lavoro di maggiore complessità coerenti con lo sviluppo delle competenze professionali acquisite.

Per converso, una valutazione negativa determina ordinariamente una situazione di stasi nel grado acquisito — in assenza di automatismi regressivi²¹², salvo diversa disciplina di sviluppo — ferma restando l'adozione di azioni di miglioramento e la distinta attivazione, ove ne ricorrano i presupposti, del *régimen disciplinario*: il *demérito* in senso proprio (art. 96.1, lett. e TREBEP), è infatti categoria sanzionatoria e come tale richiede base legale e garanzie procedurali.

È compito della normativa di attuazione precisare in modo chiaro come e quanto la valutazione incida sulla progressione orizzontale e sugli

²¹¹ Ad esempio, nella Comunità autonoma della Rioja, il Decreto 20/2022, che ha abrogato il precedente Decreto 50/2017 su *carrera horizontal* ed *evaluación del desempeño*, disciplina la carriera orizzontale ancorandola a degli specifici requisiti valutativi (art. 6), stabilendo un rapporto strutturale tra gli esiti della valutazione e l'avanzamento nella carriera. A livello generale, la Ley 9/2023 sulla funzione pubblica della Rioja definisce la *carrera profesional* (artt. 75 ss.), tipizza la *evaluación del desempeño* (art. 82) e ne precisa gli effetti su carriera, formazione, provvista e retribuzioni complementari, prevedendo — tra l'altro — che i periodi con valutazione negativa non computino ai fini di selezione/provvista/carrera (art. 82.5) e che la continuità in taluni posti sia condizionata dagli esiti valutativi. Nel loro insieme, tali disposizioni attestano una correlazione stretta: la valutazione positiva opera come condizione abilitante dell'avanzamento orizzontale e del correlato *complemento de carrera*, mentre l'esito negativo produce una fisiologica stasi (oltre ad attivare misure di miglioramento), senza effetti espulsivi sul rapporto. Anche l'art.119.2 del Real Decreto ley 6/2023 ribadisce che la valutazione positiva si terrà in considerazione ai fini della progressione nella carriera orizzontale.

²¹² R. CÀMARA MAS, *La evaluación del desempeño de los empleados públicos*, cit., p. 231; di opinione opposta L. M. ARROYO YANES, *La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos*, in *Revista catalana de Dret públic*, n. 45, 2012, p. 94 ss., l'A. ammette la possibilità, in caso di risultati sfavorevoli della valutazione, di regressione nella *carrera horizontal*, così come previsto anche in alcune leggi regionali (riporta in particolare l'esempio della *Ley del Empleo Público de Castilla-La Mancha*).

effetti economici, nonché se e in quali limiti operi l'eventuale reversibilità quanto alla continuità nel posto ottenuto per concorso²¹³ (art. 20.4 del TREBEP).

La relazione tra *evaluación del desempeño e carrera vertical* — intesa come avanzamento nella struttura organizzativa attraverso gli ordinari strumenti di provvista del personale²¹⁴ — emerge in modo indiretto, ma significativo nel TREBEP.

In primo luogo, nel concorso, che consiste nella valutazione dei meriti e delle capacità e, se del caso, delle attitudini dei candidati da parte di organi collegiali di composizione tecnica²¹⁵, si terrà in considerazione la valutazione, secondo quanto definito dalla normativa di sviluppo²¹⁶. Inoltre, il mantenimento del posto ottenuto tramite concorso è espressamente vincolato a una valutazione positiva, con le garanzie di audizione dell'interessato e provvedimento motivato (art. 20.4 del TREBEP).

Resta sempre ferma però, la distinzione rispetto al *demérito* disciplinare (art. 96.1.e TREBEP): la valutazione negativa può incidere su progressione e permanenza, ma non si traduce di per sé in sanzione.

In definitiva, la valutazione opera nella carriera verticale come leva di merito per l'accesso e come requisito di permanenza basato sui risultati per il mantenimento del posto ottenuto per concorso; mentre portata,

²¹³ Sul tema si rinvia a J. E. QUESADA LUMBRERAS, *La carrera profesional en el sistema de empleo público español: modelos, análisis y propuestas*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 220 ss.

²¹⁴ Si vd. art. 16.3 b) del TREBEP: «Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el capítulo III del título V de este Estatuto».

²¹⁵ Si vd. art. 79.1 del TREBEP.

²¹⁶ Si vd. art. 20.3 del TREBEP.

pesi e modalità di utilizzo sono rimessi alle scelte del legislatore e della regolazione attuativa competenti.

Un ulteriore asse è quello della formazione, da sempre centrale nella gestione del personale e, ancor più, nel quadro tracciato dal TREBEP, volto alla realizzazione di un pubblico impiego moderno e professionale²¹⁷. Per formazione non si intende unicamente apprendimento, ma anche modifica dei comportamenti e miglioramento delle prassi di lavoro.

Essa non solo contribuisce a migliorare la qualità del lavoro svolto, ma funge anche come leva di motivazione e impegno del personale, di diffusione di cultura e valori e di progresso personale e professionale. Tutto ciò incide inevitabilmente su un migliore *desempeño*²¹⁸.

La formazione assolve una duplice funzione: è condizione per l'adeguato svolgimento della prestazione e, al contempo risultato della valutazione, poiché i fabbisogni formativi emergono dagli esiti valutativi. Ne discende un circuito virtuoso di valutazione, formazione e riesame²¹⁹: la valutazione rileva gli scostamenti tra competenze possedute e competenze richieste²²⁰, la formazione li colma, e il riesame

²¹⁷ I. M. BELMONTE MARTÍNEZ, *La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento en las Administraciones públicas del siglo XXI* in, *Documentación Administrativa. Nueva Época*, n. 13, 2024, p. 8-9; R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma?*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 87, 2010, p. 637 ss; F. RAMOS FERNÁNDEZ TORRECILLA, *La selección y la formación como elementos de transformación de la Administración pública*, in *Administración inteligente*, Madrid, 2007, p. 217 ss.

²¹⁸ Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, p. 114 ss.

²¹⁹ P. PADILLA RUIZ, *Gestión del Empleo Público*, cit., p. 415 ss, l'autore parla della *doble dualidad* della formazione.

²²⁰ M. GORRITI BONTIGUI, *La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas*, cit., p. 370.

verifica il trasferimento operativo degli apprendimenti nel lavoro quotidiano.

In questa prospettiva, la formazione mantiene la sua doppia natura di diritto²²¹ e dovere²²² del dipendente pubblico ed è anche integrata stabilmente nella pianificazione strategica delle risorse umane prevista dall'art. 69.1 del TREBEP.

I piani formativi, alimentati dagli esiti della valutazione, costituiscono un elemento indispensabile per un sistema che abbia effettive garanzie di successo: assicurano la formazione come diritto del dipendente, e al tempo stesso, la configurano come dovere funzionale al costante miglioramento delle sue competenze. Sul piano degli effetti, per le amministrazioni essa è leva imprescindibile per il miglioramento della qualità dei servizi; per i dipendenti pubblici opera come fattore di motivazione e crescita professionale, consentendo l'acquisizione delle competenze necessarie all'esercizio delle proprie funzioni²²³.

Da ultimo, vanno considerati gli effetti di carattere economico²²⁴, che discendono anzitutto dal TREBEP, che all'art. 20.3 rimette alle singole amministrazioni la definizione degli effetti della valutazione anche sulla componente delle *retribuciones complementarias* vincolate al

²²¹ Si vd. art. 14, lett. g del TREBEP, che ribadisce il diritto del lavoratore alla «*formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales*».

²²² Si vd. art. 54.8 del TREBEP, sul tema F. A. CASTILLO BLANCO, *Los derechos individuales de los empleados públicos*, in *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2008, p. 133-199.

²²³ R. CÀMARA MAS, *Una aproximación al objeto de la evaluación del desempeño de los empleados público en la carrera administrativa horizontal*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 59, 2022, p. 356.

²²⁴ A. TODOLÍ SIGNES, *Retribuciones y Evaluación del Desempeño en el Sector Público*, Aranzadi, Navarra, 2017.

grado di interesse, iniziativa o impegno con cui il lavoratore svolge il proprio lavoro, il rendimento o i risultati ottenuti²²⁵.

La struttura e la quantificazione delle voci accessorie sono demandate alle leggi di attuazione del TREBEP, che possono modulare il grado di collegamento tra la valutazione e composizione di tali emolumenti; in tale cornice ciascuna amministrazione dunque individua il modello valutativo applicabile e determina in quale misura gli esiti della valutazione si riflettano sulla componente retributiva.

Il cd. *complemento de desempeño* — erede, ma in chiave più ampia e garantita, del tradizionale *complemento de productividad* — costituisce il nucleo della connessione tra valutazione e retribuzione accessoria: in assenza di un sistema valutativo valido non può essere erogato.

Il *Real Decreto-ley 6/2023*, per l'*Administración General del Estado* ha tipizzato il *complemento de desempeño* come voce variabile strettamente ancorata a sistemi di valutazione annuali e alla pianificazione strategica dell'ente. Esso sostituisce progressivamente il previgente *complemento de productividad*, nel quadro di principi di oggettività, imparzialità, trasparenza e non discriminazione, con una fase iniziale di valutazioni senza effetti economici per consentire l'assestamento del modello²²⁶, prevedendo obblighi di pubblicità degli importi e meccanismi di *governance* (commissioni di coordinamento e di "*seguimiento*") per il controllo dei risultati e la connessione degli esiti valutativi con la retribuzione variabile.

²²⁵ Art. 24, lett. c, del TREBEP.

²²⁶ Disposizione transitoria settima del Real Decreto 6/2023.

In tale quadro, dunque il *complemento de desempeño* opera come leva selettiva e non generalizzata, presupponendo l'esistenza di un sistema valutativo valido e la tracciabilità tra risultati/condotte e attribuzione del trattamento accessorio.

Ne consegue che l'*evaluación del desempeño* deve integrare la disciplina delle retribuzioni complementari, evitando di trasformarle in voci fisse o periodiche, né in importi uniformi per tutti i funzionari appartenenti al medesimo gruppo²²⁷.

Infatti, la vecchia prassi del *complemento de productividad*, concepito per retribuire «*el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo*»²²⁸, ha conosciuto nel tempo una deriva applicativa: erogazioni fisse e generalizzate, per l'assenza di sistemi affidabili di valutazione della prestazione capaci di sostenere, in modo verificabile, la corresponsione degli emolumenti accessori. Si tratta, in fondo, del *vulnus* strutturale dell'impianto delineato dalla LMRFP: prevedere retribuzioni complementari e ancorarle al rendimento/*desempeño* senza però sviluppare compiutamente l'architettura valutativa necessaria.

L'EBEP, poi, ha eliminato gli aggettivi «*especial*» e «*extraordinaria*» dall'oggetto del complemento: scelta che amplia lo spettro dei livelli remunerabili sopra lo standard ordinario, consentendo all'amministrazione di graduare il *desempeño* con maggiore flessibilità, purché su basi trasparenti e oggettive.

²²⁷ *Informe de Conclusiones del grupo de trabajo sobre la evaluación del desempeño de la Comisión de Coordinación del Empleo Público*, cit., p. 17-18.

²²⁸ Art. 23.3, lett. c, della *Ley* 30/1984.

La riforma del 2023 tuttavia, non si esaurisce nella dimensione normativa: la sua tenuta applicativa richiede un cambiamento culturale e l'adozione di sistemi valutativi rigorosi volti a prevenire automatismi distributivi («*café para todos*») e a riancorare il complemento di *desempeño* alla sua funzione tipica: remunerare un rendimento superiore al normale, in coerenza con obiettivi chiari e misurabili dell'amministrazione e con i principi di legalità, imparzialità e non discriminazione.

Proprio perché il *complemento de desempeño* premia un rendimento superiore alla norma, è indispensabile definire *ex ante* lo “standard ordinario”: un livello atteso, definito per profilo e funzione, che eviti sovrapposizioni con la retribuzione base e con altre voci accessorie. Solo rispetto a tale livello è possibile misurare l’“eccedenza” premiale — nei due piani tipici della valutazione: risultati (quanto si è ottenuto) e comportamenti/professionalità (come lo si è ottenuto) — rendendo tracciabile la quota accessoria.

Spetta alle amministrazioni — compito non semplice — definire con precisione gli obiettivi, collegarvi gli incentivi e orientare i comportamenti organizzativi affinché la componente economica operi come leva selettiva di merito e responsabilità, e non come prestazione indifferenziata²²⁹.

²²⁹ P. PADILLA. RUIZ, *Gestión del Empleo Público*, cit., p. 397 ss.

3.3.5. UNO “SGUARDO” SULLA COMUNITÀ AUTONOMA DI ARAGÓN: QUADRO NORMATIVO E PRASSI DELL’EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

In questo contesto merita di essere valutato lo scenario della comunità autonoma dell’Aragona²³⁰, nel cui ambito, allo stato attuale, non si rinviene una disciplina unica e trasversale di *evaluación del desempeño*, che tuttalpiù si colloca entro una cornice multilivello in cui la normativa statale funge da quadro di riferimento e quella regionale ne modula l’implementazione.

È bene considerare preliminarmente che la Comunità autonoma dell’Aragona è caratterizzata da un’occupazione pubblica fortemente concentrata in tre macro settori: la sanità, l’istruzione e l’Amministrazione Generale.

Tali ambiti condividono analoghe criticità, tra cui l’assenza di strumenti di valutazione della condotta professionale, la scarsa pianificazione strategica o la mancanza di incentivi professionali per i dipendenti pubblici.

L’adozione di un adeguato modello di valutazione della prestazione lavorativa, capace di valorizzare e motivare i dipendenti, potrebbe attenuare significativamente queste problematiche.

Tuttavia, allo stato attuale il legislatore aragonese non ha approvato una legge regionale di funzione pubblica disciplinante l’impiego pubblico regionale, né tantomeno una che disciplini lo strumento della valutazione.

²³⁰ M. GORRITI BOTIGUI, *La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 13, 2011, p. 297 ss.

La legislazione aragonese attuale, pur essendo stata riformata nel corso degli anni, dunque, esige un significativo rinnovamento.

È in corso l'iter della *Ley de Función Pública de Aragón*; in seguito alla consultazione pubblica avvenuta nel mese di giugno 2025²³¹, risulta depositato il *Proyecto de Ley de la Función Pública de Aragón*²³², il cui obiettivo è quello di superare un quadro stratificato da riforme parziali e allineare la disciplina regionale all'EBEP/TREBEP e alla normativa Ue sul lavoro.

Gli assi portanti annunciati sono molteplici, tra i quali ad esempio, sviluppare gli articoli 23 e 103 della Costituzione; istituire un sistema di carriera e promozione professionale volto a migliorare il funzionamento dell'organizzazione; introdurre nella pubblica amministrazione autonoma meccanismi innovativi quali la valutazione della prestazione di lavoro così come prevista dall'EBEP. L'obiettivo principale è senza dubbio quello di accrescere l'efficacia dei servizi offerti ai cittadini mediante una legge coerente e durevole, da applicare indipendentemente dalle alternanze politiche.

In riferimento agli artt. 23 e 103 della Costituzione, il primo tutela il diritto di accesso a funzioni e cariche pubbliche in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti di legge; il secondo oltre a prescrivere che l'amministrazione serva con obiettività gli interessi generali e a

²³¹ Per la consultazione <https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion/consultas-publicas/232479483000>.

²³² Nel 2016 il Governo aragonese aveva redatto l'*Anteproyecto de Ley de la Función Pública*, ma la legge non fu mai approvata. Il progetto dedicava il Capitolo III del Titolo III alla gestione e alla valutazione della prestazione di lavoro (si vd. in particolar modo l'art. 34), che sin dall'art. 2 dedicato all'enunciazione dei principi, emergeva come uno dei nodi centrali della riforma. L'iter è stato riavviato per l'appunto nel 2025 con l'avvio della *consulta pública* previa per una nuova *Ley de Función Pública de Aragón*.

enunciare i principi di efficacia, gerarchia, decentramento, coordinamento e piena legalità, affida alla legge lo statuto del personale e l'accesso al pubblico impiego secondo i principi di merito e capacità, garantendo l'imparzialità. In tale prospettiva, la legge aragonese dovrebbe: istituzionalizzare la pianificazione per obiettivi; rendere obbligatoria la *evaluación del desempeño* con cadenza periodica e garanzie procedurali; collegare esiti valutativi a carriera orizzontale, provvista dei posti e retribuzioni complementari (anche mediante un *complemento de desempeño* regionale); nonché configurare la formazione come diritto/dovere agganciato ai fabbisogni emersi dalla valutazione. In tal modo, l'ordinamento aragonese si allineerebbe alla cornice EBEP/TREBEP, traducendo i principi costituzionali di uguaglianza, merito, imparzialità ed efficacia in vincoli organizzativi per selezione, gestione e incentivazione del personale.

Per quanto riguarda l'*evaluación del desempeño*, nell'attesa dell'approvazione di una legge organica che la disciplini, essa opera in modo parziale e settoriale e continuano a valere sul piano generale, da un lato i principi *básicos* enunciati dal TREBEP e dall'altro il *Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón* (TRLOFPA, il D.lgs. 1/1991) e il Decreto 80/1997 (Regolamento sulla provvista dei posti di lavoro, sulla carriera amministrativa e sulla promozione professionale dei funzionari dell'Amministrazione della Comunità autonoma di Aragona), cui si affianca la *Ley 5/2013* sulla qualità dei servizi pubblici e che istituzionalizza la valutazione della qualità dei servizi e delle politiche pubbliche fondata sui principi di trasparenza, oggettività, imparzialità e partecipazione.

Da un punto di vista applicativo, l'introduzione dello strumento valutativo emerge per innesti settoriali e attraverso il progressivo ancoraggio della retribuzione accessoria a obiettivi misurabili.

Un primo riferimento rilevante si rinviene in ambito sanitario, il decreto 37/2011 dell'8 marzo riguardante il personale del *Servicio Aragonés de Salud*. Esso prevede per le *jefaturas* (capi di servizio e di sezione) di carattere assistenziale, un mandato quadriennale con valutazioni periodiche ogni quattro anni finalizzate alla conferma dell'incarico da svolgersi su richiesta dell'interessato²³³ e sulla base di una memoria che rendiconta i risultati clinico-gestionali conseguiti nel quadriennio, in coerenza con l'*acuerdo de gestión clínica cuatrienal* e con gli accordi di gestione annuali, nonché corredata da un nuovo progetto di gestione per il periodo successivo²³⁴.

La valutazione è affidata a una Commissione composta da tre membri, che formula proposta motivata favorevole o sfavorevole alla continuità; in caso di esito positivo, segue la conferma per un ulteriore quadriennio, mentre l'esito negativo comporta la cessazione dell'incarico con pubblicazione nel *Boletín Oficial de Aragón*²³⁵.

Il sistema contempla inoltre valutazioni straordinarie prima del termine quadriennale quando ricorrano circostanze che incidano sul buon funzionamento del servizio²³⁶.

²³³ Art. 69.1 del Decreto 37/2011: «El personal facultativo que obtenga la adjudicación del puesto de jefe de servicio o de sección estará sujeto a evaluaciones cuatrienales a efectos de su continuidad en el mismo, siempre que haya manifestado su voluntad de continuar en él con una antelación mínima de un mes».

²³⁴ Si vd. Art. 69.2 del Decreto 37/2011.

²³⁵ Si vd. Art. 69.3 del Decreto 37/2011.

²³⁶ Si vd. Art. 69.5 del Decreto 37/2011

Il modello, dunque, configura una valutazione funzionale alla responsabilità dirigenziale e alla continuità degli incarichi, ancorata a obiettivi clinico-gestionali definiti nei pertinenti *acuerdos de gestión* e affidata a un organo tecnico con garanzia di motivazione, in un quadro che coniuga misurazione dei risultati e responsabilità dirigenziale.

Al di là di questo riferimento potremmo dire che in Aragona, sul piano operativo, sussista un'ibridazione tra strumenti classici e pratiche più evolute.

Successivamente, sul versante economico-organizzativo, il *Decreto-ley* 3/2019 interviene sul *complemento de productividad*, collegandolo al perseguimento di progetti con obiettivi espliciti, sistemi di monitoraggio e valutazione del grado di conseguimento, introducendo anche obblighi di trasparenza²³⁷. Pur non configurando di per sé un sistema integrale di *evaluación del desempeño*, tale scelta condiziona in un certo senso la produttività a *performance* dimostrabili, avvicinando la logica retributiva territoriale a quella delineata a livello statale.

Nel frattempo, il Decreto 129/2020 (di aggiornamento del tradizionale Decreto 80/1997 su provvista, carriera e promozione) non istituisce un modello generale di valutazione per l'intero personale della Comunità, ma consolida strumenti di gestione che restano compatibili con l'eventuale futura adozione di sistemi valutativi più ampi²³⁸.

Un ulteriore tassello è rappresentato dal Regolamento della Universidad de Zaragoza (2023) sul sistema di valutazione del

²³⁷ Si vd. art. 5 del Decreto ley 3/2019.

²³⁸ <https://www.aragon.es/documents/20127/6382086/BRSCGI.pdf/00ebe4e2-6628-dc93-41e5-cb0a7242b93c?t=1623314162691>.

personale tecnico-amministrativo (PTGAS), adottato a valle di una fase pilota. Il modello formalizza fasi, attori e criteri della valutazione e ne disciplina gli effetti su sviluppo professionale, riconoscimenti e progressioni, prevedendo garanzie procedurali e meccanismi di trasparenza. Inoltre, la previsione di piani di miglioramento²³⁹, raccordati con la formazione, potenzia i processi di apprendimento dell'organizzazione; mentre un regime transitorio ne scandisce la graduale operatività.

Il modello elaborato dall'Università prevede valutazioni con cadenza biennale²⁴⁰. La valutazione concerne sia la prestazione individuale, sia quella organizzativa nonché l'impegno delle persone a migliorare la propria qualificazione professionale e la gestione dell'istituzione. Per questo motivo è strutturata in due parti distinte. Nella prima si realizza la valutazione della prestazione individuale, nella quale si valutano le competenze professionali e il rendimento di ciascun dipendente pubblico nello svolgimento delle proprie mansioni (*competencia individual*²⁴¹); si considera altresì la partecipazione ad attività formative e, qualora sia previsto, il superamento di corsi di formazione, nonché lo svolgimento di altre attività formative ritenute utili per il proprio lavoro (*proyección de mejora*²⁴²). Ciascun dipendente sarà sottoposto ad un doppio canale valutativo: un'autovalutazione (massimo 100) e una

²³⁹ Universidad de Zaragoza, *Reglamento del sistema de evaluación del desempeño del PTGAS* (2023), artt. 12, 13, consultabile al link: <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1284491420303>.

²⁴⁰ Universidad de Zaragoza, *Reglamento del sistema de evaluación del desempeño del PTGAS* (2023), art. 3.

²⁴¹ Universidad de Zaragoza, *Reglamento del sistema de evaluación del desempeño del PTGAS* (2023), art. 5.1.

²⁴² Universidad de Zaragoza, *Reglamento del sistema de evaluación del desempeño del PTGAS* (2023), art. 5.2.

valutazione effettuata dal responsabile (massimo 100) dell'unità/servizio/area mediante l'impiego del medesimo questionario. La valutazione della *proyección de mejora* (massimo 50), che avviene mediante procedura automatizzata, integrerà il punteggio finale²⁴³.

È altresì previsto un colloquio tra valutatore e valutato al fine di un'analisi congiunta dei risultati e se del caso, concordare le azioni necessarie per migliorare lo sviluppo professionale. Nel verbale del colloquio post-valutazione sono formalizzati gli impegni di miglioramento (*compromisos de mejora*) e il relativo termine di revisione, intesi come azioni concordate di sviluppo professionale e di adeguamento delle prestazioni²⁴⁴.

Nella seconda invece, si realizza la valutazione della prestazione organizzativa mediante un'analisi del raggiungimento degli obiettivi di ciascuna unità organizzativa, in coerenza con i piani istituzionali e con il Piano generale di gestione e qualità dei servizi (autovalutazione, piano di miglioramento e valutazione esterna)²⁴⁵.

È gestita dall'Ispettorato Generale dei Servizi, in conformità con il Piano di azione approvato dal Rettore e i criteri fissati dalla Commissione del Piano²⁴⁶.

Nel complesso dunque, si tratta di una prassi avanzata nel panorama aragonese: codifica un modello duale con cadenza biennale, integra formazione e piani di miglioramento nella gestione ordinaria, prevede

²⁴³ Universidad de Zaragoza, *Reglamento del sistema de evaluación del desempeño del PTGAS* (2023), art. 7.

²⁴⁴ Universidad de Zaragoza, *Reglamento del sistema de evaluación del desempeño del PTGAS* (2023), art. 13.

²⁴⁵ Universidad de Zaragoza, *Reglamento del sistema de evaluación del desempeño del PTGAS* (2023), art. 9.

²⁴⁶ Universidad de Zaragoza, *Reglamento del sistema de evaluación del desempeño del PTGAS* (2023), art. 10.

garanzie procedurali e collega gli esiti alla carriera orizzontale. Pur non esaurendo tutti i profili (ad esempio l'impatto economico è rimesso alla contrattazione), il modello mostra la fattibilità tecnica di un sistema di valutazione idoneo a fungere da riferimento per la generalizzazione dell'*evaluación del desempeño* a livello regionale.

Complessivamente, nel caso aragonese l'introduzione dell'*evaluación del desempeño* segue un approccio incrementale: interventi settoriali e misure retributive orientate agli obiettivi hanno progressivamente inserito elementi valutativi in ambiti specifici, senza tuttavia dar luogo, allo stato, a un modello generale, trasversale, vincolante per l'intera amministrazione autonoma.

Manca, dunque, una legge o regolamento generale che, per l'intero perimetro della funzione pubblica aragonese, definisca modello, cicli, criteri e conseguenze della *evaluación del desempeño* in modo pienamente omogeneo.

In conclusione, dal confronto tra il livello statale e aragonese si evidenziano due traiettorie differenti. A livello statale, la riforma del 2023 istituzionalizza la valutazione come componente necessaria della gestione del personale, legandola a carriera, retribuzione e provvista e predisponendo organi e strumenti di coordinamento; l'attuazione è demandata a regolamento, ma il perimetro degli effetti è ormai definito. In Aragona, la *evaluación del desempeño* esiste, ma in forme selettive: presidia incarichi apicali in sanità, orienta la produttività verso la logica degli obiettivi e si consolida in alcuni enti del settore pubblico regionale; resta però assente di fatto una disciplina trasversale che ne

faccia un pilastro unitario della gestione del personale per l'intera amministrazione autonoma.

Questa asimmetria è coerente con l'impianto del TREBEP, che fissa i principi comuni e lascia margini attuativi alle singole amministrazioni. L'evoluzione realizzatasi a livello statale, negli ultimi anni, potrebbe fungere da riferimento anche per gli ordinamenti autonomici qualora essi intendano rafforzare l'integrazione tra obiettivi organizzativi, prestazione individuale e meccanismi normativi e retributivi attraverso cui gli esiti della *evaluación del desempeño* si traducono in effetti su carriera, provvista e permanenza negli incarichi, nonché sulla retribuzione accessoria.

4. LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NEGLI ENTI LOCALI: L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI BARI

In origine, il d.lgs. 150/2009 è stato costruito avendo come riferimento privilegiato le amministrazioni statali; per le Regioni e gli enti locali, il legislatore aveva previsto un modello di recepimento indiretto, rimettendo agli artt. 16 e 31 (successivamente in parte abrogati dal d.lgs. 74/2017) l'individuazione puntuale delle disposizioni del Titolo II e III da assumere a parametro, nel rispetto dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali²⁴⁷.

²⁴⁷ Sul tema D. BOLOGNINO, *L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel comparto Regioni ed autonomie locali: profili giuridici*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 6, 2010, p. 1091 ss.; G. RICCI, *L'applicazione della Riforma Brunetta negli Enti territoriali e nelle autonomie funzionali*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 3-4, 2010, p. 507 ss.

Per i comuni ciò ha significato, da un lato, l'obbligo di conformarsi ai principi sul ciclo della *performance*, sulla definizione di obiettivi e indicatori, sui sistemi di misurazione e sul collegamento con gli strumenti incentivanti; dall'altro, l'esigenza di coordinare tali istituti con l'impianto già esistente della programmazione finanziaria e gestionale delineato dal TUEL. Le Linee guida ANCI del 2010 e le osservazioni della CIVIT (delibera n. 121/2010) rappresentano il primo tentativo sistematico di tradurre il decreto nel contesto degli enti locali. Ne è derivata una stagione di progressivo riadattamento locale del modello "*performance based*".

È su questo terreno, segnato da innesti successivi e da non poche asimmetrie applicative, che si colloca l'esperienza degli enti locali — tra cui quella del Comune di Bari — quale "banco di prova" concreto della capacità del sistema di tradurre in pratiche effettive le prescrizioni normative in materia di *performance*.

Con la deliberazione della Giunta comunale n. 749 del 5 novembre 2010, il Comune di Bari ha formalmente introdotto nel proprio ordinamento un Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance*, in attuazione della "Riforma Brunetta" e, in particolare, dell'obbligo previsto per tutti gli enti locali di adeguarsi, entro il 31 dicembre 2010, ai principi di cui agli artt. 3, 4, 5, co. 2, 7, 9 e 15, co. 1, del d.lgs. 150/2009.

A partire dal 2010 il Sistema è stato oggetto di plurimi interventi di revisione, anche al fine di adeguarlo agli sviluppi legislativi susseguitisi nel corso degli anni, sino a pervenire all'attuale versione approvata con deliberazione della Giunta n. 298 del 14 maggio 2025, che aggiorna e

razionalizza l'assetto previgente, collocando il ciclo della *performance* in un quadro più strettamente integrato con la programmazione strategica e con le esigenze di trasparenza, prevenzione della corruzione e *accountability* verso la collettività.

Il documento chiarisce sin dall'*incipit* che la finalità del Sistema è quella di rendere l'organizzazione dell'ente capace di acquisire informazioni sugli obiettivi, monitorarne il grado di raggiungimento, collegare pianificazione strategica e piani d'azione, coordinare la programmazione economico-finanziaria con il ciclo della *performance* e legare quest'ultimo ai piani anticorruzione e di trasparenza, influenzando i comportamenti organizzativi e individuali, e generando "cicli di apprendimento" interno.

Sul versante della *performance* organizzativa, il Sistema definisce l'oggetto della misurazione con un'attenzione marcata alla dimensione di impatto: oltre all'attuazione di piani e programmi nel rispetto di tempi, standard qualitativi/quantitativi e risorse, rilevano il grado di soddisfazione dei destinatari dei servizi, i processi di modernizzazione organizzativa e di sviluppo delle competenze, la qualità delle relazioni con gli *stakeholders* e la promozione delle pari opportunità.

Il Sistema misura la *performance* triennale dell'Ente su *target*²⁴⁸ di fine periodo, valutando sia la *performance* organizzativa che quella individuale sulla base di obiettivi definiti per ciascun anno²⁴⁹.

²⁴⁸ Il SMVP lo definisce come «il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere; ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo». Si esprime «in termini quantitativi entro uno specifico intervallo temporale e può riferirsi a obiettivi sia strategici che operativi e organizzativi», p. 25.

²⁴⁹ *Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance*, Comune di Bari, 14/05/2025, par. "Descrizione del sistema", p. 2, consultabile al seguente link: <https://www.comune.bari.it/web/trasparenza/sistema-di-misurazione-e-valutazione-della-performance>.

Per quanto concerne la *performance* individuale dei dirigenti, il Sistema conferma e raffina la dicotomia tra “*performance* operativa” e “*performance* di funzione”: per i dirigenti, la valutazione è collegata, da un lato, al raggiungimento di specifici obiettivi operativi e organizzativi (*performance* operativa) e, dall’altro, all’efficienza nell’uso delle risorse umane e finanziarie, all’adeguatezza dei comportamenti organizzativi, al contributo alla *performance* organizzativa dell’ente, alla capacità di valutare i collaboratori attraverso una significativa differenziazione dei giudizi, nonché a una forma strutturata di valutazione non gerarchica da parte del personale della struttura (*performance* di funzione); per i responsabili di posizioni di elevata qualificazione, la misurazione e la valutazione della *performance* individuale riproduce lo stesso schema duale, articolando la “*performance* di funzione” in una serie di fattori quali ad esempio la capacità direttiva, l’iniziativa, l’affidabilità, il lavoro di gruppo, la proprietà di espressione, capacità di comunicazione ecc.; e la “*performance* operativa” è misurata, anche in questo caso, in relazione al raggiungimento di specifici obiettivi operativi e organizzativi.

Anche per il restante personale, la valutazione riguarda il contributo individuale al raggiungimento degli obiettivi della struttura di appartenenza (*performance* operativa) e un ampio ventaglio di competenze professionali e comportamenti organizzativi (*performance* di funzione). In questa prospettiva, si delinea il coinvolgimento attivo dei dipendenti nella realizzazione degli obiettivi che concorrono a determinare la *performance* individuale della propria area organizzativa. I lavoratori sono chiamati non solo ad assicurare il

proprio apporto al raggiungimento dei risultati fissati dal Dirigente/Responsabile, ma anche — almeno nelle intenzioni — a svolgere un ruolo proattivo nell'individuazione e nella proposta degli indicatori ritenuti maggiormente idonei a misurare il lavoro svolto e l'impegno profuso, in coerenza con gli obiettivi assegnati²⁵⁰.

In tal modo, la misurazione della *performance* viene concepita come processo che dovrebbe costruirsi anche attraverso il punto di vista di chi vi è direttamente coinvolto, rafforzando la dimensione partecipativa del ciclo della *performance*. Non mancano tuttavia, nella prassi applicativa, rilievi critici circa l'effettiva ampiezza di questo coinvolgimento e la percezione, da parte del personale, di una partecipazione talora più formale che sostanziale.

È importante che a monte il Sistema rispetti una serie di requisiti: «chiara definizione degli obiettivi; presenza di indicatori di *output*²⁵¹ e di *outcome*²⁵² tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su *stakeholders* interni ed esterni; specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e *target*; caratterizzazione degli indicatori a seguito di processo di autovalutazione della qualità degli stessi; rilevazione effettiva della *performance* secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori»²⁵³.

²⁵⁰ *Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance*, cit., p. 6.

²⁵¹ Indicano il risultato che si ottiene immediatamente al termine di un'attività o di un processo. E ogni attività può essere descritta con «*input* consumati ed *output* ottenuti secondo la catena logica: *input-attività-output*», p. 25 del SMVP.

²⁵² Indicano l'impatto, come risultato ultimo di un'azione; la conseguenza di un'attività o un processo dal punto di vista dell'utente destinatario del servizio e in generale degli *stakeholders* (es. miglioramento della qualità della vita, della salute dei cittadini ecc.). L'*outcome* può riferirsi sia al risultato immediato di un servizio o di un intervento, ma anche allo stato finale raggiunto, p. 25 del SMVP:

²⁵³ *Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance*, cit., p. 3.

Il nuovo SMVP disciplina in modo puntuale il ciclo della *performance*: a partire dal programma del Sindaco si individuano gli obiettivi di mandato, che consentono di redigere il Documento Unico di Programmazione, dai quali derivano gli obiettivi strategici (di durata pari al mandato), quindi gli obiettivi operativi e organizzativi con proiezione triennale.

Centrale è il ruolo del Direttore generale, cui compete definire la pianificazione strategica dell'Ente in coerenza con le linee guida espresse dagli organi politici; definire e pesare, sentiti i dirigenti, gli obiettivi operativi e approvare quelli organizzativi proposti dai dirigenti e contribuire alla valutazione della *performance* di funzione dell'area dirigenziale. All'Organismo di valutazione (OdV), altro protagonista indiscusso del Sistema, è demandato il presidio del suo complessivo funzionamento, nonché della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni. Ad esso spettano, in particolare, la validazione preventiva degli indicatori, la verifica delle *performance* e la valutazione relativa al raggiungimento degli obiettivi — anche con riguardo alle modalità attraverso cui essi sono conseguiti — nonché la formulazione della valutazione della *performance* di funzione dei dirigenti²⁵⁴.

Per quanto riguarda gli aspetti incentivanti, gli esiti valutativi sono finalizzati all'attribuzione dei compensi di produttività individuale e

²⁵⁴ *Ivi*, p. 5-6.

collettiva²⁵⁵, conformemente alle previsioni del CCNL e alle regole sulla destinazione delle risorse decentrate²⁵⁶.

Un profilo di rilievo è rappresentato dalla disciplina della valutazione negativa e delle connesse garanzie procedurali.

Il Sistema, in coerenza con la contrattazione collettiva, individua una soglia di sufficienza della *performance* operativa e di funzione, al cui raggiungimento l'obbligazione potrebbe considerarsi adempiuta, e al di sotto della quale la valutazione si considera negativa²⁵⁷. In tale evenienza, il giudizio sfavorevole presuppone che, nel corso dell'esercizio, il dirigente abbia tempestivamente contestato al dipendente i fatti o i comportamenti suscettibili di condurre a quella determinata valutazione negativa mediante apposita scheda sottoscritta per presa visione. L'omessa contestazione è configurata come violazione del dovere di vigilanza sul rispetto degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione e può dar luogo a responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con conseguente possibile decurtazione dell'indennità di

²⁵⁵ Per «produttività individuale» si intende una modalità di corresponsione del trattamento economico accessorio, potenzialmente aperta alla partecipazione di tutto il personale dipendente, commisurata alla valutazione individuale, effettuata dai dirigenti in relazione all'apporto fornito dal singolo lavoratore al conseguimento del risultato complessivo della struttura apicale di appartenenza e alla valutazione della performance di funzione del dipendente. Per «produttività collettiva», invece, si intende una forma di corresponsione del trattamento economico accessorio collegata alla realizzazione di progetti-obiettivo o piani di lavoro, vale a dire attività finalizzate al conseguimento di specifici risultati da parte di un gruppo di lavoro. Tali attività devono presentare carattere di miglioramento o di innovazione, realizzando nuovi servizi o funzioni ovvero incidendo sulle modalità di erogazione di servizi già esistenti, in termini qualitativi e quantitativi, o ancora intervenendo sul recupero di situazioni di disfunzionalità organizzative e procedurali. La corresponsione del relativo compenso è commisurata alla valutazione del grado di raggiungimento dello specifico risultato da parte del gruppo di lavoro. Si vd. *Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance*, cit., Punto 9, n. 2-3, p. 18.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ *Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance*, cit., Punto 11, n. 3, p. 20.

risultato, oltre a rilevare in sede di valutazione del dirigente stesso²⁵⁸. Sia per i dipendenti responsabili di posizione di elevata qualificazione sia per il restante personale è prevista una procedura interna di conciliazione. Entro dieci giorni dal ricevimento della scheda o della proposta definitiva di valutazione, il dipendente può formulare osservazioni od opposizioni — rivolte all’Odv nel caso dei responsabili di posizione di elevata qualificazione (per gli esiti della valutazione della *performance* operativa) e al dirigente che ha espresso il giudizio, nel caso degli stessi responsabili di posizione di elevata qualificazione per gli esiti della valutazione della *performance* di funzione e nel caso del restante personale — per motivi sia procedurali sia sostanziali, chiedendo una revisione in senso più favorevole. L’OdV o il dirigente è tenuto a convocare un colloquio finalizzato all’esame delle doglianze e all’eventuale componimento del dissenso; il lavoratore può farsi assistere da un rappresentante sindacale di fiducia. All’esito del colloquio viene redatto verbale, trasmesso al dipendente interessato, al Direttore generale e alla Ripartizione Personale²⁵⁹.

Da questo punto di vista, la scelta di non prevedere (nel caso degli incaricati di posizione di elevata qualificazione per la *performance* di funzione e del restante personale) un soggetto terzo che esegua una valutazione di seconda istanza potrebbe favorire — almeno in astratto — un confronto diretto tra dipendente e soggetto valutatore rendendo la procedura di conciliazione un effettivo momento di dialogo e di chiarificazione reciproca, maggiormente orientato alla composizione

²⁵⁸ *Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance*, cit., Punto 11, n. 4-5, p. 20.

²⁵⁹ *Ivi*, Punto 12-13, p. 20.

del contrasto piuttosto che alla mera “correzione” esterna del giudizio valutativo.

Nel complesso, il SMVP del Comune di Bari si presenta, sul piano formale, come un impianto coerente con il quadro normativo di riferimento e ben articolato nei suoi diversi passaggi (programmazione, misurazione, valutazione, collegamento agli incentivi).

Nondimeno, l’esperienza applicativa restituisce un quadro più problematico, facendo emergere sulla base di evidenze raccolte all’interno dell’ente²⁶⁰, alcune criticità ricorrenti nella percezione dei dipendenti.

In primo luogo, viene frequentemente segnalata l’esigenza di una maggiore precisione nella definizione degli indicatori riferiti alle singole posizioni, sia per rendere più chiaro il nesso tra attività svolte e valutazione, sia per evitare che la misurazione della *performance* individuale si risolva in formule generiche difficilmente riconducibili al lavoro effettivamente prestato.

Si evidenzia, inoltre, l’opportunità di introdurre obiettivi comuni per tutti i dirigenti, in modo da rafforzare l’orientamento unitario dell’azione amministrativa e ridurre la frammentazione degli indirizzi tra le diverse strutture.

Un ulteriore profilo critico riguarda il limitato coinvolgimento dei direttori di ripartizione nella fase di definizione del Sistema, percepito come prevalentemente “calato dall’alto”; nonché la struttura delle premialità economiche, per cui viene segnalata l’esiguità del

²⁶⁰ Le considerazioni che seguono si fondano su riscontri informali raccolti nel corso di un tirocinio semestrale svolto presso la Ripartizione Personale del Comune di Bari (marzo-agosto 2024).

differenziale di trattamento tra chi beneficia di un incentivo e chi ne resta escluso.

In alcuni casi è stata, infine, lamentata la diminuzione dell'importo della premialità da un anno all'altro, anche a parità — o anche in presenza di un miglioramento — della valutazione individuale, circostanza che contribuisce a indebolire il collegamento percepito tra *performance* e riconoscimento economico.

Tra le ipotesi più frequenti di contestazione rientrano, in particolare, la mancata o insufficiente comunicazione preventiva degli obiettivi assegnati e la percezione di una “contrazione” del punteggio valutativo dovuta non tanto alla qualità della *performance*, quanto all'esigenza, avvertita dai dirigenti, di rispettare l'obbligo di differenziazione dei giudizi. Tale obbligo, secondo quanto rappresentato anche dalle organizzazioni sindacali, finisce talora per essere applicato in modo da perseguire principalmente il raggiungimento del parametro massimo richiesto per il riconoscimento dell'indennità di risultato del dirigente valutatore, più che una effettiva graduazione del merito individuale.

Ulteriori elementi critici attengono alla concreta gestione del processo valutativo e delle stesse procedure di conciliazione. È stato segnalato, in particolare, un certo grado di eterogeneità tra le diverse strutture, sia con riguardo alle tempistiche di svolgimento delle fasi del ciclo (comunicazione degli obiettivi, compilazione e consegna delle schede, esame delle eventuali osservazioni), sia quanto alle modalità di conduzione dei colloqui con il personale. In alcuni casi si segnala che l'audizione del dipendente che contesta la propria valutazione avvenga in tempi non pienamente compatibili con la chiusura del processo

valutativo, con il rischio che le garanzie procedurali previste dal Sistema appaiano, dal punto di vista dei lavoratori, di limitata incidenza.

Questi elementi suggeriscono senza dubbio come la distanza tra l'architettura formale del Sistema e la sua attuazione concreta possa incidere sulla complessiva affidabilità del sistema di valutazione e della sua capacità di valorizzare effettivamente l'impegno e il lavoro del personale.

Nel complesso, l'esperienza del Comune di Bari conferma come, negli enti locali, la valutazione della *performance* non possa essere letta soltanto in chiave di recepimento formale delle prescrizioni statali, ma richieda un'effettiva interiorizzazione del modello da parte dell'organizzazione.

Il SMVP barese si configura senza dubbio come un impianto tecnico coerente e ben articolato, tuttavia, l'analisi della sua attuazione pratica evidenzia, per certi versi, un certo disallineamento tra configurazione teorica e realtà operativa, che mostra come la valutazione della *performance* richieda una vera e propria interiorizzazione del modello da parte dell'organizzazione e del personale, più che un semplice adeguamento alle prescrizioni statali.

Proprio laddove il Sistema ambirebbe a rafforzare il nesso tra obiettivi, risultati e gestione del personale, emergono criticità che investono la qualità degli indicatori, la chiarezza degli obiettivi, l'effettività del coinvolgimento dei dipendenti e la percezione di coerenza tra valutazione e riconoscimento economico.

In conclusione, l'esperienza barese suggerisce che il successo di un sistema di valutazione dipende non solo dalla sua costruzione formale, ma soprattutto dalla qualità dell'applicazione sul campo: dalla capacità dei dirigenti di comunicare e gestire il processo in modo omogeneo e trasparente e dall'effettiva riduzione delle asimmetrie percettive tra modello e prassi quotidiana, condizioni indispensabili per valorizzare appieno l'impegno e il lavoro del personale e per costruire uno strumento credibile di rendicontazione verso la collettività.

Capitolo II

UNA RIFLESSIONE SULL'OGGETTO DELL'OBLIGAZIONE NELL'AMMINISTRAZIONE "PERFORMANCE BASED"

SOMMARIO: 1. La professionalità nel rapporto di lavoro pubblico; – 1.1. Nella fase di reclutamento: tra competenze tecniche e competenze trasversali; – 1.1.1. Alla ricerca del “saper essere”: i quesiti situazionali tra criticità e garanzie (?); – 1.2. Nella fase esecutiva dell'obbligazione: il ruolo della formazione come obbligo strumentale e come obiettivo di *performance*; – 2. *Performance* e prestazione di lavoro; – 2.1. La *performance* e la responsabilità del personale dirigente.

1. LA PROFESSIONALITÀ NEL RAPPORTO DI LAVORO PUBBLICO

Una particolare attenzione al concetto di professionalità all'interno del contratto di lavoro nasce da una riflessione sull'evoluzione dei processi produttivi.

Nella sua accezione più elementare, il contratto di lavoro è definito come un contratto di scambio: da un lato la prestazione di lavoro, eseguita dal debitore-lavoratore; dall'altro la corresponsione della retribuzione da parte del creditore-datore di lavoro. Questa rappresentazione minimale — che presuppone un lavoratore tenuto alla mera osservanza delle direttive impartitegli dal datore di lavoro —, descrive bene l'orizzonte della fabbrica *taylorista-fordista*, fondata su una scomposizione del processo produttivo, standardizzazione, controllo gerarchico e volta all'ottimizzazione della produzione di massa.

In quel contesto la persona che lavora è soprattutto esecutrice; la professionalità, se intesa come patrimonio di competenze e identità professionale, rimane ancora sullo sfondo.

Il mutamento dei modelli produttivi e dunque il passaggio dalla produzione di massa alla produzione “snella”, l’ingresso pervasivo di informatica e automazione, l’esternalizzazione di fasi e funzioni, la crescita del terziario, e la competitività, che migra sulla qualità del prodotto o del servizio offerto²⁶¹, ha però spostato il baricentro.

La prestazione non è più soltanto corretta esecuzione di istruzioni, ma richiede iniziativa, capacità di risolvere problemi, cooperazione tra unità e presidio della qualità dei processi.

Ne discende una valorizzazione dell’elemento personalistico del rapporto di lavoro²⁶², ossia impiego consapevole di conoscenze, abilità e comportamenti organizzativi, che consentono di adattare la condotta lavorativa al contesto e di contribuire al miglioramento del processo stesso.

Al lavoratore viene richiesto di agire non più in maniera acritica e meccanica, ma al contrario di immettere nel processo produttivo le proprie capacità professionali²⁶³ trasformando la subordinazione in una relazione improntata più alla cooperazione che alla soggezione, poiché si rende necessario un cambiamento della gestione del personale, che riconosca al lavoratore più autonomia, purché sia controllata. Quello che ne risulta è una prestazione «meno passiva e più attiva»²⁶⁴.

²⁶¹ A. ACCORNERO, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 115.

²⁶² F. GUARRIELLO, *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, Jovene, Napoli, 2000, p. 3.

²⁶³ M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 101, 2004, p. 166.

²⁶⁴ F. CARINCI, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 26, 1985, p. 221-22.

Quindi, la “spinta teorica” verso il concetto di professionalità nasce con il tramonto del paradigma *fordista-taylorista*²⁶⁵, per cui crolla la rigida standardizzazione e inizia a diffondersi un’organizzazione sempre più flessibile²⁶⁶.

La riflessione dottrinale attorno al tema della professionalità diviene decisiva al fine di conciliare l’innalzamento delle attese datoriali, con l’esigenza di non dilatare senza controllo l’obbligazione del lavoratore, preservando la funzione del contratto di lavoro quale strumento di controllo, indirizzo e governo delle relazioni di lavoro²⁶⁷.

La nozione di professionalità non è definita da una norma *ad hoc*, ma trova riconoscimento giuridico nell’art. 2103 c.c.²⁶⁸, che ha dato luogo in dottrina a numerose interpretazioni terminologiche²⁶⁹, e comunemente è descritta come intreccio di «sapere, saper fare e saper

²⁶⁵ U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 101, 2004, p. 2 ss.

²⁶⁶ M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, cit. p. 192.

²⁶⁷ F. SCARPELLI, *Professionalità e nuovi modelli di organizzazione del lavoro: le mansioni*, in *Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 2, 1994, p. 44; A. VISCOMI, *Diligenza e prestazione di lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 310; V. PINTO, *Contratto di lavoro e professionalità*, in *Contratto di lavoro e professionalità*, in *Enciclopedia del diritto, I Tematici, VI, Contratto di lavoro*, Giuffrè, 2023, p. 324.

²⁶⁸ M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, cit., p. 177.

²⁶⁹ G. LOY, *Professionalità e rapporto di lavoro*, in M. Napoli (a cura di) *La professionalità*, Vita e Pensiero, Milano, 2004, p. 3, definisce il termine professionalità come «una delle parole più vezzeggiate negli ultimi anni, da parte di quanti, a diverso titolo, si occupano di lavoro, economia, organizzazione aziendale ed altre discipline»; G. GIUGNI, *Qualifica, mansioni e tutela della professionalità*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Vol. I, 1973, p. 4, in particolare nota 4, l’A. riporta, a titolo esemplificativo, la definizione di professionalità contenuta nel testo dell’accordo Zanussi, stipulato a luglio 1971: «insieme di conoscenze e capacità derivanti dalla formazione di base (titolo di studio, o livello culturale equivalente), delle conoscenze professionali specifiche, dall’esperienza acquisita e concretamente utilizzabile».

essere»²⁷⁰, nonché capacità di svolgere l'attività lavorativa con competenza ed efficienza in coerenza con le mansioni affidate²⁷¹.

Una ricostruzione dottrinale ha “importato” la nozione di professionalità dal dibattito *post* Statuto sull'art. 2103 c.c. e sui limiti allo *ius variandi*²⁷², fino a qualificarla come oggetto stesso della promessa negoziale, una lettura che rende però incerta la linea di confine dei comportamenti funzionali all'organizzabilità della prestazione, effettivamente ricompresi nel debito contrattuale.

Un nodo decisivo ai fini della ricostruzione del concetto di professionalità concerne il rapporto intercorrente tra contratto di lavoro e organizzazione²⁷³. Tre le principali impostazioni: una prima intende il contratto di lavoro come un “contratto di organizzazione”²⁷⁴, facendo leva sulla nozione di collaborazione descritta nell'art. 2094 c.c. Si valorizza dunque l'aspetto collaborativo fino ad individuare l'interesse del datore di lavoro al coordinamento dell'attività del lavoratore e a porre in essere un'organizzazione di lavoro, che rappresenta il risultato perseguito e atteso dal datore di lavoro e, pertanto dovuto.

Il contenuto della prestazione obbligatoria del lavoratore, alla luce di questa lettura, dovrebbe ricomprendere tutti i comportamenti necessari in concreto alla soddisfazione dell'interesse del datore di lavoro al

²⁷⁰ M. NAPOLI, *Prefazione. Un incontro a più voci sulla professionalità*, in M. Napoli (a cura di) *La professionalità*, cit., p. VIII.

²⁷¹ IDEM, *Questioni di Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 51.

²⁷² M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, cit., p. 177.

²⁷³ V. PINTO, *Contratto di lavoro e professionalità*, cit., p. 330 ss.

²⁷⁴ F. SANTORO PASSARELLI, *L'impresa nel sistema di diritto civile*, in *Saggi di diritto civile*, cit., p. 945 ss.; P. GRECO, *Profilo dell'impresa economica nel nuovo codice civile*, in *Giornale degli economisti e annuali di economia*, n. 5-6, 1942, p. 219.

coordinamento, compresa l'iniziativa personale, con il rischio di dilatare senza freni la prestazione esigibile²⁷⁵.

Una seconda, oggi prevalente, parte dall'assunto che il contratto di lavoro non sia preordinato al coordinamento delle attività del lavoratore, quale interesse tipico del datore. Riconosce inoltre, il fisiologico profilo collaborativo del sinallagma contrattuale, e l'interesse del datore si esaurirebbe nell'ottenimento dell'utilità corrispondente all'esecuzione delle mansioni nel contesto organizzativo di riferimento.

Quindi, il "debito" del lavoratore si sostanzierebbe anzitutto nell'esecuzione diligente dell'attività lavorativa alla luce delle eventuali disposizioni impartite dal datore di lavoro, ma non solo. Poiché la prestazione di lavoro presenta una «qualità essenziale» — variamente indicata come coordinabilità o organizzabilità — che si traduce nell'idoneità di «aderire al tessuto dell'organizzazione», oltre all'osservanza delle disposizioni datoriali, è dovuta l'idoneità ad aderire al tessuto organizzativo nel perimetro della frazione di organizzazione in cui il lavoratore opera²⁷⁶.

Una terza, che si pone però in contrapposizione rispetto alle precedenti, riduce l'oggetto dell'obbligazione allo svolgimento dell'attività lavorativa così come è identificata dalle mansioni, il risultato atteso dal

²⁷⁵ M. PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova, 1966, p. 237; cfr. anche IDEM, *Considerazioni sulla nozione e sulla funzione del contratto di lavoro subordinato*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni e cambiamento sociale*, cit. p. 719; F. LISO, *La mobilità del lavoratore in azienda: il quadro legale*, FrancoAngeli, Milano, 1982, p. 50 ss.; L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, p. 352 ss.; A. ZOPPOLI, *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000, p. 30 ss.

²⁷⁶ F. LISO, *La mobilità del lavoratore in azienda: il quadro legale*, cit., p. 57; anche L. ZOPPOLI, *Contratto di lavoro e rilevanza giuridica dell'organizzazione e del risultato*, in AA.VV., *Liber amicorum per Umberto Carabelli*, Cacucci, Bari, 2021, p. 432.

creditore della prestazione si identifica nell'apporto di utilità²⁷⁷ e al datore spetta dirigere il lavoro per armonizzare la prestazione con tutti gli altri fattori della produzione.

Con la crescente diffusione di contesti lavorativi in cui l'esecuzione della prestazione implica un'ampia autonomia del lavoratore nell'applicazione di tecniche e scelte sul contesto organizzativo e produttivo, diventa rilevante trovare un bilanciamento tra l'autonomia operativa del prestatore e la sua dipendenza organizzativa dagli indirizzi datoriali. Ne deriva l'esigenza di una «rivisitazione teorica» della struttura del sinallagma, volta a circoscrivere il perimetro dell'esigibile²⁷⁸ onde evitarne una strutturale indeterminatezza²⁷⁹.

Su questo sfondo si colloca la più “forte” ricostruzione teorica che qualifica la professionalità come oggetto del contratto di lavoro²⁸⁰, rileggendo l'art. 2094 c.c., valorizzando il “fattore collaborazione”, non solo come tratto descrittivo della subordinazione, ma come contenuto promesso e risultato giuridico atteso dal datore. La collaborazione diventa così manifestazione concreta di professionalità: espressione di

²⁷⁷ U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, cit., p. 20.

²⁷⁸ V. PINTO, *Contratto di lavoro e professionalità*, in *Contratto di lavoro e professionalità*, cit., p. 332.

²⁷⁹ F. LISO, *Sub art. 13, Mansioni del lavoratore*, in G. Giugni (diretto da) *Lo statuto dei lavoratori. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 164

²⁸⁰ C. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, in particolare p. 81 ss.; ma anche M. NAPOLI, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Parte I, 1997, p. 269; F. GUARRIELLO, *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, cit., p. 191 ss.; M. MARAZZA, *Saggio sull'organizzazione del lavoro*, Cedam, Padova, 2002, p. 299 ss.; M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, cit., p. 165 ss.; *contra* G. LOY, *Professionalità e rapporto di lavoro*, cit., p. 7, l'A. afferma: «a meno di non volere ridurre il significato della locuzione professionalità ad equivalente di mansione [...] si dovrà convenire che la professionalità non è l'oggetto diretto del contratto. [...] La professionalità, pertanto, costituisce una sorta di presupposto, di prerequisite, essa consente l'adempimento di quanto convenuto con il contratto di lavoro, ma ciò che viene dedotto nel contratto è pur sempre una prestazione; prestazione che il lavoratore sarà in grado di adempiere solamente se possiede la relativa professionalità».

attitudini e comportamenti richiesti dalla natura delle mansioni da svolgere. La professionalità, a sua volta, sarebbe delineata dalle mansioni di assunzione e opererebbe come sintesi descrittiva delle mansioni esigibili²⁸¹.

Attribuire alla professionalità il ruolo di oggetto del contratto comporta, però, un effetto strutturale: l'interesse datoriale al coordinamento rientra nella struttura obbligatoria, riavvicinando il contratto di lavoro al modello del "contratto di organizzazione". La conseguenza critica è il rischio di una dilatazione incontrollata della prestazione dovuta²⁸², e questo perché se il lavoratore dunque è tenuto a collaborare e questo plasma anche il modo in cui il lavoro deve essere svolto, l'obbligazione assunta dal lavoratore potrebbe giungere ad includere qualsiasi tipo di apporto che il datore possa ritenere utile ai fini dell'organizzazione della prestazione.

In questo quadro, emerge un'altra linea ricostruttiva, che pone al centro il ruolo della diligenza, che peraltro si colloca «al cuore del rapporto tra obbligazione e organizzazione»²⁸³ e consente di cogliere il rilievo della professionalità dal punto di vista dell'esatto adempimento della prestazione lavorativa. Il riferimento è all'art. 2104 c.c., che impone al lavoratore di usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione. Secondo alcune elaborazioni essa si riferirebbe proprio alla

²⁸¹ M. NAPOLI, *Contratto e rapporti di lavoro, oggi*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, tomo II, Giuffrè, Milano 1995, p. 1129.

²⁸² Di questo parere U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, cit., che afferma la necessità di tornare a riconoscere il contratto come «puro contratto a prestazioni corrispettive, la cui funzione economico-sociale è di assicurare uno scambio "secco" tra retribuzione ed attività lavorativa qualificata [...] e che risulta connotato, nei nuovi sistemi organizzativi post-tayloristici, dalla pretesa datoriale ad una dilatazione quantitativa e qualitativa della prestazione di lavoro».

²⁸³ E. GHERA, *Prefazione*, in A. Viscomi, *Diligenza e prestazione di lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997.

professionalità necessaria per lo svolgimento dell'attività lavorativa²⁸⁴ per cui «il creditore si attende dal debitore l'esercizio di una professionalità tale, ad esempio, da consentire di affrontare eventuali difficoltà di adempimento anche senza che sia impartito uno specifico ordine»²⁸⁵. Questo perché nei contesti segnati da una spiccata variabilità organizzativa, quando la prestazione non può essere rigidamente predefinita o standardizzata, è la diligenza a fungere da criterio integrativo per la prestazione di lavoro, che affinché sia diligente deve essere eseguita con le competenze tecniche richieste dalla natura dell'attività e con la professionalità esigibile in ragione dell'interesse dell'impresa. In tal modo la diligenza chiarirebbe le aspettative delle parti delimitando il reciproco impegno contrattuale, il tutto senza identificare la prestazione dovuta, che resta delimitata dalle mansioni²⁸⁶.

La traiettoria della professionalità riguarda direttamente anche il lavoro pubblico²⁸⁷, ed è di particolare interesse la riflessione da condurre a

²⁸⁴ A. VISCOMI, *Diligenza e prestazione di lavoro*, cit., in particolare p. 176-177, che definisce la diligenza come «indicatore del contenuto di professionalità insito nell'esecuzione della specifica mansione».

²⁸⁵ A. VISCOMI, *Diligenza e prestazione di lavoro*, cit., p. 174.

²⁸⁶ IDEM, *L'adempimento dell'obbligazione di lavoro tra criteri lavoristici e principi civilistici*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, vol. 32, n. 4, 2010, p. 595 ss.

²⁸⁷ A questo proposito A. GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 1, vol. 26, 2004, p. 101 ss.; L. FIORILLO, *Tutela delle mansioni e professionalità: un bilancio dopo mezzo secolo*, in *Diritti Lavori Mercati, Quaderno*, n. 10, 2021, p. 201 ss.; IDEM, *La professionalità nel lavoro pubblico e le sfide del tempo presente*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di) *La professionalità tra legge e contratti*, Vol. I, Wolters Kluwer, Milano, 2023, p. 51 ss.; *ivi*, A. BOSCATI, *La professionalità del pubblico dipendente tra vincoli costituzionali, legge e contrattazione collettiva: uno sguardo d'insieme alla luce delle più recenti riforme*, p. 1 ss.; A. ZILLI, *Professionalità e organizzazione del "nuovo" lavoro pubblico*, A. Boscati, A. Zilli (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Vol. II, Wolters Kluwer, Milano, 2023, p. 1 ss.; A. RICCOBONO, *Ordinamento professionale e mutamento di mansioni nel lavoro pubblico e privato: uno sguardo d'insieme*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4, 2021, p. 713 ss.; IDEM, *Le nuove carriere dei dipendenti pubblici: professionalità, merito, imparzialità tra concorso, comparazione e valutazione*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, 2023, p. 301 ss.; A. RICCIO, *Jus variandi e danno alla*

questo proposito, anche per cercare di delimitare il debito di attività del lavoratore alla luce, per l'appunto, della professionalità richiesta²⁸⁸, mantenendo fermo il paradigma della perfetta identità causale tra il contratto di lavoro subordinato privato e contratto di lavoro pubblico²⁸⁹. Negli ultimi anni, il dibattito si è intensificato, complice l'orientamento degli ultimi interventi legislativi, la cui tendenza è stata quella di affiancare alle competenze e conoscenze tecnico-specialistiche anche le cd. competenze trasversali, *soft skills*, categoria di attitudini e competenze ritenute utili, o talvolta, indispensabili in un determinato contesto organizzativo²⁹⁰.

professionalità nel lavoro pubblico, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4, 2023, p. 693 ss.

²⁸⁸ V. PINTO, *Concorsi pubblici e professionalità del dipendente*, in *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, cit., p. 341 ss.

²⁸⁹ Di questa opinione, M. D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle Pubbliche Amministrazioni*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 1997, p. 35 ss.; M. BARBIERI, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Cacucci, Bari, 1997, in particolare p. 390; IDEM, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni: un percorso storico-critico*, cit., p. 62.; IDEM, *Contratto e legge nella disciplina del pubblico impiego*, in A. Corpaci, R. Del Punta, M.P. Monaco (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, FrancoAngeli, Milano, 2018, p. 103 ss.; V. PINTO, *Il lavoro pubblico nella transizione dell'autogoverno responsabile delle pp.aa. al rinnovato protagonismo della legge*, in V. Nuzzo, M. P. Iadicicco (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro: politiche e tecniche normative*, Quaderno, Diritti Lavori Mercati, n. 2, 2016, p. 119; L. ZOPPOLI, *Contratto di lavoro e rilevanza giuridica*, cit., p. 434. Sul punto non vi è uniformità di vedute, in senso contrario si vd. R. CAVALLO PERIN, *Le ragioni di un diritto ineguale e le peculiarità del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2003, p. 119 ss.; R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministrati*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2009, p. 53 ss.; M. CALCAGNILE, *Il rapporto di impiego con gli enti pubblici e la funzione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2010, in particolare p. 195.

²⁹⁰ A. VISCOMI, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 2024, p. 6, l'A. ritiene che proprio nell'«integrazione funzionale delle conoscenze tecnico-specialistiche con le competenze e i comportamenti, radicati nelle risorse personali e caratteriali del prestatore», che si «esprime il valore di professionalità richiesto al lavoratore», professionalità che pare configurarsi come «integrazione tra sapere, saper fare e saper essere»; P. POGGIPOLLINI, *Il ruolo delle soft skills nella dirigenza pubblica*, in *Lavoro@confronto*, n. 49, 2022, p. 9 ss.; G. GENTILE, *Il reclutamento pubblico nelle prospettive di riforma strutturale della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 32 ss.

Nel vigente ordinamento del lavoro pubblico ci sono basi legislative piuttosto solide per capire e individuare in cosa consiste la professionalità.

In realtà, già il d.lgs. 150/2009 aveva “acceso i riflettori” sul tema, con l’introduzione della *performance*, con cui si è avuta una prima evidenza legislativa delle competenze professionali e organizzative; non si dimentichi infatti, che sia in riferimento ai dirigenti e al personale responsabile di unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, sia al restante personale, la *performance* vada pianificata fissando anche le «competenze professionali e manageriali» e «comportamenti organizzativi» richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate per i primi²⁹¹; e le «competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi» per i secondi²⁹².

Ma è nella più ampia cornice di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che la professionalità conosce rinnovata e spiccata centralità.

Il PNRR infatti, nell’ambito delle azioni volte al rafforzamento e ammodernamento della pubblica amministrazione, assegna particolare importanza alla valutazione delle competenze trasversali nei processi di selezione, di formazione e carriera dei dipendenti pubblici²⁹³. Infatti,

²⁹¹ Art. 9, co. 1, lett. c, d.lgs. 150/2009.

²⁹² Art. 9, co. 2, lett. b, d.lgs. 150/2009.

²⁹³ Già le “Linee guida sulle procedure concorsuali” (Direttiva n. 3 del 24 aprile 2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione) facevano emergere con chiarezza l’esigenza di valutare una sfera più ampia di competenze che comprendesse non solo le *hard skills*, ma anche le *soft skills*, sottolineavano infatti il fatto che «prove concorsuali eccessivamente scolastiche o nozionistiche» non consentissero di valutare al meglio le «attitudini del candidato». Precisano altresì che «le procedure concorsuali devono essere indirizzate a verificare le capacità dei candidati di applicare le conoscenze possedute a specifiche situazioni o casi problematici, di ordine teorico o pratico, prevedendo ad esempio prove volte alla soluzione di casi concreti o alla predisposizione di documenti quali atti amministrativi, circolari e similari».

nell'ambito della Missione 1, Componente 1.2, dedicata alla modernizzazione della pubblica amministrazione, ha previsto una «strategia di intervento» volta a migliorare l'efficienza e l'efficacia dei processi tramite la digitalizzazione, il rafforzamento delle competenze del «capitale umano» nelle amministrazioni, e una drastica semplificazione burocratica²⁹⁴. Il percorso è tracciato lungo tre assi: riforma dei meccanismi di selezione del personale; sviluppo di «un capitale umano di assoluta eccellenza, finanziando un forte piano di attrazione, selezione, assunzione, e valutazione del talento, rinnovo dei meccanismi di carriera attuali (verticali e orizzontali), e riorganizzazione della formazione²⁹⁵. In definitiva, si assiste ad un cambiamento culturale: un modello di gestione del personale fondato sulle competenze, che permea l'intero ciclo di vita del rapporto di lavoro pubblico: dal reclutamento e selezione, alla rilevazione dei fabbisogni formativi, fino allo sviluppo professionale e alla valutazione della *performance*. Un'organizzazione impostata sulle competenze e sulla valorizzazione della professionalità richiede però una regolazione più solida, ancorata a una cultura organizzativa adeguata, capace di sostenere una rinnovata idea di lavoro pubblico²⁹⁶.

Ai fini della presente ricerca rileva in particolare la Linea di riforma 2.1. dedicata all'accesso e al reclutamento, che per perseguire la

²⁹⁴ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 96, consultabile al seguente link <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

²⁹⁵ Sul tema, A. BELLAVISTA, *PNRR lavoro pubblico e dintorni*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 11, 2022, p. 2532 ss.; C. P. SANTACROCE, *PNRR, «riforma orizzontale» della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, n. 110, 2023, p. 335 ss.;

²⁹⁶ In questo senso, F. BUTERA, *Un sistema professionale nella Pubblica Amministrazione? La progettazione dei ruoli e delle professioni a larga banda Sciogliere tre nodi: progettazione dei servizi, gestione del cambiamento, semplificazione delle forme di rappresentazione e regolazione del lavoro*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 3, 2022, p. 5.

modernizzazione della p.a. richiede una «migliore e più efficiente selezione delle persone», e prevede una pluralità di interventi per riformare le procedure di reclutamento dei dipendenti pubblici, partendo dall'analisi dei fabbisogni professionali per migliorare i meccanismi di selezione e soprattutto valorizzare «non soltanto le conoscenze, ma anche le competenze».

È sulle persone che si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese. Per questo, il miglioramento dei percorsi di selezione e reclutamento è decisivo per acquisire le professionalità più adatte e per alimentare formazione, crescita e valorizzazione del capitale umano²⁹⁷. La mancanza di una «gestione per competenze»²⁹⁸ potrebbe ridurre la programmazione a una mera pianificazione di sostituzione del personale che cessa dal servizio²⁹⁹. Ne discende la centralità del fattore umano, che in termini giuslavoristici, si traduce nella professionalità del dipendente pubblico, rilevante tanto nella fase genetica del rapporto, quanto in quella esecutiva e di sviluppo³⁰⁰.

Anche il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) gioca un ruolo in questo scenario, considerato che le amministrazioni pubbliche

²⁹⁷ Sul punto G. NICOSIA, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, 2023, p. 281 ss., in particolare p. 282, mette in evidenza come l'evoluzione avvenuta negli ultimi anni nelle amministrazioni pubbliche sia stata connotata da un «investimento autentico sulla persona del lavoratore pubblico» e come sia stata posta al centro la persona come «risorsa strategica per il progresso amministrativo».

²⁹⁸ R. MORZENTI PELLEGRINI, *Verso un approccio "competence-based" per la riforma e lo sviluppo della pubblica amministrazione italiana*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto*, n. 3, 2023, p. 415 ss.

²⁹⁹ L. ZOPPOLI, *Il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni tra vincoli, parodie, buone pratiche ed emergenze. Come migliorare il sistema*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno* n. 6, 2021, p. 105 ss., per il quale la programmazione dei fabbisogni andrebbe fatta con rapidità e buona periodicità, ma possibilmente non ispirata ad una mera logica di «rimpiazzo».

³⁰⁰ L. FIORILLO, *La professionalità nel lavoro pubblico e le sfide del tempo presente*, cit., p. 53.

con più di cinquanta dipendenti devono definire al suo interno la propria strategia di gestione del personale e di sviluppo dell'organizzazione ricorrendo ad obiettivi formativi che siano finalizzati, tra l'altro, allo «sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale»³⁰¹.

In questo solco si inseriscono le Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche, adottate con decreto interministeriale del 22 luglio 2022. Muovendo dall'assunto per cui le «amministrazioni pubbliche sono organizzazioni ad alta intensità di lavoro qualificato»³⁰² e per cui il contesto organizzativo è caratterizzato dalla rapida obsolescenza delle professioni richieste, esse prospettano l'assunzione di una prospettiva che sia più ampia e in grado di intercettare una pluralità di dimensioni. La soluzione organizzativa proposta è un «sistema di competenze»³⁰³, ritenuta la via migliore per il superamento dell'impostazione che delimitava i compiti alle mansioni assegnate al momento di assunzione, e per agevolare la progressiva evoluzione dei ruoli nel tempo³⁰⁴. La professionalità è letta quindi come insieme dinamico di saperi, capacità e comportamenti, e che comporta un rilevante mutamento di

³⁰¹ Art. 6, co. 2, lett. b, d.l. n. 80/2021; sul tema, A. RICCOBONO, *La nuova governance delle assunzioni nella p.a.: dal "decreto reclutamento" al "decreto pnrr"*, in *Il reclutamento nella p.a. Dall'emergenza alla nuova normalità*, Vol. I, cit., p. 133 ss.

³⁰² Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche, 22 luglio 2022, p. 42; <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/09/14/22A05127/sg>.

³⁰³ Sul tema si vd. A. VISCOMI, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, cit., p. 10.

³⁰⁴ L. CASANO, *Fabbisogni professionali delle amministrazioni pubbliche e valorizzazione della professionalità: le nuove linee di indirizzo*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4, 2023, p. 711 ss.

prospettiva: si passa dal “saper fare” al “saper essere”, l’attenzione non è più rivolta unicamente al *cosa* viene fatto, ma al *come*, al modo in cui vengono svolte le attività, all’individuazione delle conoscenze, delle competenze comportamentali e capacità tecniche necessarie per l’espletamento dei compiti³⁰⁵.

Ne discende un’architettura in cui vengono individuate delle famiglie professionali, profili di ruolo e di competenza³⁰⁶.

La novità sta nella mappatura esplicita delle competenze: invece che limitarsi alla descrizione di aree/categorie e profili costruiti per aggregazione di compiti e mansioni, il nuovo impianto identifica e descrive le competenze necessarie — tecniche e professionali, nonché personali-comportamentali — necessarie per lo svolgimento delle attività.

Le Linee di indirizzo richiamate infatti, dettano criteri per la definizione delle famiglie professionali, «contenitori di professionalità»³⁰⁷, che individuano le capacità necessarie per svolgere determinate attività, descrivendo l’insieme di competenze e abilità necessarie, e introducono i profili di ruolo (descrizione delle finalità, responsabilità, e competenze che caratterizzano un determinato ruolo), con la precisazione che essi non coincidono con i profili professionali, ma rappresentano un livello

³⁰⁵ A. FENOGLIO, *Professionalità e competenze: tracce di osmosi fra impiego privato e pubblico*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1, 2024, p. 156.

³⁰⁶ Le definizioni di famiglia professionale, profili di ruolo e profili di competenze sono delineate all’interno delle stesse Linee di indirizzo, in particolare a p. 43-44. Famiglia professionale: ambito professionale omogeneo caratterizzato da competenze simili o da una base professionale e di conoscenze comune; profilo di ruolo: descrizione delle finalità, responsabilità, e competenze che caratterizzano un determinato ruolo; profilo di competenza: insieme delle competenze necessarie per svolgere un determinato ruolo, descritte rispetto ad un modello di riferimento.

³⁰⁷ S. MAINARDI, *Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai CCNL tra organizzazione e tutela della professionalità*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di) *La professionalità tra legge e contratti*, Vol. I, cit., p. 105.

di maggior dettaglio, allontanandosi dalla logica di individuazione di mere mansioni, perché mirano a specificare i contenuti professionali dei diversi profili collocati in ciascuna famiglia professionale. Il ruolo rappresenta il comportamento atteso dalla persona a cui è affidata una particolare posizione — non la posizione in sé, né il semplice insieme dei compiti — e, a partire da esso, si procede alla definizione a cascata dei profili di competenza richiesti per ciascun ruolo³⁰⁸.

Tutto ciò rende imprescindibile innovare i tradizionali sistemi di gestione del personale e di reclutamento, integrando il sistema delle competenze lungo l'intero ciclo di gestione del personale (programmazione dei fabbisogni, selezione, formazione e valutazione), così da allineare profili professionali, obiettivi di *performance* e fabbisogni effettivi delle strutture.

³⁰⁸ Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali, cit., p. 44 ss. A supporto c'è stato il rinnovo del CCNL Funzioni Centrali del 9 maggio 2022 per il triennio 2019-2021, che ha inaugurato un nuovo sistema di classificazione del personale, dando concreta attuazione alla missione riformatrice del PNRR. Ha ridisegnato l'ordinamento professionale in quattro aree, di cui una dedicata alle elevate professionalità (sul tema A. TOPO, *Le elevate professionalità nella pubblica amministrazione*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di) *La professionalità tra legge e contratti*, Vol. I, cit., p. 163 ss.; G. BOLEGO, *Regolazione e valorizzazione delle elevate professionalità: incarico e retribuzione*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di) *La professionalità tra legge e contratti*, Vol. II, p. 21 ss.; Ivi V. LUCIANI, *Le elevate professionalità tra direttive legislative e scelte della contrattazione collettiva*, p. 49 ss.); ha introdotto famiglie professionali e profili di ruolo, spostando l'asse dalla mera elencazione di mansioni alla mappatura esplicita delle competenze (tecnico-professionali e trasversali); ha previsto un percorso economico che consente ai lavoratori di acquisire i "differenziali stipendiali", quote aggiuntive di stipendio, correlate al maggior grado di competenza professionale acquisito; ha dedicato una rinnovata attenzione alla formazione, incoraggiando processi di sviluppo di competenze e qualificazioni professionali. Sulla stessa scia, il CCNL Funzioni Centrali 2022-2024, sottoscritto il 25 gennaio 2025, conferma e rafforza l'impianto avviato; puntualizza l'Area delle elevate professionalità (ambito, requisiti, conferimento e valutazione per obiettivi, con correlata pesatura economica degli incarichi); stabilizza i differenziali stipendiali come leva meritocratica legata a *performance* e competenze; coordina le progressioni verticali con fabbisogni e selezioni comparative, così da connettere crescita di carriera, profili di ruolo e sviluppo delle competenze.

In tal modo, la contrattazione collettiva ha reso operativa, sul piano gestionale, la logica "per competenze" promossa dalle Linee di indirizzo del 22 luglio 2022 e, più a monte, dagli obiettivi di riforma organizzativa connessi alla modernizzazione della pubblica amministrazione.

1.1. NELLA FASE DI RECLUTAMENTO: TRA COMPETENZE TECNICHE E COMPETENZE TRASVERSALI

Come si è visto, gli interventi legislativi collocati nella cornice del PNRR hanno progressivamente accentuato il ruolo delle competenze, attribuendo alla professionalità del lavoratore — intesa come intreccio di competenze tecniche e trasversali — una centralità crescente³⁰⁹.

Ne discende l'esigenza di riordinare la disciplina del reclutamento, fase determinante per la complessiva gestione del personale, che deve muovere da un'accurata analisi dei fabbisogni, avendo riguardo non solo alle competenze tecniche, ma anche alle motivazioni, attitudini e potenzialità³¹⁰, nella consapevolezza che le modalità di svolgimento dei concorsi plasmano, di fatto, il volto dell'amministrazione e con esso, la qualità della sua organizzazione.

In questa prospettiva, il tradizionale concorso come mero accertamento di conoscenze, andrebbe superato: accanto alla verifica delle competenze tecnico-operative funzionali allo svolgimento delle

³⁰⁹ R. MORZENTI PELLEGRINI, *Verso un approccio "competence-based" per la riforma e lo sviluppo della pubblica amministrazione italiana*, cit., p. 416; M. D'ONGHIA, *La centralità della pianificazione dei fabbisogni e del sistema di reclutamento per una pubblica amministrazione efficiente*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 1, 2020, p. 82; M. PALLINI, *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 2, 2020, p. 287; F. MERLONI, *Il d.lgs. 165/2001 e l'organizzazione delle competenze professionali dei funzionari pubblici*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2022, p. 359 ss.; D. BEVILACQUA, L. CARBONARA, H. CAROLI CASAVOLA, B. CAROTTI, S. CASSESE, C. CICCODICOLA, M. GNES, C. LACAVA, G. MELIS, C. RAMOTTI, G. SGUEO, F. SPANICCIATI, *Il reclutamento: le buone pratiche*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 2021, in particolare p. 1247 ss.; M. MAGRI, *Il nuovo regolamento sull'accesso agli impieghi pubblici*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 2, 2024, p. 212 ss.

³¹⁰ S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 2019, p. 293 ss.; A. NADDEO, *Il reclutamento nelle PA: sistema degli inquadramenti nei contratti collettivi e fabbisogni reali di personale*, in *Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, *Quaderno*, n. 6, 2021, p. 36; B. CARUSO, *Statuto, conflitto, relazioni sindacali e organizzazione del lavoro, nel settore pubblico, oggi*, in *WP C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".IT*, n. 437, 2021, p. 15 ss.; B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1, 2022, p. 17 ss.

mansioni, si richiede l'accertamento delle competenze trasversali «strumentali a ottenere comportamenti sintonici con gli assetti organizzativi decisi dal datore di lavoro»³¹¹.

La selezione pubblica è oggi chiamata ad accertare entrambe le componenti della professionalità del lavoratore: tecnico-operativa e organizzativo-comportamentale³¹².

Coerentemente, per la dirigenza, i bandi di concorso — oltre alla verifica della conoscenza delle materie disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994 — devono definire «gli ambiti di competenza da valutare» e prevedere la valutazione di «capacità, attitudini e motivazioni individuali»³¹³.

Quanto al personale non dirigente, le prove d'esame sono finalizzate ad accertare il possesso di competenze, intese come «conoscenze e

³¹¹ V. PINTO, *Concorsi pubblici e professionalità del dipendente*, in *Quaderno, Diritti Lavori Mercati*, n. 16, 2024, p. 341; anche E.N. FRAGALE, *Il reclutamento del personale pubblico: tra tradizione e innovazione*, in *Federalismi*, n. 23, 2019, p. 10 ss.; G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4, 2020, p. 3 ss.; A. BOSCATI, *Il reclutamento riformato*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di), *Il reclutamento nella p.a. Dall'emergenza alla nuova normalità*, Vol. I, Wolters Kluwer, Milano, 2022, in particolare p. 66 ss; R. SAPORITO, *Concorsi competency-based: analisi comparata di quattro procedure innovative negli enti locali italiani*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3, 2021, p. 346 ss, l'A. afferma che per una «Pubblica Amministrazione, come quella italiana, allenata a selezionare sulla base del livello di possesso delle conoscenze relative alle materie oggetto del bando si tratta di una vera e propria rivoluzione»; G. RIVELLINI, *Il lavoro pubblico dopo il d.l. 9 giugno 2021*, n. 80, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 3, 2021, p. 553 ss.; A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 2019, p. 233 ss.; A. RICCOBONO, *La nuova disciplina sugli organici tra opportunità e occasioni mancate*, in *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "riforma Madia"*, cit., p. 25, segnala precedenti tentativi di introdurre prove volte ad accertare le capacità dei candidati di applicare nozioni teoriche alla risoluzione di casi pratici.

³¹² A. HINNA, P. CANONICO, L. GIUSINO, A. TOMO (a cura di), *Lo sviluppo delle competenze nella pubblica amministrazione. Integrare conoscenze tecniche e competenze trasversali*, Egea, Milano, 2023; M. INGAGGIATI, *Il reclutamento nella pubblica amministrazione tra burocrazia e post-burocrazia*, in *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare*, Quaderni LLC, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 26, l'A. mette in luce la ricerca di un «approccio più innovativo alla valutazione di competenze, andando oltre quelle meramente tecniche, dunque introducendo la valutazione delle competenze trasversali», ritenendo che questo sia espressione del «paradosso tra burocrazia e post-burocrazia», richiedendo un «equilibrio tra un approccio flessibile e orientato alla discrezionalità, in un contesto organizzativo caratterizzato da formalizzazione e standardizzazione».

³¹³ Art. 28, co. 1-bis, d.lgs. 165/2001, come modificato dal d.l. 80/2021.

capacità logico-tecniche, comportamentali nonché manageriali, per i profili che svolgono tali compiti», da specificare nel bando in coerenza con la natura dell'impiego; per i «profili iniziali e non specializzati», si attribuisce particolare rilievo all'accertamento delle «capacità comportamentali, incluse quelle relazionali, e delle attitudini»³¹⁴.

Da questo quadro emerge una traiettoria chiara: le procedure di reclutamento indagano in modo sempre più marcato il versante comportamentale-attitudinale del candidato, con l'evidente obiettivo di selezionare profili non solo tecnicamente adeguati, ma anche conformi — o facilmente conformabili — al tessuto organizzativo dell'amministrazione.

In tale direzione si collocano le “Linee guida sull’accesso alla dirigenza pubblica” assunte con D.M. del 28 settembre 2022 e del “*Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni*” introdotto con il D.M. del 28 giugno 2023, che pure si insinuano nell’ambito della riforma del mercato del lavoro prevista nel PNRR.

Le Linee guida traducono in indicazioni operative i principi fondamentali della nuova normativa sul reclutamento e offrono alle amministrazioni un supporto strutturato sulle modalità con cui progettare le modalità di selezione orientando metodi e tecniche che regolano l’accesso alle qualifiche dirigenziali. Esse trovano fondamento normativo nell’art. 28, comma 1-bis del d.lgs. 165 del 2001, così come novellato dal d.l. 80 del 2021 (cd. Decreto Reclutamento), nella parte in cui, come anticipato, stabilisce che «i

³¹⁴ Art. 35 *quater*, co. 1, lett. a, d.lgs. 165/2001, si vd. anche art. 7, co. 8, d.P.R. n. 487/94, come modificato dal d.P.R. 82/2023.

bandi definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali», e sanciscono il passaggio «da una valutazione delle sole conoscenze a una valutazione anche delle competenze», rappresentando un'importante sfida per le amministrazioni pubbliche che dovranno adattare a questo nuovo assetto anche le modalità di accesso alla dirigenza³¹⁵.

Questo snodo solleva un problema operativo: predisporre strumenti idonei a considerare una tipologia di competenze in passato trascurata (quelle trasversali) e, al contempo, mantenere un giusto equilibrio con l'accertamento delle competenze tecniche tradizionalmente verificate in sede concorsuale. Alla luce del contenuto dei bandi, la definizione delle aree di competenza diventa un passaggio imprescindibile della selezione, quindi oltre alle materie d'esame, occorre indicare con precisione le aree di competenza che connotano la/le posizione/i messe a concorso. Pertanto, si rende necessaria una duplice attività in capo alle amministrazioni: analizzare la posizione che il dirigente dovrà ricoprire (le funzioni, la sua collocazione nell'assetto organizzativo, le relazioni interne ed esterne) e individuare le competenze ritenute ottimali per ricoprirla, quindi un'accurata analisi di contesto organizzativo e del ruolo. Tuttavia, è proprio qui che emerge una

³¹⁵ M. NICOLOSI, *Il sistema delle competenze dopo le linee guida ministeriali del 2021 e nel PNRR*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 11, 2022, p. 2550 ss; anche E. PASQUALETTO, *La professionalità del dirigente pubblico tra reclutamento e incarichi*, in *La professionalità tra legge e contratti*, Vol. II, cit. p. 90 ss.; R. SAPORITO, S. BANDERA, *Linee guida sull'accesso alla dirigenza: dalle nozioni alle competenze*, in *SDA Bocconi Insight*, 2022; S. BANDERA, *"Nuovi" dirigenti pubblici: quali competenze e come misurarle?*, in S. Luccarini (a cura di), *Ripensare i profili professionali per una PA evoluta. Eliminare stereotipi valorizzando la formazione*, FrancoAngeli, Milano, 2024, p. 46 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *La formazione quale leva di cambiamento per la nuova dirigenza pubblica*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialità e responsabilità*, Atti del Convegno in onore di Gianfranco D'Alessio, cit., p. 123 ss.

frizione strutturale con il modello legale della dirigenza pubblica, nel quale l'oggetto della prestazione lavorativa non è predeterminato, né pienamente conoscibile *ex ante* al momento dell'assunzione, rinviandosi piuttosto la specificazione dei compiti al momento del conferimento dell'incarico dirigenziale. L'operazione di analisi richiesta finisce così per poggiare su di un presupposto non realistico e rischia, sul piano applicativo, di tradursi in una descrizione meramente formale o generica, riducendone in concreto l'efficacia quale strumento di effettivo orientamento della selezione.

Pur tuttavia, sulla base delle Linee guida è possibile ricorrere a un insieme strutturato di competenze necessarie, individuate tramite il “Modello di competenze dei dirigenti della PA italiana”³¹⁶.

Quest'ultimo individua quindici competenze raggruppate in cinque aree: cognitiva, manageriale, realizzativa, relazionale e di *self-management* e segnala sei competenze considerate più rilevanti (cd. competenze *core*), da includere stabilmente tra i requisiti da osservare nei bandi. Esse sono relative a soluzione di problemi, gestione dei processi, sviluppo dei collaboratori, decisione responsabile, gestione delle relazioni interne ed esterne e tenuta emotiva³¹⁷. L'individuazione dell'insieme di competenze non è sufficiente, occorre mappare e valutarne il possesso con strumenti adeguati. Le Linee Guida indicano, a tal fine dell'*Assessment Center*, una procedura strutturata, utilizzata in ambito internazionale soprattutto nel settore privato, che mediante prove standardizzate e più valutatori appositamente formati, osserva i

³¹⁶ Illustrato al Capitolo 4 delle Linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica, p. 26 ss.

³¹⁷ Per un maggiore approfondimento sul contenuto delle 15 competenze e delle relative aree si rinvia alle Linee Guida, p. 27 ss.

comportamenti messi in atto dai candidati e stima il livello di padronanza delle competenze e potenzialità richieste dal ruolo³¹⁸.

L'impiego di più prove e più osservatori, supportato da griglie e indicatori comportamentali, serve a ridurre gli errori e le distorsioni di giudizio e a rendere la valutazione più affidabile. Questa metodologia consente di accertare nel candidato, non solo la presenza delle cd. *soft skills* (motivazione, iniziativa, orientamento all'obiettivo), ma anche tratti della personalità ulteriori, come le attitudini o il potenziale.

Quanto al reclutamento del personale di qualifica non dirigenziale, le prove di concorso, come stabilito dall'art. 35-*quater* del d.lgs. 165 del 2001 «sono finalizzate ad accertare il possesso delle competenze, intese come insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali nonché manageriali, per i profili che svolgono tali compiti»³¹⁹ e quindi «le prove di esame danno particolare rilievo all'accertamento delle capacità comportamentali, incluse quelle relazionali, e delle attitudini».

Considerati tali aspetti si spiega il “*Framework* delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale” già citato, che nasce con lo scopo di supportare le amministrazioni, che nei bandi di concorso sono tenute a specificare le conoscenze e le competenze richieste dal CCNL di riferimento in relazione al profilo da assumere.

³¹⁸ Questa metodologia viene spesso utilizzata nei contesti privati, per la valutazione del potenziale manageriale e per prendere decisioni sull'avanzamento di carriera dei ruoli direttivi. Nel contesto pubblico invece, si sta diffondendo nelle amministrazioni dei Paesi OCSE (R. SAPORITO, *Analisi comparata dei sistemi di selezione della dirigenza delle amministrazioni centrali*, in R. Saporito, G. Valotti, M. Barbieri, G. Girosante (a cura di), *Sistemi di selezione e valutazione dei dirigenti pubblici in Europa*, Egea, Milano, 2016, p. 25 ss.) e anche in alcune amministrazioni italiane, soprattutto a livello locale; a tal proposito R. SAPORITO, *Concorsi Competency-Based: analisi comparata di 4 procedure innovative negli enti locali italiani*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3, 2021, p. 346 ss.

³¹⁹ Art. 35-*quater*, co.1, lett. A, d.lgs. 165/2001,

Esso descrive le competenze trasversali come il «set di comportamenti organizzativi che rappresentano l'espressione delle capacità trasversali e delle attitudini individuali rilevanti per svolgere “con successo” il proprio ruolo»³²⁰. Emerge sin da subito la netta differenziazione tra le competenze tecnico-specialistiche e quelle comportamentali, di carattere trasversale, perché se le prime descrivono “cosa” fare: saperi e tecniche per eseguire specifici compiti; le seconde riguardano il “come” operare, ossia le modalità comportamentali, relazionali e organizzative ritenute opportune, e attese dall'amministrazione, per lo svolgimento della prestazione in uno specifico ruolo³²¹.

Ciascuna competenza viene descritta attraverso un determinato numero di indicatori comportamentali «specifici, osservabili e verificabili», che a loro volta sono articolati su tre livelli a complessità crescente³²².

Le competenze individuate sono sedici, articolate in quattro aree: “capire il contesto pubblico”, “interagire nel contesto pubblico”, “realizzare il valore pubblico”, “gestire le risorse pubbliche” e sono sorrette da tre valori comuni a tutte: integrità, inclusione e sostenibilità. Sia per i profili di qualifica dirigenziale, che per il restante personale, esse devono essere accertate in sede concorsuale mediante le cd. prove situazionali; infatti, coerentemente, la novella dell'art. 9 del d.P.R. 487 del 1994 operata dal d.P.R. n. 82 del 2023, ha previsto l'inserimento

³²⁰ *Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni*, p. 6; a tal proposito si vd. A. VISCOMI, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, cit., p. 11 ss.

³²¹ *Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni*, p. 6.

³²² Livello 1: per i ruoli in cui ci si attende un contributo per lo più operativo, che quindi implica un minor grado di autonomia e complessità; livello 2: per i ruoli per cui invece ci si attende un contributo di media autonomia e complessità e infine il livello 3: per i ruoli per cui ci si attende un'espressione della competenza ad elevata complessità e autonomia.

nelle commissioni di concorso di «specialisti in psicologia e risorse umane» e di «professionisti esperti [...] specializzati nella valutazione delle capacità, attitudini, motivazioni individuali e dello stile comportamentale».

Emerge da quanto esposto un dato ormai chiaro: il lavoro pubblico dispone di un solido ancoraggio normativo e di puntuali indicazioni ministeriali che consentono di precisare i contenuti della professionalità.

L'idea normativa di professionalità, come si è visto, non si esaurisce nelle conoscenze tecnico-specialistiche, ma include competenze manageriali e trasversali, accompagnate da metodologie di accertamento dedicate.

Questo avanzamento, tuttavia, non ha avuto un parallelo consolidamento in sede di contrattazione collettiva³²³, che si è prevalentemente dedicata alla riscrittura della classificazione del personale, senza approdare a un disegno compiuto di valorizzazione integrata delle due componenti oggi coesistenti della professionalità richiesta. Ciò che rileva, è la mancanza di una «tassonomia delle attitudini e delle competenze» ritenute utili o necessarie per operare negli specifici assetti organizzativi di ciascun comparto. A valle di un'analisi del proprio specifico contesto organizzativo e operativo, le amministrazioni, tramite la contrattazione, potrebbero aggiornare coerentemente la classificazione del personale; individuare il «fabbisogno di professionalità» e pianificare anche gli strumenti idonei a colmarlo — *in primis* percorsi formativi mirati e, ove occorra, nuove

³²³ Il riferimento è in particolare ai CCNL di comparto, nel periodo di attuazione del PNRR, della tornata 2019-2021.

assunzioni — assicurando l'allineamento con programmazione del fabbisogno, ciclo della *performance* e politiche di sviluppo del personale³²⁴.

Da questo assetto emerge una tendenza: l'estensione degli accertamenti in sede concorsuale alla sfera comportamentale — ulteriore e distinta rispetto alle competenze tecniche necessarie per lo svolgimento ordinario delle proprie mansioni — sposta il baricentro della selezione sempre più verso il profilo personalistico. Una scelta, che pur giustificata dal perseguimento di amministrazioni virtuose, proietta sullo sfondo il tema, delicato, del possibile ampliamento dell'obbligazione lavorativa e del perimetro dell'esigibile, rendendo indispensabile interrogarsi sul nesso tra professionalità e contratto di lavoro, evitando che la ricerca del “saper essere” si traduca in un'inconsapevole dilatazione degli obblighi a carico del lavoratore.

1.1.1. ALLA RICERCA DEL “SAPER ESSERE”: I QUESITI SITUAZIONALI TRA CRITICITÀ E GARANZIE (?)

La crescente centralità delle competenze trasversali ha spinto le amministrazioni a dotarsi di strumenti idonei a verificarne il possesso in sede concorsuale. Rilevano a tal fine le cd. prove situazionali, volte a indagare se un determinato candidato sia in grado di intraprendere le

³²⁴ V. PINTO, *Concorsi pubblici e professionalità del dipendente*, cit., p. 345; M. ESPOSITO, U. GARGIULO, *Inquadramento professionale e competenze dei lavoratori pubblici nella prospettiva delle sfide digitali*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 2, 2025, p. 231 ss.

azioni considerate più appropriate in un contesto ipotizzabile nella sua specifica situazione lavorativa³²⁵.

Sono strumenti finalizzati a misurare la capacità di giudizio circa l'efficacia delle possibili strategie di gestione delle situazioni problematiche, con l'obiettivo di verificare l'adeguatezza del candidato alla posizione futura³²⁶ e assumere quindi candidati che abbiano «competenze legate all'intelligenza emotiva e alle abilità naturali»³²⁷.

Operativamente, al candidato vengono sottoposti scenari tipici dell'attività amministrativa, accompagnati da differenti soluzioni, tutte intese come possibili linee di azione che è possibile intraprendere.

Ognuna di esse si pone lungo un *continuum* che, dall'alternativa più appropriata, giunge a quella meno opportuna³²⁸.

Si richiede dunque, di selezionare la risposta che presenta il più alto livello di efficacia tra differenti opzioni alternative; l'obiettivo è quindi quello di accertare la capacità di mettere in atto condotte coerenti con il ruolo e il contesto in cui sarà chiamato a operare³²⁹.

³²⁵ Consiglio di Stato, sez. VII, sent. n. 6661/2023.

³²⁶ R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *Evoluzione dei concorsi pubblici in Italia: la valorizzazione delle competenze*, Giuffrè, Milano, 2023.

³²⁷ Tar Lazio, sez. IV, sent. n. 1122/2022.

³²⁸ In particolare ad ogni quesito situazionale è abbinata una risposta più efficace, che corrisponde ad un «comportamento del responsabile di tipo “proattivo” rispetto alla situazione presentata e cioè volto ad anticipare eventuali problematiche, prevederne le conseguenze e messa in atto di azioni finalizzate a ridurre/contenere il problema e le criticità derivanti, unitamente anche, laddove presente, alla gestione di eventuali possibili divergenze/conflitti di tipo relazionale con i soggetti interessati. Si ritiene più efficace in quanto risolve tutte le criticità presentate o prevedibili»; una risposta meno efficace, che corrisponde ad un «un comportamento del responsabile di tipo “adattivo” rispetto alla situazione presentata e cioè volto gestire le problematiche evidenziate e messa in atto di azioni finalizzate a ridurre/contenere il problema e le criticità derivanti, oppure, laddove presente, alla gestione di divergenze/conflitti di tipo relazionale con i soggetti interessati. Si ritiene meno efficace in quanto risolve solo in parte le criticità presentate» e infine una risposta neutra, che invece corrisponde ad un «comportamento del responsabile di tipo “conservativo” rispetto alla situazione presentata e cioè volto a “neutralizzare” eventuali problematiche, con assenza di interventi». Si vd. Tar Lazio, sez. I, n. 537/2023.

³²⁹ V. PROTOPAPA, S. VARVA, *Introduzione*, in V. Protopapa, S. Varva (a cura di) *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare*, cit., p. 7 ss.; *ivi*, F. TOMMASI, L. MENGHINI, *Dispositivi psicologici per una valutazione “critica” nella pubblica amministrazione*, p. 36 ss.

Si tratta però, di una tipologia di prova che ha dato adito già a un ampio contenzioso³³⁰, poiché non richiede l'individuazione di una risposta esatta, ma di una risposta che sia più o meno efficace, considerata la finalità che è quella di accertare non tanto le competenze tecniche, quanto le attitudini professionali e comportamentali del singolo.

Peraltro, «sindacare la correttezza delle risposte significa sconfinare nel merito amministrativo, ambito precluso al giudice amministrativo, il quale non può sostituirsi ad una valutazione rientrante nelle competenze valutative specifiche degli organi della pubblica amministrazione a ciò preposti». Ergo, la discrezionalità è massima³³¹.

Il tema, sebbene centrale nella disciplina riformata del reclutamento, risulta tuttavia, ancora poco esplorato e ha già alimentato un cospicuo contenzioso³³², anche in ragione della natura dei quesiti, che sovente

L'adozione delle prove situazionali si innesta su un solido filone internazionale sui *Situational Judgement tests* (SJT); M.A. MCDANIEL, N. HARTMAN, D. WHETZEL, W.L. GRUBB, *Situational Judgment tests response instructions, and validity: a meta-analysis*, in *Personnel Psychology*, n. 60, 2007, p. 63 ss.; M.S. CHRISTIAN, B.D. EDWARDS, J.C. BRADLEY, *Situational judgment tests: constructs assessed and a meta-analysis of their criterion-related validities*, in *Personnel Psychology*, n. 63, 2010, p. 83 ss.; F. LIEVENS, S.J. MOTOWIDLO, *Situational judgment tests: from measures of situational judgment to measures of general domain knowledge*, in *Industrial and Organizational Psychology: Perspectives on Science and Practice*, n. 9, 2016, p. 3 ss.

³³⁰ V. PINTO, *Concorsi pubblici e professionalità del dipendente*, cit., p. 344; A. VISCOMI, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, cit., p. 13.

³³¹ Tar Lazio, sez. IV-ter, sent. n. 3442/2024; Tar Puglia, sez. I, sent. n. 133/2024; Tar Lazio, sez. I-bis, sent. n. 7788/2023; Consiglio di Stato, sez. VII, sent. n. 6647/2023, si vd. anche *ex plurimis* Consiglio di Stato, sez. VII, n. 3259/2023; Consiglio di Stato, sez. II, n. 7216/2020. Sulla discrezionalità si vd. G. BOTTO, *L'utilizzo dei cd. "test situazionali" nelle procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni: profili di diritto amministrativo sostanziale e processuale*, in *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare*, cit., p. 58 ss.; anche A. GIUSTI, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato: la discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007.

³³² Tra alcuni dei quesiti situazionali già scrutinati dal giudice amministrativo si rinvencono: la proposta di un collaboratore di ascoltare in sede di valutazione anche il dipendente interessato e non solo il superiore, a tal proposito, Tar Lazio, sez. IV-ter, sent. n. 15658/2023; la ricerca della migliore soluzione per rendere chiare e condivise le modalità di lavoro di un team, a tal proposito, Tar Lazio, sez. IV-ter, sent. n. 13471/2023; le modalità di integrazione di un gruppo di lavoro, a tal proposito, Tar Lazio, sez. IV, sent. n. 9147/2023; la risposta a critiche costruttive ad una relazione faticosamente redatta dall'interessato, al tal proposito Tar Lazio, sez. IV-ter, n. 15661/2023.

solleva dubbi e perplessità sull'attendibilità delle valutazioni. Particolarmente emblematico è un caso riguardante una candidata a un concorso per il profilo di funzionario amministrativo-giuridico-contabile presso il Ministero dell'Istruzione, la cui prova, tra i quesiti situazionali, ne conteneva uno, divenuto poi oggetto di controversia: «Un collaboratore ha da poco avuto una bambina, oltre ai soliti pasticcini in ufficio, mi ha invitato ad una festa a casa sua. Non sono stati invitati anche altri colleghi». Al candidato erano offerte tre diverse possibilità di risposta, delle quali una più efficace, una meno efficace e una neutra. Nel caso di specie le soluzioni erano: «a) Gli faccio capire che non è molto opportuno invitare solo me a questa festa. Esistono dei rapporti formali da rispettare e anche se posso avere un atteggiamento amichevole, è bene tenere distinti i due ambiti: lavoro e vita privata; b) Accetto di partecipare per non passare da maleducato, ma mi trattengo il meno possibile; c) Rifiuto con una scusa, non ritengo sia opportuno creare un precedente soprattutto agli occhi degli altri colleghi»³³³.

Il quesito mirava a «valutare le abilità relazionali del candidato, quali la comprensione interpersonale, la capacità di lavoro di squadra e di esercitare un impatto o un'influenza sugli altri, la consapevolezza organizzativa e la capacità di gestire criticità emergenti in relazione ad una determinata situazione e posizione lavorativa»³³⁴.

La candidata aveva indicato come risposta la lettera a, considerata neutra, laddove, l'Amministrazione aveva ritenuto come risposta più efficace quella indicata dalla lettera c: «Rifiuto con una scusa, non

³³³ Tar Lazio, sez. I, sent. n. 537/2023.

³³⁴ M. INGAGGIATI, *Il reclutamento nella pubblica amministrazione tra burocrazia e post-burocrazia*, in *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare*, cit., p. 21.

ritengo sia opportuno creare un precedente soprattutto agli occhi degli altri colleghi». La questione è stata riportata all'attenzione del Tar Lazio, che ha ritenuto la valutazione dell'amministrazione «illogica e irragionevole», poiché significava premiare un «comportamento non trasparente e non costruttivo nei confronti del collaboratore (“rifiuto con una scusa”))». Al contrario, secondo il giudizio del giudice di prime cure, la soluzione scelta dalla candidata rappresentava un «comportamento onesto e trasparente», nonché rispettoso del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al d.P.R. n. 62/2013³³⁵.

Il successivo intervento del Consiglio di Stato ha però ribaltato la decisione del giudice di primo grado, affermando l'ampia discrezionalità nella costruzione e valutazione dei test situazionali e censurando come «ingiustificato lo sconfinamento del sindacato» svolto dal Tar; ha inoltre rilevato l'assenza di elementi tratti dalla «scienza specialistica di settore» a supporto della contestazione e la deriva verso un giudizio soggettivo, ancorato erroneamente a considerazioni di carattere etico, seguito dal giudice di prime cure³³⁶.

Si precisa inoltre, che «l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione è particolarmente ampio e la scelta delle domande da somministrare ai candidati come la successiva valutazione delle risposte fornite sono sindacabili dal giudice amministrativo a condizione che risulti evidente l'assoluta incomprensibilità del quiz o la irragionevolezza della risposta prescelta come più efficace oppure che sia fornita la prova o quanto

³³⁵ Il riferimento è in particolar modo all'art. 13, co. 4, che si applica anche ai funzionari responsabili di posizione organizzativa e dispone che: «Il dirigente assume atteggiamenti leali e trasparenti e adotta un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa».

³³⁶ Consiglio di Stato, sez. VII, n. 6661/2023, anche Consiglio di Stato, sez. VII, n. 6587/2023.

meno un principio di prova per contestare la correttezza della soluzione proposta dall'amministrazione»³³⁷. In realtà, questo orientamento del Consiglio di Stato piuttosto costante, conosce un primo cauto ripensamento — per ora episodico — sull'assoluta insindacabilità dei quesiti situazionali.

In una recente pronuncia³³⁸, il giudice di seconde cure ha svolto un sindacato particolarmente incisivo sulla prova situazionale, sostituendo la propria valutazione a quella dell'amministrazione circa la risposta più efficace ammettendo un sindacato pieno da parte del giudice amministrativo anche in assenza del supporto scientifico di cui si è parlato in altre simili circostanze.

La stessa decisione ha poi fissato alcuni principi di garanzia: «ove la prova sia articolata su risposte multiple, corre l'obbligo per l'amministrazione di una formulazione chiara, non incompleta né ambigua della domanda, che a sua volta deve contemplare una sola risposta “indubitabilmente esatta”»³³⁹ e che la commissione «non deve tendere “tranelli” e formulare domande ambigue e confondenti ai candidati, tali per cui questo debba scegliere tra le multiple risposte la “meno errata” o l’“approssimativamente più accettabile”»³⁴⁰. Resta, ad oggi, un segnale in attesa di conferme.

³³⁷ Consiglio di Stato, sez. VII, n. 6661/2023, anche Consiglio di Stato, sez. VII, n. 579/2024; si vd. anche nello stesso senso Tar Lazio, sez. III-ter, sent. n. 1915/2021; Tar Lazio, sez. III-bis, sent. n. 1529/2021.

³³⁸ Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5840/2024.

³³⁹ Consiglio di Stato, sez. III, n. 6756/2022.

³⁴⁰ Sul punto M. BRIGATTI, *L'introduzione delle soft skills nei concorsi pubblici: i test situazionali tra innovazioni del Pnrr, discrezionalità amministrativa e art. 8 dello Statuto dei lavoratori*, in *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare*, cit., p. 82.

In ogni caso, le prime pronunce del Consiglio di Stato — in chiave critica rispetto a quelle del Tar — che tendenzialmente però convergono nel riconoscere un’ampia discrezionalità dell’amministrazione nella progettazione e valutazione dei test situazionali, paiono applicare ai quesiti situazionali i canoni di controllo tipici delle prove di conoscenza tecnico-specialistica.

Si tratta di un’impostazione non pertinente: nei test situazionali, come più volte ribadito, non si cerca la risposta esatta in senso tecnico o scientifico, ma la soluzione comportamentale ritenuta più adeguata, tra alternative che peraltro, sono tutte plausibili. Di qui l’aporia: si censura la “soggettività” del giudizio di primo grado e il difetto di ancoraggi scientifici, quando il “terreno valutativo” — scelte comportamentali in contesti lavorativi — non consente l’applicazione di parametri di oggettività tipici delle prove di conoscenza³⁴¹.

In definitiva, non si tratta di individuare una risposta “vera” in senso assoluto, bensì di verificare la coerenza tra la chiave di correzione e il modello organizzativo assunto a scenario della prova. Poiché non esiste un modello organizzativo generale e astratto, ma contesti diversi con proprie specificità (processi, ruoli, vincoli, prassi), il comportamento reputato più efficace — tipicamente quello «proattivo» — deve essere ancorato in modo stringente al contesto di riferimento che struttura la situazione ipotetica.

Quindi, se la traiettoria normativa conduce la disciplina del reclutamento a enfatizzare sempre più le competenze trasversali,

³⁴¹ Di questa opinione A. VISCOMI, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, cit., p. 15.

spostando l'attenzione dal "che cosa sa" al "come agirà" il candidato, l'accertamento assume natura inevitabilmente prognostica e ampiamente discrezionale. Questa impostazione introduce un tasso di aleatorietà che, salvo criteri valutativi estremamente puntuali e ancorati al concreto contesto organizzativo, espone la selezione a un sensibile incremento del contenzioso.

Accanto ai profili processuali, i quesiti situazionali pongono questioni sistemiche meritevoli di attenta considerazione.

Anzitutto il raccordo con la disciplina in materia di protezione dei dati personali e dunque l'inevitabile correlazione con il Regolamento Ue 2016/679 (Gdpr), che impone una progettazione rispettosa dei principi di finalità, minimizzazione e proporzionalità del trattamento, nonché della trasparenza verso gli interessati: l'amministrazione deve rendere conoscibili le logiche valutative e assicurare l'accesso ai dati e alle valutazioni che li riguardano (art. 15 del Gdpr) evitando utilizzi indifferenziati o eccedenti rispetto alle finalità concorsuali.

In secondo luogo, la natura psicometrico-comportamentale di tali prove sollecita una chiara assunzione di responsabilità da parte dei valutatori: dalla corretta costruzione degli scenari, alla scelta degli indicatori osservabili e alla motivazione degli esiti. In dottrina si sottolinea, inoltre, l'opportunità che tali strumenti siano impiegati con rigorosi presidi metodologici e, ove necessario, con il coinvolgimento di professionalità qualificate, proprio per ridurre errori di misurazione e *bias* valutativi, di qui la necessità di non farne un uso indiscriminato³⁴².

³⁴² F. TOMMASI, L. MENGHINI, *Dispositivi psicologici per una valutazione "critica" nella pubblica amministrazione*, cit., p. 40.

Sul piano organizzativo, incombe il rischio di scivolare da una logica di valorizzazione delle risorse a una selezione orientata alla ricerca del “lavoratore ideale” per uno specifico contesto, trascurando il carattere dinamico della professionalità — che evolve lungo il rapporto attraverso conoscenze, competenze, esperienze e valori. Analogo è il pericolo di conformismo valutativo: pratiche che premiano in via privilegiata l’allineamento ad attese culturali o valoriali dell’amministrazione di riferimento, più che l’effettiva padronanza di competenze trasferibili. Non è casuale, in questo senso, la difficoltà (teorica e pratica) di costruire scenari «culturalmente neutri»³⁴³: i test situazionali, proprio perché sollecitano capacità di giudizio e competenze comportamentali, sono sensibili alle appartenenze culturali e di genere, al capitale esperienziale e alle rappresentazioni sociali dei candidati.

Se — come sembra — l’impiego di tali prove è destinato a consolidarsi, occorre una cornice di garanzie che sia volta a presidiare espressamente la tutela della dignità della persona e delle differenze individuali e culturali evitando che la prova si traduca in una selezione dell’“attitudine a conformarsi” agli assetti organizzativi dell’amministrazione.

La disciplina impone di dotarsi meccanismi oggettivi e trasparenti. In questa prospettiva, la composizione delle commissioni diventa decisiva: la presenza di professionisti qualificati (psicologi del lavoro, esperti di risorse umane e di valutazione delle competenze, nonché componenti di soggetti esterni specializzati) dovrebbe fungere da

³⁴³ *Ivi*, p. 43.

presidio di imparzialità. L'apporto tecnico di tali figure, unito all'uso di griglie di osservazione, indicatori comportamentali e criteri di ancoraggio espliciti, rende il giudizio più tracciabile e verificabile, riducendo il rischio di discrezionalità eccedente.

Emerge altresì in questo quadro, la rilevanza dell'art. 8 dello Statuto dei Lavoratori. La disposizione — che vieta, ai fini dell'assunzione e durante il rapporto di lavoro, di svolgere indagini sulle opinioni politiche, religiose o sindacali del lavoratore e, più in generale, su fatti non pertinenti alla valutazione dell'attitudine professionale — traccia una linea di confine netta fra ciò che è estraneo all'esecuzione della prestazione e ciò che invece, è funzionale all'adempimento del contratto³⁴⁴, considerata la finalità della norma che è quella di evitare che il nucleo della personalità del lavoratore possa essere utilizzato in modo strumentale o discriminatorio³⁴⁵.

Le indagini attitudinali che coinvolgono la personalità individuale del lavoratore possono considerarsi legittime soltanto nel perimetro della competenza, la preparazione e la compatibilità con i compiti assegnati al lavoratore³⁴⁶; eccedono invece, ove penetrino indebitamente nel nucleo identitario del candidato.

Ciò spiega, sul versante giurisprudenziale, la diffidenza per talune tecniche di indagine (si pensi ai test proiettivi o grafologici), ritenute eccessive rispetto allo scopo selettivo³⁴⁷, e, al contempo, la più

³⁴⁴ In questo senso, P. LAMBERTUCCI, *Il divieto di indagini sulle opinioni (art. 8 Stat. Lav.)*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 897.

³⁴⁵ A. INGRAO, *Art. 8 legge 20 maggio 1970, n. 300*, in R. Del Punta, F. Scarpelli (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 1003 ss.

³⁴⁶ S. SCIARRA, *Divieto di indagini sulle opinioni (sub art. 8)*, in G. Giugni (diretto da), *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 88 ss.

³⁴⁷ M.P. AIMO, *Privacy, libertà di espressione e rapporto di lavoro*, Jovene, Napoli, 2003, 106 ss.

favorevole considerazione per strumenti che misurano condotte lavorative osservabili e pertinenti.

Si pensi, inoltre, ai test psico-attitudinali, più volte scrutinati dalla giurisprudenza amministrativa, impiegati nei procedimenti di selezione per misurare la predisposizione del candidato allo svolgimento di determinate attività³⁴⁸. Tali strumenti, pur non risultando di per sé lesivi del diritto alla riservatezza, possono tuttavia includere singoli quesiti — puntualmente individuabili — in contrasto con il divieto sancito dall'art. 8 dello Statuto dei lavoratori³⁴⁹. Ne discende l'esigenza che le metodologie di indagine siano impostate secondo criteri di trasparenza, pertinenza e stretta necessità rispetto alle mansioni da ricoprire.

Considerata l'applicabilità della norma statutaria anche al lavoro pubblico³⁵⁰, il parametro di cui all'art. 8 opera anche per i quesiti situazionali: gli scenari proposti devono riferirsi a comportamenti lavorativi e competenze effettivamente richieste dal ruolo, evitando sollecitazioni idonee a rivelare convinzioni personali o aspetti della sfera privata non necessari. La linea di confine tra quesiti situazionali legittimi e non, non è semplice da tracciare. Il tutto deve passare dall'interpretazione di ciò che possa essere considerato rilevante ai fini della valutazione professionale del lavoratore³⁵¹ e richiede, in

³⁴⁸ *Ivi*, p.108 ss.

³⁴⁹ Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, sent. n. 128/1999; sul punto G. TEODORI, *La privacy nei concorsi pubblici: sviluppo tematico del lato dell'amministrazione e dal lato del concorrente*, in *Guida evolutiva del contenzioso nel lavoro pubblico*, n. 39, Formez, 2009, p. 111.

³⁵⁰ Art. 37, l. n. 300/1970.

³⁵¹ Sul punto M. BRIGATTI, *L'introduzione delle soft skills nei concorsi pubblici: i test situazionali tra innovazioni del Pnrr, discrezionalità amministrativa e art. 8 dello Statuto dei lavoratori*, cit. p. 88 ss.; L. CASTELVETRI, *Le indagini motivazionali nelle strategie aziendali e nello Statuto dei lavoratori*, in P. Ichino (a cura di), *Strategie di comunicazione e Statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 104, che ritiene come rilevanti fatti che «consentano di offrire immediati strumenti di valutazione dell'attitudine professionale perché direttamente e oggettivamente correlati con il

particolare, una «stretta e specifica correlazione» tra indagine e mansioni dedotte (o deducibili) in contratto³⁵².

Ciò si interseca con l'obbligo, proprio della disciplina del reclutamento nelle amministrazioni pubbliche, di approntare «meccanismi oggettivi e trasparenti»³⁵³ per verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti: obbligo che, nei test situazionali, risulta instabile proprio perché frequenti sono le perplessità su oggettività e verificabilità del giudizio.

Sotto il profilo antidiscriminatorio, l'uso di test psicologici può produrre effetti di selezione omologa favorendo candidati allineati alla “filosofia” organizzativa dell'amministrazione di riferimento³⁵⁴.

Nei quesiti situazionali il rischio di trattamento differenziato è evidente: le risposte — sollecitate in contesti lavorativi ipotetici, ma realistici — risentono inevitabilmente del *background* culturale e sociale, di età, genere, convinzioni ideologiche e morali.

Basti pensare al caso già citato³⁵⁵ in cui, scegliere tra “rifiutare con una scusa” un invito di un collaboratore o adottare un approccio trasparente e diretto potesse dipendere da fattori culturali o valoriali. Qui potrebbe configurarsi un'ipotesi di discriminazione indiretta quando criteri apparentemente neutri pongono taluni gruppi in posizione di svantaggio, salvo giustificazione con finalità legittima da perseguire e mezzi appropriati e necessari.

bagaglio di nozioni, capacità, qualità, anche personali oltretutto professionali necessario per l'espletamento di certe mansioni o per gli svolgimenti futuri di certi percorsi di carriera».

³⁵² M. BRIGATTI, *L'introduzione delle soft skills nei concorsi pubblici: i test situazionali tra innovazioni del Pnrr, discrezionalità amministrativa e art. 8 dello Statuto dei lavoratori*, cit. p. 88.

³⁵³ Art. 35, co. 3, lett. b, d.lgs. 165/2001.

³⁵⁴ V. PROTOPAPA, S. VARVA, *Test situazionali e selezione del personale: la prospettiva del diritto antidiscriminatorio*, in *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare*, cit., p. 93 ss.

³⁵⁵ Consiglio di Stato, sez. VII, sent. n. 6661/2023.

Resta, in definitiva, un nodo metodologico: i test situazionali misurano davvero ciò che intendono misurare? Poiché tali prove insistono sul “saper essere” — dove la persona, con la sua sfera valoriale, diventa centro della selezione — occorrono indubbiamente cautele stringenti, poiché il rischio di pregiudizio è evidente. Peraltro, resta il problema epistemico della loro attendibilità: la risposta “più efficace” potrebbe non rivelare affatto la reale predisposizione del candidato. Fenomeni di desiderabilità sociale, condotte di simulazione e preparazione mirata potrebbero consentire di riprodurre comportamenti organizzativamente corretti, senza che ciò corrisponda effettivamente a tratti relativamente stabili della persona o a condotte replicabili in servizio.

Inoltre, le competenze comportamentali sono per loro natura dinamiche e sensibili al contesto, per cui quanto rilevato in sede concorsuale può variare al mutare dei ruoli, gruppi di lavoro, vincoli procedurali e carichi operativi.

Nella cornice appena delineata, ciò che emerge è che l’impiego dei quesiti situazionali, insieme alla costante e crescente attenzione per le competenze trasversali, stia progressivamente focalizzando l’attenzione sul “saper essere” all’interno dell’organizzazione. Diventa essenziale conoscere “chi” è il candidato³⁵⁶, con il rischio di far scivolare la verifica dell’“idoneità professionale” verso una pretesa conformativa della personalità del candidato al modello organizzativo dato³⁵⁷.

³⁵⁶ M. INGAGGIATI, *Il reclutamento nella pubblica amministrazione tra burocrazia e post-burocrazia*, in *Test situazionali. Un’indagine multidisciplinare*, cit., p. 23.

³⁵⁷ F. GIORGILLI, *Etica e virtù nel lavoro pubblico. Il comportamento lavorativo nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2020.

Si può cogliere una tendenza a individualizzare i malfunzionamenti di contesto e a demonizzare le frizioni — fisiologiche in ogni rapporto umano e dunque anche lavorativo poiché il lavoratore “porta se stesso” sul luogo di lavoro³⁵⁸ — attribuendole alla persona (difetto di *soft skills*) e non alla struttura e al contesto organizzativo.

Si finisce così per presupporre, spesso in modo implicito, la “neutralità” del contesto organizzativo — come se regole, carichi di lavoro e processi, siano dati per ottimali e immutabili — mentre al lavoratore si chiede non solo l’adempimento della prestazione di lavoro, ma un allineamento caratteriale e valoriale funzionale alla “*mission*” e alla produttività dell’ente. È questo slittamento al “saper essere”, che merita speciale cautela anche nella progettazione e valutazione dei test situazionali.

1.2. NELLA FASE ESECUTIVA DELL’OBBLIGAZIONE: IL RUOLO DELLA FORMAZIONE COME OBBLIGO STRUMENTALE E OBIETTIVO DI PERFORMANCE

La professionalità non rileva unicamente fase pre negoziale del reclutamento, ma anche e soprattutto nello sviluppo successivo del rapporto di lavoro. Essa intrattiene un nesso strutturale con formazione e valutazione, convergendo nella cura e nello sviluppo del «bagaglio professionale»³⁵⁹ del lavoratore, funzionale al corretto e proficuo

³⁵⁸ Secondo il noto insegnamento di F. SANTORO PASSARELLI, *Spirito del diritto del lavoro*, in *Saggi di diritto civile*, vol. II, Jovene, Napoli, 1961, p. 1070 ss., per cui gli uomini che lavorano impegnano nel rapporto di lavoro non qualcosa che appartiene al loro patrimonio, e quindi l’avere, ma l’essere, senza che possa quindi esserci separabilità tra la persona che lavora e le sue energie lavorative.

³⁵⁹ A. BOSCATI, *La professionalità del pubblico dipendente tra vincoli costituzionali, legge e contrattazione collettiva: uno sguardo d’insieme alla luce delle più recenti riforme*, cit., p. 5.

svolgimento dei compiti assegnati e del miglioramento della qualità dell'azione amministrativa.

La strategia PNRR³⁶⁰, come già richiamato, che ha posto al centro la valorizzazione delle persone nelle amministrazioni, trova un'espressione qualificata proprio nella promozione della formazione, pensata — al pari della valutazione — come strumento di valorizzazione del personale³⁶¹.

La formazione non si pone solo come strumento di aggiornamento tecnico, ma può divenire leva di trasformazione organizzativa, incidendo anche sulla qualità dell'azione amministrativa³⁶² e operando come «leva di sviluppo» alla guida del cambiamento della pubblica amministrazione³⁶³.

Per questa ragione, è inserita stabilmente nei processi di pianificazione e programmazione e deve trovare piena integrazione anche nel ciclo

³⁶⁰ PNRR che, tra l'altro, mira a «sviluppare all'interno della PA un capitale umano di assoluta eccellenza, finanziando un forte piano di attrazione, selezione, assunzione, *retention* e valutazione del talento, rinnovando i meccanismi di carriera attuali (verticali e orizzontali), e riorganizzando i modelli di training attuali ("Competenze")», p. 96. Le priorità della formazione individuate dal PNRR hanno anche trovato specificazione nel Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese" adottato dal Ministro per la pubblica amministrazione nel gennaio 2022, che mira allo sviluppo di competenze tecniche, organizzative e manageriali e pone l'attenzione sullo sviluppo di un insieme di competenze comuni ai dipendenti di tutte le amministrazioni a partire da quelle di tipo digitale.

³⁶¹ L'art. 20, co. 1, lett. f, d.lgs. 150/2009, tra gli strumenti per premiare il merito e la professionalità menziona l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale in ambito nazionale e internazionale. In questo senso M. TURRIN, *Innovazione organizzativa e politiche formative nell'amministrazione digitale*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2022, p. 8; G. VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, cit., p. 84; C. VALENTI, *La sfida della formazione nella Pubblica Amministrazione e il ruolo della contrattazione collettiva*, in *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, cit., p. 135 ss.

³⁶² C. SPINELLI, *Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze*, in *Il lavoro Pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, cit., p. 149.

³⁶³ P. SEVERINO, *Formazione del personale pubblico e amministrazione difensiva*, in *Annuario 2022 "Discrezionalità e amministrazione"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 56; R. DI LENARDA, *Prefazione*, in S. Luccarini (a cura di), *Ripensare i profili professionali per una PA evoluta*, cit., p. 8.

della *performance* in raccordo con le politiche di reclutamento, valorizzazione e sviluppo del “capitale umano”³⁶⁴.

Quanto detto fin qui, e in particolare, il nuovo scenario descritto, che attribuisce rilievo alle competenze trasversali accanto alle conoscenze tecnico-specialistiche, impone di interrogarsi su come debba atteggiarsi la disciplina della formazione.

È evidente che le amministrazioni non possano più limitarsi a iniziative formative incentrate esclusivamente sull’aggiornamento tecnico: occorre adeguare e integrare l’offerta formativa alla mutata nozione di professionalità nel lavoro pubblico, nella quale rilevano non solo i saperi, ma anche le competenze organizzativo-comportamentali. Ne discende la necessità di ripensare i percorsi formativi in chiave sistematica, collegandoli ai ruoli e fabbisogni effettivi, e orientandoli allo sviluppo delle competenze trasversali richieste dall’amministrazione³⁶⁵.

In questa direzione si è mosso, già il d.l. 80/2021: il PIAO dedica un’apposita sezione alla formazione³⁶⁶, nella quale indicare le priorità strategiche della stessa (riqualificazione o potenziamento delle competenze tecniche e trasversali), nonché le risorse interne ed esterne disponibili o attivabili a sostegno delle strategie formative³⁶⁷.

³⁶⁴ Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione “Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, 23 marzo 2023, p. 3.

³⁶⁵ R. MORZENTI PELLEGRINI, *Verso un approccio “competence-based” per la riforma e lo sviluppo della pubblica amministrazione italiana*, cit., p. 424; L. TRONTI, *Potenziare le competenze dei dipendenti pubblici. Quali strategie?*, in C. Dell’Arling, G. Della Rocca (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 505 ss.

³⁶⁶ Art. 6, d.l. 80/2021.

³⁶⁷ Sul punto M. D’ONGHIA, *La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3, 2015, p. 587.

Coerentemente, anche le “Linee guida sull’accesso alla dirigenza pubblica” di cui si è parlato, tra le misure di valorizzazione delle competenze e *soft skills*, prevedono l’individuazione di percorsi formativi dedicati.

In questa direzione si colloca la Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione recante “Nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della *performance* individuale” del novembre 2023, che dedica particolare spazio anche alla formazione, ribadendone la centralità per la crescita e il “successo” delle amministrazioni pubbliche. Sulla stessa scia, la Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione “Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza” del marzo 2023, aveva fornito delle indicazioni metodologiche alle amministrazioni per la «pianificazione, gestione e la valutazione delle attività formative al fine di promuovere lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze del proprio personale»³⁶⁸. Essa in particolar modo ha definito le priorità di investimento in ambito formativo, tra cui rientra, tra le altre, la necessità di riservare un’attenzione particolare allo sviluppo delle competenze trasversali (*leadership*, lavoro in team, capacità di adattamento al cambiamento, alle capacità comunicative ecc.).

Rimane tuttavia evidente una criticità ricorrente: l’assenza (o incompletezza) di una visione strategica integrata nella

³⁶⁸ Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione “Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit., p. 3.

programmazione e nella rilevazione dei fabbisogni individuali e organizzativi, che dovrebbe costituire il punto di partenza imprescindibile dell'intero processo formativo³⁶⁹.

In un'autentica logica di «ciclo di gestione»³⁷⁰ della formazione, gli interventi prendono forma a partire da un'analisi del fabbisogno di competenze, proseguono con la definizione coerente di obiettivi formativi di carattere generale (potenzialmente rivolti a tutto il personale) e di obiettivi specifici allineati alle finalità strategiche dell'amministrazione e agli obiettivi di *performance*, prevedono una rilevazione individuale delle competenze “in entrata”, così da calibrare percorsi mirati e proporzionati ai *gap* eventualmente riscontrati e si chiudono con una verifica delle competenze “in uscita” a valle delle attività formative e, soprattutto, con una misurazione dei risultati tramite indicatori idonei³⁷¹ a registrare gli scostamenti rispetto alla programmazione iniziale, consentendo di ricondurre la formazione entro la trama del ciclo della *performance* e del PIAO quale leva stabile di miglioramento organizzativo. In assenza di un tale assetto, la programmazione degli interventi rischia di rimanere frammentata,

³⁶⁹ G. VECCHI, *Fabbisogni e change management nella PA: per un reclutamento selettivo basato su progetti di riorganizzazione*, in *Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*, cit., p. 23-24; M. ESPOSITO, *Sisifo unchained? La pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 3, 2018, p. 97 ss. A tal proposito, il PNRR ha realizzato un'analisi che ha rilevato una serie di cause che hanno inciso sulla ridotta efficacia della formazione, tra le quali emerge la mancanza di una «gestione per competenze», la scarsa capacità delle amministrazioni di proiettare nel medio-lungo periodo la propria fisionomia e quindi definire le competenze necessarie per rispondere alle istanze dei cittadini e del contesto produttivo e la mancanza di strumenti volti a motivare e valorizzare i dipendenti, p. 49.

³⁷⁰ *Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione “Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 6.

³⁷¹ Indicatori di *output*/realizzazione (numero di iscritti a corsi di formazione; numero di dipendenti che hanno completato la formazione ecc.) e indicatori di *outcome*/impatto (sviluppo delle conoscenze a livello individuale e/o di gruppo, percentuale di dipendenti che hanno realizzato un piano di sviluppo individuale ecc.).

impedendo alla formazione stessa di tradursi in leva strutturale di miglioramento organizzativo.

In questo quadro brevemente delineato si colloca la recentissima Direttiva del 14 gennaio 2025 “Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti”³⁷², che ha rafforzato ancor di più il rilievo attribuito alla formazione, che non può più essere ridotta a una mera questione tecnica; è necessario che le persone e le amministrazioni si «appropriino della sua dimensione valoriale», sviluppando piena consapevolezza del fatto che i percorsi di sviluppo delle conoscenze e delle competenze siano orientati alla produzione di valore per le persone che lavorano nelle amministrazioni, per le amministrazioni stesse e per la collettività. Laddove, con produzione di valore, il riferimento è al valore pubblico inteso come miglioramento del livello di benessere dei destinatari delle politiche e dei servizi e attinente dunque agli effetti positivi che l’azione amministrativa, attraverso servizi, programmi e politiche, è in grado di generare in termini di utilità collettiva, promozione dell’equità sociale, sostenibilità ambientale e sviluppo economico³⁷³.

Si va consolidando sempre più il carattere di obbligatorietà della formazione — nel senso della sua necessità per tutte le amministrazioni

³⁷² Sul tema, S. ANGELETTI, *Le competenze del personale della PA per la produzione di valore (pubblico)*, in *For. Rivista per la formazione*, n. 3, 2024, p. 46 ss.

³⁷³ *Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 14 gennaio 2025 “Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti”*, p. 5; si vd. anche *Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica*, n. 2 dicembre 2017, cit., p. 10; art. 3 del d.P.C.M. del 30 giugno 2022, che in merito agli obiettivi di valore pubblico, intende quest’ultimo come «incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo».

per la creazione di valore pubblico — e misurabilità, che riverbera direttamente sui profili di responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001 (in entrambe le forme dell'inosservanza delle direttive³⁷⁴ e del mancato raggiungimento dei risultati³⁷⁵).

È stretto il legame della formazione con il Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance* poiché essa è assunta come «specifico obiettivo di *performance*»³⁷⁶.

Pertanto, la realizzazione di politiche formative diventa oggetto di monitoraggio da parte del Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance*, tramite il quale se ne verificherà l'effettivo conseguimento. Ne discende che l'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi formativi, accertato nel quadro del SMVP, può integrare risultati negativi della gestione imputabili al dirigente, con ricadute anche sul piano della corresponsione del trattamento accessorio collegato ai risultati *ex art.* 24 del d.lgs. 165/2001.

A presidio di tale assetto, l'art. 13 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. n. 62/2013), al comma 4-*bis*, introdotto dal d.P.R. n. 81/2023, impone al dirigente di curare «la crescita professionale dei collaboratori, favorendo le occasioni di formazione e promuovendo opportunità di sviluppo interne ed esterne alla struttura di cui è responsabile». Poiché il Codice di comportamento, ai sensi

³⁷⁴ Derivante dalla violazione o dal mancato rispetto degli obblighi di curare la formazione dei dipendenti.

³⁷⁵ Accertata mediante le risultanze del SMVP, che è anche finalizzato alla «crescita delle competenze professionali» come indicato dall'art. 3, d.lgs. 150/2009 e concerne la «modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali» come indicato dall'art. 8, d.lgs. 150/2009.

³⁷⁶ *Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 14 gennaio 2025 “Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti”*, cit., p. 1.

dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, costituisce parametro della responsabilità disciplinare, la violazione di tale dovere — ove il dirigente ometta di attivare o agevolare le opportunità formative per la crescita professionale dei propri collaboratori — rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 16 del Codice di comportamento, che configura la violazione degli obblighi contenuti nel medesimo codice come fonte di responsabilità disciplinare «accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni», il cui tipo ed entità «sono determinati in ogni singolo caso con riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio arrecato»³⁷⁷.

La Direttiva assume le competenze trasversali e manageriali come nucleo qualificante della professionalità pubblica, da sviluppare lungo tutto l'arco della carriera, dal reclutamento alla riqualificazione e al continuo aggiornamento. Tali competenze, unitamente allo sviluppo della «coscienza del ruolo ricoperto da ciascuna persona»³⁷⁸ sono collocate al centro della programmazione formativa e poste a fondamento della *performance*, perché connesse al miglioramento dei processi e all'impatto sui destinatari dei servizi.

L'impianto è chiaro: la formazione non mira soltanto a colmare lacune tecnico-specialistiche, ma abbracciando anche l'«educazione umanistica»³⁷⁹, a sviluppare quelle abilità comportamentali abbracciando — comunicazione, collaborazione, *leadership* diffusa,

³⁷⁷ Art. 16, co. 2, d.P.R. n. 62/2013.

³⁷⁸ *Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 14 gennaio 2025 "Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti"*, cit., p. 7.

³⁷⁹ *Ibidem*.

problem solving — che consentono di tradurre gli obiettivi dell'ente in risultati osservabili per cittadini e imprese. Di qui l'adozione di modalità di apprendimento innovative incentrate sulla «comprensione dell'innovazione e cambiamento, l'autosviluppo e l'attribuzione di senso alla propria esperienza di vita e professionale»; «*masterclass* in presenza e *live* basate su metodologie di confronto e *training on the job*».

La Direttiva chiede che gli esiti formativi siano tracciati, attestati e valutati con indicatori *ex ante* (coerenza e copertura dei fabbisogni), *in itinere* (partecipazione effettiva, completamento, esiti delle verifiche) ed *ex post* (miglioramento dei processi e dei servizi).

Coerentemente, connette le competenze trasversali alle competenze per la transizione — digitale, ecologica e amministrativa, concepite nella strategia del PNRR— non come domini separati, ma come contesti d'azione in cui tali abilità devono operare: l'uso consapevole dei dati e delle tecnologie, la riprogettazione sostenibile dei processi, la semplificazione delle procedure amministrative richiedono, prima che nuove nozioni, modi di lavorare e di relazionarsi che solo la maturità delle *soft skills* può garantire. Il quadro si salda con le riforme del reclutamento e delle competenze così da costituire una catena di coerenza che va dalla selezione alla formazione continua, fino alla valutazione e alla premialità.

In sintesi, l'impianto del 2025 salda il diritto-dovere di formarsi: le amministrazioni fissano traguardi, organizzano tempi e contenuti, certificano gli apprendimenti; i dipendenti e i dirigenti, a loro volta, sono chiamati a conseguire gli obiettivi formativi, in particolare sulle

competenze trasversali, perché è da queste — più che dai soli saperi tecnici — che dipende la capacità dell'ente di produrre valore pubblico misurabile. L'assetto così delineato appare pienamente in linea con gli sviluppi normativi e atti di indirizzo più recenti.

2. PERFORMANCE E PRESTAZIONE DI LAVORO

Alla luce di quanto sin qui ricostruito — e della più definita base normativa circa il significato e il contenuto della professionalità nel lavoro pubblico — sorge spontanea una riflessione su come tali approdi possano incidere sull'oggetto dell'obbligazione di lavoro³⁸⁰ e sulla *performance*.

Pertanto, dopo l'ennesimo ripensamento sui modelli di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, il baricentro dell'indagine torna alla questione, sempre centrale, della puntuale individuazione dell'oggetto dell'obbligazione nel lavoro pubblico.

Non v'è dubbio che, a partire dall'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, la nozione di *performance* abbia introdotto un concetto di matrice aziendalistica, inizialmente percepito come “alieno” rispetto alla scienza giuridica³⁸¹, e che abbia perciò sollecitato un chiarimento sistematico sui confini dell'obbligazione.

Se da un lato, la pubblica amministrazione italiana si distingue per una spiccata “cultura della valutazione”, dall'altro, la *performance* si è

³⁸⁰ M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni*, cit., in particolare p. 88 ss, P. MONDA, *Obbligazione lavorativa e «performance» individuale del dipendente pubblico*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 3, Parte I, 2013, p. 669 ss.

³⁸¹ S. LAFORGIA, *Autorità, contratto, poteri nel lavoro pubblico*, Cacucci, 2023, in particolare da p. 208 ss.

presentata come «nozione oscura»³⁸² polisemantica e di difficile delimitazione³⁸³. Nondimeno, a partire dal 2009, essa può ritenersi ricondotta nel novero dei concetti propriamente normativi³⁸⁴ in quanto positivamente tipizzata nel ciclo programmatico-valutativo.

Il d.lgs. 150/2009 lega la pianificazione, misurazione e la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, alla fissazione di obiettivi individuali, e alle competenze professionali e manageriali, nonché ai comportamenti organizzativi ritenuti necessari per l'esercizio delle funzioni assegnate³⁸⁵; e la pianificazione, misurazione e valutazione della *performance* del restante personale alla fissazione di obiettivi di gruppo o individuali, nonché al contributo reputato necessario in termini di «competenze» e «comportamenti professionali e organizzativi» per il raggiungimento di una determinata *performance* nell'unità organizzativa di appartenenza³⁸⁶. Quindi, nella fase di pianificazione, vengono in rilievo tanto il rendimento, attraverso la fissazione di obiettivi; quanto la «qualità del contributo»³⁸⁷ del lavoratore, attraverso la tipizzazione dei comportamenti attesi e del loro grado di espressione³⁸⁸.

³⁸² E. GRAGNOLI, *I principi generali in tema di premi per il merito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, cit., p. 91.

³⁸³ Sulle diverse accezioni di *performance*, G. MARCON, *Misurazione e valutazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Il nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 249 ss.; M. MORCIANO, G. CAMMAROTA, *Programmazione di bilancio, performance organizzativa e valutazione dei risultati*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 4, 2010, p. 494.

³⁸⁴ A. ZOPPOLI, *Prefazione*, in P. Monda, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, cit., p. XIV.

³⁸⁵ Art. 9, co. 1, lett. b, d.lgs. 150/2009.

³⁸⁶ Art. 9, co. 2, lett. a, d.lgs. 150/2009.

³⁸⁷ Art. 9, co. 2, lett. b, d.lgs. 150/2009.

³⁸⁸ V. PINTO, *Contratto di lavoro e professionalità*, cit., p. 338.

Considerato, inoltre, il nesso intercorrente tra ciclo della *performance* ed erogazione del trattamento economico accessorio, l'interazione con la struttura dell'obbligazione di lavoro appare evidente³⁸⁹.

Di qui la necessità di chiarire il rapporto tra la prestazione di lavoro e la *performance*, e, soprattutto di stabilire se, dopo il d.lgs. 150/2009, il debito contrattuale del dipendente pubblico risulti o meno dilatato³⁹⁰.

È sull'interpretazione del “ruolo” degli obiettivi che si misura la precisazione del concetto di *performance* e la sua coincidenza o meno con la prestazione lavorativa. L'orientamento non è univoco. Anche perché, sebbene nelle fonti normative, si distingue tra *performance* “organizzativa” e “individuale” (vd. *supra*), nulla riconduce a una sua definizione unitaria. Da qui deriva l'equivoco, certamente favorito dall'importazione di una nozione aziendalistica, ma anche dall'enfasi mediatica, propria dei tempi della “riforma Brunetta”, per cui, per contrastare la diffusa “inoperosità” dei dipendenti pubblici, si dovesse misurare e valutare la *performance* come se questa corrispondesse alla loro prestazione di lavoro.

Ad una prima lettura che vede il SMVP come strumento volto a realizzare una dilatazione della sfera debitoria del lavoratore, considerando gli obiettivi fissati nella fase di programmazione eccedenti rispetto a quanto previsto contrattualmente e in quanto tali correlati ad un incremento di produttività, legittimante l'erogazione

³⁸⁹ Così M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 88.

³⁹⁰ F. PATRONI GRIFFI, *Sistemi di valutazione collettiva e rispetto degli standard*, in R. Perez (a cura di), *Il piano Brunetta e la riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2010, p. 43; P. TULLINI, *L'inadempimento e la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico: tra obblighi giuridici e vincoli deontologici*, cit., p. 383.

della consequenziale premialità³⁹¹, se ne contrappone un'altra che, muovendo dal presupposto che, a differenza del lavoro privato, nel contratto di lavoro subordinato nel lavoro pubblico, la prestazione dedotta in obbligazione è, in particolare per il personale di qualifica dirigenziale, non già rigidamente determinata, ma soltanto determinabile — poiché il suo contenuto viene concretamente configurato solamente al momento di conferimento dell'incarico — giunge a sostenere che la definizione unilaterale di obiettivi da parte della pubblica amministrazione non dilaterrebbe di fatto la sfera debitoria del prestatore di lavoro³⁹² come dimostrato sia dal sistema sanzionatorio, sia dal trattamento economico accessorio.

Sul piano sanzionatorio, tra il 2009 (riforma “Brunetta”) e il 2017 (riforma “Madia”), il mancato raggiungimento degli obiettivi — pur rilevante ai fini dell'insufficiente rendimento — non poteva di per sé solo, condurre al licenziamento disciplinare: la sanzione estintiva richiedeva anche l'inadempimento, cioè la reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione³⁹³, con la conseguenza che

³⁹¹ A. VISCOMI, *L'adempimento dell'obbligazione di lavoro tra criteri lavoristici e principi civilistici*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 128, 2010, p. 651, sul punto l'A. sostiene che «l'introduzione di sistemi di misurazione e valutazione della *performance* sembra incidere direttamente sull'estensione dell'area del debito contrattuale e dunque sulla stessa identificazione della prestazione dovuta».

³⁹² Di questa opinione, M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro*, op. cit., p. 89; P. MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, cit., p. 183; IDEM, *Rendimento esigibile, performance e licenziamento individuale: le peculiarità del lavoro pubblico*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, n. 3, 2020, p. 808; V. PINTO, *Contratto di lavoro e professionalità*, cit., p. 339; M. BIASI, *Performance e causa contractus nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: un nodo da sciogliere*, in R. Fabozzi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Tomo I, Cacucci, Bari, 2021, p. 258; *contra* A. VISCOMI, *L'adempimento dell'obbligazione di lavoro tra criteri lavoristici e principi civilistici*, cit., p. 651; anche A. AVIO, *La performance come valutazione dell'adempimento nel rapporto alle dipendenze della p.a.*, Jovene, Napoli, 2017, p. 163; S. LAFORGIA, *Autorità, contratto, poteri*, cit. p. 209, «la *performance* viene, quindi, posta in relazione al raggiungimento di obiettivi fissati dal soggetto politico [...] eccedenti rispetto a quanto contrattualmente previsto».

³⁹³ Art. 55-*quater*, co. 2, d.lgs. 165/2001.

valutazione negativa e inadempimento restavano piani distinti e il rapporto fra i due si poneva in termini di cumulo.

Dopo il 2017, pur a seguito dell'intervento abrogativo e riformatore, la sostanza non muta nella sua logica: anche oggi, l'art. 55, co. 1, lett. f-*quinquies*, d.lgs. 165/2001, continua a sanzionare con il licenziamento l'«insufficiente rendimento» correlato alla «reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza», rilevato «dalla costante valutazione negativa della *performance* del dipendente per ciascun anno dell'ultimo triennio resa a tali specifici fini».

La norma continua ad essere al centro di un acceso dibattito.

Secondo talune interpretazioni, essa farebbe della *performance* individuale il fondamento oggettivo del licenziamento³⁹⁴, poiché la *performance* definirebbe l'esatto adempimento dell'obbligo lavorativo, per cui il rendimento individuato dalla *performance* individuale coinciderebbe con quello esigibile ordinariamente dalla prestazione di lavoro.

Ma, come già osservato per la disciplina della “Riforma Madia”, la fattispecie di licenziamento a cui si fa riferimento presuppone pur sempre la violazione degli obblighi concernenti la prestazione: la valutazione negativa della *performance* non è di per sé causa di

³⁹⁴ A. AVIO, *La performance come valutazione dell'adempimento nel rapporto alle dipendenze della p.a.*, cit.

estinzione del rapporto, che resta subordinata all'inadempimento. Non può dunque esservi licenziamento in assenza di inadempimento³⁹⁵.

In tale prospettiva, la valutazione della *performance* funge da "procedimento disciplinare"³⁹⁶, costituendo, di fatto, l'«occasione per rilevare il tipo di condotta sanzionata dal legislatore»³⁹⁷ non potendosi tradurre automaticamente sul piano dell'(in)adempimento³⁹⁸. Si può dunque convenire sulla non sovrapponibilità tra adempimento e *performance*. Al contrario, può sostenersi che «l'adempimento contrattuale e la *performance* costituiscano fattispecie contigue o parzialmente coincidenti, eppure non sovrapponibili: gemelli, forse, ma comunque diversi»³⁹⁹.

Pertanto, ne deriva, che la fissazione e il mancato conseguimento degli obiettivi possono certamente alimentare una valutazione negativa, ma non hanno rilievo autonomo sul piano disciplinare⁴⁰⁰.

A sostegno di tale lettura, rileva inoltre, che l'art. 19 del d.lgs. 150/2009 non consente di individuare una vera e propria corrispettività tra il rendimento valutato e la quota del trattamento economico accessorio

³⁹⁵ M. BARBIERI, *Note critiche sul licenziamento disciplinare nel lavoro pubblico dopo l'intervento legislativo del 2017*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 160, 2019, p. 164.

³⁹⁶ V. PINTO, *Contratto di lavoro e professionalità*, cit., p. 339.

³⁹⁷ U. GARGIULO, *Il licenziamento disciplinare*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 264-265; V. LUCIANI, *La stabilità del dipendente pubblico: un "mito" che non conosce crisi*, in AA.VV., *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore. Lavoro pubblico, rappresentanza sindacale, contratto collettivo, diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 74; e anche P. MONDA, *Rendimento esigibile, performance e licenziamento individuale: le peculiarità del lavoro pubblico*, cit., p. 814.

³⁹⁸ M. BIASI, *Performance e causa contractus nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: un nodo da sciogliere*, cit., p. 259.

³⁹⁹ P. TULLINI, *L'inadempimento e la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico: tra obblighi giuridici e vincoli deontologici*, cit., p. 381.

⁴⁰⁰ M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro*, op. cit., p. 90, si vd. anche P. MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, cit., p. 184-185.

collegata al raggiungimento degli obiettivi: per cui, il mero raggiungimento degli stessi non determina di per sé il godimento automatico delle premialità, che si configurano tutt'al più come “premi di risultato” correlati a elementi esterni rispetto alla prestazione⁴⁰¹.

Pertanto, nulla ci induce a ritenere che la fissazione degli obiettivi, e più in generale il SMVP possano costituire di per sé strumento di *ius variandi* ex art. 2103 c.c., tale da attribuire alla pubblica amministrazione il potere di esigere di più rispetto a quanto originariamente statuito nel programma negoziale, senza che vi sia una correlata corrispettività retributiva, con possibile violazione dei principi di cui all'art. 36, co. 1, della Costituzione. Se così non fosse, peraltro, il contenuto dell'obbligazione di lavoro sarebbe profondamente ridefinito: verrebbe meno la centralità delle modalità esecutive della prestazione — che ancorano l'obbligo lavorativo allo svolgimento, in forma subordinata, delle mansioni assegnate (art. 52, d.lgs. 165/2001) con la diligenza richiesta (art. 2104 c.c.) — e il baricentro si sposterebbe su un «opus»⁴⁰² individualizzato, di fatto assimilabile a un obbligo di risultato⁴⁰³. Una simile integrazione finirebbe per dilatare indebitamente la sfera debitoria, trasformando lo *standard* di qualità attesa in contenuto dovuto, con effetti distorsivi sul piano della subordinazione e del sinallagma (premialità selettiva ≠ corrispettività retributiva), oltre che potenzialmente in contrasto con i limiti allo *ius variandi*.

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰² P. MONDA, *Rendimento esigibile, performance e licenziamento individuale: le peculiarità del lavoro pubblico*, cit., p. 808.

⁴⁰³ F. WIEACKER, *La prestazione come attività e come risultato*, Pacini Giuridica, Pisa, 2022.

Alla luce di quanto fin qui ricostruito, la *performance* individuale dunque, indicherebbe piuttosto l'“aspettativa” di una prestazione che comporti un apporto qualitativo superiore⁴⁰⁴, pur lasciando invariato l'oggetto dell'obbligazione di lavoro, che resta quello definito dal programma negoziale. La *performance* esprimerebbe un *quid pluris* rispetto all'esatto adempimento della prestazione, in termini di qualità: gli obiettivi delineano un livello di rendimento superiore allo *standard* (se la *performance* coincidesse con la prestazione, il rendimento individuato dalla *performance* sarebbe quello normalmente esigibile dalla prestazione di lavoro) e i comportamenti professionali o organizzativi, individuati in sede di pianificazione, indicherebbero tuttalpiù delle condotte auspiccate, attese, coerenti con il ruolo del lavoratore, senza dover per questo dilatare l'area del debito negoziale. La categoria “in gioco” è, dunque, la qualità. Coerentemente, la valutazione non dovrebbe operare come giudizio apodittico sulla prestazione in sé, bensì come grado di soddisfazione dell'interesse creditorio dell'amministrazione rispetto alla qualità dell'adempimento reso, accompagnata dalla puntualizzazione della qualità attesa per il periodo successivo. L'impianto delineato dal d.lgs. 150/2009 come si è detto (vd. *supra*, par. 3.1.2.), tende invece a condurre la valutazione all'estremo del giudizio, oscurandone la dimensione prettamente comunicativa, che dovrebbe riflettere l'aspettativa di “qualità in più” e orientare, in modo trasparente, correzioni e miglioramenti nel ciclo della *performance*⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ V. PINTO, *Contratto di lavoro e professionalità*, cit., p. 339, parla di «utilità superiore»; P. MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, cit., p. 177, parla di «*quid pluris*».

⁴⁰⁵ M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 86.

In questa prospettiva, si potrebbe forse leggere la funzione del SMVP come tecnica di razionalizzazione e tendenziale standardizzazione del rendimento. La standardizzazione opererebbe, in questa chiave, rispetto al contenuto dell'obbligazione di lavoro già dedotta in contratto, senza ampliarne l'oggetto: gli obiettivi non verrebbero così a costituire, in senso proprio, contenuto aggiuntivo del debito di attività, ma servirebbero a rendere più esplicito il livello di qualità della prestazione ritenuto normalmente atteso dall'amministrazione, distinguendo, almeno in linea teorica, tra uno "standard" di adempimento sufficiente e apporti qualitativamente superiori suscettibili di valorizzazione in chiave premiale, come sembrerebbe indicare anche l'esperienza del Comune di Bari sopra ricordata (vd. p. 113). In termini meramente descrittivi, si potrebbe richiamare — senza forzare l'analogia — l'evoluzione storica del lavoro a cottimo: nato come strumento di incentivazione della produttività individuale, esso è stato progressivamente utilizzato anche quale parametro di normalizzazione del ritmo di lavoro. Analogamente, il SMVP sembra talvolta operare come misura di fissazione e controllo di uno standard di rendimento, interno al perimetro dell'obbligazione lavorativa, senza che ciò comporti, sul piano strettamente giuridico, una necessaria dilatazione dell'oggetto dell'obbligazione di lavoro.

Lo scenario così delineato, richiede ora una rilettura alla luce degli interventi legislativi più recenti sul lavoro pubblico, con particolare riguardo al percorso riformatore connesso al PNRR, che ha ridisegnato la disciplina della pianificazione e del reclutamento del personale, decretando il passaggio dal "saper fare", in cui la professionalità è

intesa come patrimonio di competenze e conoscenze tecniche, al “come fare” — o quasi potremmo dire “saper essere” — in cui la professionalità si declina come insieme di competenze «polifunzionali»⁴⁰⁶.

Per questo diviene fondamentale interrogarsi su «quanto e come l’ampliamento del bagaglio di competenze richiesto al lavoratore [...] si concili con l’attuale assetto contrattuale del rapporto di lavoro»⁴⁰⁷.

Con l’attuazione del PNRR, la professionalità dei lavoratori pubblici ha acquisito una rinnovata centralità, sempre nell’ottica del superamento dell’inerzia organizzativa delle amministrazioni.

In questo contesto diventano centrali le competenze trasversali, che tuttavia, determinano l’insorgenza di problematiche sia nella fase pre negoziale, come visto in precedenza, quanto in quella esecutiva dell’obbligazione, poiché inducono a riflettere sull’effettivo debito di attività del lavoratore in termini di professionalità.

Strettamente connessa è la disciplina dei concorsi pubblici, che attraverso la predisposizione dei quesiti situazionali, oramai contempla l’accertamento, oltre che delle competenze tecniche, delle competenze trasversali, puntualizzando in questo modo le due differenti componenti della professionalità⁴⁰⁸. Di qui deriva la necessità di delimitare l’area del debito del dipendente pubblico.

Partendo dal presupposto che l’oggetto dell’obbligazione di lavoro consista in un *facere*, un’attività personale utile, già delineata nei suoi

⁴⁰⁶ M. ESPOSITO, U. GARGIULO, *Inquadramento professionale e competenze dei lavoratori pubblici nella prospettiva delle sfide digitali*, cit., p. 229.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, p. 246.

⁴⁰⁸ V. PINTO, *Concorsi pubblici e professionalità del dipendente*, cit., p. 343; IDEM, *Contratto di lavoro e professionalità*, cit., p. 340.

elementi essenziali nella fase genetica del rapporto in cui si perfeziona il consenso delle parti sul programma negoziale, specificare già nel bando di concorso — la partecipazione al quale è manifestazione del consenso — le competenze in esame, e richiederne anche accertamento concorsuale, fa sì che esse rientrino automaticamente, per *facta concludentia* nel programma negoziale. La partecipazione al concorso equivale, di fatto, ad accettazione che le competenze trasversali accertate mediante le prove predisposte *ad hoc*, diventino parte integrante dell'obbligazione, poiché non sarebbe coerente ritenere che quanto indicato nel bando non abbia rilievo nella fase successiva di esecuzione della prestazione di lavoro. Di qui deriva infatti un ripensamento sulle teorie dei nessi tra contratto di lavoro e professionalità.

Le difficoltà nel “catturare” una realtà così sfuggente come il comportamento umano ad oggi risultano amplificate rispetto a quando era sufficiente l'indicazione delle mansioni. Tuttavia, la «tassonomia»⁴⁰⁹ delle competenze delineata a livello ministeriale, offre alle amministrazioni una cornice tipizzata di riferimento, che consente di individuare precisamente quelle richieste, così da rendere l'oggetto dell'obbligazione e l'obbligazione in sé puntualmente delineata (art. 1346 c.c.). Con la conseguenza che durante lo svolgimento del rapporto lavorativo, saranno esigibili unicamente quelle competenze individuate in sede di pianificazione e accertate in sede di reclutamento.

Quindi in definitiva, dalla disciplina dei concorsi, emerge con chiarezza che al lavoratore non sarà più richiesto unicamente di eseguire con

⁴⁰⁹ V. PINTO, *Concorsi pubblici e professionalità del dipendente*, cit., p. 346.

obbedienza e diligenza le mansioni pattuite⁴¹⁰, ma anche di esercitare diligentemente le attitudini e le competenze trasversali esplicitate nel bando di concorso. Tale esito riverbera anche sulle ricostruzioni del rapporto tra contratto di lavoro e organizzazione richiamate *supra*: il lavoratore, dovendo porre in essere le competenze trasversali richieste in fase pre negoziale, aderisce in un certo qual modo al tessuto dell'organizzazione⁴¹¹.

Al contempo, la disciplina concorsuale, attraverso la predeterminazione delle competenze e la loro integrazione nel programma negoziale, specifica i contenuti dell'organizzabilità della prestazione.

In definitiva, potremmo affermare che, nella fase inaugurata dalle riforme connesse al PNRR e alla nuova disciplina dei concorsi, l'area del debito risulta qualitativamente ampliata rispetto al passato⁴¹² e ciò espone al rischio di uno sconfinamento del “dover adempiere” al “dover/saper essere”⁴¹³.

La natura intrinsecamente personale e, in parte, “aleatoria” delle competenze in esame, porta con sé non poche criticità applicative.

In primo luogo, nel caso di mutamento di mansioni *ex art. 52, d.lgs. 165/2001*, l'esigibilità di *soft skills* diverse da quelle tipizzate in

⁴¹⁰ U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, cit., p. 20.

⁴¹¹ F. LISO, *La mobilità del lavoratore in azienda: il quadro legale*, cit., p. 52.

⁴¹² V. PINTO, *Contratto di lavoro e professionalità*, cit., p. 341; M. ESPOSITO, U. GARGIULO, *Inquadramento professionale e competenze dei lavoratori pubblici nella prospettiva delle sfide digitali*, cit., p. 231.

⁴¹³ G. LOY, *La professionalità*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Parte I, 2003, p. 766, l'A. afferma: «sempre più spesso la professionalità richiesta dal mercato è costituita da caratteristiche personali dell'individuo, piuttosto che dal possesso di qualificazioni professionali derivanti dal sistema formativo o dall'esperienza lavorativa. La conseguenza logica, in virtù di questo ragionamento, porterebbe ad affermare che lo scambio, nel rapporto di lavoro, avverrebbe tra retribuzione e caratteristiche personali dell'individuo. Ma ciò anziché suggerire un'attenuazione della soggezione personale del lavoratore nei confronti del datore finirebbe per esaltarla».

ingresso, non può darsi per presunta, né essere immediata: occorrerà la loro pertinenza rispetto al nuovo contenuto professionale e la previsione di percorsi formativi mirati, cui la normativa recente attribuisce rilievo centrale, con la consapevolezza del rischio, che anche in seguito al periodo di formazione mirata, per la particolare tipologia di competenze, possa permanere l'impossibilità della loro acquisizione. A quel punto, tuttavia, risulterebbe difficilmente sostenibile imputare lo scostamento al lavoratore, poiché l'eventuale mancata acquisizione di tali competenze, nonostante adeguati percorsi formativi, dovrebbe essere ricondotta, in linea di principio, al rischio organizzativo datoriale.

In secondo luogo, qualora tali competenze — proprio perché comportamentali/attitudinali — declinino in costanza di rapporto, occorre chiedersi se ciò possa integrare violazione degli obblighi concernenti la prestazione: ossia se il venir meno di determinate attitudini possa costituire inadempimento.

In questo scenario, l'inclusione delle competenze trasversali nell'oggetto della prestazione, implica che esse interagiscano con il Ciclo della *performance*: devono essere programmate, misurate e valutate. È opportuno ricordare che già il d.lgs. 150 del 2009 aveva segnato una tappa importante nella valorizzazione crescente delle competenze professionali e organizzative, parlando di rendimento, di qualità del contributo, di competenze dimostrate e comportamenti professionali e organizzativi, tutti elementi che oggi coincidono, per certi versi, con le competenze trasversali ormai parte del programma negoziale.

Pertanto, l'integrazione delle competenze trasversali nell'area del debito, trasformerebbe quell'"utilità qualitativa" espressa dalla *performance* in *standard* dell'adempimento, cioè a contenuto dovuto della prestazione.

Ciò complica senz'altro l'attività di pianificazione poiché diventa necessario individuare indicatori di comportamento che segnalino un esercizio delle competenze superiore rispetto a quello negozialmente atteso, evitando sovrapposizioni⁴¹⁴. Perché se un comportamento funzionale al raggiungimento di un determinato risultato rileva ai fini della valutazione della *performance*, adesso il "come" diventa parte obbligata della prestazione (es. il *problem solving* da indicatore di utilità ulteriore, si trasforma in elemento di adempimento).

Si rende così necessario un ripensamento dell'intero assetto del sistema, poiché diversamente si rischierebbe di compromettere l'efficacia del ciclo della *performance* condannandolo, come spesso accade, a ridursi a mero adempimento formale⁴¹⁵.

2.1. LA PERFORMANCE E LA RESPONSABILITÀ DEL PERSONALE DIRIGENTE

La ricostruzione fin qui svolta ha riguardato, in via principale, l'incidenza della *performance* sull'oggetto dell'obbligazione di lavoro del personale pubblico, con particolare riguardo al personale non dirigenziale. Occorre ora volgere lo sguardo al personale dirigente, la cui posizione presenta una peculiare "doppia veste": da un lato, quella di lavoratore subordinato, soggetto alla disciplina contrattuale e alle

⁴¹⁴ V. PINTO, *Concorsi pubblici e professionalità del dipendente*, cit., p. 348.

⁴¹⁵ *Ibidem*.

regole generali sulla prestazione; dall'altro, quella di "datore di lavoro pubblico", titolare di poteri di gestione delle risorse umane e finanziarie e centro di imputazione della *performance* organizzativa dell'unità affidata⁴¹⁶.

Come ricordato nel primo capitolo, la disciplina sulla misurazione e valutazione della *performance* attribuisce al dirigente il ruolo, al tempo stesso, di valutatore (della *performance* organizzativa e individuale del personale) e di valutato (in relazione agli obiettivi, agli indicatori dell'ambito organizzativo di diretta responsabilità, alle competenze manageriali e alla capacità di differenziare i giudizi sui collaboratori). In questa prospettiva, la *performance* dirigenziale diviene il "punto di intersezione" tra obbligazione lavorativa del dirigente in qualità di prestatore di lavoro subordinato, le sue responsabilità gestionali sulla struttura affidata e il corretto funzionamento del sistema di misurazione e valutazione, rispetto al quale egli è, al contempo, destinatario delle valutazioni, ma allo stesso tempo protagonista della loro concreta attuazione nei confronti dei collaboratori.

In questo quadro, uno dei profili maggiormente problematici riguarda la qualificazione delle funzioni dirigenziali, se esse siano o meno assimilabili a quelle del datore di lavoro privato⁴¹⁷, e se il dirigente sia, pertanto, tenuto ad adottare modalità di comportamento e a rispondere di forme di responsabilità analoghe a quelle che gravano sul datore di lavoro nell'impresa privata⁴¹⁸.

⁴¹⁶ S. MAINARDI, *I poteri del datore di lavoro pubblico a trent'anni dalla (prima) riforma del pubblico impiego*, in *Labor*, dicembre, 2024, p. 1-8.

⁴¹⁷ S. BATTINI, *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5, 2009, p. 475 ss.

⁴¹⁸ IDEM, *Il personale*, in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 296 ss.

Com'è noto, una delle finalità perseguite durante la fase di contrattualizzazione, è stata proprio quella di creare una figura propriamente datoriale nelle amministrazioni pubbliche⁴¹⁹; a tal fine, uno dei passaggi fondamentali si è tradotto nella disciplina del rapporto tra politica e amministrazione, attraverso la teorizzazione del principio di distinzione funzionale (vd. *supra*, par. 3.1.1.), che, tra l'altro, ha dato origine ad un principio di autonomia gestionale in capo ai dirigenti⁴²⁰ e ha contribuito a delineare un «circuito virtuoso tra autonomia e responsabilità»⁴²¹.

L'obiettivo, in un'ottica di maggiore efficienza, era quello di fare in modo che ciascun "attore sulla scena" svolgesse il proprio ruolo assumendosene integralmente la responsabilità, sollecitando la dirigenza a una più intensa assunzione di responsabilità in riferimento all'andamento dell'apparato amministrativo, nella convinzione che ciò, unitamente al riconoscimento di una più ampia autonomia, costituisse un passaggio decisivo verso il raggiungimento degli obiettivi assegnati. Nella stessa ottica, si colloca la temporaneità dell'incarico dirigenziale, in virtù della quale, si realizza di fatto una scissione tra il contratto di

⁴¹⁹ L. BORDOGNA, *La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?*, in C. Dell'Aringa, G. Della Rocca (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 67 ss.

⁴²⁰ C. D'ORTA, *Politica e amministrazione*, in F. Carinci, L. Zoppoli (a cura di), *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, vol. I, Utet, Torino, 2004, p. 961 ss.

⁴²¹ A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, cit., p. 92; F. LISSO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, cit., p. 181, parla di un «circuito di responsabilità», l'A. riporta un emblematico passo tratto da un intervento di qualche anno prima, nel 1989, del Presidente del Consiglio dell'epoca Giuliano Amato che racchiude, a suo parere, il cuore del d.lgs. 29/1993: «occorre restaurare, o instaurare, forse, per la prima volta, una catena di responsabilità, di ruoli dialettici conflittuali, perché la responsabilità è figlia della conflittualità dialettica e un sistema che non instauri ruoli, parti e procedure dialettico conflittuali è un sistema che non può produrre responsabilità».

lavoro subordinato a tempo indeterminato e l'incarico dirigenziale⁴²², che è invece di natura temporanea⁴²³.

Il rapporto di lavoro della dirigenza pubblica costituisce, sotto questo profilo, «un'eccezione all'eccezione»⁴²⁴, poiché è la stessa legge⁴²⁵ a impedire la predeterminazione dell'oggetto dell'obbligazione, rinviando la concreta specificazione dei compiti e delle responsabilità al contenuto, per sua natura temporaneo e variabile, dell'incarico dirigenziale.

Uno «strano connubio»⁴²⁶, che, nell'ottica della riforma, avrebbe garantito al dirigente di raggiungere gli obiettivi prefissati, e che però induce alla riflessione sull'area del debito della prestazione dirigenziale.

È dunque il provvedimento di conferimento dell'incarico o il separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente per gli incarichi, indicati dal terzo comma dell'art. 19, d.lgs. 165/2001 («gli incarichi di Segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima

⁴²² E.A. APICELLA, *Lineamenti del pubblico impiego "privatizzato"*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 87, parla di «sistema binario» per indicare la scissione tra il rapporto di lavoro a tempo indeterminato e l'incarico dirigenziale.

⁴²³ V. TALAMO, *Per una dirigenza pubblica riformata (contro lo spoils system all'italiana)*, in *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, cit., p. 119 ss.

⁴²⁴ M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni: un percorso storico-critico*, cit, p. 92.

⁴²⁵ Gli artt. 16 e 17, d.lgs. 165/2001, delineano genericamente il contenuto dell'obbligazione, rinviandone la specificazione all'incarico disciplinato dall'art. 19, d.lgs. 165/2001.

⁴²⁶ G. NICOSIA, *La dirigenza statale tra fiducia, buona fede ed interessi pubblici*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 2, 2003, in particolare, p. 267.

fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali e nelle percentuali previste dal comma 6)), a individuare l'«oggetto dell'incarico, gli obiettivi da perseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni»⁴²⁷.

Il d.lgs. 150/2009 in particolare, tra le sue finalità, ha contemplato quella di modificare la disciplina della dirigenza pubblica per «conseguire la migliore organizzazione del lavoro» e «assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico»⁴²⁸. Le intenzioni del legislatore paiono essere quelle di rafforzare il ruolo della dirigenza e di introdurre anche delle misure di carattere sanzionatorio, affinché i dirigenti assumano quel ruolo datoriale rispetto al quale spesso si sono mostrati latenti⁴²⁹.

Nella prassi, tuttavia, le intenzioni annunciate non sempre trovano coerente attuazione, come dimostrano le numerose lacune e contraddizioni che ancora circondano la figura del dirigente.

Ad oggi, essa risulta stabilmente incardinata entro il ciclo di gestione della *performance*, in qualità, come si è detto, di valutatore e valutato, e la sua centralità permane fulcro del circuito tra indirizzo politico, programmazione e gestione.

⁴²⁷ Art. 19, co. 2, d.lgs. 165/2001.

⁴²⁸ Art. 6, co. 1, l. 15/2009.

⁴²⁹ C. SPINELLI, *Il datore di lavoro pubblico. Autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, Cacucci, Bari, 2012.

In particolare, il monitoraggio, la misurazione e la valutazione della *performance* del dirigente si connotano di una duplice funzione, di incentivazione e di controllo⁴³⁰: da un lato, costituiscono il “luogo”, in cui si legittima l’eventuale erogazione della retribuzione incentivante; dall’altro, rappresentano lo strumento attraverso cui può essere rilevata una condotta passibile di addebito sotto il profilo della responsabilità dirigenziale⁴³¹. Nell’ottica della riforma del 2009 l’auspicio era quello che la valutazione, in qualità di «asse del modello di rapporto di lavoro dirigenziale», potesse costituire la «sede per anticipare le reazioni alle mancanze dei dirigenti e per provare a spegnere le distonie gestionali», realizzando una forma di «responsabilizzazione fisiologica»⁴³² tale da evitare il ricorso all’addebito *ex art. 21*, d.lgs. 165/2001. Questo di fatto non si è realizzato ed è proprio l’aspetto inerente alla responsabilità del dirigente ad aver sollevato numerose riflessioni⁴³³.

Il binomio autonomia/ responsabilità, che ha ispirato la stagione della contrattualizzazione fino ai giorni nostri, trova infatti una traduzione normativa paradigmatica nell’art. 21 del d.lgs. 165/2001, così come modificato dall’art. 41 del d.lgs. 150/2009, il quale, in “perfetta

⁴³⁰ G. NICOSIA, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della “misurazione” e “valutazione” individuale*, cit., p. 257.

⁴³¹ M. BARBIERI, *Sulla valutazione della dirigenza nella legislazione delle Regioni a statuto ordinario*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 3, 2004, p. 472; sul tema, L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Cedam, Padova, 2000; M. ESPOSITO, *La responsabilità dirigenziale: il buon andamento dei pubblici uffici tra politica e amministrazione*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 31, 2009, p. 241 ss.; F. BORGOGELLI, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 399 ss.; IDEM, *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale. Una proposta di ricomposizione*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D’Antona It, Biblioteca “20 Maggio”*, n. 2, 2010, p. 225 ss.

⁴³² G. NICOSIA, *Valutazione e responsabilità dei dirigenti pubblici: le norme interrotte e l’attesa del legislatore che verrà*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, 2016, p. 130-131.

⁴³³ S. MAINARDI, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica. A proposito di un recente libro*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 2022, p. 13 ss.

armonia” con la doppia natura del dirigente, quale di datore di lavoro pubblico e al tempo stesso lavoratore subordinato⁴³⁴, affianca alla responsabilità disciplinare, volta a sanzionare l’inadempimento correlato alla prestazione oggetto del contratto di base, la “distinta” responsabilità dirigenziale, collegata al mancato o non corretto esercizio della funzione datoriale delineata dall’incarico⁴³⁵.

La norma in esame, continua a prevedere tra le ipotesi di responsabilità, una legata al mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso gli esiti del sistema di valutazione della *performance* o all’inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, tra le cui ipotesi sanzionatorie figurano l’impossibilità del rinnovo dell’incarico; la revoca dello stesso; il recesso dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo⁴³⁶.

Una legata alla colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall’amministrazione⁴³⁷, che, in relazione alla gravità della violazione, comporta la decurtazione di una quota della retribuzione di risultato fino all’ottanta per cento.

Sul piano ricostruttivo, la dottrina non è univoca circa il rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare. Un primo orientamento insiste sulla necessità di mantenerle distinte,

⁴³⁴ A. OCCHINO, *Misurazione e valutazione della performance nel sistema delle responsabilità*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato*, cit., p. 1199.

⁴³⁵ G. NICOSIA, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, cit., p. 148; IDEM, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della “misurazione” e “valutazione” individuale*, cit., p. 266; P. TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura giuslavorista)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2000, p. 594, la descrive, pur non convenendo, come una «separazione ontologica».

⁴³⁶ Art. 21, co. 1, d.lgs 165/2001.

⁴³⁷ Art. 21, co. 1-bis, d.lgs 165/2001.

configurandole come due autonome figure di responsabilità: l'una riferita all'esercizio della funzione datoriale e agli esiti dell'incarico, l'altra all'inadempimento degli obblighi inerenti alla prestazione lavorativa in senso stretto⁴³⁸.

Un diverso filone interpretativo tende invece a leggere le previsioni dell'art. 21 in chiave unitaria, come articolazioni di un unico sistema di responsabilità del dirigente, graduato nei presupposti e nelle conseguenze, ma riconducibile a un medesimo *genus*⁴³⁹.

Ne discende un ampio dibattito sulla tipologia degli addebiti, sul carattere oggettivo o soggettivo della responsabilità e sui relativi effetti sanzionatori.

Sul piano letterale, il dato normativo sembra effettivamente distinguere due forme di responsabilità: da un lato quella dirigenziale, disciplinata dalla disposizione *ad hoc* (art. 21), e dall'altro, quella disciplinare, espressamente “fatta salva” e rinviata alla disciplina contenuta nel contratto collettivo. Questa distinzione si riflette anche sul piano degli addebiti tipici e delle relative conseguenze.

⁴³⁸ Di questa opinione, G. NICOSIA, *Valutazione e responsabilità dei dirigenti pubblici: le norme interrotte e l'attesa del legislatore che verrà*, cit., p. 113 ss.; IDEM, *La responsabilità dirigenziale e disciplinare del dirigente pubblico: due rette parallele destinate ad incontrarsi?*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 2011, p. 338 ss.; A. ZOPPOLI, *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, cit.; S. MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale e il ruolo del Comitato dei Garanti*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 6, 2002, p. 1078 ss.

⁴³⁹ Di questo parere invece, F. BORGOGELLI, *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale. Una proposta di ricomposizione*, cit., p. 225 ss.; IDEM, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., p. 399 ss.; P. TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavorista)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, cit., p. 591 ss.

Tuttavia, una più attenta considerazione della peculiarità della figura dirigenziale, consente di cogliere un diverso profilo, giungendo ad affermare l'esistenza effettiva di un'unica responsabilità.

Come si è anticipato, l'oggetto dell'obbligazione lavorativa del dirigente è definito, in concreto, dall'atto di conferimento dell'incarico — atto unilaterale privatistico — nel quale sono individuati compiti, obiettivi e responsabilità, accettati successivamente nel contratto.

In quest'ottica, se si assume che i doveri di comportamento del dirigente, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi, esprimono gli obblighi contrattuali assunti con il conferimento dell'incarico, la responsabilità dirigenziale non può che configurarsi come una «filiazione e/o una specificazione» di quella disciplinare⁴⁴⁰.

È certo che se gli obiettivi fossero stati indicati sin dall'origine, all'interno del contratto di base, il loro mancato raggiungimento si sarebbe presentato con maggiore evidenza quale fattispecie di inadempimento contrattuale. La scelta del legislatore di collocare invece la definizione degli obiettivi “a valle”, nell'incarico e nei successivi atti di programmazione, nel dichiarato intento di rafforzare il potere unilaterale, ha finito per indebolire la coerenza complessiva del modello, causando non trascurabili margini di incertezza sulla sfera della responsabilità.

È evidente tuttavia, che la fattispecie del mancato raggiungimento degli obiettivi presuppone che essi siano stati previamente individuati in modo chiaro e, soprattutto tempestivo: non è infrequente invece, che l'attribuzione degli obiettivi non avvenga, o avvenga in ritardo, talora a

⁴⁴⁰ P. TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura giuslavorista)*, cit., p. 595.

esercizio già avanzato o persino concluso, con l'effetto di minare l'effettività della valutazione del dirigente riferita a una determinata annualità, ma con l'assegnazione degli obiettivi avvenuta ad anno in corso e di rendere di conseguenza problematica l'imputazione del mancato conseguimento alla sola sfera di controllo del dirigente⁴⁴¹. Si ripropone, in tal modo, l'annoso tema del corretto assetto dei rapporti tra organo di indirizzo politico e dirigenza amministrativa, già esaminato nel primo capitolo.

Analogo discorso vale per l'inosservanza delle direttive, che per sua natura, presuppone un profilo di colpa e tende quindi a collocarsi nell'alveo tipico della responsabilità disciplinare finendo per sovrapporsi in larga misura all'area di operatività di quest'ultima⁴⁴².

Pertanto, sembrerebbe che la violazione del contenuto dell'atto di incarico, e quindi il mancato raggiungimento di quanto in esso previsto, si traduca in inadempimento contrattuale. Gli obblighi cui fa riferimento l'art. 21, tanto al primo comma (mancato raggiungimento degli obiettivi e inosservanza delle direttive) quanto al comma 1-*bis* (violazione del dovere di vigilanza), non possono allora essere considerati "esterni" all'obbligazione contrattuale, né la loro violazione ricondotta a una diversa, autonoma fonte di responsabilità⁴⁴³.

In questa prospettiva, il contratto di base — che non definisce in modo puntuale il contenuto dell'obbligazione, ma si limita a fissare lo *status*

⁴⁴¹ A. BOSCATI, *La dirigenza pubblica e la responsabilità dirigenziale di risultato*, cit., p. 415.

⁴⁴² P. TULLINI, *Responsabilità del dirigente pubblico e nuova comunicazione giuridica*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 2, 2003, p. 504.

⁴⁴³ F. BORGOGELLI, *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale. Una proposta di ricomposizione*, cit., p. 233-234; M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni: un percorso storico-critico*, cit., p. 95; anche P. TULLINI, *Responsabilità del dirigente pubblico e nuova comunicazione giuridica*, cit., p. 506.

dirigenziale — non è, di per sé, il “luogo” in cui si consuma l’adempimento: è piuttosto l’incarico a concretizzare il sinallagma negoziale.

Ne consegue che la responsabilità dirigenziale prevista dall’art. 21 trova il proprio fondamento, al pari di quella disciplinare, nell’inadempimento dell’obbligazione lavorativa, pur con la peculiarità che il contenuto della prestazione è, in prima battuta, delineato mediante l’atto unilaterale di conferimento dell’incarico⁴⁴⁴. Questo perché, la natura negoziale del rapporto emerge nel momento in cui viene definito il contratto individuale correlato all’incarico e il conseguimento degli obiettivi assegnati finisce per costituire parte integrante dell’oggetto dell’obbligazione lavorativa dirigenziale; il loro mancato raggiungimento si traduce, dunque, in una forma di inadempimento contrattuale, ancorché mediata dalla peculiare tecnica di determinazione unilaterale del contenuto dell’incarico.

In conclusione, pare dunque preferibile aderire alla ricostruzione che valorizza la sostanziale sovrapposizione tra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare, intendendo la prima come specifica declinazione della seconda, pur nella diversità degli addebiti tipizzati e delle relative conseguenze. Resta, nondimeno, un terreno sul quale il dibattito dottrinale appare ancora aperto, segnatamente quanto alla definizione dei confini tra i due ambiti e alla loro effettiva tenuta sistematica.

⁴⁴⁴ P. TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavorista)*, cit., p. 595; M. BARBIERI, *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni: un percorso storico-critico*, cit., p. 99.

CONCLUSIONI

Al termine del percorso ricostruttivo e di analisi qui compiuto, si delinea con chiarezza una tensione di fondo, ancora irrisolta, tra l'ambizione di fare della valutazione della *performance* uno snodo essenziale del governo delle amministrazioni e la difficoltà di trasformarla in una pratica coerente sul piano giuridico e realmente funzionale sul piano organizzativo.

A monte della quasi totalità delle scelte riformatrici, si coglie una rappresentazione semplificata delle difficoltà, che attraversano la pubblica amministrazione, spesso ricondotte quasi esclusivamente a fenomeni di assenteismo, scarsa produttività e inefficienza, imputati all'inerzia delle persone che vi lavorano. Una simile lettura alimenta una diffusa sfiducia verso le amministrazioni e i loro apparati, e al tempo stesso, rischia di oscurare le reali cause organizzative e strutturali dei malfunzionamenti.

Il quadro normativo italiano appare, nel complesso, sufficientemente strutturato e il confronto con l'ordinamento spagnolo mostra come la valutazione tenda, anche al di fuori del contesto strettamente nazionale — pur essendo in Spagna per certi versi ancora in una fase embrionale — a porsi nelle intenzioni del legislatore quale punto di incontro fra organizzazione, retribuzioni e percorsi di carriera. Ciò che rimane fragile è la qualità dell'utilizzo, nei diversi contesti amministrativi, delle procedure e degli strumenti messi a disposizione dal legislatore. Uno dei profili problematici all'origine delle difficoltà applicative, è il rapporto tra politica e amministrazione, che si riflette sulla programmazione, determinando la debolezza, se non la totale assenza,

di un'adeguata pianificazione strategica. Ne deriva l'elaborazione di obiettivi che oscillano tra la mera formalizzazione di attività routinarie e risultati difficilmente compatibili con le risorse disponibili, con inevitabili ripercussioni sulla qualità dell'azione amministrativa. Questa deviazione rispetto al disegno legislativo rischia di vanificare l'intera funzione della misurazione e della valutazione della *performance*, compromettendo tanto l'effettività del controllo interno, quanto l'attendibilità della rendicontazione esterna.

La stasi che caratterizza molti sistemi di valutazione non può essere spiegata unicamente in termini di motivazione o rendimento individuale: essa rinvia, piuttosto, a carenze di natura organizzativa e culturale, fra cui spiccano la debolezza della cultura della progettazione e della programmazione e la difficoltà ad abbandonare l'idea della valutazione intesa unicamente quale giudizio, anziché come occasione di apprendimento e ripensamento dei processi. In assenza di un mutamento effettivo degli assetti organizzativi, il ciclo della *performance* tende a cristallizzarsi in una sequenza di passaggi formali, che non sempre si traduce in decisioni effettive di allocazione delle risorse o di riorganizzazione del lavoro.

In questa prospettiva, l'idea che il solo riconoscimento di un premio economico possa determinare, quasi automaticamente, un miglioramento della qualità delle prestazioni appare riduttiva. Le difficoltà incontrate non dipendono soltanto dalla motivazione individuale, ma anche dalla debolezza delle condizioni di contesto: manca spesso una dotazione di risorse per l'incentivazione che sia certa, specificamente dedicata e non distraibile verso altre finalità; la

relazione tra esiti valutativi e ammontare delle premialità è percepita come incerta e talvolta incoerente. In assenza di un quadro finanziario sufficientemente definito e garantito, il richiamo al merito rischia di risultare vanificato.

Le amministrazioni appaiono, sotto molti profili, collocate in una fase di transizione, nella quale si intrecciano eredità del modello burocratico e pressioni, talora disordinate, verso la modernizzazione. La pubblica amministrazione continua a essere investita da stereotipi che la rappresentano come strutturalmente incapace di svolgere il proprio lavoro in modo soddisfacente per il perseguimento degli interessi pubblici, intrinsecamente inefficiente, “arretrata” e antitetica rispetto a qualsiasi idea di modernità; al tempo stesso, la convinzione che per funzionare bene debba costantemente “guardare” al settore privato ha dato luogo, in alcuni casi, a risultati contraddittori. L’importazione non sufficientemente mediata di categorie e tecniche aziendali ha generato appesantimenti procedurali e aspettative difficili da soddisfare, più che un miglioramento ordinato del funzionamento complessivo. Da questo punto di vista, la vicenda della *performance* riflette l’ambivalenza di una modernizzazione che resta spesso sospesa tra retorica dell’innovazione e difficoltà di attuazione. Non è sufficiente moltiplicare riforme, linee guida o atti di indirizzo per cambiare la realtà amministrativa: è necessario un nucleo di persone e competenze che lavori stabilmente nella direzione di un profondo cambiamento, anche culturale, dando continuità alle esperienze più efficaci e selezionando criticamente gli strumenti, piuttosto che inseguire di volta in volta modelli sempre nuovi.

Il lavoro ha inoltre messo in luce come l'enfasi sulla *performance* si rifletta sulla stessa configurazione della professionalità e dell'obbligazione di lavoro nel lavoro pubblico. La progressiva valorizzazione delle competenze trasversali — organizzative, relazionali, comportamentali — incide tanto sul reclutamento, dove le prove situazionali mirano a sondare attitudini e comportamenti, quanto sulla fase esecutiva del rapporto, in cui la formazione assume una sempre più crescente centralità nella valorizzazione del personale.

Ciò apre spazi interessanti di tutela e di sviluppo professionale, ma solleva al contempo interrogativi non secondari sulla delimitazione del debito di attività: laddove, anche in sede concorsuale, si attribuisce crescente rilievo alla verifica di attitudini comportamentali volte, in un certo senso, ad accertare la capacità del futuro dipendente di conformarsi all'assetto organizzativo dell'amministrazione, diviene necessario interrogarsi su quanto e come tali profili possano tradursi in obblighi giuridicamente esigibili nel corso del rapporto di lavoro.

Senza giungere alla conclusione di una "dilatazione" generalizzata della sfera debitoria, l'indagine suggerisce l'opportunità di un uso prudente della categoria delle competenze trasversali, per evitare che il loro richiamo si trasformi in un veicolo di aspettative indeterminate o eccessivamente invasive rispetto alla persona del lavoratore.

Nel complesso, dunque si può sostenere che l'efficacia dell'architettura messa a punto dal legislatore dipende in misura decisiva dalla qualità delle scelte organizzative, dalla coerenza delle prassi applicative, da un reale investimento culturale e sulle persone, più che dall'ulteriore proliferazione di norme e modelli.

La sfida è quella di fissare obiettivi realistici e significativi, che siano espressione di una coerente pianificazione strategica, costruire indicatori comprensibili per chi lavora; concepire la valutazione come strumento di sviluppo organizzativo e personale e non come mero esercizio burocratico-gerarchico; coltivare una cultura della valutazione fondata sul dialogo e sul confronto; disporre di risorse dedicate e stabili per le politiche di incentivazione, che risultino effettivamente valorizzatrici del merito. Si tratta, in definitiva, di evitare che il ciclo della *performance* si riduca a un aggregato di adempimenti formali — schede da compilare o mero presupposto per la distribuzione di risorse accessorie — e di avvicinarlo quanto più possibile a un ciclo virtuoso, in cui misurazione e valutazione alimentino, in modo circolare, l'apprendimento istituzionale, la revisione delle scelte organizzative e il progressivo miglioramento della qualità dei servizi resi alla collettività.

BIBLIOGRAFIA

1. **AA.VV. (2002)**, *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, E. F. Schlitzer (a cura di), Giuffrè, Milano.
2. **ACCORNERO A. (1997)**, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
3. **AIMO M.P. (2003)**, *Privacy, libertà di espressione e rapporto di lavoro*, Jovene, Napoli.
4. **ALESSI C. (2004)**, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano.
5. **ALMEIDA CERREDA M. (2010)**, *La evaluación del desempeño de los empleados públicos. En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño en las Administraciones locales*, in *Anuario de Derecho Municipal*, n. 3, p. 115-158.
6. **ALMENDROS GONZÁLEZ M.A. (2018)**, *La evaluación del desempeño. Implicaciones en materia retributiva y carrera profesional*, in *El Empleo Público. Puntos críticos en los ordenamientos italiano y español*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, p. 263-280.
7. **ANGELETTI S. (2024)**, *Le competenze del personale della PA per la produzione di valore (pubblico)*, in *For. Rivista per la formazione*, n. 3, p. 46-47.
8. **ANGIELLO L. (2001)**, *La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano.
9. **ANGIOLA N., BARBIERI M. (2024)**, *Amministrazioni e politica: note dal mezzogiorno d'Italia*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, p. 48-62.

10. **APICELLA E.A. (2012)**, *Lineamenti del pubblico impiego “privatizzato”*, Giuffrè, Milano.
11. **ARROYO YANES L.M. (1994)**, *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
12. **ARROYO YANES (2010)**, *La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la Ley 7/2007, de Estatuto Básico del Empleado Público*, in *La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, Madrid, INAP, p. 679-719.
13. **ARROYO YANES L.M. (2012)**, *La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos*, in *Revista catalana de Dret públic*, n. 45, p. 94-128.
14. **ARROYO YANES L. M. (2012)**, *La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo*, in *Crisis económica y Función Pública*, Pamplona, Thomson–Aranzadi, p. 219-259.
15. **AVALLONE F., BONARETTI M. (2003)**, *Benessere organizzativo, per migliorare la qualità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Rubbettino Editore, Roma.
16. **AVIO A. (2017)**, *La performance come valutazione dell’adempimento nel rapporto alle dipendenze della p.a.*, Jovene, Napoli.
17. **BALDASSARRE A. (2018)**, *Customer satisfaction e riforme del lavoro pubblico*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli

(a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 356-369.

18. BALLESTRERO M.V. (2009), “Modello fannullone”: il lavoratore pubblico secondo la riforma Brunetta, in M. V. Ballestrero, G. De Simone (a cura di), *Persone, lavori, famiglie*, Giappichelli, Torino, p. 15-35.

19. BANDERA S. (2024), “Nuovi” dirigenti pubblici: quali competenze e come misurarle?, in S. Luccarini (a cura di), *Ripensare i profili professionali per una PA evoluta. Eliminare stereotipi valorizzando la formazione*, FrancoAngeli, Milano, p. 46-61.

20. BARBIERI M. (1997), *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Cacucci, Bari.

21. BARBIERI M. (2004), *Sulla valutazione della dirigenza nella legislazione delle Regioni a statuto ordinario*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 3, p. 469-496.

22. BARBIERI M. (2019), *Note critiche sul licenziamento disciplinare nel lavoro pubblico dopo l'intervento legislativo del 2017*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 160, p. 157-170.

23. BARBIERI M., FRANCESCONI A., GUARINI E. (2011), *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, Wolters Kluwer, Milano, p. 47-87.

- 24. BARBIERI M., BELLAVISTA A. (2015),** *Una Riforma senz'anima*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3, p. 473-478.
- 25. BARBIERI M. (2018),** *Il sinallagma nei contratti di lavoro per le pubbliche amministrazioni: un percorso storico-critico*, Cacucci, Bari.
- 26. BARBIERI M. (2018),** *Contratto e legge nella disciplina del pubblico impiego*, in A. Corpaci, R. Del Punta, M.P. Monaco (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, FrancoAngeli, Milano, p. 103-122.
- 27. BARBIERI M. (2019),** *Note critiche sul licenziamento disciplinare nel lavoro pubblico dopo l'intervento legislativo del 2017*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 160, p. 157-170.
- 28. BARBIERI M. (2021),** *La capacità amministrativa e le crisi del nuovo secolo (relazione dattiloscritta)*, in *I mezzogiorni. Sviluppo e politiche dopo la pandemia*, Società Italiana di Sociologia Economica (SISEC), 11 ottobre 2021.
- 29. BARRERA PICÓN A. (2015),** *La importancia de la motivación laboral en el empleado público: cómo potenciarla*, in *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n. 384, p. 239-272.
- 30. BASSANINI F. (2007),** *Potere politico e dirigenze amministrative. Riflessioni sull'esperienza italiana dell'ultimo decennio*, in *Astrid Rassegna*, n. 52.

- 31. BATTINI S. (2009a)**, *Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5, p. 475-479.
- 32. BATTINI S. (2009b)**, *Il personale*, in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, p. 279-328.
- 33. BATTINI S., CIMINO B. (2009)**, *La valutazione della performance nella “riforma Brunetta”*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 255-274.
- 34. BATTINI S. (2012)**, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, p. 39-79.
- 35. BATTINI S., DECAROLIS F. (2019)**, *L’amministrazione si difende*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, p. 293-320.
- 36. BELLAVISTA A. (2010)**, *La figura del datore di lavoro pubblico*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 125, p. 87-158.
- 37. BELLAVISTA A. (2017)**, *Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, p. 39-45.
- 38. BELLAVISTA A. (2018)**, *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella Riforma Madia*, in A. Garilli, C. De Marco, A. Bellavista, M. Marinelli, A. Riccobono, M. Nicolosi, A. Gabriele (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la “riforma Madia*, Wolters Kluwer, Padova, p. 57-79.

- 39. BELLAVISTA A. (2022)**, *PNRR lavoro pubblico e dintorni*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 11, p. 2532-2535.
- 40. BELLAVISTA A. (2023)**, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto...e ritorno?*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, p. 11-40.
- 41. BELMONTE MARTÍNEZ I.M. (2024)**, *La necesaria transformación de la selección, la formación y la gestión del talento en las Administraciones públicas del siglo XXI* in, *Documentación Administrativa. Nueva Época*, n. 13, p. 8-9.
- 42. BERLIRI G. (1965)**, *I rapporti informativi nel pubblico impiego civile (note di qualifica)*, Jovene, Napoli.
- 43. BEVILACQUA D., CARBONARA L., CAROLI CASAVOLA H., CAROTTI B., CASSESE S., CICCODICOLA C., GNES M., LACAVA C., MELIS G., RAMOTTI C., SGUEO G., SPANICCIATI F. (2021)**, *Il reclutamento: le buone pratiche*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1231-1254.
- 44. BEVILACQUA D. (2025)**, *«Capaci e meritevoli». Misurare e valutare il merito nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, p. 109-144.
- 45. BIASI M. (2021)**, *Performance e causa contractus nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: un nodo da sciogliere*, in R. Fabozzi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Tomo I, Cacucci, Bari, p. 251-270.
- 46. BOLEGO G. (2023)**, *Regolazione e valorizzazione delle elevate professionalità: incarico e retribuzione*, in A. Boscati, A. Zilli (a

cura di) *La professionalità tra legge e contratti*, Volume II, Wolters Kluwer, Milano, p. 21-47.

- 47. BOLOGNINO D. (2010)**, *L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel comparto Regioni ed autonomie locali: profili giuridici*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 6, p. 1091-1116.
- 48. BOLOGNINO D., D'ALESSIO G. (2010)**, *Il dirigente come soggetto "attivo" e "passivo" della valutazione*, in F. Pizzetti, A. Rughetti (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Per l'efficienza e la trasparenza dell'amministrazione*, EDK Editore, Torriana, p. 249-268.
- 49. BONURA H., CARUSO G. (2010)**, *La nuova disciplina della responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e la lotta all'assenteismo*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona It*, n. 105, p. 3-31.
- 50. BORDOGNA L. (2007)**, *La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?*, in C. Dell'Aringa, G. Della Rocca (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, p. 63-91.
- 51. BORDOGNA L. (2009)**, *Per una maggiore autonomia dell'alta dirigenza pubblica: una proposta*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona It, Biblioteca "20 Maggio"*, n. 2, p. 37-49.
- 52. BORGOGELLI F. (2009)**, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 399-432.

- 53. BORGOGELLI F. (2010)**, *Responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale. Una proposta di ricomposizione*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona It, Biblioteca "20 Maggio"*, n. 2, p. 225-235.
- 54. BORGOGELLI F. (2019a)**, *Riflessioni sul sistema di valutazione delle pubbliche amministrazioni, in attesa di nuove norme*, in *Diritti Lavori Mercati, Quaderno*, n. 3, in particolare p. 473-498.
- 55. BORGOGELLI F. (2019b)**, *Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno*, n. 4, p. 93-104.
- 56. BOSCATI A. (2009)**, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, p. 13-59.
- 57. BOSCATI A. (2011)**, *Responsabilità dirigenziale, trattamento economico*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, Wolters Kluwer, Milano, p. 191-254.
- 58. BOSCATI A. (2017)**, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, p. 46-83.
- 59. BOSCATI A. (2022)**, *Il reclutamento riformato*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di), *Il reclutamento nella p.a. Dall'emergenza alla nuova normalità*, Volume I, Wolters Kluwer, Milano, p. 43-70.
- 60. BOSCATI A. (2023)**, *La professionalità del pubblico dipendente tra vincoli costituzionali, legge e contrattazione collettiva: uno*

sguardo d'insieme alla luce delle più recenti riforme, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Volume I, Wolters Kluwer, Milano, p. 1-49.

- 61. BOSCATI A. (2024)**, *La dirigenza pubblica e la responsabilità dirigenziale di risultato*, in *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, *Quaderno, Diritti Lavori Mercati*, n. 16, p. 405-419.
- 62. BOTTO G. (2025)**, *L'utilizzo dei cd. "test situazionali" nelle procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni: profili di diritto amministrativo sostanziale e processuale*, in *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare*, *Quaderni LLC*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 49-70.
- 63. BOVENS M. (2006)**, *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, in *European Governance Papers*, n. C-06-01.
- 64. BRANDOLINI E. (2006)**, *Il nuovo Sistema dei controlli, Referendario Corte dei Conti*, <https://www.dsg.univr.it/documenti/Documento/allegati/allegati406291.pdf>.
- 65. BRIGATTI M. (2025)**, *L'introduzione delle soft skills nei concorsi pubblici: i test situazionali tra innovazioni del Pnrr, discrezionalità amministrativa e art. 8 dello Statuto dei lavoratori*, in *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare*, *Quaderni LLC*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 71-92.
- 66. BUTERA F. (2022)**, *Un sistema professionale nella Pubblica Amministrazione? La progettazione dei ruoli e delle professioni a larga banda Sciogliere tre nodi: progettazione dei servizi, gestione*

- del cambiamento, semplificazione delle forme di rappresentazione e regolazione del lavoro*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 3, p. 2-19.
- 67. CALCAGNILE M. (2010)**, *Il rapporto di impiego con gli enti pubblici e la funzione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, p. 187-227.
- 68. CÀMARA MAS R. (2021)**, *La carrera administrativa horizontal. Especial referencia a la administración local*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 121, p. 295-335.
- 69. CÀMARA MAS R. (2022)**, *Una aproximación al objeto de la evaluación del desempeño de los empleados público en la carrera administrativa horizontal*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 59, p. 334-361.
- 70. CÀMARA MAS R. (2023)**, *La evaluación del desempeño de los empleados públicos*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, p. 214-233.
- 71. CAPECE M. (2024)**, *Le dinamiche di valutazione del personale nel lavoro pubblico*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, n. 3, p. 793-820.
- 72. CAPUANO A.M. (2004)**, *Evaluación de desempeño. Desempeño por competencias*, in *Invenio: Revista de investigación académica*, n. 13, p. 139-150.
- 73. CARABELLI U. (2004)**, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 101, p. 1-99.

- 74. CARABELLI U. (2010)**, *Breve quadro sistematico delle novità legislative introdotte dalla Riforma Brunetta*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, n. 2, p. 17-60.
- 75. CARINCI F. (1985)**, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 26, p. 203-241.
- 76. CARINCI F. (2004a)**, *Una riforma “conclusa” tra norma scritta e prassi applicativa*, in *I Working Papers WP C.S.D.L.E. Massimo D’Antona It*, n. 18, p. 1-55.
- 77. CARINCI F. (2004b)**, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla “dirigenza” alle “dirigenze”*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Parte I, p. 833-859.
- 78. CARINCI F. (2008)**, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 6, p. 949-992.
- 79. CARINCI F. (2011)**, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, Wolters Kluwer, Milano, p. XIX-LXXV.
- 80. CARLONI E. (2009)**, *La “casa di vetro” e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, p. 779-812.
- 81. CARTERI M. (2024)**, *Benessere organizzativo ed efficienza nel lavoro pubblico*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, n. 4, p. 716-730.

- 82. CARUSO B. (2021)**, *Statuto, conflitto, relazioni sindacali e organizzazione del lavoro, nel settore pubblico, oggi*, in *WP C.S.D.L.E “Massimo D’Antona”.IT*, n. 437, p. 1-19.
- 83. CARUSO B. (2022)**, *Le riforme e il lavoro pubblico: la legge “Madia” e oltre miti, retoriche, nostalgie e realtà nell’ “eterno ritorno” allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in B. Caruso (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent’anni dalla scomparsa di Massimo D’Antona*, in *Biblioteca “20 maggio”, Collective Volumes*, marzo, p. 8-64.
- 84. CASANO L. (2023)**, *Fabbisogni professionali delle amministrazioni pubbliche e valorizzazione della professionalità: le nuove linee di indirizzo*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4, p. 711-719.
- 85. CASINI L. (2019)**, *Politica e amministrazione: «The Italian style»*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, p. 13-37.
- 86. CASSESE S. (1981)**, *Grandezza e miserie dell’alta burocrazia italiana*, in *Politica del diritto*, n. 2-3, 1981, p. 219-261.
- 87. CASSESE S. (1993)**, *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Il Mulino, Bologna.
- 88. CASSESE S. (2003)**, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, p. 231-236.
- 89. CASTELVETRI L. (1992)**, *Le indagini motivazionali nelle strategie aziendali e nello Statuto dei lavoratori*, in P. Ichino (a cura di), *Strategie di comunicazione e Statuto dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, p. 35-188.

- 90. CASTILLO BLANCO F.A. (2000)**, *Luces y sombras del complemento de productividad*, in *Justicia administrativa: Revista de Derecho administrativo*, n. 8, p. 5-24.
- 91. CASTILLO BLANCO F.A. (2008)**, *Los derechos individuales de los empleados públicos*, in *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid p. 133-199.
- 92. CASTILLO BLANCO F.A., QUESADA LUMBRERAS J.E. (2009)**, *Manual de Empleo Público*, Iustel, Madrid.
- 93. CASTILLO BLANCO F.A. (2024)**, *La evaluación del desempeño: pistoletazo de salida en la AGE*, in *Blog de ACAL*, <https://www.acalsl.com/blog/2024/01/evaluacion-del-desempeno-en-la-age>.
- 94. CAVALLARO M.C. (2021)**, *Brevi notazioni sul sistema di valutazione dei dirigenti pubblici*, in *Rivista di Diritto Amministrativo*, n. 5, p. 751-761.
- 95. CAVALLO PERIN R. (2003)**, *Le ragioni di un diritto ineguale e le peculiarità del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, p. 119-132.
- 96. CAVALLO PERIN R., GAGLIARDI B. (2009)**, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministratori*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, p. 53-89.
- 97. CHRISTIAN M.S., EDWARDS B.D., BRADLEY J.C. (2010)**, *Situational judgment tests: constructs assessed and a meta-analysis of their criterion-related validities*, in *Personnel Psychology*, n. 63, p. 83-117.

- 98. CIMINO B. (2022),** *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1, p. 17-26.
- 99. COGLIANDRO G. (1998),** *Il controllo interno: problemi e (possibili) soluzioni*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 3-4, p. 203-217.
- 100. CORNARO M, ROVIDA B. (1973),** *La valutazione del lavoro e dei meriti*, Etas Kompass, Milano.
- 101. CORTÉS CARRERES J.V. (2001),** *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Dykinson, Madrid.
- 102. CORTÉS CARRERES J.V. (2019),** *La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público*, in *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administracion local y justicia municipal*, n. 1, p. 36-69.
- 103. D'ALESSIO G., ZOPPOLI L. (2017),** *Riforma della pubblica amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti legislativi attuativi dell'art. 17 della L. 124/2015*, in *Astrid Rassegna*.
- 104. D'ALESSIO G. (2020),** *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4, p. 3-50.
- 105. D'ALESSIO G. (2024),** *Il rapporto fra politica e amministrazione: le norme e i fatti*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialità e responsabilità, Atti del Convegno in onore di Gianfranco D'Alessio*, p. 197-214.

- 106. D'ALTERIO E. (2017)**, *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5, p. 570-580.
- 107. D'ALTERIO E. (2018)**, *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione «performante»: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, n. 3, p. 488-506.
- 108. D'ALTERIO E. (2019a)**, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: "dove nascono i problemi"*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, p. 681-705.
- 109. D'ALTERIO E. (2019b)**, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in *W.P. C.S.D.L.E. «M. D'Antona» Collective Volumes*, n. 8, p. 112-124.
- 110. D'ANTONA M. (1997)**, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle Pubbliche Amministrazioni*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, p. 35-73.
- 111. D'AURIA G. (2000)**, *I controlli amministrativi*, in F. Carinci, M. D'Antona (diretto da) *Il Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario*, Tomo I, Giuffrè, Milano, p. 409-501.
- 112. D'AURIA G. (2010)**, *Il nuovo sistema delle fonti: legge e contratto collettivo, Stato e autonomie territoriali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1, p. 5-12.
- 113. DE ANGELIS L. M. (1987)**, *La nota di demerito per scarso rendimento nel pubblico impiego*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, Parte I, p. 407-431.

114. **DENTE B. (1999)**, *L'evoluzione dei controlli interni negli anni '90*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, I, p. 1197-1224.
115. **DI LENARDA R. (2024)**, *Prefazione*, in S. Luccarini (a cura di), *Ripensare i profili professionali per una PA evoluta. Eliminare stereotipi valorizzando la formazione*, FrancoAngeli, Milano.
116. **D'ONGHIA M. (2015)**, *La formazione dei dipendenti pubblici ancora cenerentola tra esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, n. 3, p. 585-602.
117. **D'ONGHIA M. (2020)**, *La centralità della pianificazione dei fabbisogni e del sistema di reclutamento per una pubblica amministrazione efficiente*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 1, p. 75-96.
118. **D'ORTA C. (1994)**, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione tra politica e amministrazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, p. 151-185.
119. **D'ORTA C. (2000)**, *Politica e amministrazione*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Commentario, Tomo I, Giuffrè, Milano, p. 371-404.
120. **D'ORTA C. (2004)**, *Politica e amministrazione*, in F. Carinci, L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, tomo II, Utet, Torino, p. 955-985.
121. **ERBOLI T. (2011)**, *I soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 5, p. 1245-1255.

- 122. ESPOSITO M. (2009)**, *La responsabilità dirigenziale: il buon andamento dei pubblici uffici tra politica e amministrazione*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 31, p. 241-257.
- 123. ESPOSITO M. (2018)**, *Sisifo unchained? La pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 3, p. 97-118.
- 124. ESPOSITO M., GARGIULO U. (2025)**, *Inquadramento professionale e competenze dei lavoratori pubblici nella prospettiva delle sfide digitali*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, n. 2, p. 228-249.
- 125. FALCONE P., POZZI A. (1990)**, *Il pubblico impiego nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano.
- 126. FENOGLIO A. (2024)**, *Professionalità e competenze: tracce di osmosi fra impiego privato e pubblico*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1, p. 155-172.
- 127. FIORILLO L. (2021)**, *Tutela delle mansioni e professionalità: un bilancio dopo mezzo secolo*, in *Diritti Lavori Mercati, Quaderno* n. 10, p. 201-219.
- 128. FIORILLO L. (2023)**, *La professionalità nel lavoro pubblico e le sfide del tempo presente*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di) *La professionalità tra legge e contratti*, Volume I, Wolters Kluwer, Milano, p. 51-68.
- 129. FIORITTO A. (2000)**, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario*, Tomo I, Giuffrè, Milano, p. 647-667.

130. **FORTE P. (2005)**, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Giappichelli, Torino.
131. **FRACCHIA F. (2011)**, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta*, Editoriale Scientifica, Milano.
132. **FRAGALE E.N. (2019)**, *Il reclutamento del personale pubblico: tra tradizione e innovazione*, in *Federalismi*, n. 23, p. 2-16.
133. **FUENTETAJA PASTOR J.A. (2013)**, *Carrera administrativa y provisión de puestos de trabajo*, in *Régimen jurídico de la función pública*, Valladolid, Lex nova, p. 287-500.
134. **GABRIELE A. (2018)**, *La misurazione e la valutazione della performance nella P.A. tra nodi irrisolti e incoerenze di sistema* in, A. Garilli, C. De Marco, A. Bellavista, M. Marinelli, A. Riccobono, M. Nicolosi, A. Gabriele (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "riforma Madia"*, Cedam, Padova, p. 125-156.
135. **GALLUCCIO C. (2009)**, *La promozione del benessere organizzativo nella pubblica amministrazione: alcuni aspetti teorici*, in *Sistemi Intelligenti*, n. 1, p. 111-126.
136. **GARDINI G. (2003)**, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Giuffrè, Milano.
137. **GARGIULO U. (2009)**, *La promozione della meritocrazia*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 355-375.
138. **GARGIULO U. (2018)**, *Il licenziamento disciplinare*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma*

dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, Giappichelli, Torino, p. 264-265 ss.

- 139. GARGIULO U. (2019)**, *La contrattazione integrativa nella c.d. riforma Madia: continuità, discontinuità, opportunità, contraddizioni*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno*, n. 4, p. 111-122.
- 140. GARILLI A. (2004)**, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 1, vol. 26, p. 101-164.
- 141. GARILLI A. (2011)**, *Dove va il pubblico impiego?*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 5, p. 1078-1091.
- 142. GARILLI A. (2016)**, *Dirigenza pubblica e poteri datoriali*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, p. 15-40.
- 143. GENTILE G. (2023)**, *Il reclutamento pubblico nelle prospettive di riforma strutturale della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino.
- 144. GHERA E. (1997)**, *Prefazione*, in A. Viscomi, *Diligenza e prestazione di lavoro*, Giappichelli, Torino.
- 145. GIANNINI M.S. (1970)**, *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XX, Giuffrè, Milano, p. 293-305.
- 146. GIANNINI M.S. (1974)**, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, p. 1263-1302.

147. **GIANNINI M.S. (1993)**, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano.
148. **GIORGILLI F. (2020)**, *Etica e virtù nel lavoro pubblico. Il comportamento lavorativo nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino.
149. **GIUGNI G. (1973)**, *Qualifica, mansioni e tutela della professionalità*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Vol. I, p. 3-15.
150. **GIUSTI A. (2007)**, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato: la discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
151. **GONZÁLEZ HERNÁNDEZ J.M. (2022)**, *La evaluación del desempeño en el ámbito público: un recorrido desigual*, in *Documentación Administrativa. Nueva época*, n. 9, p. 75-91.
152. **GORRITI BONTIGUI M. (2007)**, *La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas*, in *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, n. 3, p. 376-378.
153. **GORRITI BOTIGUI M. (2011)**, *La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 13, p. 297-338.
154. **GRAGNOLI E. (2011)**, *I principi generali in tema di premi per il merito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, Wolters Kluwer, Milano, p. 91-108.

155. **GRECO P. (1942)**, *Profilo dell'impresa economica nel nuovo codice civile*, in *Giornale degli economisti e annuali di economia*, n. 5-6, p. 205 ss.
156. **GUARRIELLO F. (2000)**, *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, Jovene, Napoli.
157. **HINNA L. (2002)**, *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, CEDAM, Padova.
158. **HINNA A., CANONICO P., GIUSINO L., TOMO A. (2023)**, *Lo sviluppo delle competenze nella pubblica amministrazione. Integrare conoscenze tecniche e competenze trasversali*, Egea, Milano.
159. **HOOD C. (1991)**, *A Public Management for all seasons?*, in *Public Administration*, vol. 69, p. 3-19.
160. **ICHINO P. (2006)**, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra pubblica amministrazione*, Mondadori, Milano.
161. **IMPERATORI B. (2011)**, *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 5, p. 1172-1187.
162. **INGAGGIATI M. (2025)**, *Il reclutamento nella pubblica amministrazione tra burocrazia e post-burocrazia*, in *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare*, Quaderni LLC, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 13-30.

- 163. INGRAO A. (2020)**, *Art. 8 legge 20 maggio 1970, n. 300*, in R. Del Punta, F. Scarpelli (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Giuffrè, Milano, p. 1002-1012.
- 164. JIMÉNEZ ASENSIO R. (2010)**, *La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma?*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 87, p. 637-688.
- 165. LAFORGIA S. (2018)**, *La valutazione della performance*, in P. Curzio, L. Di Paola, R. Romei (diretto da), *Lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, p. 235-256.
- 166. LAFORGIA S. (2023)**, *Autorità, contratto, poteri nel lavoro pubblico*, Cacucci, Bari.
- 167. LAMBERTUCCI P. (2017)**, *Il divieto di indagini sulle opinioni (art. 8 Stat. Lav.)*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, p. 897-900.
- 168. LIEVENS F., MOTOWIDLO S.J. (2016)**, *Situational judgment tests: from measures of situational judgment to measures of general domain knowledge*, in *Industrial and Organizational Psychology: Perspectives on Science and Practice*, n. 9, p. 3-22.
- 169. LINDE E. (2008)**, *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autó-nomas*, Ed. Colex, Madrid.
- 170. LISO F. (1979)**, *Sub art. 13, Mansioni del lavoratore*, in G. Giugni (diretto da) *Lo statuto dei lavoratori. Commentario*, Giuffrè, Milano, p. 157-204.

171. LISO F. (1982), *La mobilità del lavoratore in azienda: il quadro legale*, FrancoAngeli, Milano.
172. LISO F. (2000), *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario*, Tomo I, Giuffrè, Milano, p. 177-251.
173. LO FARO A. (2019), “Premiare stanca”. *La retribuzione incentivante tra riforme routinarie e limiti strutturali*, in *Diritti Lavori Mercati, Quaderno*, n. 7, p. 201-220.
174. LONGO F. (2005), *Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas*, in *Presupuesto y Gasto Público*, n. 41, p. 127-144.
175. LOVO M. (2018), *La valutazione dei dipendenti pubblici: novità della riforma “Madia” e questioni aperte*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 3, p. 111-126.
176. LOY G. (2003), *La professionalità*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Parte I, p. 763-798.
177. LOY G. (2004), *Professionalità e rapporto di lavoro*, in M. Napoli (a cura di) *La professionalità*, Vita e Pensiero, Milano, p. 3-53.
178. LUCIANI V. (2013), *La stabilità del dipendente pubblico: un “mito” che non conosce crisi*, in Aa.Vv., *Il contributo di Mario Rusciano all’evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore. Lavoro pubblico, rappresentanza sindacale, contratto collettivo, diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino, p. 63-83.
179. LUCIANI V. (2023), *Le elevate professionalità tra direttive legislative e scelte della contrattazione collettiva*, in A. Boscati, A.

Zilli (a cura di) *La professionalità tra legge e contratti*, Volume II, Wolters Kluwer, Milano, p. 49-67.

- 180. MAESO SECO L.F. (2009)**, *Breve exposición de los contenidos más destacados de la Reforma del Empleo Público Español de 2007 a la luz de la «Riforma Brunetta» de 2009*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 5, p. 809-840.
- 181. MAGNANI M. (2004)**, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 101, p. 165-200.
- 182. MAGRI M. (2024)**, M. Magri, *Il nuovo regolamento sull'accesso agli impieghi pubblici*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 2, p. 212-228.
- 183. MAINARDI S. (2002)**, *La responsabilità dirigenziale e il ruolo del Comitato dei Garanti*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 6, p. 1078-1106.
- 184. MAINARDI S. (2009)**, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei pubblici dipendenti*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 5, p. 729-757.
- 185. MAINARDI S. (2018)**, *La valorizzazione delle risorse umane nelle p.a. trattamenti economici accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3, p. 453-472.
- 186. MAINARDI S. (2022)**, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica. A proposito di un recente libro*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 2022, p. 13-23.

- 187. MAINARDI S. (2023)**, *Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai CCNL tra organizzazione e tutela della professionalità*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di) *La professionalità tra legge e contratti*, Volume I, Wolters Kluwer, Milano, p. 93-122.
- 188. MAINARDI S. (2024a)**, *Trattamenti economici e incentivazione dei dipendenti pubblici*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, p. 2-13.
- 189. MAINARDI S. (2024b)**, *I poteri del datore di lavoro pubblico a trent'anni dalla (prima) riforma del pubblico impiego*, in *Labor*, dicembre, p. 1-8.
- 190. MANGANARO F. (2013)**, *La specialità del lavoro presso le amministrazioni pubbliche*, in *Foro Amministrativo TAR*, n. 6, p. 2169-2182.
- 191. MANGIA G. (2019)**, *Formare per l'esercizio della valutazione: esperienze e riflessioni teoriche*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno*, n. 4, p. 123-125.
- 192. MARAZZA M. (2002)**, *Saggio sull'organizzazione del lavoro*, Cedam, Padova.
- 193. MARCON G. (2013)**, *Misurazione e valutazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Il nuovo diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, p. 247-306.
- 194. MARINI G., MELE M. (2021)**, *Valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione*, in *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, n. 3, p. 173-184.

195. **MARINO R. (1988)**, *Le promozioni nel pubblico impiego*, in *Il rapporto di pubblico impiego nella legislazione e nella giurisprudenza*, Jovene, Napoli, p. 173-248.
196. **MARRA A. (2019)**, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, p. 233-248.
197. **MCDANIEL M.A., HARTMAN N., WHETZEL D., GRUBB W.L. (2007)**, *Situational Judgment tests response instructions, and validity: a meta-analysis*, in *Personnel Psychology*, n. 60, p. 63-91.
198. **MERLONI F. (2006)**, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna.
199. **MERLONI F. (2022)**, *Il d.lgs. 165/2001 e l'organizzazione delle competenze professionali dei funzionari pubblici*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, p. 359-393.
200. **MERUSI F. (1993)**, *I rapporti tra governo e amministrazione*, in S. Cassese, A. G. Arabia (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione: proposte per la Costituente*, Il Mulino, Bologna, p. 25 ss.
201. **MONDA P. (2009)**, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti Locali*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5-6, p. 1067-1110.
202. **MONDA P. (2013)**, *Obbligazione lavorativa e «performance» individuale del dipendente pubblico*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 3, Parte I, p. 579-604.
203. **MONDA P. (2016)**, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, Torino.

- 204. MONDA P. (2018),** *La valutazione della performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 370-394.
- 205. MONDA P. (2020),** *Rendimento esigibile, performance e licenziamento individuale: le peculiarità del lavoro pubblico*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, n. 3, 2020, p. 799-823.
- 206. MONTES A., GUTIERREZ M. (2004),** *Dirección y administración integrada de personas. fundamentos, procesos y técnicas en práctica*, Mc. Graw, Madrid.
- 207. MOORE M.H. (1995),** *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press.
- 208. MORCIANO M., CAMMAROTA G. (2010),** *Programmazione di bilancio, performance organizzativa e valutazione dei risultati*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 4, p. 493-505.
- 209. MORZENTI PELLEGRINI R. (2023),** *Verso un approccio “competence-based” per la riforma e lo sviluppo della pubblica amministrazione italiana*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto*, n. 3, p. 415-429.
- 210. MORZENTI PELLEGRINI R. (2024),** *La formazione quale leva di cambiamento per la nuova dirigenza pubblica*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialità e responsabilità, Atti del Convegno in onore di Gianfranco D’Alessio*, p. 123-130.

- 211. MUSSARI R., RUGGERO P. (2010)**, *Gli ambiti di misurazione e valutazione della performance*, in F. Pizzetti, A. Rughetti (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico. Per l'efficienza e la trasparenza dell'amministrazione*, EDK Editore, Torriana, p. 73-81.
- 212. NADDEO A. (2021)**, *Il reclutamento nelle PA: sistema degli inquadramenti nei contratti collettivi e fabbisogni reali di personale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno*, n. 6, p. 35-39.
- 213. NAPOLI M. (1995)**, *Contratto e rapporti di lavoro, oggi*, in Aa.Vv., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, tomo II, Giuffrè, Milano p. 1057-1142.
- 214. NAPOLI M. (1996)**, *Questioni di Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino.
- 215. NAPOLI M. (1997)**, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Parte I, p. 269-294.
- 216. NAPOLI M. (2004)**, *Prefazione. Un incontro a più voci sulla professionalità*, in M. Napoli (a cura di) *La professionalità*, Vita e Pensiero, Milano.
- 217. NAPOLI M. (2011)**, *La riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Tra mortificazione della contrattazione collettiva e valutazione della performance*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 5, p. 1073-1110.

- 218. NARDULLI P. (2005)**, *L'evoluzione della P. A. nel sistema dei controlli: dal controllo sull'atto al controllo sull'attività. Riflessi negli ambiti organizzativi*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 13, p. 1367-1398.
- 219. NATULLO G., SARACINI P. (2009)**, *Vincoli e ruoli della contrattazione collettiva*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 61-81.
- 220. NICOLOSI M. (2022)**, *Il sistema delle competenze dopo le linee guida ministeriali del 2021 e nel PNRR*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 11, p. 2550-2561.
- 221. NICOSIA G. (2003)**, *La dirigenza statale tra fiducia, buona fede ed interessi pubblici*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 2, p. 253-302.
- 222. NICOSIA G. (2008)**, *Il polimorfismo delle dirigenze pubbliche e la «buona» amministrazione*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona It, Biblioteca "20 Maggio"*, n. 2, p. 322-368.
- 223. NICOSIA G. (2010a)**, *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, p. 323-344.
- 224. NICOSIA G. (2010b)**, *Efficienza, etica e buona gestione: nuovi paradigmi nel settore del lavoro pubblico*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 4, p. 537-550.
- 225. NICOSIA G. (2011a)**, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli, Torino.

- 226. NICOSIA G. (2011b)**, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della “misurazione” e “valutazione” individuale*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, Wolters Kluwer, Milano, p. 255-279.
- 227. NICOSIA G. (2011c)**, *La responsabilità dirigenziale e disciplinare del dirigente pubblico: due rette parallele destinate ad incontrarsi?*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, L. Fiorillo, A. Maresca (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Volume III, Giuffrè, Milano, 2011, p. 338-369.
- 228. NICOSIA G. (2016)**, *Valutazione e responsabilità dei dirigenti pubblici: le norme interrotte e l’attesa del legislatore che verrà*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, p. 113-143.
- 229. NICOSIA G. (2018)**, *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, in M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, p. 329-355.
- 230. NICOSIA G. (2019)**, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul «capitale umano» nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, p. 775-803.
- 231. NICOSIA G. (2022)**, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D’Antona It. Working papers*, n. 452, p. 1-28.
- 232. NICOSIA G. (2023)**, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni*

- italiane, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, p. 281-302.
- 233. NICOSIA G. (2024)**, *Star bene nelle organizzazioni pubbliche: dalla tutela antidiscriminatoria alla dimensione proattiva*, in *Diritto e Società*, n. 1-2, p. 153-176.
- 234. NORTH D.C. (1990)**, *Institutions, Institutional change and Economic performance*, Cambridge University Press.
- 235. OCCHINO A. (2011a)**, *Il diritto del lavoro di fronte alla questione del merito*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni e cambiamento sociale*, Jovene, Napoli, p. 173-186.
- 236. OCCHINO A. (2011b)**, *Misurazione e valutazione della performance nel sistema delle responsabilità*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 5, p. 1188-1200.
- 237. O'FLYNN J. (2007)**, *From New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications*, in *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n. 3, p. 353-366.
- 238. OGRISEG C. (2012)**, *La valutazione e la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici*, In *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, p. 345-388.
- 239. PABLOS TEIJEIRO J.M. (2013)**, *La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las*

Administraciones Públicas, in *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, n. 10, p. 6-23.

- 240. PADILLA. RUIZ P. (2016)**, *Gestión del Empleo Público*, Bosch Editor, Barcelona.
- 241. PADILLA. RUIZ P. (2017)**, *Desafíos pendientes para la definitiva implantación de la evaluación del desempeño*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 109-I, p. 439-466.
- 242. PALLADINI S. (2011)**, *Merito e premi. Gli strumenti per ricompensare il valore e la professionalità*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, p. 109-122.
- 243. PALLINI M. (2009)**, *Sulle tristi sorti del principio di distinzione tra politica e amministrazione nella disciplina della dirigenza pubblica*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 31, p. 111-147.
- 244. PALLINI M. (2020)**, *L'inquadramento professionale dei dipendenti pubblici a metà del guado*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 2, p. 283-302.
- 245. PARADA VÁSQUEZ R. (2007)**, *Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- 246. PASQUALETTO E. (2023)**, *La professionalità del dirigente pubblico tra reclutamento e incarichi*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Volume II, Wolters Kluwer, Milano, p. 85-112.

- 247. PATRONI GRIFFI A. (2009)**, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, p. 273-284.
- 248. PATRONI GRIFFI F. (2010)**, *Sistemi di valutazione collettiva e rispetto degli standard*, in R. Perez (a cura di), *Il piano Brunetta e la riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, p. 35-49.
- 249. PERSIANI M. (1966)**, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova.
- 250. PERSIANI M. (2011)**, *Considerazioni sulla nozione e sulla funzione del contratto di lavoro subordinato*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni e cambiamento sociale*, Jovene, Napoli, p. 711-722.
- 251. PINTO V. (2016a)**, *Il lavoro pubblico nella transizione dell'autogoverno responsabile delle pp.aa. al rinnovato protagonismo della legge*, in *Diritti Lavori Mercati, Quaderno*, n. 2, p. 107-136.
- 252. PINTO V. (2016b)**, *Valutazione della performance e politiche di sviluppo professionale*, in D. Gaglioti, M. Ranieri, A. M. Savazzi (a cura di), *Risultati e prospettive per i sistemi di valutazione della performance: confronto tra gli organismi indipendenti di valutazione delle regioni e delle provincie autonome. Atti del Seminario Nazionale*, Catanzaro, 18 marzo, p. 83-90.
- 253. PINTO V. (2019)**, *La valutazione delle performance tra disciplina e realtà*, in B. Carapella (a cura di) *Oltre la casa di vetro*.

Dal Performance Management alla democrazia del dare conto, FrancoAngeli, Milano, p. 162-167.

- 254. PINTO V. (2023)**, *Contratto di lavoro e professionalità*, in *Contratto di lavoro e professionalità*, in *Enciclopedia del diritto, I Tematici, VI, Contratto di lavoro*, Giuffrè, p. 324-346.
- 255. PINTO V. (2024)**, *Concorsi pubblici e professionalità del dipendente*, in *Quaderno, Diritti Lavori Mercati*, n. 16, p. 341-349.
- 256. POGGIPOLLINI P. (2022)**, *Il ruolo delle soft skills nella dirigenza pubblica*, in *Lavoro@confronto*, n. 49, p. 9-11.
- 257. PROTOPAPA V., VARVA S. (2025a)**, *Introduzione*, in *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare*, Quaderni LLC, Editoriale Scientifica, Napoli.
- 258. PROTOPAPA V., VARVA S. (2025b)**, *Test situazionali e selezione del personale: la prospettiva del diritto antidiscriminatorio*, in *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare*, Quaderni LLC, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 93-113.
- 259. QUESADA LUMBRERAS J.E. (2015)**, *La carrera profesional en el sistema de empleo público español: modelos, análisis y propuestas*, Aranzadi, Navarra.
- 260. QUESADA LUMBRERAS J.E. (2024)**, *La evaluación del desempeño en las administraciones públicas: régimen jurídico y requerimientos para su configuración*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 62, p. 203-228.
- 261. QUIJANO DE ARANA S., GALÁN D. (1997)**, *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños*.

Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal, PPU, Barcelona.

- 262. RAMOS FERNÁNDEZ TORRECILLA F. (2007)**, *La selección y la formación como elementos de transformación de la Administración pública*, in *Administración inteligente*, Madrid, p. 217-232.
- 263. RASTROLLO SUAREZ J.J. (2018)**, *Evaluación del desempeño en la Administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de Empleo Público*, Tirant lo blanch, Valencia.
- 264. RASTROLLO SUÁREZ J.J. (2023)**, *Otra vuelta de tuerca: el renacer de la evaluación del desempeño y la gestión por competencias*, in *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica*, Madrid, INAP, p. 395-420.
- 265. REINA R. (2019)**, *Leve motivazionali e approcci partecipativi*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno, Il lavoro Pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, p. 127-132.
- 266. RICCI G. (2010)**, *L'applicazione della Riforma Brunetta negli Enti territoriali e nelle autonomie funzionali*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 3-4, p. 507-555.
- 267. RICCIO A. (2023)**, *Jus variandi e danno alla professionalità nel lavoro pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4, p. 693-710.

- 268. RICCOBONO A. (2018)**, *La nuova disciplina sugli organici tra opportunità e occasioni mancate*, in *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la “riforma Madia”*, Cedam, Padova, p. 21-40.
- 269. RICCOBONO A. (2021)**, *Ordinamento professionale e mutamento di mansioni nel lavoro pubblico e privato: uno sguardo d’insieme*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4, p. 713-736.
- 270. RICCOBONO A. (2022)**, *La nuova governance delle assunzioni nella P.A.: dal “Decreto Reclutamento” al “Decreto PNRR 2”*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. dall’emergenza alla nuova normalità*, Volume I, Wolters Kluwer, Milano, p.131-150.
- 271. RICCOBONO A. (2023)**, *Le nuove carriere dei dipendenti pubblici: professionalità, merito, imparzialità tra concorso, comparazione e valutazione*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2, p. 301-320.
- 272. RIVELLINI G. (2021)**, *Il lavoro pubblico dopo il d.l. 9 giugno 2021, n. 80*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 3, p. 553-582.
- 273. ROMA G. (2009)**, *Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione*, in *Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione*, n. 4-5, p. 23-78.
- 274. ROMOLINI A. (2009)**, *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano.

- 275. RUFFINI R. (2006)**, *I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, n. 4, p. 40-49.
- 276. RUFFINI R. (2010)**, Trasparenza e performance, in P. Mastrogiuseppe, R. Ruffini (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione. Valutazione, trasparenza, premialità e ordinamento nella riforma Brunetta*, Wolters Kluwer, Milano, p. 225-273.
- 277. RUFFINI R., INGAGGIATI M. (2023)**, *Evoluzione dei concorsi pubblici in Italia: la valorizzazione delle competenze*, Giuffrè, Milano.
- 278. RUSCIANO M. (1978)**, *L'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- 279. SALLUSTIO C.G. (1972)**, *Sulla riforma dei «rapporti informativi» dei dipendenti civili della pubblica amministrazione*, in *Foro Amministrativo*, III, p. 236-273.
- 280. SANDULLI A. (2024)**, *Imparzialità e buon andamento tra principio del risultato e rapporto politica-amministrazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, p. 1141-1168.
- 281. SANTACROCE C.P. (2023)**, *PNRR, «riforma orizzontale» della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, n. 110, p. 335-372.
- 282. SANTORO PASSARELLI F. (1961a)**, *L'impresa nel sistema di diritto civile*, in *Saggi di diritto civile*, vol. II, Jovene, Napoli, p. 945-984.

- 283. SANTORO PASSARELLI F. (1961b)**, *Spirito del diritto del lavoro*, in *Saggi di diritto civile*, vol. II, Jovene, Napoli, p. 1070-1076.
- 284. SANTUCCI R. (1996)**, *Le retribuzioni incentivanti nel pubblico impiego*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 71, p. 501-523.
- 285. SANTUCCI R., MONDA P. (2009)**, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 275-305.
- 286. SANTUCCI R. (2016)**, *La valutazione dei dirigenti*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1-2, p. 63-111.
- 287. SAPORITO R. (2016)**, *Analisi comparata dei sistemi di selezione della dirigenza delle amministrazioni centrali*, in R. Saporito, G. Valotti, M. Barbieri, G. Girosante (a cura di), *Sistemi di selezione e valutazione dei dirigenti pubblici in Europa*, Egea, Milano, p. 25-92.
- 288. SAPORITO R. (2021)**, *Concorsi Competency-Based: analisi comparata di 4 procedure innovative negli enti locali italiani*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3, p. 346-353.
- 289. SAPORITO R., BANDERA S. (2022)**, *Linee guida sull'accesso alla dirigenza: dalle nozioni alle competenze*, in *SDA Bocconi Insight*.
- 290. SARTORI A. (2011)**, *La pubblica amministrazione da castello inespugnabile a casa di vetro?*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di),

Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), in Nuove Leggi Civili Commentate, n. 5, p. 1232-1240.

- 291. SCARPELLI F. (1994),** *Professionalità e nuovi modelli di organizzazione del lavoro: le mansioni*, in *Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 2, p. 43-58.
- 292. SCIARRA S. (1979),** *Divieto di indagini sulle opinioni (sub art. 8)*, in G. Giugni (diretto da), *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario*, Giuffrè, Milano, p. 88-102.
- 293. SEVERINO P. (2023),** *Formazione del personale pubblico e amministrazione difensiva*, in *Annuario 2022 “Discrezionalità e amministrazione”*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 54-63.
- 294. SILVESTRO C. (2011),** *Trasparenza e Riforma Brunetta*, in *Foro amministrativo*, n. 2, p. 706-719.
- 295. SIMON H.A. (2001),** *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna.
- 296. SPINELLI C. (2009),** *Buona amministrazione, efficienza organizzativa e produttività del lavoro: poteri e responsabilità del dirigente pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 6, p. 985-996.
- 297. SPINELLI C. (2012),** *Il datore di lavoro pubblico. Autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, Cacucci, Bari.
- 298. SPINELLI C. (2016),** *Il dirigente manager e il miglioramento della performance della aa.pp.: competenze, poteri e responsabilità*, in *Management pubblico. Una visione performance-based*, Franco Angeli, Milano, p. 117-138.

- 299. SPINELLI C. (2019)**, *Per una PA digitale: la gestione del personale tra innovazione organizzativa e sviluppo delle competenze*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno*, n. 4, p. 147-154.
- 300. TALAMO V. (2000)**, *Le funzioni dei dirigenti*, in F. Carinci, M. D'Antona (diretto da) *Il Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario*, Tomo I, Giuffrè, Milano p. 691-723.
- 301. TALAMO V. (2007)**, *Per una dirigenza pubblica riformata (contro lo spoils system all'italiana)*, in C. Dell'Aringa, G. Della Rocca (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, p. 119-166.
- 302. TAMBURRO C. (2024)**, *Il concetto di "star bene" nel pubblico impiego*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, n. 4, p. 759-766.
- 303. TEODORI G. (2009)**, *La privacy nei concorsi pubblici: sviluppo tecnico del lato dell'amministrazione e dal lato del concorrente*, in *Guida evolutiva del contenzioso nel lavoro pubblico*, n. 39, Formez, p. 107-114.
- 304. TODOLÍ SIGNES A. (2017)**, *Retribuciones y Evaluación del Desempeño en el Sector Público*, Aranzadi, Navarra.
- 305. TOMMASI F., MENGHINI L. (2025)**, *Dispositivi psicologici per una valutazione "critica" nella pubblica amministrazione*, in *Test situazionali. Un'indagine multidisciplinare, Quaderni LLC*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 31-47.

- 306. TOPO A. (2011)**, *La contrattazione integrativa*, in F. Carinci, S. Mainardi (a cura di), *La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, p. 415-440.
- 307. TOPO A. (2023)**, *Le elevate professionalità nella pubblica amministrazione*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di) *La professionalità tra legge e contratti*, Volume I, Wolters Kluwer, Milano, p. 163-178.
- 308. TORCHIA L. (2000)**, *La responsabilità dirigenziale*, Cedam, Padova.
- 309. TORCHIA L. (2024)**, *I controlli fra politica e amministrazione*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialità e responsabilità*, *Atti del Convegno in onore di Gianfranco D'Alessio*, p. 111-117.
- 310. TRONTI L. (2017)**, *Potenziare le competenze dei dipendenti pubblici. Quali strategie?*, in C. Dell'Aringa, G. Della Rocca (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Il Mulino, Bologna, p. 505-506.
- 311. TULLINI P. (2000)**, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavorista)*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, p. 591-619.
- 312. TULLINI P. (2003)**, *Responsabilità del dirigente pubblico e nuova comunicazione giuridica*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 2, p. 491-507.
- 313. TULLINI P. (2014)**, *L'inadempimento e la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico: tra obblighi giuridici e vincoli*

- deontologici, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona It, Biblioteca "20 Maggio"*, n. 2, p. 380-397.
- 314. TURRIN M. (2022)**, *Innovazione organizzativa e politiche formative nell'amministrazione digitale*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, p. 2-35.
- 315. VALENTI C. (2024)**, *La sfida della formazione nella Pubblica Amministrazione e il ruolo della contrattazione collettiva*, in *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme, Diritti Lavori Mercati, Quaderno*, n. 16, p. 135-146.
- 316. VALLE TORRES J.L. (2013)**, *El complemento de productividad*, in *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administracion local y justicia municipal*, n. 15-16, p. 1513-1528.
- 317. VALOTTI G. (2009)**, *Fannulloni si diventa. Una cura per la burocrazia malata*, Egea-Università Bocconi, Milano.
- 318. VECCHI G. (2019)**, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno*, n. 4, p. 77-89.
- 319. VECCHI G. (2021)**, *Fabbisogni e change management nella PA: per un reclutamento selettivo basato su progetti di riorganizzazione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno*, n. 6, p. 21-34.
- 320. VILLA E. (2009)**, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. 150/2009*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 5, p. 773-793.

321. **VIRGA P. (1991)**, *Il pubblico impiego*, Giuffrè, Milano.
322. **VISCOMI A. (1997)**, *Diligenza e prestazione di lavoro*, Giappichelli, Torino.
323. **VISCOMI A. (2009)**, *La contrattazione collettiva nazionale*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 41-58.
324. **VISCOMI A. (2010a)**, *L'adempimento dell'obbligazione di lavoro tra criteri lavoristici e principi civilistici*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 128, p. 595-657.
325. **VISCOMI A. (2010b)**, *Il sistema di valutazione delle performance, delle strutture, della dirigenza e del personale nella riforma della pubblica amministrazione*, in U. Carabelli, M.T. Carinci, (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, p. 99-109.
326. **VISCOMI A. (2024)**, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, p. 2-23.
327. **WIEACKER F. (2022)**, *La prestazione come attività e come risultato*, Pacini Giuridica, Pisa.
328. **ZIANI C. (2025)**, *Lavoro e benessere nella Pubblica Amministrazione. Diritti, responsabilità e organizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
329. **ZILLI A. (2023)**, *Professionalità e organizzazione del "nuovo" lavoro pubblico*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, Volume II, Wolters Kluwer, Milano, p. 1-20.

- 330. ZINOLLI S. (2024)**, *Performance individuale e trattamento economico accessorio: il sistema di misurazione e valutazione della performance tra burocrazia difensiva e nuovi impulsi*, in A. Boscati, A. Zilli (a cura di), *Il trattamento economico nella Pubblica Amministrazione. Regole e responsabilità nell'erogazione dei trattamenti economici*, Vol. III, Wolters Kluwer, Milano, p. 57-79.
- 331. ZOPPOLI A. (2000)**, *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- 332. ZOPPOLI A. (2009)**, *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 127-156.
- 333. ZOPPOLI A. (2016)**, *Prefazione*, in P. Monda, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, Torino.
- 334. ZOPPOLI L. (1991)**, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- 335. ZOPPOLI L. (2009)**, *La riforma del lavoro pubblico dalla "deregulation" alla "meritocrazia"*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 1-12.
- 336. ZOPPOLI L. (2015)**, *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica: reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3, p. 517-531.

- 337. ZOPPOLI L. (2018)**, *La “riforma Madia” del lavoro pubblico*, in *Il libro dell’anno del diritto*, Treccani Roma, p. 347-352.
- 338. ZOPPOLI L. (2019)**, *Perché una quarta riforma del lavoro pubblico?*, in *Diritti Lavori Mercati, Quaderno*, n. 7, p. 111-126.
- 339. ZOPPOLI L. (2021a)**, *Contratto di lavoro e rilevanza giuridica dell’organizzazione e del risultato*, in Aa.Vv., *Liber amicorum per Umberto Carabelli*, Cacucci, Bari, p. 429-438.
- 340. ZOPPOLI L. (2021b)**, *Il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni tra vincoli, parodie, buone pratiche ed emergenze. Come migliorare il sistema*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno* n. 6, p. 99-120.