

Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences
International Quarterly Review

La dirigenza pubblica tra merito e
discrezionalità: un'analisi critica del DDL
Merito e una proposta di sviluppo
professionale certificato

Marisa Maione

Pavia, June 33, 2026
Volume 17 – N. 2/2026

DOI: [10.13132/2038-5498/17.2.563-577](https://doi.org/10.13132/2038-5498/17.2.563-577)

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



PaviaUniversityPress

La dirigenza pubblica tra merito e discrezionalità: un'analisi critica del DDL Merito e una proposta di sviluppo professionale certificato

Marisa Maione

PhD in Economia delle Aziende e Amministrazioni pubbliche. Università degli Studi di Parma.
Independent researcher

Corresponding Author:

Marisa Maione

marisa.maione6673@gmail.com

Cite as:

Maione, M. (2026). La dirigenza pubblica tra merito e discrezionalità: un'analisi critica del DDL Merito e una proposta di sviluppo professionale certificato. *Economia Aziendale Online*, 17(2), 563-577.

Section:

Refereed Paper

Received: March 2026

Published: 30/06/2026

SOMMARIO - ABSTRACT

Il contributo analizza l'evoluzione del management pubblico italiano alla luce delle principali riforme in materia di dirigenza e performance, con particolare riferimento al rafforzamento del principio meritocratico introdotto dal DDL Merito. Dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento—dal Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 al Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, fino al PIAO introdotto dal Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80—il lavoro esamina le innovazioni in materia di accesso alla dirigenza, valutazione della performance e retribuzione di risultato. L'analisi evidenzia criticità applicative rilevanti, tra cui l'assenza di standard valutativi omogenei, l'aumento della discrezionalità e il rischio di eccessiva formalizzazione degli adempimenti. L'approccio adottato è interpretativo-critico e mira a mettere in luce la tensione tra logiche di merito e vincoli strutturali dell'amministrazione pubblica italiana. Il lavoro propone infine un modello di sviluppo professionale certificato per l'accesso alla dirigenza pubblica, fondato su trasparenza, competenze e merito verificabile.

This paper analyses the evolution of Italian public management in light of the main reforms concerning public leadership and performance systems, with particular reference to the strengthening of merit-based principles introduced by the DDL Merito. After reconstructing the regulatory framework—from Legislative Decree No. 165/2001 to Legislative Decree No. 150/2009 and the Integrated Plan of Activities and Organization (PIAO) introduced by Decree-Law No. 80/2021—the study examines the evolving rules governing access to public executive positions, performance evaluation, and performance-related pay. The paper identifies key implementation challenges, including the absence of uniform evaluation standards, the increase in managerial discretion, and the risk of excessive formalisation of administrative procedures. It critically questions whether the reform is capable of enhancing public value creation and improving administrative performance in a structural way. Rather than proposing a normative solution, the study adopts a critical-interpretative approach aimed at highlighting the tension between merit-based governance and the structural constraints of the Italian administrative system. The paper concludes by proposing a model of certified professional development for access to public management roles, aimed at strengthening transparency, meritocracy, and skills-based progression within the public administration.

Keywords: DDL Merito, Dirigenza Pubblica, Meritocrazia nella Pubblica Amministrazione, Valore Pubblico, Gestione della Performance, Accesso alla Dirigenza, Valutazione della Performance, Sviluppo Professionale Certificato

1 – Introduzione

La dirigenza pubblica assume un ruolo centrale nella costruzione della capacità organizzativa e nella promozione di ambienti fondati su fiducia, responsabilizzazione e apprendimento continuo.

La performance non può essere interpretata esclusivamente in termini individuali, ma deve essere letta nella sua dimensione sistemica e organizzativa.

Il management pubblico contemporaneo integra un insieme di dimensioni fondamentali:

- programmazione strategica e finanziaria;
- gestione del capitale umano;
- sistemi di controllo e misurazione degli impatti;
- trasformazione digitale e reingegnerizzazione dei processi;
- trasparenza e accountability.

Nel dibattito sviluppatosi a partire dalle riforme degli anni Novanta, il management pubblico è stato progressivamente reinterpretato come leva centrale dei processi di modernizzazione amministrativa.

Il Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ha consolidato la distinzione tra funzione di indirizzo politico e funzione gestionale, attribuendo autonomia e responsabilità alla dirigenza.

Parallelamente, il TUEL (D.lgs. 267/2000) ha definito l'assetto organizzativo degli enti locali.

Il Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 ha introdotto il ciclo della performance e il collegamento tra valutazione e sistemi premiali.

Tuttavia, sin dalla sua prima applicazione, tale impianto ha evidenziato criticità strutturali legate alla debolezza degli indicatori, all'appiattimento valutativo e alla tendenza alla formalizzazione degli adempimenti.

Il PIAO (D.L. 80/2021) ha successivamente integrato i diversi strumenti di programmazione in un quadro unitario orientato alla creazione di valore pubblico.

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), istituiti dal D.lgs. 150/2009, rappresentano il presidio tecnico del sistema di misurazione della performance.

La rilevanza assunta da tali organismi emerge anche dalla consistenza dell'Elenco nazionale gestito dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che conta circa 5.800–5.900 iscritti operanti nei diversi comparti della pubblica amministrazione. Tale diffusione testimonia il grado di istituzionalizzazione raggiunto dai meccanismi di valutazione, ma non elimina le persistenti criticità relative alla loro effettiva capacità di incidere sui processi decisionali, sull'allocazione delle risorse e sul miglioramento delle performance organizzative. In altri termini, la pervasività degli strumenti di controllo non coincide necessariamente con la loro efficacia sostanziale nella generazione di valore pubblico.

È in questo scenario che si colloca il recente Disegno di Legge Merito, non ancora pienamente consolidato in un unico testo normativo organico, che interviene nuovamente sul D.lgs. 165/2001, con particolare riferimento all'art. 28 in materia di accesso alla dirigenza, e modifica

alcune disposizioni del D.lgs. 150/2009 concernenti la valutazione della performance individuale e i criteri di attribuzione della retribuzione di risultato.

L'intervento normativo si inserisce nel più ampio dibattito sulla professionalizzazione della dirigenza pubblica e sul rafforzamento dei sistemi di accountability, proponendosi di valorizzare il merito quale leva di miglioramento organizzativo.

Alla luce di tali premesse, il presente contributo si propone di analizzare in quale misura il DDL Merito risulti coerente con i principi del Public Value e quali criticità applicative possano limitarne la capacità di rafforzare la qualità della dirigenza pubblica e la creazione di valore pubblico. Muovendo da questo interrogativo, il presente elaborato si colloca non solo in una dimensione interpretativo-critica dell'evoluzione normativa, ma intende altresì contribuire al dibattito in corso, fornendo un possibile orientamento evolutivo dell'iter riformatore verso modelli maggiormente coerenti con i principi di trasparenza, merito e creazione di valore pubblico.

La ricerca adotta una metodologia qualitativa basata sull'analisi documentale della normativa, della letteratura scientifica nazionale e internazionale e dei principali documenti istituzionali.

2 - Evoluzione del management pubblico e crisi del modello adempimentale

Il management pubblico italiano ha conosciuto, a partire dagli anni Novanta, un processo di progressiva managerializzazione, volto a superare il paradigma burocratico-formale in favore di una amministrazione orientata ai risultati.

Nonostante tali interventi, il sistema ha spesso mostrato una persistente tendenza all'adempimento formale: piani, relazioni e documenti programmatici sono stati prodotti in quantità crescente, senza che ciò si traducesse necessariamente in un miglioramento sostanziale della qualità dei servizi.

La "burocrazia della performance" ha talvolta sostituito la burocrazia tradizionale, replicandone le rigidità sotto nuove forme.

Dal Dipartimento della Funzione Pubblica sono stati raccolti e pubblicati migliaia di documenti di performance e monitorate centinaia di amministrazioni. Tuttavia, l'abbondanza di strumenti e di dati disponibili non coincide necessariamente con l'efficacia del sistema di performance management.

In tal senso, la letteratura OCSE evidenzia come, nonostante l'ampia disponibilità di indicatori di performance, questi esercitino spesso un impatto limitato sui processi decisionali e sull'allocazione delle risorse pubbliche. Si osserva, in altri termini, una condizione di "iperproduzione di indicatori" non sempre accompagnata da un loro effettivo utilizzo gestionale.

Tale scollamento tra misurazione e utilizzo effettivo delle informazioni può contribuire a spiegare perché i miglioramenti nei sistemi di rendicontazione e monitoraggio non si traducano automaticamente in una maggiore fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Non a caso, la fiducia degli italiani nelle istituzioni si mantiene al di sotto della media OCSE: nel 2023 l'Italia si colloca al 19° posto su 30 Paesi analizzati, con un indice medio di fiducia pari al 36%, rispetto a una media OCSE del 39%.

Nel dibattito internazionale, la nozione di valore pubblico ha assunto un ruolo centrale grazie al contributo di Mark H. Moore, il quale, attraverso il modello del "triangolo strategico" (Figura 1), ha individuato tre condizioni essenziali per l'azione manageriale pubblica:

- produzione di valore sostanziale per i cittadini;

- legittimazione politico-istituzionale;
- capacità operativa dell'organizzazione.

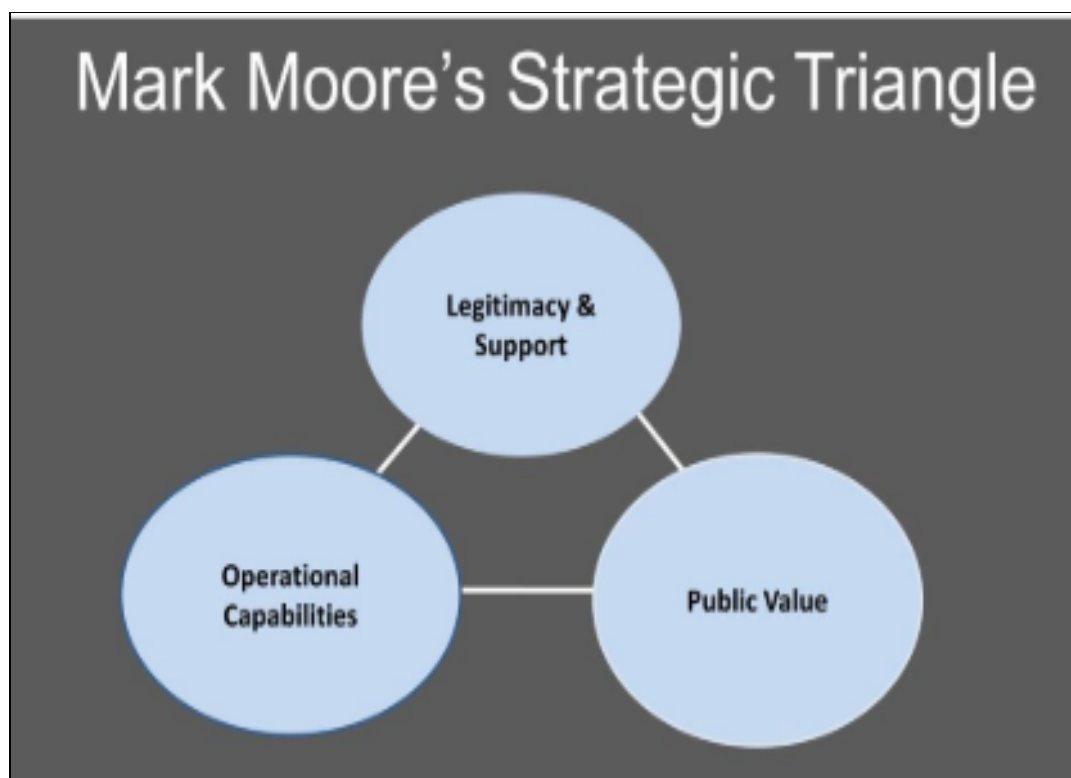


Fig. 1 – Mark Moore, Modello del “triangolo strategico”

Il valore pubblico non coincide con l'efficienza amministrativa, ma rappresenta una categoria di sintesi tra risultati, impatti e sostenibilità democratica. Tuttavia, la sua indeterminatezza concettuale rende complessa la traduzione in criteri valutativi oggettivi.

Il concetto di valore pubblico richiede una più rigorosa operazionalizzazione, al fine di essere tradotto in criteri valutativi effettivamente misurabili e applicabili ai sistemi di performance pubblica.

La Figura 2 riporta la Piramide del Valore Pubblico proposta da Deidda Gagliardo (2025), che rappresenta il quadro concettuale di riferimento per la misurazione del Valore Pubblico attraverso l'integrazione delle dimensioni di impatto, efficacia, efficienza e salute delle risorse.

Secondo Deidda Gagliardo (2025), il Valore Pubblico può essere misurato mediante un sistema di indici compositi costruiti attraverso la normalizzazione e l'aggregazione di indicatori elementari relativi a impatto, efficacia, efficienza e salute delle risorse.

Il modello di misurazione del Valore Pubblico adottato in questo studio si basa sulle metodologie sviluppate dal Centro di Ricerca sul Valore Pubblico (CERVAP) dell'Università di Ferrara, in collaborazione con ISTAT (Deidda Gagliardo, 2025).

La Figura 3 illustra il modello di misurazione del Valore Pubblico basato su indici compositi, nel quale gli indicatori elementari vengono normalizzati e aggregati per ottenere misure sintetiche delle diverse dimensioni del Valore Pubblico.

Nel sistema italiano, il valore pubblico è stato progressivamente ricondotto al ciclo della performance e, più recentemente, integrato nel PIAO.

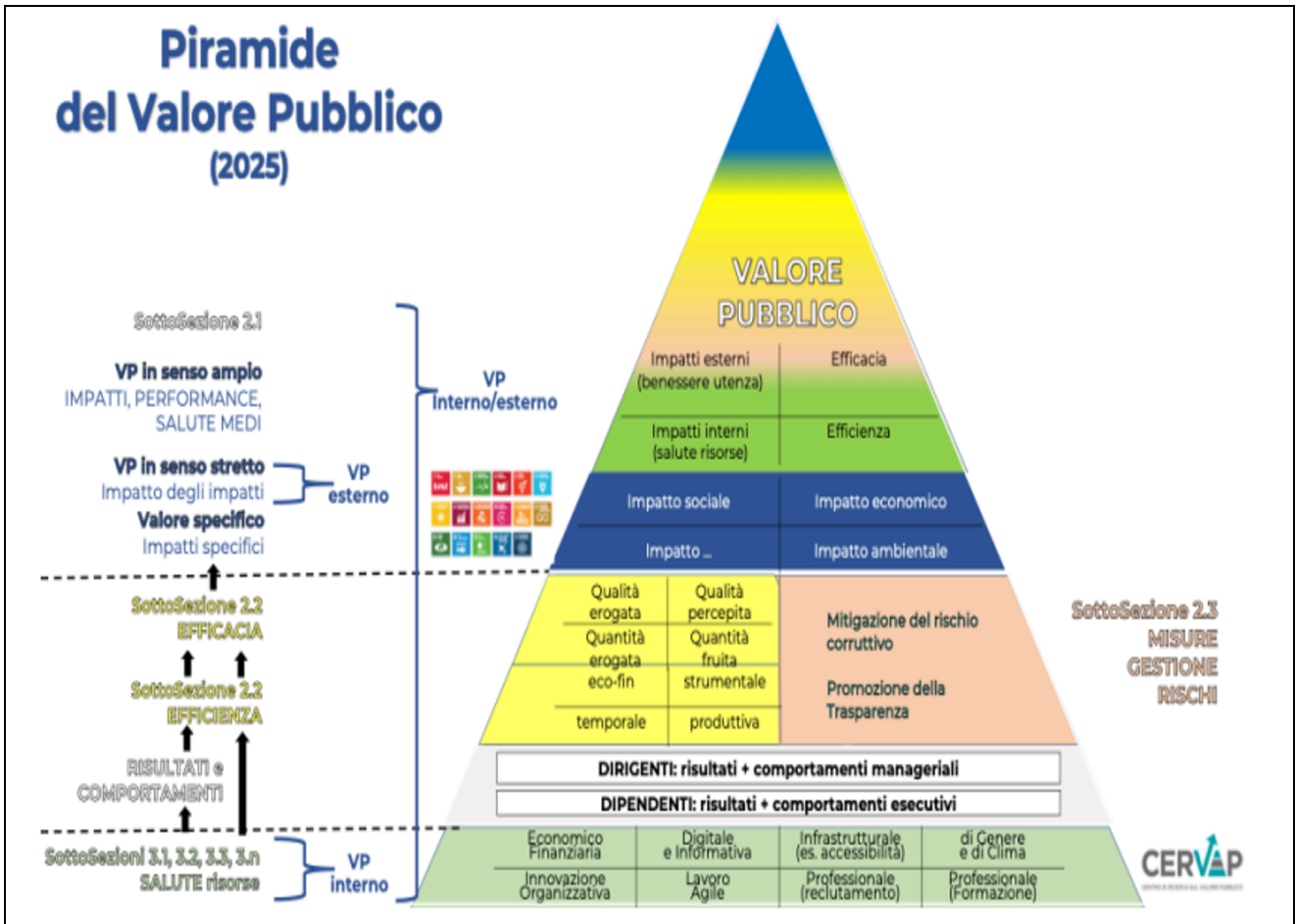


Fig. 2 – Piramide del Valore Pubblico (Fonte: CERVAP – riproduzione)

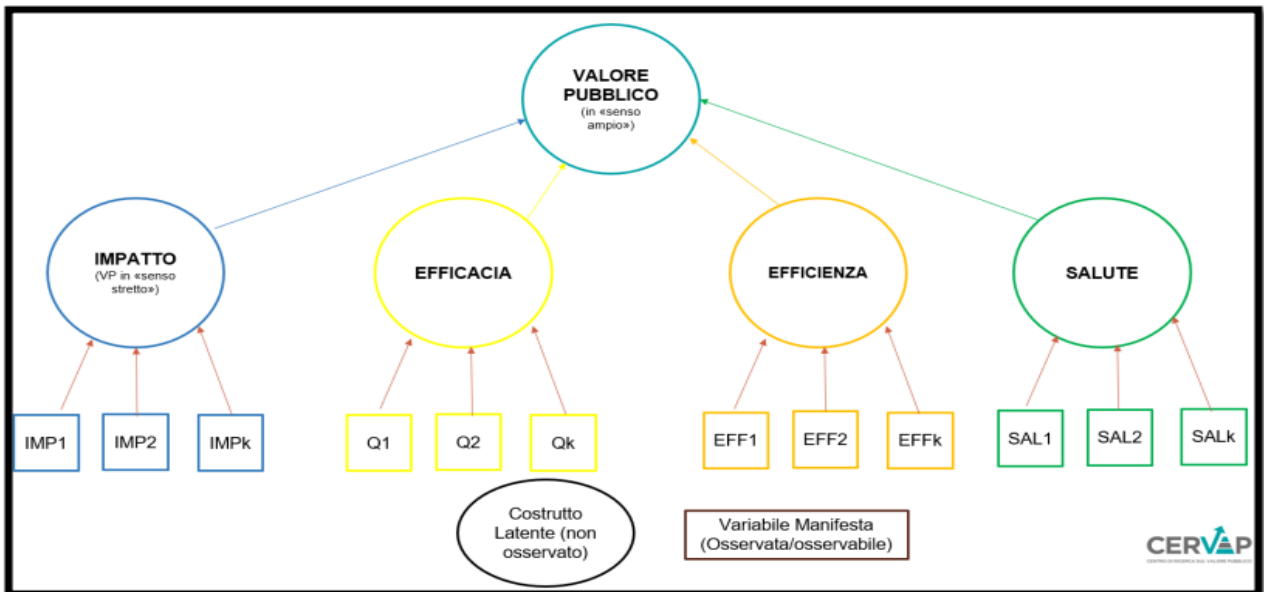


Fig.3 – I rapporti tra indici compositi e indicatori elementari nel modello di misurazione del VP (Fonte: CERVAP - riproduzione)

La letteratura recente evidenzia un'evoluzione del performance management verso modelli integrati orientati al Public Value (O'Flynn, 2021), con particolare attenzione alla misurazione multilivello e ai sistemi di governance multi-attore.

È in questo contesto che si inserisce il DDL Merito, il quale mira a rafforzare la dimensione sostanziale della valutazione.

Letto attraverso la lente della Piramide del Valore Pubblico, il DDL Merito appare orientato principalmente al rafforzamento delle dimensioni dell'efficacia, dell'efficienza e della salute delle risorse.

Tuttavia, il collegamento tra tali interventi e la generazione di Valore Pubblico in senso stretto rimane in larga misura indiretto.

La riforma interviene infatti prevalentemente sui meccanismi organizzativi e gestionali interni, senza introdurre strumenti specifici per misurare in modo uniforme gli impatti prodotti sulle diverse dimensioni del benessere collettivo.

Ne consegue che il contributo del DDL Merito alla creazione di Valore Pubblico dipenderà dalla capacità delle amministrazioni di integrare i nuovi sistemi di valutazione con strumenti di misurazione dell'impatto.

La Tabella 1 sintetizza il posizionamento del DDL Merito rispetto alle dimensioni del Valore Pubblico:

Tabella 1 – Mappatura degli effetti attesi del DDL Merito sulle dimensioni del Valore Pubblico (Fonte: elaborazione dell'autrice sulla base del modello di VP di Deidda Gagliardo, 2025)

Dimensione Public Value	DDL Merito
Efficacia	Rafforzata
Efficienza	Potenzialmente rafforzata
Salute delle risorse	Rafforzata
Impatto collettivo	Non misurato

3 - Il DDL Merito

Il DDL Merito interviene su tre pilastri fondamentali del management pubblico:

1. accesso alla dirigenza di seconda fascia;
2. rimodulazione della retribuzione di risultato;
3. ridefinizione dei criteri di valutazione della performance individuale.

PILASTO 1 - Il nuovo modello di accesso alla dirigenza introduce un sistema plurale:

- 50% tramite corso-concorso della SNA;
- 20% tramite concorso pubblico;
- 30% tramite sviluppo di carriera interno.

La procedura interna si articola in una fase selettiva comparativa e in un periodo quadriennale di incarico temporaneo con valutazione finale. Tale impostazione valorizza l'esperienza maturata e introduce una verifica in concreto delle capacità manageriali. Tuttavia,

emergono criticità legate all'assenza di standard nazionali uniformi per la valutazione delle competenze. Ne derivano rischi di eterogeneità applicativa tra amministrazioni e ampliamento dei margini di discrezionalità nella valutazione.

PILASTO 2 - La riforma introduce la rimodulazione della retribuzione di risultato con soglie percentuali rigide nella distribuzione delle valutazioni apicali. Se da un lato si mira a superare l'appiattimento valutativo, dall'altro la rigidità numerica può generare:

- compressione artificiosa delle valutazioni;
- tensioni organizzative interne;
- incremento del contenzioso;
- percezione di ingiustizia distributiva.

Il sistema rischia di trasformare la valutazione in un meccanismo prevalentemente redistributivo piuttosto che in una leva di miglioramento organizzativo. Tale impostazione può determinare, infatti, effetti distorsivi, favorendo l'appiattimento delle valutazioni e incidendo negativamente sulla percezione di equità organizzativa.

PILASTRO 3 - La riforma amplia i parametri della performance individuale includendo: competenze trasversali; leadership; capacità di cooperazione; formazione continua e potenziale evolutivo. Si tratta di un'evoluzione coerente con le moderne teorie manageriali contemporanee, orientate alla valutazione del potenziale. Tuttavia, l'impianto normativo non prevede strumenti metodologici dettagliati per garantire uniformità valutativa. Manca un sistema strutturato che includa: indicatori validati; strumenti di assessment standardizzati; formazione obbligatoria dei valutatori; meccanismi centrali di monitoraggio.

L'assenza di tali strumenti incrementa la soggettività delle valutazioni. Il sistema così configurato appare esposto a significativi margini di discrezionalità valutativa che, ampliati dal ricorso a criteri qualitativi, possono tradursi in disparità di trattamento, pressioni organizzative, contenzioso e un indebolimento della percezione di imparzialità, senza garantire un effettivo consolidamento di un sistema realmente oggettivo e meritocratico.

A ben vedere, i tre pilastri della riforma risultano strettamente interconnessi, poiché l'accesso alla dirigenza, la retribuzione di risultato e la valutazione della performance individuale costituiscono componenti di un unico sistema di gestione del merito. L'efficacia di ciascun intervento dipende, pertanto, dalla coerenza e dall'affidabilità degli altri, rendendo le criticità metodologiche e organizzative potenzialmente capaci di produrre effetti sistemici sull'intero impianto riformatore.

Eventuali debolezze del sistema di valutazione della performance sono suscettibili di riflettersi sulla selezione della dirigenza e sui meccanismi di attribuzione della retribuzione di risultato. Tale interdipendenza rispecchia quanto evidenziato dalla letteratura sui sistemi integrati di performance management, secondo cui la credibilità dei meccanismi premiali dipende dalla coerenza tra selezione, valutazione e incentivazione. In tale prospettiva gli OIV si collocano nel punto di intersezione tra i tre pilastri della riforma: contribuiscono alla credibilità delle valutazioni che incidono sulla retribuzione di risultato, supportano la misurazione della performance individuale e organizzativa e possono fornire un presidio metodologico utile a ridurre la discrezionalità nei percorsi di sviluppo della carriera dirigenziale. La loro capacità di operare secondo criteri omogenei e condivisi rappresenta pertanto una condizione rilevante per l'effettiva attuazione del principio meritocratico perseguito dal DDL Merito.

La piena attuazione della riforma presuppone la presenza di sistemi di controllo di gestione sufficientemente evoluti, una effettiva integrazione tra PIAO, bilancio e programmazione strategica, la diffusione di competenze manageriali e investimenti continuativi nella formazione del personale. In assenza di tali presupposti organizzativi, l'effettività della riforma potrebbe risultare significativamente ridotta.

Indicatori comparativi evidenziano, infatti, criticità strutturali più ampie del sistema pubblico italiano. Ad esempio, negli indicatori di qualità istituzionale e percezione della corruzione, l'Italia si colloca stabilmente in una posizione intermedia tra i Paesi OCSE (Worldwide Governance Indicators), con performance inferiori rispetto alla media europea nei processi di trasparenza e integrità amministrativa. Tali elementi rafforzano l'ipotesi di una tensione persistente tra rafforzamento normativo dei sistemi di valutazione e loro effettiva capacità trasformativa.

4 - Proposta di modello di certificazione universitaria per l'accesso diretto al ruolo della dirigenza pubblica

Muovendo dalle criticità evidenziate nei sistemi di valutazione e selezione della dirigenza, il presente lavoro propone un modello di certificazione accademico-professionale delle competenze dirigenziali quale possibile strumento di riduzione della discrezionalità amministrativa e di rafforzamento dell'oggettivazione del merito.

A parere di chi scrive, per superare le criticità del nuovo modello di accesso alla dirigenza relativamente alla quota del 30% riservata allo sviluppo di carriera interno, si potrebbe ipotizzare un percorso post-laurea di almeno 180 CFU, equivalente a un triennio di formazione avanzata, analogo a un dottorato o a una scuola di specializzazione, finalizzato a certificare in modo oggettivo le competenze necessarie per l'accesso diretto al ruolo dirigenziale.

La proposta non intende sostituire integralmente i percorsi selettivi esistenti previsti dalla riforma, né i canali di accesso tramite concorso pubblico o corso-concorso della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, ma introdurre, con riferimento al canale di sviluppo di carriera interno, un sistema di certificazione delle competenze analogo ai modelli adottati nelle professioni regolamentate, nelle quali l'accesso alle funzioni superiori è subordinato al possesso di qualificazioni formalmente accertate.

Una simile soluzione, oltre a rafforzare la trasparenza e l'omogeneità dei processi di selezione, potrebbe produrre effetti positivi anche sugli altri pilastri della riforma, favorendo una maggiore qualità della valutazione della performance individuale e una più coerente attribuzione della retribuzione di risultato, in quanto fondate su competenze manageriali previamente accertate e standardizzate.

Il carico formativo è calibrato per garantire l'acquisizione delle competenze manageriali, giuridiche e digitali richieste ai dirigenti pubblici. Si sottolinea che la soglia di 180 CFU è individuata in analogia con i percorsi di alta formazione post-laurea caratterizzati da una durata pluriennale e da una forte componente applicativa.

La durata proposta non deve essere interpretata come valore ottimale universalmente valido, bensì come ipotesi progettuale coerente con l'obiettivo di garantire una formazione multidisciplinare approfondita e una significativa componente esperienziale. Future ricerche potranno verificare l'adeguatezza di differenti configurazioni formative.

Il percorso di carriera interna potrebbe essere riservato ai funzionari che abbiano maturato un'esperienza professionale consolidata nell'area pre-dirigenziale, individuata convenzio-

nalmente in un'anzianità compresa tra i 15 e i 20 anni ovvero nel raggiungimento della fascia economica apicale o di un livello professionale equivalente definito dalla contrattazione collettiva. Tale requisito dovrebbe essere accompagnato dalla possibilità di abbreviazione del percorso formativo in presenza di competenze o qualificazioni già acquisite e adeguatamente certificate e dovrebbe quantomeno prevedere:

A. Fondamenti giuridici e amministrativi

Esami obbligatori per certificare la padronanza teorica in Diritto amministrativo, diritto del lavoro pubblico, anticorruzione e Codice degli Appalti (appalti e concessioni).

B. Management e organizzazione della PA

Prove intermedie e esame finale obbligatorio in Controllo di gestione, valutazione della performance, leadership e gestione delle risorse umane.

C. Competenze operative e digitali

Prove pratiche per certificare capacità applicative in Innovazione digitale, e-government e gestione dei dati pubblici.

D. Project work e tirocinio applicativo

Realizzazione di un progetto concreto in un ente pubblico, supervisionato da docenti e dirigenti senior con valutazione finale da parte della commissione.

E. Certificazione finale e accesso diretto al ruolo della dirigenza pubblica

Solo chi completa i 180 CFU e supera tutti gli esami può accedere direttamente al ruolo della dirigenza pubblica. La Certificazione finale potrebbe garantire competenze standardizzate e trasparenza nella selezione.

F. Aggiornamento continuo post-assunzione

Per mantenere aggiornate le competenze nel tempo, crediti annuali obbligatori su innovazione, digitalizzazione e management pubblico.

La scelta delle materie riflette la necessità di coprire in modo integrato le tre dimensioni fondamentali della funzione dirigenziale: giuridico-istituzionale, manageriale e digitale-operativa, garantendo così una formazione coerente con i requisiti della moderna amministrazione pubblica.

In tale prospettiva, il requisito di almeno 15-20 anni di anzianità nell'area pre-dirigenziale non è concepito come criterio sostitutivo del merito, bensì come condizione minima di esperienza organizzativa, funzionale a garantire che il percorso di certificazione si innesti su una base di conoscenza pratica consolidata dell'amministrazione pubblica. In altre parole, l'anzianità viene reinterpretata come prerequisito di maturazione professionale e non come meccanismo selettivo autonomo, mantenendo centrale il principio della valutazione delle competenze acquisite nel percorso formativo.

Si evidenzia che la soglia di 15-20 anni è assunta convenzionalmente quale indicatore di esperienza professionale consolidata, poiché coincide, nella maggior parte delle amministrazioni, con il periodo necessario per raggiungere le posizioni economiche apicali dell'Area dei Funzionari e acquisire una conoscenza approfondita dei processi organizzativi e gestionali dell'ente.

Il modello di certificazione universitaria proposto si configura come un sistema formativo integrato a governance multilivello, che richiede il coinvolgimento coordinato di diverse istituzioni appartenenti al sistema della formazione superiore e della pubblica amministrazione.

In tale prospettiva, il percorso formativo potrebbe essere sviluppato in collaborazione tra:

- A. Dipartimenti universitari di area economico-aziendale, con particolare riferimento ai settori del management pubblico, dell'organizzazione aziendale e della pubblica amministrazione;
- B. Dipartimenti di scienze giuridiche, con focus su diritto amministrativo, diritto del lavoro pubblico e diritto pubblico comparato;
- C. Dipartimenti di scienze politiche e sociali, con competenze in governance, policy analysis e studi organizzativi;
- D. La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), con funzione di raccordo tra formazione accademica e formazione applicata alla dirigenza pubblica;
- E. Le amministrazioni pubbliche centrali e locali, in qualità di sedi privilegiate per lo svolgimento del project work e delle attività di tirocinio applicativo.

Sebbene il percorso sia concepito principalmente per il canale di accesso interno alla dirigenza, alcuni moduli potrebbero essere utilizzati anche nell'ambito della formazione continua dei dirigenti già in servizio, favorendo l'aggiornamento delle competenze manageriali, organizzative e digitali.

Il modello si configura pertanto come un sistema ibrido di formazione avanzata, che integra dimensione accademica, formazione professionale e apprendimento esperienziale, in coerenza con i principi del Public Value e con le più recenti evoluzioni dei sistemi di public leadership development.

La proposta formulata trova riscontro in numerose esperienze internazionali che attribuiscono un ruolo centrale alla formazione avanzata e alla certificazione delle competenze dirigenziali quale presupposto per l'accesso alle posizioni apicali della pubblica amministrazione. In Francia, la formazione dell'alta dirigenza è stata storicamente affidata all'École Nationale d'Administration (ENA), sostituita nel 2022 dall'Institut national du service public (INSP), con l'obiettivo di rafforzare l'integrazione tra preparazione accademica, esperienza sul campo e cultura del servizio pubblico. Nel Regno Unito, la Civil Service Leadership Academy promuove percorsi strutturati di sviluppo della leadership destinati ai funzionari con potenziale dirigenziale, attraverso programmi basati su competenze manageriali, valutazione delle capacità di leadership e apprendimento continuo. Analogamente, in Canada, la Canada School of Public Service coordina programmi di executive development finalizzati alla formazione dei futuri dirigenti pubblici, con particolare attenzione alla gestione strategica, all'innovazione e alla capacità di governo delle organizzazioni complesse. Sebbene tali modelli presentino assetti istituzionali differenti rispetto al contesto italiano, essi evidenziano una tendenza convergente verso la professionalizzazione della leadership pubblica mediante percorsi formativi strutturati, standardizzati e certificabili. In questa prospettiva, la proposta di certificazione accademico-professionale avanzata delineata nel presente lavoro si inserisce in un orientamento già consolidato a livello internazionale, volto a rafforzare la trasparenza dei processi di selezione e la verificabilità delle competenze dirigenziali.

La diffusione di tali modelli conferma quanto evidenziato dalla letteratura internazionale, secondo cui la qualità della dirigenza pubblica dipende sempre più dalla presenza di sistemi

istituzionalizzati di leadership development e di certificazione delle competenze manageriali (Van Wart, 2013; OECD, 2023).

In questa prospettiva, il modello integra logiche di esperienza (anzianità), formazione strutturata e valutazione delle competenze, superando la dicotomia tra seniority e merito e configurando un sistema ibrido di selezione basato su evidenze formative e professionali.

Si conferma che il percorso formativo proposto non costituisce un'alternativa al principio meritocratico, bensì uno strumento per renderlo maggiormente verificabile, trasparente e comparabile tra amministrazioni diverse. L'anzianità, infatti, è solo condizione di accesso e non criterio di selezione.

5 - Conclusioni

Il DDL Merito evidenzia una tensione strutturale tra l'ampliamento dei criteri valutativi e la capacità dei sistemi amministrativi di garantirne l'applicazione in modo coerente e uniforme. L'inclusione di dimensioni qualitative nella valutazione della performance, se da un lato risponde all'esigenza di cogliere la complessità dell'azione dirigenziale, dall'altro introduce un incremento della discrezionalità valutativa, con possibili effetti in termini di eterogeneità applicativa, pressioni organizzative, contenzioso e riduzione della percezione di imparzialità.

In tale prospettiva, la riforma sembra collocarsi in un equilibrio instabile tra formalizzazione procedurale e discrezionalità valutativa, senza riuscire a consolidare un sistema pienamente oggettivabile di misurazione del merito.

Ne deriva un'interpretazione sistemica del provvedimento, secondo cui i tre pilastri della riforma – accesso alla dirigenza, valutazione della performance e retribuzione di risultato – non operano come ambiti autonomi, bensì come componenti interdipendenti di un unico sistema integrato di governo del merito. L'efficacia di ciascun pilastro risulta pertanto condizionata dalla coerenza e dall'affidabilità degli altri, configurando un assetto nel quale le debolezze del sistema valutativo tendono a propagarsi sull'intero impianto riformatore.

In questo quadro, gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) assumono una funzione di snodo tra le diverse componenti del sistema: essi contribuiscono alla credibilità dei processi valutativi, supportano la misurazione della performance organizzativa e individuale e rappresentano un presidio tecnico-metodologico potenzialmente in grado di contenere la variabilità interpretativa dei criteri applicativi. La loro capacità di operare secondo standard condivisi costituisce un fattore rilevante, seppur non esclusivo, per l'attuazione coerente del principio meritocratico sotteso al DDL Merito.

Ne consegue che la piena efficacia della riforma non dipende unicamente dall'impianto normativo, ma dalla maturità organizzativa delle amministrazioni, la quale richiede lo sviluppo di sistemi evoluti di controllo di gestione, l'integrazione tra programmazione strategica, bilancio e PIAO, il rafforzamento della cultura manageriale e investimenti strutturali nella formazione del capitale umano.

Il DDL Merito si colloca in continuità con il paradigma del valore pubblico e con l'evoluzione del management pubblico verso modelli orientati ai risultati.

Le principali criticità applicative possono essere così sintetizzate:

- 1 – carenza di un percorso strutturato e uniforme di valutazione;
- 2 – eccessiva soggettività dei nuovi parametri qualitativi;
- 3 – rigidità percentuali potenzialmente distorsive;

4 – rischio di disomogeneità territoriale;

5 – incremento del contenzioso.

Pertanto, la sfida principale non è normativa, ma culturale e organizzativa. Solo attraverso la costruzione di sistemi valutativi robusti e trasparenti sarà possibile trasformare il DDL Merito in un reale strumento di creazione di valore pubblico.

La distinzione tra anzianità e merito non deve essere interpretata in termini oppositivi, ma come combinazione sequenziale di esperienza e valutazione delle competenze, coerente con modelli evoluti di public management basati sul Public Value.

Il modello proposto integra esperienza, formazione e valutazione delle competenze, superando la tradizionale contrapposizione tra anzianità e merito.

L'adozione di un percorso post-laurea di 180 CFU per l'accesso diretto al ruolo della dirigenza pubblica, equivalente a un triennio di formazione avanzata, potrebbe contribuire, a parere di chi scrive, a favorire:

- a) maggiore verificabilità del merito: l'accesso alla dirigenza dipenderebbe dal completamento di un percorso strutturato e certificato.
- b) competenze oggettive: prove e project work assicurerebbero capacità concrete, riducendo discrezionalità.
- c) formazione continua: crediti annuali potrebbero contribuire a garantire aggiornamento costante e qualità nella gestione pubblica.

Una simile impostazione contribuirebbe inoltre a rafforzare l'interconnessione tra i tre pilastri della riforma, poiché una più rigorosa selezione delle competenze dirigenziali migliorerebbe l'affidabilità dei sistemi di valutazione della performance e, conseguentemente, la legittimazione dei meccanismi di retribuzione di risultato.

La proposta mira pertanto a ridurre il rischio di discrezionalità amministrativa, favorendo una maggiore uniformità applicativa tra le amministrazioni e accrescendo la trasparenza dei processi di selezione e valutazione.

In questo modo, il modello costruirebbe un management pubblico professionalizzato, competente e responsabile, simile a un percorso di dottorato o scuola di specializzazione, ma specificamente orientato alle esigenze della pubblica amministrazione.

In una prospettiva più ampia, il rafforzamento delle competenze manageriali della dirigenza costituisce una condizione essenziale per migliorare la capacità delle amministrazioni di programmare, misurare e generare Valore Pubblico, favorendo una maggiore coerenza tra obiettivi strategici, performance organizzativa e risultati conseguiti a beneficio della collettività.

Resta affidata a future analisi empiriche la verifica dell'effettiva sostenibilità organizzativa ed economica del modello proposto, nonché la valutazione del suo impatto sulla qualità della governance pubblica, sulla performance delle amministrazioni e sulla creazione di valore pubblico nel medio-lungo periodo.

Questo studio presenta alcuni limiti. In *primo luogo*, l'analisi si basa prevalentemente su una metodologia giuridico-istituzionale e su una revisione della letteratura, senza ricorrere a verifiche empiriche sui processi di attuazione della riforma. In *secondo luogo*, il modello di certificazione proposto ha natura teorica e richiede future sperimentazioni per valutarne la sostenibilità organizzativa, economica e amministrativa. Pertanto, le considerazioni sviluppate devono essere interpretate come una proposta di riflessione e non come una validazione empirica di efficacia.

6 – Referenze

Libri e monografie

- Benington, J., & Moore, M. H. (Eds.). (2011). *Public value: Theory and practice*. Palgrave Macmillan.
- Moore, M. H. (2003). *La creazione di valore pubblico: La gestione strategica nella pubblica amministrazione*. Guerini e Associati.
- Mussari, R. (2022). *Performance e valore pubblico*. CEDAM.
- Osborne, S. P. (2022). *Public value governance: A research agenda*. Routledge.
- Papi, L. (2021). *Un modello di governo del valore pubblico verso il benessere equo e lo sviluppo sostenibile*. Giuffrè.

Capitoli

- Deidda Gagliardo, E., Dentini, A., Ievoli, R., & Mazziotta, M. (2025). Measuring public value through composite indices: Critical issues and preliminary proposals in the integrated planning (PIAO) of Italian public administrations. In *Statistics for innovation III*. Springer.

Articoli su riviste scientifiche internazionali

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2021). Creating public value in the twenty-first century. *Public Administration Review*, 81(6), 1053–1062. <https://doi.org/10.1111/puar.13445>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2023). New public management and public value: Recent developments in administrative reforms. *Public Administration Review*, 83(1), 3–18. <https://doi.org/10.1111/puar.13135>
- O'Flynn, J. (2021). Where to for public value? Taking stock and moving on. *International Journal of Public Administration*, 44(10), 867–877. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1884696>
- Ongaro, E. (2023). The reform of public administration in Europe: Neo-Weberian state and public value perspectives. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 803–821. <https://doi.org/10.1177/00208523221113254>
- Ongaro, E. (2017). Public management reform and the neo-Weberian state. *Governance*, 30(2), 211–225. <https://doi.org/10.1111/gove.12214>
- Sancino, A., & Turrini, A. (2021). Public value governance and collaborative public management. *Public Management Review*, 23(2), 204–222. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1751259>
- Van Wart, M. (2013). Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders. *Public Administration Review*, 73(4), 553–565. <https://doi.org/10.1111/puar.12069>

Articoli riviste italiane e contributi

- Deidda Gagliardo, E. (2015). *Il valore pubblico: La nuova frontiera delle performance*. RIREA.
- Deidda Gagliardo, E., Ievoli, R., & Paglieri, L. (2024). Il PIAO quale strumento per la creazione di valore pubblico. *Azienda Pubblica*.
- Deidda Gagliardo, E., & Saporito, R. (2021). Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico. *Rivista Italiana di Public Management*.
- Fontana, F. (2024). Le performance dei principali comuni italiani. *Impresa Progetto*.
- Scattaglia, A. (2024). Valore pubblico e prevenzione della corruzione: strategie integrate per una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini. *AmbienteDiritto*.

Fonti normative

- Costituzione della Repubblica Italiana (Italy, 1948).
- Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Italy).
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Italy).
- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Italy).
- Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Italy).
- Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Italy).
- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Italy).
- Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Italy).
- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Italy).
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105 (Italy).
- Decreto ministeriale 2 dicembre 2016 (Italy).
- Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74 (Italy).
- Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, converted into Law 6 August 2021, n. 113 (Italy).
- Decreto ministeriale 6 agosto 2020 (Italy).
- Decreto ministeriale 7 agosto 2023 (Italy).

Fonti istituzionali e documentali

- CNEL. (2019). *Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi pubblici*.
- Dipartimento della Funzione Pubblica. (2017). *Linee guida per il sistema di misurazione e valutazione della performance n. 1/2017*.
- Dipartimento della Funzione Pubblica. (n.d.). *Portale della performance*. <https://performance.gov.it>
- Canada School of Public Service. (2024). *Executive leadership development programs*. Government of Canada. <https://www.csps-efpc.gc.ca>
- Government of the United Kingdom. (2024). *Civil Service Leadership Academy*. Cabinet Office. <https://www.gov.uk/government/groups/civil-service-leadership-academy>
- Institut national du service public. (2024). *L'Institut national du service public*. <https://insp.gouv.fr>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *OECD survey on drivers of trust in public institutions*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Public employment and management 2023: Towards a more flexible public service*. OECD Publishing.
- World Bank. (2023). *Worldwide Governance Indicators (WGI)*. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>