

**Lavoro pubblico e valorizzazione del merito:
promesse e criticità della legge 119/2026
di Germana Caruso e Angelo Marinelli**

La legge 119/2026 (cd “legge merito”), seppure formalmente licenziata il 30 giugno scorso al termine di un breve iter legislativo, giunge all’esito di una gestazione ben più lunga che affonda le sue radici nel Piano strutturale di bilancio a medio termine 2025-2029 presentato dal Governo nel settembre 2024, in ottemperanza alle nuove regole imposte dalla governance economica europea. In quel documento programmatico, anche in risposta alle criticità sollevate dalla realizzazione degli obiettivi del PNRR, il Governo assume formalmente l’ambizioso impegno di realizzare entro il 2027 una riforma del pubblico impiego. In particolare, tra le misure strutturali finalizzate a garantire una prospettiva di crescita sostenibile al Paese, campeggia la messa a regime nella Pa di un “sistema di reclutamento mirato e attrattivo, che preveda l’inserimento in percorsi di carriera in cui valutazione della performance, progressione e retribuzione siano elementi interconnessi”.

Dalla lettura sistematica dei 16 articoli che compongono la legge trapela, indubbiamente, una tensione ideale del legislatore verso il fine, apprezzabile, di connettere in modo più stringente attraverso la valorizzazione del “merito” le risultanze della valutazione alla possibilità di accedere a percorsi di sviluppo professionale caratterizzati da una maggiore dinamicità il cui esito, piuttosto che risolversi nelle tradizionali prove concorsuali, dipende anche da una ulteriore fase di osservazione sul campo delle competenze realmente agite dai lavoratori. Se l’orizzonte teleologico della riforma è complessivamente condivisibile, tuttavia, è nell’analisi delle disposizioni attuative che si annida il rischio di una reale portata riformatrice ben al di sotto delle aspettative. Anzitutto perché le norme attraverso le quali si snoda il provvedimento insistono su sentieri già ampiamente battuti: la selettività della valutazione della performance; l’utilizzo di un mix fra incentivi e disincentivi come strumenti di valorizzazione del merito, del potenziale o dei risultati conseguiti; la valutazione dei percorsi di carriera di dipendenti e dirigenti.

Molti articoli del corpus normativo entrato in vigore il 19 luglio scorso intervengono sul testo del d.lgs. 150/2009 apportando modifiche meramente formali frutto di un esercizio di drafting legislativo finalizzato ad accentuare la vocazione aziendalistica propria del suo impianto originario. Emblematico, in tal senso, è il novellato art. 5 comma 2 del d. lgs. 150/2009 che, nel tentativo di affrontare l’annoso tema dell’assenza nel settore pubblico di un mercato che funga da termometro dell’efficienza, impone per legge la definizione e assegnazione di obiettivi “determinati in numero tale da connotare le reali priorità in relazione ai risultati attesi per il miglioramento dell’efficienza della pubblica amministrazione e dei servizi resi agli utenti e con peso correlato alla loro rilevanza” e “definiti (...) in modo tale da consentire di ancorare la relativa valutazione a elementi in grado di assicurare il più alto grado di oggettività”. Analoga volontà di accentuare la retorica produttivistica può rintracciarsi nel nuovo art. 1 comma 1 bis del d.lgs. 150/2009 che finalizza le disposizioni del decreto “ad assicurare l’efficacia e l’utilità dei sistemi di valutazione della performance individuale dei dirigenti, valorizzando le capacità manageriali come leve abilitanti per il funzionamento delle organizzazioni”. Formulazione, questa, che risponde al bisogno di contrastare la narrazione del

dirigente pubblico quale mero esecutore del dettato normativo valutandone, come già suggeriva la direttiva adottata dallo stesso Ministro della PA nel novembre 2023, non solo la responsabilità del presidio tecnico delle attività di propria competenza, ma soprattutto la capacità di orientare i comportamenti delle risorse umane assegnate verso azioni funzionali all'accrescimento dell'efficacia e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Anche la finalizzazione espressa dei sistemi di valutazione non solo all'obiettivo di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale, ma anche "al coinvolgimento del personale e alla promozione del senso di appartenenza" – di cui al novellato art. 2 comma 1 del d.lgs. 150/2009 - è una mera enunciazione di principio cui non fa seguito alcuna rilevante novità rispetto all'impianto originario. Si continua a ritenere la leva retributiva quale unico strumento in grado di assicurare, aprioristicamente, il coinvolgimento attivo del lavoratore. Nell'impianto della legge "merito" la leva retributiva esplica i suoi effetti, in termini premiali o punitivi, solo a valle del processo produttivo confermando la scelta originaria, figlia della stagione di rilegificazione inaugurata nel 2009, di escludere i lavoratori pubblici, per il tramite delle loro rappresentanze, da una partecipazione più ampia alle scelte organizzative che inevitabilmente condizionano la prestazione professionale.

Fuoriescono invece dal perimetro di un restyling di facciata, promettendo qualche significativo passo in avanti, sia il rafforzamento degli strumenti di approdo del personale già in servizio, ritenuto meritevole, verso l'area della dirigenza disciplinati nel Capo II della legge - un aspetto che va in continuità con il DL 80/2021 che aveva ripristinato le progressioni verticali riservate al personale già in servizio, sia pure nei limiti del 50% dei posti disponibili - sia la promozione del ruolo della formazione, iniziale, continua e mirata, nella valutazione individuale del personale dirigenziale e non dirigenziale. Il novellato art. 9 del d.lgs. 150/2009 correla la misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti anche ai livelli di formazione raggiunti dal personale dipendente in relazione alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili e, al contempo, prevede che la valutazione della performance individuale del personale non dirigente sia tarata anche sulla capacità di raggiungere gli obiettivi formativi assegnati. In tal modo viene elevato al rango di fonte primaria il principio della formazione quale leva strategica per la crescita professionale che aveva trovato una prima declinazione nella Direttiva firmata dal Ministro della Pa il 16 gennaio 2025, ovvero uno strumento di soft law non vincolante che rimetteva la sua effettiva implementazione alla discrezionalità delle singole amministrazioni.

L'ulteriore obiettivo dichiarato dalla "legge merito" - garantire "un trattamento retributivo progressivo e strettamente corrispondente, in termini percentuali, alla valutazione conseguita" - tra tutti è certamente quello meno innovativo, sia nel fine che nei mezzi. L'effettività dei sistemi di valutazione e il soddisfacimento del criterio meritocratico al quale dovrebbero tendere idealmente vengono affidati al novellato art. 3 comma 5 del d.lgs. 150/2009 che impone, nell'ambito di ciascun ufficio dirigenziale generale o di livello corrispondente secondo il relativo ordinamento, l'attribuzione di punteggi apicali in misura non superiore al 30 per cento delle valutazioni effettuate per ciascuna categoria o qualifica e il riconoscimento delle eccellenze in misura non superiore al 20 per cento delle valutazioni apicali. La limitazione aprioristica dei punteggi apicali ad un numero limitato di dirigenti e dipendenti che assomiglia tanto alle "fasce predeterminate" di valutazione

pensate dalla riforma Brunetta del 2009 (di fatto mai attuata a seguito del lungo blocco contrattuale vigente dal 2010 al 2018) viene giustificato, nella relazione illustrativa che ha accompagnato il disegno di legge, dal tendenziale appiattimento verso l'alto delle valutazioni del personale pubblico rilevato dalla magistratura contabile. In realtà, la tendenza a curvare il salario accessorio verso il recupero di quote del trattamento economico fondamentale, è frutto di scelte legislative improntate al rigore finanziario reiterate negli ultimi decenni e richiederebbe soluzioni strutturali di natura ben diversa rispetto alle misure prospettate dalla legge 119/2026. Misure che finiscono per mortificare il momento valutativo, che proprio nella logica della legge dovrebbe essere il principale banco di prova delle capacità manageriali della dirigenza e che invece rischia di trasformarsi in un esercizio acritico di formale aderenza al precetto normativo. Inoltre la forzatura sugli esiti della valutazione, più che dare come risultato un apprezzamento per il 30% dei soggetti destinatari delle valutazioni più elevate, rischia di produrre l'effetto di una maggioranza forzosamente demotivata e di generare fenomeni di conflittualità interna. Esiti, questi, che ostacolerebbero l'esercizio di quelle nuove competenze trasversali che attengono alla capacità di leadership della dirigenza previsti dal novellato art. 9 del d.lgs. 150/2009 (capacità di superare schemi consolidati e di realizzare flessibilità organizzativa orientata al risultato; capacità realizzativa; capacità di cooperazione interna ed esterna; capacità di agire velocemente con tempestività e decisione; capacità di costruire team ad alte performance e di valorizzare i propri collaboratori)

L'unica novità recata dall'art. 3 comma 5 del d.lgs. 150/2009, nel testo modificato dalla legge 119/2026, era la destinazione delle economie derivanti dalla riduzione della retribuzione di risultato della dirigenza, all'incremento delle risorse per la retribuzione della performance del personale non dirigenziale, in deroga al tetto sul salario accessorio ex articolo 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75. Si tratta tuttavia di un meccanismo di alimentazione del fondo decentrato di comparto destinato a non entrare mai a regime considerando che la norma, entrata in vigore il 19 luglio 2026, viene modificata già nel mese successivo, con l'adozione del decreto legge 7 agosto 2026, n. 144 (cd Decreto Pa). L'art. 1 comma 6 del dl 144/2026, infatti, destina le economie derivanti dalla riduzione della retribuzione di risultato del personale dirigenziale - dovuta all'applicazione delle valutazioni apicali nel limite del 30 per cento del personale - all'incremento delle risorse per la formazione della dirigenza, secondo le modalità definite nell'ambito della contrattazione integrativa sulla base degli indirizzi della contrattazione collettiva nazionale.

Questa modifica, che appare anche condivisibile nel merito perché smonta il rischio di un "conflitto di interesse" che si sarebbe innescato tra personale dirigente e non dirigente evidenzia, tuttavia, un aspetto non di poco conto perché sembra mettere in discussione il valore organico di una legge ispirata da una profonda volontà riformatrice, almeno nelle premesse.

La riforma sembra già scontare il peccato originale della mancanza di un esauriente dibattito preliminare, tanto sulle sue finalità, quanto nelle possibilità applicative e di un palese deficit di coinvolgimento e di condivisione degli "attori sociali", non solo delle OO.SS. ma anche degli stessi "addetti ai lavori", nonostante l'enfasi con cui si vorrebbe assegnare, con la riforma stessa, un ruolo fondamentale, ancora non ben precisato, di utenti e cittadini nel processo valutativo della performance organizzativa dei dirigenti e delle pubbliche amministrazioni. Il problema dei

“tentativi di riforma delle pubbliche amministrazioni” poco discussi resta sempre lo stesso: la parzialità di “visione” dei processi di riforma che si vorrebbero attuare, il rischio di innescare una immediata tendenza “all’aggiornamento” di intere parti della riforma, l’avvio di rivendicazioni di segno corporativo, la sottovalutazione delle specifiche istanze di alcune figure o categorie professionali.

Ci si deve chiedere, tuttavia, se le conclusioni siano coerenti con le premesse e le premesse sembrano sempre le stesse, ostinatamente, dal 1993 ad oggi, passando tanto per il d. Lgs 150/2009, quanto per i deludenti “decreti correttivi” dello stesso, adottati con l’emanazione dei d.lgs 74 e 75 del 2017. Stiamo parlando del goffo tentativo, avviato fin dal varo del d.lgs. 29/1993, di realizzare una progressiva convergenza tra lavoro pubblico e lavoro privato, con l’applicazione al lavoro pubblico di principi aziendalistici di gestione del rapporto di lavoro e di organizzazione del lavoro e dei servizi. Non fosse che tale operazione appare impossibile senza prima passare da un decisivo cambiamento della cultura organizzativa. Si tratta di abbandonare quel modello di pubblica amministrazione che lega la misurazione della performance individuale ed organizzativa al controllo di legittimità o al mero adempimento e “all’evasione degli atti”, anziché misurare concretamente l’impatto del servizio sui bisogni dei cittadini e delle imprese.

Ci si chiede, inoltre, se tale percorso sia effettivamente possibile alla luce dell’incapacità di conciliare il tentativo di costante fidelizzazione della dirigenza messo in atto, tempo per tempo, dall’autorità politica, a prescindere dai colori delle maggioranze di Governo centrale e locali, con la necessità di rendere i processi gestionali delle pubbliche amministrazioni più “autonomi”, rispetto alla funzione di indirizzo amministrativo che invece spetta ai vertici politici delle amministrazioni.

È, peraltro, davvero auspicabile pensare le pubbliche amministrazioni come realtà aziendali, chiamate a focalizzare l’attenzione sull’efficienza dei processi organizzativi e lavorativi, dimenticando la funzione del servizio pubblico che esse stesse svolgono?

È davvero possibile pensare di migliorare la dimensione organizzativa della performance e la resa delle singole amministrazioni senza partire da un’analisi dei nuovi fabbisogni (in termini di professionalità, di risorse umane, di beni strumentali, di formazione “riqualificante” che manca) necessari a realizzare standard adeguati di “servizio pubblico”?

E, infine, è davvero possibile pensare di coinvolgere e motivare il lavoro pubblico senza valorizzare adeguatamente sul piano professionale ed economico “il merito”, ancora prima del potenziale, e riconoscere anche nell’organizzazione del lavoro quelle prassi partecipative in voga nelle esperienze più avanzate del lavoro privato?

Su alcuni di questi aspetti la riforma firmata dal Ministro Zangrillo, nonostante le ambiziose premesse, sembra fare qualche passo indietro. Ad esempio, quando reintroduce il principio della selettività aprioristica, attraverso l’imposizione di fasce di merito predeterminate. Come si fa, allora, a valorizzare il merito, prima ancora del potenziale, senza imporre “pagelline predeterminate” a dirigenti e dipendenti?

In primo luogo, se il problema è il miglioramento dei servizi pubblici, sia pure in un momento storico nel quale occorre fare i conti con la necessità di quadratura del cerchio della finanza pubblica, allora occorre focalizzare l’attenzione sugli obiettivi, piuttosto che sul momento finale della valutazione.

Delle due l'una: o si è in grado di misurare la performance in termini di "valore" del servizio pubblico reso a cittadini ed utenti (o ad altre pubbliche amministrazioni nel caso di erogazione di "servizi intermedi") oppure occorre abbandonare la pretesa di "privatizzare" e "centralizzare" i processi di governo dell'organizzazione del lavoro e dei servizi.

In secondo luogo va superato quello "sguardo di venere" che pretende di realizzare la convergenza tra lavoro pubblico e privato solo sul versante dei risparmi e non degli investimenti. Si prosegue (e non è una colpa certo addebitabile alla riforma "Zangrillo") con la logica del contenimento della spesa per il personale e i tagli lineari della spesa pubblica, pretendendo nel contempo che cresca la produttività, oppure togliendo a tanti per dare a pochi ed agendo solo in funzione disincentivante o punitiva, tramite, la valutazione aprioristica della performance, i tetti al salario accessorio, l'aumento del ricorso alle esternalizzazioni di interi "rami" del servizio pubblico (specie nel comparto delle funzioni locali), la saturazione dei tempi di lavoro (con l'aumento dei ritmi e dei carichi di lavoro) e il maggior ricorso al lavoro straordinario. Solo proseguendo sulla via delle opportunità di valorizzazione professionale e delle opportunità di carriera (anche tramite la riqualificazione e l'aggiornamento professionale dei dipendenti attuato mediante un sapiente e non improvvisato utilizzo della formazione), del superamento ai blocchi del salario accessorio, mediante una rafforzata correlazione fra premialità aggiuntive e la fissazione di obiettivi sfidanti si può pensare di rilanciare l'efficienza e la competitività delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di elementi funzionali necessari per realizzare lo scambio tra crescita della produttività, retribuzione accessoria e meccanismi di incentivazione della qualità del lavoro. Ciò consentirebbe, peraltro, di estendere anche al lavoro pubblico le medesime misure di detassazione della retribuzione di produttività erogata per il tramite della contrattazione integrativa, di cui attualmente possono godere solo i lavoratori del settore privato. Su tutti questi aspetti la riforma non può entrare, stretta com'è dai limiti delle norme esistenti a difesa degli equilibri di finanza pubblica ma ciò rappresenta indubbiamente un vulnus di cui il dibattito istituzionale ed il confronto fra Governo e Parti sociali devono farsi carico perché l'esperienza pandemica ha dimostrato come la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici risultano un fattore decisivo per garantire la tenuta del sistema economico e la coesione sociale del Paese.

In terzo luogo le pubbliche amministrazioni non sono tutte uguali, non funzionano allo stesso modo, presentano organizzazioni del lavoro e dei servizi molto diverse fra loro e attuano processi di gestione dell'organizzazione del lavoro altrettanto differenti. In sostanza, la riforma non sembra cogliere adeguatamente le esigenze espresse dal pluralismo settoriale ed organizzativo che caratterizza le Pubbliche Amministrazioni del nostro Paese. (amministrazioni statali verso Epne, Agenzie fiscali verso Ministeri, Camere di commercio verso Comuni e Regioni, Autonomie locali verso Aziende Sanitarie, ecc.).

Infine, ciò che più pesa sul bilancio deludente delle politiche di incentivazione del lavoro pubblico sembra ancora essere la marcata sfiducia nei confronti tanto della dirigenza pubblica, quanto dell'attore sindacale. Su questo la "legge merito" sembra ignorare il ruolo dell'autonomia collettiva e il valore della partecipazione dei lavoratori, tramite le organizzazioni sindacali, all'innovazione organizzativa, pure valorizzato dalle ultime tre tornate della contrattazione collettiva nazionale di lavoro (2019-2021, 2022-2024 e 2025-2027). In sostanza, se si vuole gestire le relazioni sindacali e i

processi contrattuali, concependo i poteri del datore di lavoro pubblico, pensando che questo possa agire con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro in modo autoreferenziale, si fallisce. Le pubbliche amministrazioni hanno bisogno di valorizzare la partecipazione e la responsabilità individuale del proprio personale dirigente e non dirigente e di rafforzare il coinvolgimento sindacale anche sulla definizione degli obiettivi e dei cambiamenti dell'organizzazione del lavoro e dei servizi di ogni pubblica amministrazione. Un'ulteriore occasione persa dalla riforma sembra essere quella indicata dal CCNL del personale del comparto delle funzioni centrali 2019-2021 e confermata dai CCNL successivi della tornata 2022-2024 e 2025 – 2027 che prevedono la possibilità di creare enti bilaterali per la formazione fra amministrazioni e OO.SS.. Un aspetto che la legge Zangrillo, in funzione promozionale, avrebbe potuto rilanciare, avvicinando le pubbliche amministrazioni all'esperienza dei settori privati dove si gestiscono congiuntamente i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, intermediando i fabbisogni formativi delle imprese con l'offerta messa a disposizione da soggetti pubblici e operatori privati e superando l'attuale tendenza delle amministrazioni a concepire la formazione a beneficio dei dipendenti come mero adempimento burocratico.

La richiesta è, dunque, quella di guardare alla parte più innovativa del settore privato e alle opportunità di partecipazione (organizzativa, gestionale ed economica) “codificate” nel settore privato dalla legge 76/2025 con la sperimentazione di soluzioni innovative e percorsi basati su nuovi modelli organizzativi e professionali e nuove forme di partecipazione alla gestione del cambiamento e della qualità dei servizi.