



Memoria scritta Funzione Pubblica CGIL

Commissione 1^a Affari Costituzionali Senato della Repubblica

(AS 1778 - "Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni")

Roma, 23 aprile 2026

Il testo in discussione presso la 1^a Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica non ha subito particolari modificazioni nell'esame da parte della Camera dei Deputati, nonostante le numerose criticità che pure sono state rappresentate in sede di audizione così come attraverso diversi emendamenti presentati nella medesima sede parlamentare. Le uniche modifiche sostanziali riguardano la valorizzazione del titolo del dottorato di ricerca nella procedura di cui agli artt. 12 e seguenti e il temperamento delle modalità di introduzione della partecipazione di soggetti esterni ai processi di valutazione, che però non affrontano nel concreto le questioni più critiche. Riproponiamo quindi, nella sostanza, i contenuti della memoria depositata agli atti della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati in occasione dell'audizione dell'8 ottobre 2025 di questa organizzazione sindacale.

Rileviamo in premessa come il provvedimento sembra sia stato pensato e scritto per le amministrazioni del comparto delle funzioni centrali e, solo successivamente, sia stato esteso il suo ambito di applicazione alle amministrazioni delle funzioni locali, non considerando che l'applicazione delle disposizioni in questo comparto, specialmente nel sistema dei comuni, possa presentare forti criticità sia rispetto all'attività amministrativa svolta che nelle diverse dimensioni organizzative degli enti. Evidenziamo poi come le disposizioni in commento vadano a sovrapporsi a numerosi ambiti già normati dalla contrattazione collettiva nazionale, quali la differenziazione della retribuzione di risultato o del trattamento economico correlato alla *performance*, oltre a quanto definito rispetto i sistemi di valutazione e misurazione della *performance*.

Più in generale il tratto comune delle norme proposte sembra ascrivere a una generalizzata e diffusa diffidenza da parte della politica nei confronti dell'amministrazione pubblica, che dovrebbe garantire servizi

FEDERAZIONE LAVORATORI FUNZIONE PUBBLICA CGIL

VIA LEOPOLDO SERRA, 31 - 00153 ROMA

Tel. +39 06 585441 | PEC: organizzazione@pec.fpcgil.net | posta@fpcgil.it



pubblici essenziali di qualità anche grazie alle necessarie garanzie costituzionali di indipendenza, imparzialità ed autonomia dell'azione amministrativa. Lo stesso tratto lo si può rinvenire nella volontà di avere dirigenti valutati direttamente dalla politica (con conseguenze immediate sui loro trattamenti economici), senza alcun riscontro oggettivo, criterio metodologico e obbligo di motivazione. O ancora il meccanismo che si vorrebbe introdurre dello sviluppo di carriera il cui accesso è determinato direttamente dal dirigente sovraordinato, con un condizionamento dell'accesso alla dirigenza a una valutazione continua e di natura discrezionale con l'incarico dirigenziale "in prova" per 4 o 5 anni. In tutto questo non è chiaro se nel mentre c'è la conservazione del posto nell'organico del personale non dirigente, quindi nei fatti inibendo le capacità assunzionali dell'ente per lo stesso periodo, oppure se non c'è e quindi all'eventuale esito negativo della procedura ci sarebbe il licenziamento. E poi ancora con il forte ridimensionamento del ruolo degli Organismi Indipendenti di Valutazione che professionalmente effettuano la valutazione per restituirla, in definitiva, agli organi di indirizzo politico-amministrativo.

Non si tiene in conto delle profonde differenziazioni negli enti in cui il livello di controllo e interfaccia con gli utenti (e in generale degli *stakeholder*) è diretto ed immediato; in questi casi, esistono e sono sistematizzati sia da buone prassi che da vincoli normativi, sistemi di rilevazione qualitativa diffusi, quali ad esempio le Carte dei Servizi. Il coinvolgimento degli utenti nei processi di valutazione, pure con la modifica introdotta in sede di discussione del provvedimento alla Camera che ne tempera l'introduzione ma rimettendo il tutto a delle linee guida adottate con decreto del Ministro senza alcun coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, appare quindi non adeguatamente ponderato, specie riguardo a situazioni di conflitto di interessi tra gli stessi e le funzioni esercitate dalle Amministrazioni. Inoltre, la valutazione degli utenti che si vuole inserire non pare tenga conto dei contesti di carenza di personale, sia quantitativa che qualitativa.

Per quanto riguarda gli interventi relativi alla differenziazione della valutazione, si rammenta che viene proposto l'ennesimo intervento legislativo a costo zero, nel quale si aggravano gli obblighi e le responsabilità dei dipendenti pubblici, nello specifico i dirigenti. Tutto ciò senza prospettare alcun vantaggio o beneficio, ma solo, a parità di risorse, disponendo una diversa ripartizione delle stesse risorse economiche disponibili con criteri stabiliti in modo verticistico e indiscriminato, senza alcun riguardo alle situazioni specifiche dei comparti e dei singoli enti e togliendo ogni possibile discrezionalità alle singole amministrazioni. Con la limitazione al 30% delle valutazioni più elevate e del 20% delle eccellenze, nell'intento dichiarato di evitare



l'appiattimento verso l'alto, alla fine si percepisce più una volontà di penalizzare il restante 70% che non di premiare positivamente i migliori. Non essendo stanziati fondi aggiuntivi la loro eccellenza sarà pagata dagli altri, con la propria quota di salario accessorio. Nella medesima direzione va l'intervento che dispone che il trattamento economico correlato alla *performance* debba essere progressivo e strettamente proporzionato, in termini percentuali, alla valutazione conseguita, escludendo così di fatto la possibilità di ricorrere a range valutativi omogenei, ossia a margini discrezionali che consentono oggi di attribuire lo stesso importo di retribuzione accessoria.

Si ripropongono di nuovo gli strumenti di "valutazione non gerarchica" e *customer satisfaction* già presenti nella "Riforma Brunetta" e la cui efficacia è già stata dimostrata inesistente, ragione per cui essi erano stati già abbandonati, prima ancora di essere diffusi. Vengono esposti principi di integrazione delle metodologie di valutazione, senza darne una definizione specifica, specie nella parte di valutazione delle "caratteristiche trasversali" o delle capacità di gestione della leadership. Il tutto rimesso ad un successivo decreto del Ministro da adottare senza alcun confronto preventivo con le organizzazioni sindacali, in cui si deciderà quanto di positivo resterà effettivamente operativo e quanto, invece, potrà prestarsi a discrezionalità o squilibri attraverso la traduzione pratica di questi principi – indicatori, soglie, modalità di osservazione, criteri di equità e trasparenza.

È comunque apprezzabile l'idea di una valutazione collegiale tra dirigenti, anche se non si comprende poi di chi sarà la titolarità o la responsabilità degli esiti finali. Così come è da valutarsi positivamente la fissazione di un termine per la definizione e assegnazione degli obiettivi di risultato da dover raggiungere entro i primi tre mesi dell'anno. Tuttavia, non ci sono conseguenze se il termine non viene rispettato: la disposizione si riduce quindi ad una sola proclamazione di principio.

In questo quadro di disposizioni, la profonda revisione degli OIV con i principi contenuti nella delega al Governo per la loro riforma, rappresenta un grave arretramento nella garanzia di imparzialità della valutazione e dei sistemi di misurazione della *performance*. Pur con i diversi limiti che ne hanno contraddistinto la loro azione fin dalla loro introduzione, riteniamo una scelta sbagliata il profondo svilimento del loro ruolo, riducendoli a organi deputati a formulare proposte e pareri non vincolanti tanto sulla valutazione dei dirigenti di vertice quanto sui sistemi di misurazione e valutazione della *performance*. Quindi



un processo di valutazione effettuato, per quanto possibile, secondo principi di oggettività viene sostituito da esiti discrezionali determinati dell'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, con effetti ancora più distorsivi negli enti locali. Su queste materie ricordiamo che nelle autonomie locali è previsto solamente il confronto con le rappresentanze sindacali per i criteri generali di valutazione della *performance* e la sola informativa per le altre variazioni regolamentari. Questo significa che con semplici deliberazioni di Giunta si potranno stravolgere tutti i sistemi di valutazione della *performance* e pure quelli dei controlli interni, senza alcun dibattito né politico né sindacale. In questo ambito, sarebbe piuttosto necessario introdurre meccanismi di maggiore trasparenza ed oggettività nell'assegnazione degli obiettivi di performance e nella conseguente valutazione dei risultati ottenuti, in sede consuntiva, con un corretto contraddittorio di analisi dell'operato rispetto sia ai programmi che al contesto nel quale è stata svolta la funzione dirigenziale.

Infine, per quanto riguarda l'ultima parte del disegno di legge relativamente ai percorsi definiti di sviluppo di carriera. Oltre le criticità già richiamate in ordine all'assoggettamento alla valutazione continua e discrezionale dei dirigenti "in prova" per 4 o 5 anni, non vengono previste nemmeno le minime garanzie di anonimato nella prima fase di valutazione dei titoli e della *performance* individuale di ciascun candidato, tanto più considerando la natura intrinsecamente soggettiva di alcuni criteri di valutazione come ad esempio i "comportamenti organizzativi e delle attitudini evidenziate nei cinque anni precedenti". Tra l'altro con alcuni elementi critici rispetto gli effetti retroattivi delle norme contenute nel testo se dovessero entrare in vigore così, dove valutazioni e incarichi conferiti in un periodo antecedente potrebbero determinare un'indebita compressione della possibilità di accesso a questa selezione. Inoltre la natura della procedura nel suo complesso, rispetto la composizione delle commissioni valutatrici, della disciplina mancante in merito alla conservazione del posto, del periodo di osservazione legato all'incarico temporaneo dirigenziale o ancora rispetto al ruolo del dirigente sovraordinato che, seppur non partecipa con diritto di voto alla commissione, è comunque colui o colei che ha precostituito buona parte degli elementi sui quali la commissione sarà chiamata a pronunciarsi avendo valutato la *performance* pregressa del candidato, definito la complessità degli incarichi assegnati e relazionato alla commissione sull'esito degli stessi, nonché sulle competenze e attitudini dimostrate, ci porta a considerare largamente preferibile mantenere il sistema attuale fondato sul concorso e sulle riserve per il personale interno per accedere alla pubblica amministrazione come del resto disposto dall'art. 97 della Costituzione.



Esprimiamo poi alcune valutazioni su due ulteriori norme che meritano un approfondimento. La prima, che determina la cessazione degli incarichi dirigenziali a tempo determinato ex art. 110 TUEL in coincidenza con la scadenza del mandato del Sindaco, contravvenendo un orientamento consolidato della giurisprudenza che riconosce nella durata minima triennale dell'incarico dirigenziale la garanzia a tutela della continuità amministrativa che non può essere legata a contingenze specifiche e di breve periodo. La seconda invece è una deroga per transitare nella prima fascia per i dirigenti di seconda che all'entrata in vigore della presente legge abbiano svolto per almeno 24 mesi un incarico dirigenziale di livello generale. Riteniamo che entrambe, per ragioni diverse, siano disposizioni che debbano essere soppresse.

Sistemi di valutazione con criteri predeterminati dall'alto e senza sufficienti garanzie di oggettività, dequalificazione del ruolo degli OIV, precarizzazione dell'accesso e della permanenza nella dirigenza, ci portano a giudicare complessivamente in maniera fortemente negativa il provvedimento proposto che allontana l'obiettivo di trarre una pubblica amministrazione indipendente ed autorevole, a vantaggio dei cittadini ma soprattutto della credibilità delle istituzioni. Riteniamo comunque che questo provvedimento possa essere comunque l'occasione per intervenire sulla reale valorizzazione del personale, sui percorsi di carriera, sulla formazione continua, temi sui quali proporremo a questa Commissione degli emendamenti.