



VALUTAZIONE DEL MERITO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CONFRONTO CON I PRINCIPALI SISTEMI
DI GOVERNANCE DEI PAESI OCSE

Pubblicazioni eticaPA di Giuseppe Beato

A cura di Giuseppe Beato in collaborazione con eticaPA e il Forum della Meritocrazia ETS

© Copyright 2025

Proprietà letteraria riservata

La riproduzione con qualsiasi processo di duplicazione delle pubblicazioni tutelate dal diritto d'autore è vietata e penalmente perseguibile (art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633). Quest'opera è protetta ai sensi della legge sul diritto d'autore e delle Convenzioni internazionali per la protezione del diritto d'autore (Convenzione di Berna, Convenzione di Ginevra). Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta, memorizzata o trasmessa con qualsiasi mezzo e in qualsiasi forma (fotomeccanica, fotocopia, elettronica, ecc.) senza l'autorizzazione scritta dell'editore.



Prefazione dell'autore

Si è scritto molto sulla Pubblica Amministrazione senza analizzare i sistemi di governance di altri Paesi dell'OCSE.

L'Italia è terra di grandi vestigia, di codici millenari, ma è più giovane rispetto alle maggiori democrazie europee e americane.

Con la curiosità, la voglia di apprendere e misurare prima di giudicare, ho raccolto nelle pagine che seguono una serie di ricerche e articoli pubblicati nel tempo su eticaPA, per facilitare le informazioni ai lettori interessati a promuovere l'eccellenza dell'Amministrazione Pubblica, alla base dell'efficienza e della competitività del sistema Paese.

Giuseppe Beato

Presentazione del Presidente del Forum della Meritocrazia

I sistemi di governance e valutazione della Pubblica Amministrazione sono stati al centro del dibattito del convegno “[La valorizzazione del merito nella Pubblica Amministrazione](#)” tenuto l’8 aprile 2025 nella sala Angiolillo del Palazzo Wedekind in Piazza Colonna a Roma.

Giuseppe Beato, già dirigente della pubblica amministrazione e profondo conoscitore delle relative logiche di governance è intervenuto fornendo gli esempi del Merit System USA, U.K. e Francia, che possono essere approfonditi con la lettura degli articoli contenuti in questa raccolta dedicata alla gestione della Pubblica Amministrazione.

Un’analisi alla ricerca delle Best Practices con l’obiettivo di conseguire sia la soddisfazione dei cittadini, sia la realizzazione dei dipendenti.

Maria Cristina Origlia

Indice degli argomenti

1 –	La valutazione delle performance delle Pubbliche Amministrazioni	12
	Tre premesse	12
	La valutazione delle performance delle amministrazioni federali U.S.A.	15
	La valutazione delle performance dei ministeri in Francia	17
	La valutazione delle performance organizzative delle amministrazioni pubbliche italiane	19
	Conclusioni	22
2 –	La Valutazione del Merito negli Stati Uniti	23
	I Principi del Merit System previsti dal Codice degli Stati Uniti	23
	Da più di un secolo non si applica lo Spoils System negli USA	24
	Dallo Spoils System al Merit System nel 1883	24
	L'affermazione del "sistema del merito" (Merit System) come asse portante del funzionamento dell'Amministrazione federale USA	27
	I nove principi del Merit System	30
	Le leggi federali che regolamentano il merit system	33
	L'architettura istituzionale di sostegno del Merit System	35
	Le "Agencies"	37
	L'Executive Office of the President	38
	Office Personnel Management	38
	Il Merit System Protection Board	40
	L'Office of Special Counsel	41
	Il Federal Labour Relations Authority	43
	Il Government Accountability Office	44
	Grafico del sistema dei "pesi e contrappesi" negli uffici federali USA	46
	La prudente contaminazione del principio della tripartizione dei poteri	47
	Il rule-making	48
	L'adjudication	50
	Conclusioni	51

1 – La valutazione delle performance delle Pubbliche Amministrazioni

A cura di Giuseppe Beato – Novembre 2022

Tre premesse

a. I requisiti di governance di una burocrazia pubblica

Tutti i paesi occidentali avanzati che dispongono di burocrazie solide ed efficienti curano (da secoli) alcuni indispensabili istituti di governance, atti a garantire il buon funzionamento dei servizi pubblici. Essi sono:

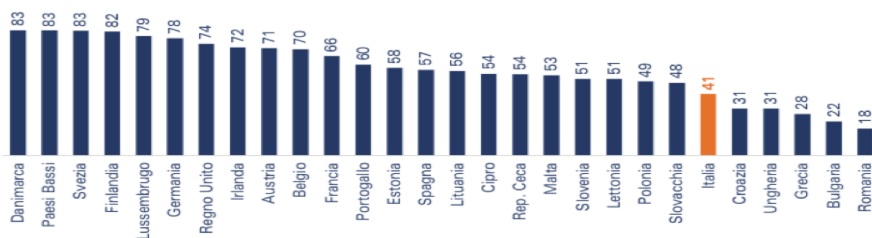
- a) un controllo sistematico del Parlamento sulle pubbliche amministrazioni;
- b) un efficiente sistema dei controlli di gestione nelle amministrazioni coordinato da autorità indipendenti;
- c) un modello condiviso ed equilibrato di autonomia e di rapporti centro-territorio;
- d) un corretto ed efficiente equilibrio dei ruoli e delle funzioni attribuite ai vertici politici, alla dirigenza e al sindacato;
- e) il regime della dirigenza pubblica;
- f) la disponibilità di alte professionalità in tutte le amministrazioni centrali e territoriali;
- g) un sistema di reclutamento del personale, di gestione e di carriere basato su meritocrazia ed esperienza.

Questi aspetti della vita di una burocrazia pubblica costituiscono l'indispensabile **impianto di base** necessario per il suo buon funzionamento. Non basta, quindi, por mano a necessari e urgenti interventi migliorativi della macchina pubblica, quali quelli che lo stesso PNRR¹ ha delineato in termini di “cose da fare” (potenziamento degli uffici del processo, riforma delle procedure concorsuali, digitalizzazione massiccia, semplificazione delle procedure legate a tutti gli obiettivi strategici fissati, realizzazione del fascicolo sanitario elettronico, modifiche ai sistemi di carriera, smart working, etc.). Se queste e altre riforme non vanno a calarsi in un sistema di *governance* generale solido ed efficiente, esse non trovano un contenitore adatto per farle funzionare.

¹ si veda il testo integrale con particolare riferimento alle pagg. 48 e 90 e seg
<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf> ;

b. Lo stato prevalente della nostra burocrazia

Per citare solo una recente analisi dello Studio Ambrosetti², la burocrazia italiana è valutata come una tra le più inefficienti in sede UE e percepita come pessima dalle nostre imprese e dai cittadini.³



c. Riformare o attuare?

Il mondo dei riformatori delle pubbliche amministrazioni italiane non ha risposte univoche a una questione di fondo: perché nessun intervento, sia politico che legislativo, è riuscito nel corso della storia repubblicana (ma si può senz'altro andare indietro fino al momento dell'Unità d'Italia) a costruire un modello di pubblica amministrazione di efficienza e qualità al livello degli Stati occidentali democratici più avanzati? La questione si pone anche al margine delle radicali riforme degli anni '90⁴: fu quella una vera e propria rivoluzione

² P. 114 e 115 dello studio presentato nel Forum internazionale di Cernobbio del settembre 2019

<https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2019/09/LA-P.A.-DA-PESO-AGGIUNTO-A-POTENZIALE-AIUTO.pdf>

³ Non vanno comunque mai dimenticate le tante punte di eccellenza e di qualità, i comportamenti eroici emersi nel corso dei momenti più drammatici della pandemia. In quella tragedia, peraltro, gli italiani tutti hanno compreso il senso e il valore di ciò che è pubblico in una comunità nazionale. Burocrazia, non come peso della società e dell'economia, ma indispensabile titolare e referente dei servizi di necessità comune.

⁴ Il decreto legislativo n. 29/1993 fu il primo atto di riforma. Seguirono pochi anni dopo le leggi predisposte dall'allora ministro della funzione Pubblica Franco Bassanini (vedi un riepilogo sul sito [eticapa.it https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/09/Sintesi-LEGGI-BASSANINI.pdf](https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/09/Sintesi-LEGGI-BASSANINI.pdf)). Le novità portate dai decreti precedenti furono poi raccolte nel Testo unico del Pubblico Impiego, contenuto nel decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001. Fu trasferita la regolazione dei rapporti di lavoro pubblico dalla legislazione amministrativa alla contrattazione collettiva (cosiddetta "contrattualizzazione" o "privatizzazione"), fu demandata al giudice ordinario la giurisdizione dei rapporti di lavoro pubblico, fu modificato il regime della dirigenza pubblica, trasferita agli enti locali una mole consistente di attribuzioni prima demandate allo Stato centrale e fu ridotta al minimo la vigenza di controlli preventivi di legittimità, sostituiti con l'introduzione di controlli interni ed esterni di gestione contabile e amministrativa.

degli assetti amministrativi, ma, come risulta con evidenza, non si è tradotta in seguito in un miglioramento di sistema dei servizi pubblici: perché non ci fu salto di qualità?

Ancora oggi persistono due diversi ordini di spiegazione a tale ultima domanda: da una parte, molti dei protagonisti di quella stagione di riforme continuano a valutare come “buoni” i principi e le regole all’epoca introdotti e attribuisce alla loro mancata completa attuazione il perdurante deficit di efficienza; consigliano, di conseguenza, di adottare piccoli aggiustamenti (politica del cacciavite) senza toccare la complessiva cornice legislativa; gli “aggiustamenti”, tuttavia, continuano senza risultati da trent’anni. Dall’altra parte militano soprattutto i ministri che nei due decenni appena trascorsi hanno rimesso mano alla nostra burocrazia con nuove regolazioni legislative di sistema⁵. Anche questi tentativi non hanno avuto successo.

Chi scrive è convinto che i perduranti insuccessi siano dovuti a un deficit nell’apparato regolatorio esistente, in cui le finalità di fondo enunciate non sono accompagnate da un quadro coerente di congegni, strumenti e poteri per l’attuazione delle finalità stesse⁶. Da questo iato fra enunciazione dei principi e previsione di efficaci strumenti attuativi discende il cattivo funzionamento della burocrazia italiana.

La ricostruzione critica che segue a proposito della valutazione delle performance delle pubbliche amministrazioni segue la traccia critica appena enunciata. La sua forma espositiva si basa sul confronto con gli equivalenti strumenti istituzionali vigenti in altri Stati, onde cogliere al meglio le differenze di risultato pratico. Va pertanto avvertito che, esistendo già intere biblioteche di approfondimenti teorici e pratici sulla valutazione delle performance, ci si concentrerà strettamente (e sinteticamente) in un’analisi della capacità delle regolazioni di dare attuazione ai principi e scopi enunciati. Pare risultare per l’Italia un forte deficit di applicazione.

⁵ Si ricordano qui per memoria: la “riforma Frattini” (legge n. 215/2004), la “riforma Brunetta” (d. lgs. 150/2009), la “riforma Madia” (tutti i decreti attuativi della legge n. 124/2015, consultabile all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/decreti-legislativi-in-attuazione-della-legge-1242015/>); da ultimo la “riforma Brunetta 2” (decreto legge n. 80/2021, convertito in legge n. 113/2021).

⁶ Si vedano, fra i tanti, dell’autore “Le carenze del sistema pubblico privatizzato” (2017), di S. Gasparri e S. Battini “Misera delle politiche pubblico impiego in Italia” (2020). Utile, inoltre, una rassegna sulle posizioni critiche sulla privatizzazione del pubblico impiego presente nel sito eticapa.it

<https://www.eticapa.it/eticapa/le-posizioni-critiche-sulla-privatizzazione-del-pubblico-impiego/>

<https://www.eticapa.it/eticapa/giuseppe-beato-le-carenze-del-sistema-del-lavoro-pubblico-privatizzato/>

https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/07/INAPP_Battini_Gasparri_Misera_politiche_pubblico_impiego_Sinapsi_1_2020.pdf

La valutazione delle performance delle amministrazioni federali U.S.A.

Perché molti Stati occidentali contemporanei pongono al primo posto la questione della valutazione delle performance delle amministrazioni?

Perché tali controlli sono indispensabili per imprimere efficienza e qualità alla gestione e ai comportamenti delle aziende pubbliche, sottratte per definizione al giudizio severo/neutrale dell'utenza che le aziende private collocate sul mercato ricevono dai meccanismi della concorrenza. È la forma più importante e decisiva fra i vari tipi di valutazione perché, anche collegandosi coi controlli interni di gestione, esamina se l'impatto economico e sociale delle attività svolte da un ente pubblico sulla collettività - es. quale incidenza di morti sul lavoro in relazione a politiche di sicurezza avviate? Quale tasso di mortalità? Quali malattie in regresso oppure in aumento? Quale misura di incidenza sulla popolazione in relazione ad obiettivi programmati? Quale la spesa erogata per le attività svolte? - corrisponda alle priorità politiche fissate e sia di effettivo beneficio per la collettività che tali amministrazioni pubbliche sostiene col pagamento delle imposte. La valutazione organizzativa analizza le pubbliche amministrazioni come un tutto⁷.

La legislazione federale U.S.A., come quella francese che si esamina di seguito, ha individuato nel **Congresso l'organo istituzionale** cui rimettere la valutazione delle politiche pubbliche e delle performance organizzative rese dalle loro amministrazioni pubbliche. Lo strumento e principale deterrente di tale controllo è costituito dall'assegnazione annuale di risorse finanziarie da autorizzare in sede di bilancio preventivo. Rinviando a più specifici approfondimenti⁸ qui è sufficiente ricordare che i dicasteri e le agenzie federali sono tenute a predisporre congiuntamente un "Piano di performance annuale" e una "Aggiornamento

⁷ L'utilizzo della locuzione "valutazione delle performance" è oggetto in Italia di una diffusa confusione, che nasconde il timore da parte dei vertici politici delle amministrazioni pubbliche di essere valutati sull'impatto esterno (il mitico "outcome") della gestione amministrativa che ha loro come riferimento finale. La confusione è favorita dal fatto che il termine "valutazione" è parimenti utilizzabile per tipi diversi, ciascuno con proprie logiche di sistema: per depistare l'attenzione, non solo si tira in ballo la valutazione delle performance individuali, pur decisiva, ma anche quella interna di efficienza organizzativa, rilevabile da indicatori di output (quante pensioni erogate? quante licenze? quanti passaporti? Quanti interventi operatori? Quante sentenze pronunciate?), di interesse specifico dei controlli di gestione.

⁸ È nota l'origine storica di queste procedure: fu il Government Performance and Results Act (GPRA) presentato dal vice-presidente U.S.A. Al Gore nel 1993, durante l'amministrazione Clinton. Per una descrizione accurata, sia della legge in questione che delle forme di valutazione nell'amministrazione federale, si veda dell'autore "I sistemi di valutazione nell'amministrazione federale U.S.A." (2017), all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/i-sistemi-di-valutazione-nellamministrazione-federale-u-s-a/>. Di Franco Archibugi "Manuale di programmazione strategica" (2013) all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/franco-archibugi-cose-il-gpra-adottato-nellamministrazione-u-s-a/#more-7412>

Annuale”⁹ per l’esame di un ufficio presidenziale (l’Office of Management and Budget - OMB) incaricato di formulare la proposta di bilancio preventivo al Congresso. Questi due documenti, di programma e di resoconto, contengono i progetti strategici pluriennali, gli obiettivi gestionali programmati e attuati, gli indicatori di risultato e le **risorse finanziarie richieste per operare**. Ciascun dicastero o agenzia viene valutato, quanto a validità dei risultati conseguiti, *in primis* da dall’ufficio del Presidente, l’OMB. Superato questo esame, le due camere elettive federali si avvalgono del famoso GAO (Government Accountability Office), soprannominato “il cane da guardia del Congresso”, organo che in assoluta autonomia formula le osservazioni ritenute utili per l’esame politico finale dei suoi membri. Il GAO non opera solo in occasione dell’approvazione dei bilanci, ma può essere chiamato dalle assemblee o da singoli membri del Congresso ad analizzare e valutare la gestione curata dagli uffici federali per qualunque politica pubblica; l’autonomia di questo organo di supporto al Congresso è tutelata dalla durata in carica quindicinale del suo direttore (quindi NON legata a qualsivoglia equilibrio della singola legislatura), dalla facoltà di intraprendere indagini di propria iniziativa, dall’impossibilità di intervenire sui suoi lavori prima dell’emissione della relazione finale, dal libero accesso consentito a tutta la documentazione delle agenzie federali degli Stati Uniti (con la sola eccezione dei dati della CIA e della segreteria personale del Presidente), da una dotazione professionale consistente e di prim’ordine, in grado di assicurare un’alta qualità tecnica delle analisi e delle valutazioni espresse.¹⁰

Si possono sintetizzare le caratteristiche del modello statunitense di valutazione delle amministrazioni pubbliche, qui sinteticamente descritto: **a)** la valutazione delle performance delle agenzie viene effettuata con il supporto di uffici governativi e da un’**autorità indipendente esterna** alle medesime a riporto del Congresso, totalmente autonoma da condizionamenti politici; **b)** l’utilizzo di indicatori di risultato (gli “*outcome*”) non costituisce uno sterile esercizio di analisi, **ma incide direttamente sull’entità delle risorse finanziarie da assegnare**; **c)** la responsabilizzazione delle agenzie si spinge a **livello personale**, in quanto **a ciascun programma presentato al Congresso è associato il nome e cognome del dirigente federale responsabile** dei risultati programmati; **d)** la complessiva attività di un’amministrazione pubblica è sottoposta al **controllo** dei rappresentanti degli elettori **non in modo episodico e isolato**, ma attraverso una costante e periodica opera di valutazione supportata da uniformi metodologie tecniche di esame.

Ne risulta in tal modo un sistema di valutazione regolato per legge in modo tale da imprimere nel concreto un benefico effetto di **pressione diretta sui vertici politici e sulla dirigenza** delle agenzie affinché le dotazioni umane e finanziarie assegnate vengano usate con effettivi criteri di efficienza, qualità ed economicità. Siamo in altri termini in presenza di un sistema di valutazione funzionante perché ben regolato non solo in relazione ai principi e obiettivi enunciati, ma anche per gli strumenti posti a presidio di quei principi. In

⁹ Agency Performance Plan (APP) e Agency Performance Update (APU). Il riferimento al modello americano dei Piano della Performance e della Relazione della Performance, introdotti nell’ordinamento italiano dal d. lgs n. 150/2009, è evidente.

¹⁰ Per utili approfondimenti sul funzionamento del GAO si veda <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2016/05/Presentation1.pdf>

altri termini ancora, la bontà di un sistema legislativo di regolazione non risiede solo nell'enunciazione di principi generali, ma anche e soprattutto negli **strumenti d'attuazione e nell'effettivo potere di usarli** che la legge pone in essere. Altrimenti le norme sarebbero scritte sull'acqua.

La valutazione delle performance dei ministeri in Francia

Lo Stato francese si orientò nei primi anni di questo millennio verso un sistema di controllo esterno e di valutazione delle pubbliche amministrazioni – lì principalmente innervate sui ministeri statali – ispirato al modello adottato dall'amministrazione federale statunitense (il GPRA di Gore-Clinton). Ne nacque nel 2001 la *Loi organique aux le lois de finances*, meglio conosciuta per il suo acronimo LOLF¹¹, che entrò in vigore nel successivo anno 2006, dopo cinque anni di preparazione e condivisione dei suoi principi fra i soggetti pubblici che dovevano attuarla¹². Anche in Francia il controllo e la valutazione delle performance dei dicasteri centrali opera in coincidenza con l'esame e approvazione parlamentare del bilancio di previsione annuale. Per dare un segno della serietà del processo posto in essere e delle risorse messe in campo per quell'obiettivo – che godeva di un consenso politico bipartisan, come in U.S.A. – basti ricordare che fu creato un Ministero apposito per l'introduzione/attuazione di quanto previsto dalla LOLF, scorporando la *Direzione del bilancio (Direction du Budget)* dal Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria e istituendo il *Ministero del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica*¹³. Ai fini dell'illustrazione della tesi sostenuta in questo scritto, è utile solo osservare che la riforma della LOLF ha operato un cambiamento strutturale nel modo di raffigurare il bilancio preventivo: da un'impostazione statica limitata a una raffigurazione di tipo contabile si passò alla certificazione gestionale degli obiettivi programmati e dei relativi indicatori di risultato, completati dai conseguenti importi di finanziamento richiesti. Ogni anno, a inizio ottobre, ciascun deputato e senatore francese riceve circa 150 documenti denominati **Blues Budgetaires** (uno per programma) in ciascuno dei quali un dirigente pubblico ha esposto sinteticamente i contenuti e gli obiettivi del programma a lui affidato, compilando gli indicatori dei risultati conseguiti negli ultimi tre anni insieme a quelli programmati per i successivi due. A margine della complessiva compilazione degli indicatori

¹¹ Si veda la storia e il testo integrale all'indirizzo web <https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/la-loi-organique-relative-aux-lois-de-finances-lof>

¹² La Ragioneria Generale dello Stato italiano pubblicò due anni dopo, nel 2008, un volume di illustrazione della LOLF, ad evidente preparazione della riforma del bilancio italiano promulgata l'anno dopo con legge 196/2009, in cui fu introdotto nel nostro ordinamento il "**bilancio per missioni e programmi**". <https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Esperienze/La-LOLF---Loi-Organique-relative-aux-Lois-de-Finances--riforma-del-Bilancio-dello-Stat.pdf>

¹³ un'illustrazione diffusa e approfondita della storia e delle caratteristiche della LOLF é contenuta nella relazione predisposta per il CNEL nell'anno 2012 dal prof. Franco Archibugi "La performance dell'azione pubblica in Francia" <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2019/01/Copia-di-10-02-La-perform.-dellazione-pubb.-in-Francia.pdf>

(quattro o cinque per obiettivo), sono presenti gli importi dei finanziamenti per i quali si chiede l'approvazione del Parlamento.

OBJECTIF mission							
1 – Répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation tout au long de la vie							
INDICATEUR mission							
1.1 – Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale							
(du point de vue du citoyen)							
	Unité	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Prévision PAP 2021	2021 Prévision actualisée	2022 Prévision	2023 Cible
Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale	%	53,3	Non déterminé	53	53	53	53

I parlamentari non sono abbandonati senza supporto tecnico, né l'enunciazione dei programmi procede "in libertà" senza adeguate verifiche. La LOLF prevede una "catena di governance" costituita da: **a)** la "Direzione del Bilancio" (Direction du Budget, DB), facente capo al suddetto nuovo Ministero, che occupa un ruolo centrale nel funzionamento della Loi de Finances, giacché tutte le politiche pubbliche si appoggiano su un sostegno finanziario. Il DB ha compiti di coordinamento generale dei vari ministeri sulla predisposizione del bilancio ed è composta da 240 "agenti" di cui più di due terzi dirigenti; **b)** il "Direttore degli Affari Finanziari" (DAF) – in ciascun ministero - che opera insieme ai Responsabili di programma, sia nel momento previsionale che in quello attuativo; **c)** il "Comité interministeriel d'audit des programmes" (CIAP), organo interministeriale competente per la verifica dell'affidabilità dei programmi¹⁴; **d)** la Corte dei Conti che esamina i rapporti predisposti dal CIAP e invia relazione al Parlamento con la valutazione tecnica indipendente sull'andamento dell'attuazione dei programmi inseriti nel bilancio dello Stato.

La pedissequa elencazione della "catena tecnica di governance" non sia ritenuta una rappresentazione marginale. Costituisce invece il cuore stesso della riforma francese perché da' corpo e agibilità ai principi generali enunciati in LOLF. È proprio l'efficacia della catena della governance a garantire sulla qualità, efficienza ed economicità dell'azione delle amministrazioni pubbliche francesi, con effetti simili a quelli ricordati per l'amministrazione federale U.S.A. . Ben altrimenti in Italia, come si vede di seguito; perché è noto che il diavolo opera sui particolari e non sulle buone intenzioni.

Melaine Joder

[Directrice du Budget au sein du ministère de l'Économie](#)



¹⁴ opera attraverso "audit di programma"; ogni audit di programma è realizzato da un'equipe di tre auditori (auditeurs) e si conclude con un rapporto per il CIAP. Ogni anno vengono sottoposti a audit un terzo dei programmi presentati in Parlamento.

La valutazione delle performance organizzative delle amministrazioni pubbliche italiane

Desto sconcerto osservare che la legislazione italiana, nel corso dei passati trent'anni, abbia operato ripetuti interventi nella materia della valutazione (nelle sue varie forme)¹⁵, ma non possa vantare assetti funzionali lontanamente simili a quelli appena descritti. Tralasciando un riepilogo analitico delle svariate disposizioni promulgate, possono valere qui alcune osservazioni di fondo, estraibili dal confronto degli assetti nostrani con quelli delle amministrazioni estere appena esaminate. Sussiste uno squilibrio fra l'enunciazione estesa e particolareggiata di principi e la coesistente debolezza/inesistenza di strumenti **idonei** a dare attuazione a tali principi. Aleggiano, in una dimensione pressoché gassosa, tre forme di valutazione delle amministrazioni pubbliche: a) Il **“sistema” AIR/VIR**; b) la valutazione indipendente curata dagli **organismi indipendenti di valutazione** in tutte le amministrazioni; c) il **bilancio per missioni e programmi** che, con trasparente ispirazione alla LOLF francese, fu introdotto nel nostro Ordinamento nell'anno 2009.

- Il cosiddetto **“sistema AIR e VIR”**¹⁶ ruota tutto intorno a un principio condivisibile: ogni disegno di legge che introduca iniziative di *policy* va accompagnato da una relazione tecnica che analizzi gli impatti sociali, economici e ambientali delle innovazioni previste (AIR). Parimenti si richiede una valutazione ex post su tali impatti (VIR). In Italia questo compito è demandato ai gabinetti dei ministeri, disattendendo il primo comandamento di qualunque controllo che si rispetti: la non autoreferenzialità garantita da un soggetto esterno. In questa materia l'unico “soggetto esterno” in condizioni di valutare l'attuazione delle politiche pubbliche sarebbe il Parlamento. Il paragone con il GAO statunitense sopra descritto è mortificante: è inesistente da noi un cogente circolo virtuoso fra Ministeri proponenti, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Parlamento in funzione di controllo degli atti della pubblica amministrazione, ne' la legislazione ha dotato quest'ultimo di un organo di supporto professionale e indipendente, svincolato da condizionamenti di parte. Il risultato finale è rappresentato solo da quella che il compianto Paolo De Ioanna chiamava una “produzione di carte a mezzo carte”.
- Gli **Organismi Indipendenti di Valutazione**¹⁷ furono istituiti per tutte le amministrazioni pubbliche con la prima “riforma Brunetta” del 2009, in sostituzione per i ministeri dei precedenti “servizi di controllo interno”, nati dieci anni prima e sottoposti a un prolungato e mortale fuoco di sbarramento da parte degli uffici di gabinetto, con i quali

¹⁵ In origine il d. lgs. n. 286 dell'anno 1999 - “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio dei rendimenti e dei risultati delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche”, poi abbondantemente rimaneggiato del d.lgs. n. 150/2009 e sue successive modifiche e integrazioni. Va senz'altro inserita fra le previsioni legislative inerenti alla materia in discussione la Legge n. 196/2009 (e successive modifiche e integrazioni e relativi decreti applicativi).

¹⁶ Analisi dell'impatto della Regolazione (AIR) e Valutazione dell'impatto della regolazione (VIR), da ultimo regolati con dpcm n. 169 del 15 settembre 2017.

¹⁷ Istituiti e regolati dall'articolo 14 del d. lgs. n. 150 dell'anno 2009 e dai articoli 6 e 7 del DPR n. 105/2016.

erano entrati in “concorrenza”. Composti di norma da tre componenti esterni all’amministrazione interessata che non rivestano incarichi politici o sindacali, hanno il compito relevantissimo di verificare la correttezza dei sistemi di misurazione delle performance, proporre agli organi d’indirizzo la valutazione dei dirigenti di vertice e procedere alla validazione della “Relazione sulla Performance” che annualmente deve dar conto dell’attività di gestione svolta e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi programmati; ha, pertanto, titolo di legge a estendere il suo raggio d’azione sui controlli strategici, su quelli di gestione interna e sulla corretta differenziazione nei giudizi e conseguenti premi alle performance individuali. Riferisce per il controllo strategico “direttamente all’organo di indirizzo politico-amministrativo”. Tutto sembra definito, salvo un particolare: **dov’è l’indipendenza** di tali organismi? I suoi componenti vengono individuati dagli organi di vertice politico degli enti in cui operano, riferiscono a loro e sono retribuiti con risorse finanziarie interne. Manca anche qui la necessaria terzietà di giudizio che solo un’autorità indipendente nominata e retribuita dall’esterno può assicurare; era prevista all’inizio una “Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche” (CIVIT), cui gli Organismi Indipendenti di Valutazione avrebbero dovuto fare riferimento quanto alle metodologie operative da adottare. L’esistenza di tale Commissione fu travolta dalla legislazione successiva¹⁸ e trasferita a un ufficio del Dipartimento della Funzione Pubblica coi soli poteri di gestione di un albo nazionale degli aspiranti componenti. Con tanti saluti a un approccio non autoreferenziale dei controlli sulle burocrazie pubbliche.

- **Il bilancio per missioni e programmi italiano**¹⁹ è un buon esempio di come importare dall’estero un bel modello di automobile, romperne il motore e renderlo inagibile. Eppure le buone intenzioni iniziali c’erano, dal momento che un gruppo di dirigenti della Ragioneria Generale dello Stato si recò in Francia per studiare la LOLF e ne trasse un pregevole studio²⁰ e utili elementi di proposta. Ciò nonostante, a circa tredici anni dalla legge istitutiva, il bilancio per missioni e programmi esiste solo nei titoli, perché risultano espunti dal modello francese gli snodi fondamentali. Vediamoli:
 - Viene elusa la concezione di fondo stessa della LOLF, cioè l’esposizione delle poste di bilancio in termini di azioni/obiettivi e non di strumenti: esemplificando: non “finanziamenti di ricerca” (che è previsione di mezzo finanziario) ma “programmi di ricerca da finanziare” (espolti in termini di obiettivi e indicatori). La programmazione degli obiettivi si può fare solo in termini di indicatori e se questi mancano, il gioco è finito. E’ sufficiente dare lettura all’ultima legge di bilancio di previsione per vedere che, pur chiamandosi “programmi”, gli stati di previsione dei ministeri sottoposti all’esame del Parlamento sono privi di indicatori di performance, che non fanno corpo unico (come i Blues Budgetaires “annexes” in Francia) con la legge;

¹⁸ Articoli 13 e 19 del decreto legge n. 90/2014 (convertito in legge n. 114/2014)

¹⁹ introdotto con la legge di riforma di contabilità e finanza pubblica n. 196 dell’anno 2009, all’articolo 21.

²⁰ Vedi “Francia: la LOLF” all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/05/La-LOLF-Loi-Organique-relative-aux-Lois-de-Finances-riforma-del-Bilancio-dello-Stat-1.pdf>

- gli indicatori sono invece relegati in “**note integrative**” di mero valore conoscitivo (allegati degli allegati), prodotte peraltro dal MEF²¹ e non dai vari ministeri. In tutta evidenza il Bilancio e il Rendiconto dello Stato NON vengono esaminati e votati in relazione alle performance organizzative effettuate e programmate;
- vi è di più²²: gli indicatori contenuti nelle note integrative non sono “integrati” attraverso la contemporanea esposizione degli anni precedenti e di quelli successivi, come nella figura francese mostrata più sopra, ma sono divisi fra indicatori dei risultati programmati nel bilancio di previsione e indicatori dei risultati conseguiti nel rendiconto generale. Ne risulta preclusa la possibilità di valutare, da parte di un parlamentare, in sede previsionale attraverso il confronto fra performance effettuate e performance previste;
- sussiste poi la problematica dei “due galli in un pollaio” o, se si preferisce, delle competenze intrecciate: RGS è il soggetto che coordina tutte le operazioni di predisposizione dei bilanci per missioni e programmi, tuttavia la determinazione delle linee guida degli indicatori di performance organizzative fu dirottata per legge al Dipartimento della Funzione Pubblica²². Ferma l’auspicabile disponibilità alla reciproca collaborazione, un sistema ben organizzato mal tollera una doppia responsabilità apicale. Il danno maggiore che ha provocato la “doppia testa”²³ è la mancata costituzione di quella “catena tecnica” che precede e favorisce l’esame politico dei bilanci sia in U.S.A. che in Francia - a beneficio dei parlamentari - degli obiettivi di gestione e dei relativi indicatori.
- Fin qui la sintetica narrazione valevole per le amministrazioni centrali. **E le autonomie?** L’adozione di un “sistema di misurazione e valutazione delle performance”, pur teoricamente obbligatoria per regioni, comuni ed enti locali, non ha dato adito per un decennio alla predisposizione di indicatori di performance organizzativa, tanto meno al collegamento con la procedura dei bilanci²⁴. Tuttavia, la Ragioneria Generale dello Stato, con un sorpasso in curva degno del miglior Verstappen, ha varato recentissimamente - 2 agosto 2022 – un decreto che, applicando una disposizione di legge di otto anni fa²⁵, regola l’applicazione di un piano di indicatori per le Regioni a decorrere dai bilanci di previsione 2023-2025. Il ministero dell’Interno ha disposto analogamente a valere per i bilanci degli enti locali²⁶.

²¹ Si vedano, ad esempio, quelle del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all’indirizzo web https://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bilanci/Pagine/Note_integrative_anni_precedenti.aspx

²² L’art. 19 del decreto legge n. 90/2014 (convertito in Legge n. 114/2014) trasferì al Dipartimento della funzione pubblica tutte le competenze inerenti alla “misurazione e valutazione della performance”, anche quelle legate alla predisposizione dei bilanci pubblici.

²³ Chi voglia darsi conto delle continue “rincorse” e duelli fra organi statali diversi a colpi di disposizioni di legge e di regolamento, può consultare l’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/11/LINEE-GUIDA-indicatori-PERFORMANCE-AA-PP.pdf>

²⁴ L’articolo 7 del d. lgs. n. 150/2009 prevede l’obbligo di adozione del “sistema di misurazione e valutazione della performance”, tuttavia i successivi dpcm 18 settembre 2012 (art. 1) e DPR n. 105/3016 (art. 1) escludevano gli enti in questione dal novero della amministrazioni obbligate ad predisporre sistemi di indicatori sintetici di performance organizzativa, salvo accordo da sottoscrivere fra governo nazionale e Conferenza Stato-regioni; accordo mai avvenuto.

²⁵ L’articolo 18 bis del d. lgs. n. 118/2011, introdotto con decreto legislativo n. 126/2014, articolo 1.

²⁶ Vedi all’indirizzo web RGS https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/arconet/piano_degli_indicatori/

Conclusioni

Alcune conclusioni, le prime due tranchant e le altre di proposta.

1. La burocrazia italiana non potrà mai portarsi al livello delle altre amministrazioni pubbliche occidentali se non predisporrà - nel concreto e non solo in vuote enunciazioni di principio - un valido e funzionante sistema di governance generale, primo fra i quali l'istituto della valutazione delle performance delle sue burocrazie; quello attualmente in vigore è lontano dal raggiungere gli obiettivi di fondo previsti.
2. Il fallimento degli interventi legislativi, su questo come su altri istituti di governance delle pubbliche amministrazioni, sono una tela di Penelope, cioè il luogo dove (volutamente) una mano nasconde e vanifica ciò che è stato preordinato da un'altra mano precedentemente; le "mani" sono varie e si danno il cambio di volta in volta, ma insieme provocano effetti paralizzanti sulla qualità dei servizi pubblici, poi raffigurati in modo improprio e stravolto dai grandi quotidiani italiani e da libelli vari. Il risultato fino ad oggi è quello descritto dal grande storico dell'amministrazione italiana Guido Melis: "Il riformismo amministrativo italiano: una storia di vinti"²⁷.
3. Come negli Stati Uniti e in Francia, le leggi di riforma, oltre ad essere ben congegnate quanto agli strumenti, vanno attuate facendole conoscere/assimilare/condividere dai soggetti coinvolti; ma devono prevedere un centro di impulso, coordinamento e responsabilità unico e riconosciuto.
4. È necessario che gli studiosi della materia amministrativa si attrezzino a un'analisi delle leggi esistenti rivolta, oltre che alla produzione di glosse, anche alla comprensione della **qualità pratica** dell'impianto delle regole, con riferimento all'idoneità delle previsioni degli strumenti e dei poteri di far conseguire le finalità enunciate in linea di principio. L'analisi dei livelli di efficacia attuativa dovrebbe costituire l'impostazione principale degli studiosi delle leggi.

²⁷ vedi di Guido Melis "Il riformismo amministrativo italiano: una storia di vinti".

<https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/06/Una-storia-di-vinti-Relazione-di-Guido-Melis.pdf>

2 – La Valutazione del Merito negli Stati Uniti

A cura di Giuseppe Beato

I Principi del Merit System previsti dal Codice degli Stati Uniti

Titolo V – Part III - Sezione 2301 <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2301>

1. Il reclutamento deve essere condotto da persone qualificate provenienti da fonti appropriate, con l'obiettivo di acquisire forza lavoro da tutti i segmenti della società, e la selezione e l'avanzamento devono essere determinati esclusivamente sulla base delle relative capacità, conoscenze e competenze, dopo un concorso leale e aperto, che assicuri che tutti ricevano pari opportunità.
2. Tutti i dipendenti e i candidati per il reclutamento devono ricevere un trattamento giusto ed equo, in tutti gli aspetti della gestione, senza riguardo per appartenenza politica, razza, colore, religione, nazionalità, sesso, stato civile, età o condizione di handicap e con corretto riguardo alla loro privacy e ai loro diritti costituzionali.
3. Eguale retribuzione deve essere fornita per lavori di pari rilevanza, con adeguata considerazione dei tassi nazionali e locali pagati dai datori di lavoro nel settore privato, e incentivi e riconoscimenti adeguati per l'eccellenza delle prestazioni.
4. Tutti i dipendenti devono mantenere elevati standard d'integrità, condotta, e attenzione all'interesse pubblico.
5. La forza lavoro federale deve essere usata in modo efficiente ed efficace.
6. I dipendenti devono conservare il posto in virtù dell'adeguatezza delle loro prestazioni, le prestazioni inadeguate devono essere corrette e saranno congedati i dipendenti che non possono o non vogliono migliorare le loro prestazioni per raggiungere gli standard richiesti.
7. Ai dipendenti deve essere fornita addestramento e formazione efficace quando da tale addestramento e formazione potranno risultare migliori performance organizzative e individuali.
8. I dipendenti devono essere:
 - a) protetti contro azioni arbitrarie, favoritismi personali o la coercizione per scopi politici di parte;
 - b) interdetti dall'utilizzo della loro autorità o influenza ufficiale allo scopo di interferire o influenzare il risultato di una elezione o una nomina per l'elezione.
9. I dipendenti devono essere protetti contro ritorsioni per la divulgazione lecita d'informazioni che gli impiegati ragionevolmente vogliono rendere note in ordine:
 - a) a una violazione di qualsiasi legge, norma o regolamento;
 - b) a cattiva gestione, eccessivo spreco di fondi, assenza di autorità o pericolo sostanziale e specifico per la salute o la sicurezza pubblica.

Da più di un secolo non si applica lo Spoils System negli USA

Lo “*spoils system*” nell’accezione promossa da 30 anni dai più influenti *think tank* del nostro Paese - cioè “*regime vigente della dirigenza e del pubblico impiego statunitense*” - non è altro che l’armatura invisibile di cui si adornava il “**Re nudo**” della favola di Andersen: semplicemente non esiste.

L’unico “*spoils system*” – inteso come “*sistema fiduciario di preposizione e di rimozione dagli incarichi e gestione degli uffici pubblici sul modello dell’imprenditore privato*” - esistente in una democrazia occidentale avanzata è quello in vigore nella legislazione italiana, cioè l’imitazione caricaturale, da commedia dell’arte, di un “modello americano” che non c’è.

Dallo Spoils System al Merit System nel 1883

La nascita del “sistema del merito” (*merit system*)²⁸ - su cui si basa la gestione delle amministrazioni pubbliche federali (e statali) degli Stati Uniti - costituisce l’atto finale e la sconfessione del precedente sistema del “sistema delle spoglie” (*spoils system*) che aveva caratterizzato la gestione dell’Amministrazione federale statunitense fino agli anni ‘80 del XIX secolo.²⁹

Fin dalla nomina del primo Presidente degli Stati Uniti, **George Washington**, il 4 febbraio 1789, la sistemazione dell’Amministrazione pubblica federale si era manifestata come problema politico centrale, per la rilevanza che occupava negli equilibri fra Presidente e Congresso.

Al forte potere costituzionale del Presidente doveva affiancarsi un necessario “riequilibrio”, in termini di “peso” politico, dei territori degli Stati e del Congresso: ciò si tradusse nella nomina di persone “capaci” che, all’inizio del XIX secolo, s’identificavano in

²⁸ I principi informativi del *merit system* sono codificati alla **sezione 2301 del Titolo V del Codice degli Stati Uniti** (<http://www.eticapa.it/eticapa/i-9-principi-del-merit-system-dellamministrazione-pubblica-federale-statunitense/>) e attengono alle modalità di selezione (in base a “capacità, competenze e conoscenze valutate con concorso pubblico”), reclutamento, retribuzione, performance e modalità di carriera dei dipendenti pubblici.

²⁹ Per un approfondimento dei fattori storici e istituzionali che caratterizzano l’Amministrazione federale U.S.A. si può attingere alle analitiche esposizioni presenti nei seguenti testi: **Guerino D’Ignazio**, *Politica e amministrazione negli Stati Uniti d’America. Lo Stato amministrativo fra costituzione, leggi, giudici e prassi* (Giuffrè 2004); **Jerry L. Mershaw**, *I funzionari pubblici negli Stati Uniti* (in D’Alberti, *L’alta burocrazia - Bologna, Il Mulino, 1994*), **Gennaro Fioretti**, *Politica e burocrazia nel Regno Unito e negli Stati Uniti*, anno 2008, tesi di laurea consultabile su web all’indirizzo <http://www.fedoa.unina.it/3374/>

persone dotate di grandi mezzi finanziari³⁰, appartenenti alla parte politica del Presidente degli Stati Uniti. Tale tendenza – basata fondamentalmente sul potere di nomina del Presidente, sancito *dall'articolo 2, sez. II, della Costituzione federale*³¹ - si confermò con i Presidenti successivi: i partiti che esprimevano i Presidenti consideravano il **lavoro pubblico** come “remunerazione” per i loro affiliati (fra i compiti affidati ai dipendenti pubblici erano inclusi la campagna elettorale e la ricerca del finanziamento) e gli uffici pubblici erano considerati “appartenenza” dei partiti politici che li usavano per mantenere il controllo delle strutture pubbliche.

Sotto la presidenza di *Thomas Jefferson* (1801 – 1809) e più tardi con *James Monroe* (1817-1825), i vincitori delle elezioni procedevano al ricambio completo dei posti di impiegato pubblico secondo il principio proclamato che *“to the victor belong the spoils of enemy”*.

Tuttavia spetta al Presidente democratico *Andrew Jackson* (1829-1839) il titolo di teorizzatore ufficiale del principio dello *“spoils system”*.

Peraltro, egli, in distonia con i suoi predecessori, negava una collocazione sociale “elitaria” dei titolari degli impieghi pubblici, considerando invece il *civil service* come “luogo” da aprire alle più diverse componenti della società civile. Jackson, nel primo discorso tenuto al Congresso nel 1829 affermò testualmente che *“..i compiti di tutti i funzionari pubblici sono...così semplici e ordinari che gli uomini di una certa intelligenza imparano presto a svolgerli; ed io credo che, mantenendo gli stessi funzionari per lungo tempo nella stessa carica, si perda di più di quanto non si guadagni con la loro esperienza....in un paese in cui le cariche sono create unicamente a beneficio del popolo, nessun uomo ha più diritto di un altro a occupare una certa posizione pubblica...non si commette nessun torto se si revoca un incarico, in quanto né la nomina né la permanenza in un ufficio costituiscono un diritto...il sistema diventerebbe più sano grazie al favore per quella **rotazione** che costituisce un principio fondamentale del credo repubblicano”*. Queste parole costituiscono a buon diritto la prima onesta teorizzazione del punto di vista che vede nella circolarità degli incarichi, nella mobilità e nella rotazione sulla fiducia del vertice politico la giusta formula di un'Amministrazione pubblica sana e ben funzionante³².

³⁰ Fioretti, *op. cit.*, p. 232- 238 e 252 - 276.

³¹ L'articolo 2, sez. II così recita: *“Al Presidente sarà attribuito il potere di concludere trattati, sentito il parere e con il consenso del Senato, purché vi sia l'approvazione di due terzi dei senatori presenti; egli proporrà e, sentito il parere e con il consenso (“**advice and consent**”) del Senato, nominerà gli ambasciatori, altri diplomatici e consoli, i giudici della Corte Suprema e tutti gli altri titolari di cariche pubbliche degli Stati Uniti”*.

³² Va qui dato merito alla prevalente onestà intellettuale del popolo americano il fatto di aver posto con forza e chiarezza la soluzione a una problematica all'epoca aperta per la migliore gestione di un sistema democratico. Minore credibilità e affidabilità può essere riconosciuta a chi, 190 anni dopo, ripropone quasi letteralmente quelle teorie, senza alcuna considerazione degli insegnamenti da trarre dalle vicende storiche successive.

Il “sistema delle spoglie”, così impostosi nelle istituzioni pubbliche federali, fu applicato dai successivi presidenti statunitensi lungo tutta la parte centrale del XIX secolo: fra gli altri, si distinse per l’uso del sistema di *patronage* nell’assegnazione dei posti di funzionario pubblico il Presidente **Abraham Lincoln** (1861 -1865), che sostituì 1457 dei 1639 funzionari presidenziali³³.

Cosa si “inceppò” in questo ormai consolidato “sistema di reclutamento e di sostituzione delle responsabilità amministrative pubbliche”?

Va qui riconosciuto il coraggio e il pragmatismo americano nel prendere atto e trarre le dovute conseguenze dalla lezione dei fatti: accadde che la Pubblica amministrazione federale fosse progressivamente invasa da un **sistema corruttivo**. Tale “sistema”, prima ancora di essere oggetto di rilievo penale, riguardava più generalmente l’approccio stesso alla nomina e all’esercizio dei poteri pubblici: tale approccio si dimostrava nei fatti completamente condizionato dagli interessi di parte e lontano dalla capacità di rendere un servizio equo ed efficiente alla collettività nazionale. La “voracità” naturale dei corpi partitici si tradusse presto in una tendenza pervasiva all’assegnazione di cariche amministrative ai non eletti, talché l’assegnazione delle “spoglie” amministrative diventò funzionale e necessaria allo sviluppo dei partiti politici³⁴.

Alla fine, lo stesso Presidente degli Stati Uniti era prigioniero dei partiti e dello *spoils system*, in misura sicuramente maggiore di chiunque dei capi politici del suo partito, che si servivano del potere di nomina per assicurarsi la lealtà dei membri del partito stesso³⁵. La corruzione, la confusione e l’inefficienza dell’Amministrazione federale USA generano così un “**movimento per la riforma della burocrazia**” che vedeva nella politica legata allo *spoils system* “*una vergogna pari alla schiavitù, che doveva essere cancellata al pari dell’immoralità e della corruzione*”.

Furono promosse commissioni specifiche per studiare le necessarie correzioni a un sistema amministrativo in piena crisi (ricordiamo la Commissione Grant del 1871, presieduta da *George W. Curtis*). Tuttavia fu un evento contingente, ma dal significato politico altamente drammatico, a dare l’impulso decisivo al movimento di riforma: **l’assassinio del Presidente James A. Garfield** nel 1881, legato proprio allo “*spoils system*”: un oscuro avvocato lo uccise perché si ritenne oggetto di inaccettabile ingiustizia per non essere stato nominato Console USA a Parigi, a remunerazione del fatto di avergli organizzato un comizio durante la campagna elettorale³⁶.

Lo “*spoils system*” si avviava a un malinconico crepuscolo. La riforma del pubblico impiego divenne l’argomento centrale del dibattito politico. Il successore, Presidente **Chester**

³³ Mershaw, *op.cit.* p.54

³⁴ Fioretti, *op. cit.*, p. 256 e segg.

³⁵ Il pensiero corre veloce alla situazione attuale delle Amministrazioni pubbliche italiane, infiltrate dalle “esalazioni” malsane della cattiva politica.

³⁶ Fioretti, *op. cit.*, p. 258.

Arthur, fece approvare il 16 gennaio 1883 il *Civil Service Reform Act*, conosciuto anche come “*Pendleton act*”, dal nome del Senatore dell’Ohio che lo presentò³⁷.

I principi del “*merit system*” - introdotti da tale legge - capovolsero letteralmente i criteri di gestione dell’Amministrazione pubblica fino allora seguiti.

L’affermazione del “sistema del merito” (Merit System) come asse portante del funzionamento dell’Amministrazione federale USA

Il *Pendleton act* del 1883 marca un punto di cesura radicale rispetto al passato. I suoi punti salienti furono:

- L’introduzione del concorso pubblico come modalità generale e ordinaria per accedere agli impieghi pubblici;
- La garanzia del posto di lavoro pubblico, salvo comprovati atti e comportamenti incompatibili con il mantenimento del posto;
- L’apoliticità del lavoro pubblico, in duplice senso: divieto di rimozione dal posto e dalla funzione per motivi politici e divieto, per qualunque funzionario, di utilizzare il potere pubblico detenuto per scopi politici
- In sintesi, l’introduzione del concetto e della prassi del **merito** come motore fondamentale del funzionamento dell’Amministrazione federale.

Ci occuperemo nel prosieguo all’illustrazione dei vari aspetti caratterizzanti il “sistema del merito”, così come si sono definitivamente affermati nei 130 anni successivi.

Tuttavia, qui vale sottolineare che la legge Pendleton si preoccupò, non solo di enunciare dei principi, ma anche e soprattutto di istituire un **oggetto pubblico neutrale chiamato ad applicare e presidiare la reale attuazione del Merit system**: fu istituita la “*United States Civil Service Commission*”, con il compito di gestire il personale pubblico (al posto dei politici), con particolare riferimento all’accesso e alla progressione di carriera.

La *Civil Service Commission* era un’Agenzia governativa composta da tre membri nominati dal Presidente degli Stati Uniti, la cui indipendenza era garantita da due fattori fondamentali: il parere favorevole e consenso (“*advice and consent*”) del Senato degli Stati Uniti (anche nel caso in cui il Presidente procedesse alla rimozione di uno dei tre, per nominarne un altro) e la composizione *bipartisan* dei membri della Commissione, solo due dei quali potevano appartenere allo stesso partito politico³⁸.

³⁷ <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=48>

https://en.wikipedia.org/wiki/Pendleton_Civil_Service_Reform_Act

³⁸ Le funzioni della *Civil Service Commission* furono distribuite con il **Civil Service Reform Act** del 1978 fra **tre Agenzie indipendenti** che si occupano di pubblico impiego federale:

Per dare la misura, non solo dell'importanza storica della *Civil Service Commission*, ma anche di quanto sia importante nella politica statunitense la questione della Pubblica Amministrazione, notiamo qui che uno dei primi e più entusiasti componenti di tale Commissione fu **Theodore Roosevelt** - in seguito Presidente egli Stati Uniti dal 1901 al 1909 - che, nominato nel 1888, combatté con estrema vigoria contro lo *spoils system* fino al 1894, anno in cui fu nominato Presidente della Commissione della Polizia di New York, carica quest'ultima che utilizzò per ridurre drasticamente i livelli di corruzione allora presenti in quel Corpo.³⁹ Se gli eventi simbolici hanno un peso e un valore, è giusto ricordare che questo strenuo difensore del *merit system* nell'Amministrazione federale è **uno dei quattro Presidenti USA** (insieme a George Washington, Thomas Jefferson e Abraham Lincoln) raffigurati nel famosissimo **Memorial del Monte Rushmore** a Pennington nel Sud Dakota.

Le vicende successive riguardanti il *merit system* non seguirono un percorso lineare, perché più volte nel corso della storia successiva i suoi principi cardine furono sottoposti agli "attacchi" di Presidenti che mal soffrivano i condizionamenti che un'Amministrazione neutrale oggettivamente pone all'azione dei vertici politico-amministrativi⁴⁰. Vale qui notare che la legge Pendleton non poteva ovviamente abrogare l'articolo della Costituzione che dà titolo al Presidente di nominare "**i titolari di cariche pubbliche negli Stati Uniti**". Tuttavia tale potere viene regolato nello stesso articolo 2, sez. II dalla successiva specificazione secondo la quale "per **le cariche di grado inferiore, il Congresso - se lo riterrà opportuno - attribuirà il potere di nomina al solo Presidente, alle corti giudiziarie, ovvero ai titolari dei singoli Ministeri**". Ciò rimandava, conseguentemente, a una "contesa"⁴¹ fra Presidente e Congresso su quali fossero **i limiti** per l'esercizio della prerogativa presidenziale.

A fine XIX secolo si affiancarono agli "*Executive Departements*" (equivalenti dei nostri Ministeri e previsti in Costituzione) le **Agenzie indipendenti** (*Independent Agencies*): queste ultime erano e sono filiazione diretta della volontà del Congresso, il quale ultimo, per motivi legati alla necessità di regolazione di settori delicati del tessuto socio-economico della Federazione, istituì - a latere dei Dipartimenti veri e propri - svariati "plessi amministrativi autonomi" con poteri di *rulemaking* (regolamentazione) e di *adjudication* (decisioni di natura giudiziale), come si vedrà al paragrafo successivo.

Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) fu tra i Presidenti che più degli altri forzarono i vincoli del *merit system*, ricorrendo all'argomento dell'emergenza nazionale: durante il suo primo mandato, in un'Amministrazione federale nella quale nell'80% dei dipendenti si applicava il *merit system*, l'80% delle 250.000 nuove assunzioni nelle nuove Agenzie Indipendenti non avvennero per concorso.

l'*Office of Personnel Management (OPM)*, il *Merit System Protection Board (MSPB)* e dalla *Federal Labor Relations Authority (FLRP)*

³⁹ Fioretti, *op. cit.*, p. 261-262 .

⁴⁰ Fioretti, *op. cit.*, p. 269-276.

⁴¹ che proseguì fino al 1978, anno il cui il ***Civil Service Reform Act*** istituì una zona di piena autonomia e neutralità, costituita dal ***Senior Executive Service*** – settore separato dell'alta dirigenza del *civil service* – con sistemi di reclutamento competitivi, aperti a tutti e sottratti ad influenze politiche di parte.

Circa 40 anni dopo, fu la volta di **Richard Nixon** (1969 -1974): egli manifestò la più grande insofferenza per la mancanza di un concreto controllo operativo del potere decisionale della burocrazia federale e concepì un sistema non esattamente corretto per indurre i funzionari di carriera a dare le dimissioni in modo da creare posti vacanti per la nomina di uomini a lui fedeli⁴². Il suo tentativo andò a vuoto in seguito al sopravvenuto *impeachment* dalla carica di Presidente degli Stati Uniti.

A valere sulle dinamiche di evoluzione storica del *merit system* va, pertanto, evidenziato che: **1)** pur se non sempre lineare fu l'affermazione dei principi e della prassi del "sistema del merito" posto dalla legge *Pendleton*, mai più vennero in discussione i suoi assunti di base; chi tentò di riportare l'ago della bilancia su una maggiore influenza della politica, effettuò tali tentativi, non nel senso di attaccare in radice i principi del *merit system*, ma, piuttosto, cercando di "forzarli" con deroghe e cavilli; **2)** La **Corte Suprema degli Stati Uniti** esercitò, nell'ambito dei propri poteri di interpretazione del dettato costituzionale, un ruolo decisivo nell'orientare i vari passaggi evolutivi poi tradotti in legge federale⁴³; **3)** non è mai esistita negli Stati Uniti una facoltà di nomina delle alte cariche amministrative sottratta a qualsivoglia controllo, perché comunque la Costituzione prevede, da sempre, in capo al Senato *l'advice and consent*⁴⁴.

Il *Pendleton act*, pertanto, avviò un percorso di **limitazione della facoltà di nomina presidenziale** a un ristrettissimo novero di Rappresentanti politici e di vertici dei Dipartimenti e delle Agenzie; il resto dell'alta dirigenza federale operante all'interno del "**Senior Executive Service**" viene reclutato con *selezioni pubbliche gestite dalle singole Agenzie e*

⁴² Per i particolari un po' ridicoli di questa vicenda, si veda Fioretti, *op. cit.*, p. 314-317.

⁴³ Decisive risultarono fra le altre: 1. la sentenza *Humphrey's v. United States* del 1935 https://en.wikipedia.org/wiki/Humphrey%27s_Executor_v._United_States con la quale la Corte suprema sancì il principio che i vertici delle agenzie indipendenti non sono soggetti al potere di revoca del Presidente, tranne che per giusta causa e che un'agenzia indipendente occupa una posizione nel potere esecutivo non collegabile solo al Presidente, in quanto il Congresso delega ad essa ampi poteri quasi-legislativi e quasi-giudiziari; 2. La sentenza *Elrod v. Burns* del 1976 - <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/427/347/> - che dichiarò l'incostituzionalità del sistema delle nomine presidenziali nel caso in cui sia applicato a cariche pubbliche non di vertice.

⁴⁴ Non appaia puramente formale il potere di dissentire dalla nomina presidenziale da parte del Senato degli Stati Uniti: al contrario, si tratta di un potere utilizzato nei casi in cui una particolare nomina di vertice, anche amministrativo o giudiziario, risulti non gradita dal punto di vista politico. Per tutti, ricordiamo la riezione da parte del Senato della nomina del giudice Robert Bork a componente della Corte Suprema da parte del Presidente Reagan nel 1988 <https://www.americanhistoryusa.com/presidential-appointments-and-advice-consent-of-senate/> e il caso di Donald J. Levine, la cui riconferma presidenziale alla carica di direttore dell'*OPM* (*Office of personnel management*), fu respinta nel 1985 dal Senato, a motivo dell'opposizione alla politica accentratrice di Reagan nella gestione delle Amministrazioni federali.

dall'Office of Personnel Management⁴⁵. A maggior ragione, il reclutamento e il regime di lavoro dei dipendenti federali – che fino all'anno 1883 era anch'esso rimesso alle regole dello *spoils system* - è da allora regolato da norme speciali di natura pubblica.

I nove principi del Merit System Merit System

I principi fondanti del “Merit System” codificati in occasione dell’emanazione del *Civil Service Reform Act* e contenuti nel Codice federale degli Stati Uniti ⁴⁶ sono i seguenti 9:

1. Il reclutamento deve essere condotto da persone qualificate provenienti da fonti appropriate, con l'obiettivo di acquisire forza lavoro da tutti i segmenti della società, e la selezione e l'avanzamento devono essere determinati esclusivamente sulla base delle relative capacità, conoscenze e competenze, dopo un concorso leale e aperto, che assicuri che tutti ricevano pari opportunità.
2. Tutti i dipendenti e i candidati per il reclutamento devono ricevere un trattamento giusto ed equo, in tutti gli aspetti della gestione, senza riguardo per appartenenza politica, razza, colore, religione, nazionalità, sesso, stato civile, età o condizione di handicap e con corretto riguardo alla loro privacy e ai loro diritti costituzionali.
3. Eguale retribuzione deve essere fornita per lavori di pari rilevanza, con adeguata considerazione dei tassi nazionali e locali pagati dai datori di lavoro nel settore privato, e incentivi e riconoscimenti adeguati per l'eccellenza delle prestazioni.
4. Tutti i dipendenti devono mantenere elevati standard d'integrità, condotta, e attenzione all'interesse pubblico.
5. La forza lavoro federale deve essere usata in modo efficiente ed efficace.
6. I dipendenti devono conservare il posto in virtù dell'adeguatezza delle loro prestazioni, le prestazioni inadeguate devono essere corrette e saranno congedati i dipendenti che non possono o non vogliono migliorare le loro prestazioni per raggiungere gli standard richiesti.
7. Ai dipendenti deve essere fornita addestramento e formazione efficace quando da tale addestramento e formazione potranno risultare migliori performance organizzative e individuali.

⁴⁵ Vedi i principi generali regolatori del Senior Executive Service alla sez. 3131 del titolo V del codice degli Stati Uniti: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3131> Per un approfondimento sulle caratteristiche del SES vedi fra l'altro il rapporto del Congresso degli Stati Uniti del settembre 2012 denominato “The Senior Executive Service: Background and Options for Reform” <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf> .

⁴⁶ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2301>

8. *I dipendenti devono essere:*

- a) protetti contro azioni arbitrarie, favoritismi personali o la coercizione per scopi politici di parte;
- b) interdetti dall'utilizzo della loro autorità o influenza ufficiale allo scopo di interferire o influenzare il risultato di una elezione o una nomina per l'elezione.

9. I dipendenti devono essere protetti contro ritorsioni per la divulgazione lecita d'informazioni che gli impiegati ragionevolmente vogliono rendere note in ordine:

- a) a una violazione di qualsiasi legge, norma o regolamento;
- b) a cattiva gestione, eccessivo spreco di fondi, assenza di autorità o pericolo sostanziale e specifico per la salute o la sicurezza pubblica.

Una lettura critica dei principi d'azione seguiti dall'Amministrazione federale statunitense, consente di acquisire utili elementi per evitare contaminazioni di pensiero, fughe in avanti e contraffazioni varie⁴⁷.

Ciò che colpisce è la netta presa di posizione - nella Nazione del Libero Commercio e della libertà e del rischio d'impresa - a favore della **stabilità del posto pubblico** (*principio n. 6*) e del **reclutamento** in base a criteri e modalità oggettivi, trasparenti e non condizionati da appartenenze (politiche, religiose, razziali) diverse (*principi n. 1 e n. 2*): tali principi – necessari a salvaguardare l'Amministrazione pubblica da intrusioni politiche – reggono a qualunque critica e si tengono fra loro perché sono giustificati e legittimati dai principi del n. 5 e dello stesso n. 6: la stabilità del posto per il funzionario pubblico si giustifica in virtù dell'obbligo all'efficienza e all'efficacia dell'azione del singolo e non può essere preservata ove l'impiegato non sia in condizione di offrire prestazioni adeguate agli standard richiesti.

Questa definizione risulta lontana anni luce dalla concezione della stabilità del posto come “diritto incondizionato”, rendita e proprietà del singolo impiegato pubblico: tale diritto, invece, è legato all'efficienza e all'efficacia e, se queste mancano, viene a cadere.

È qui il punto focale del successo del *merit system* statunitense: il cittadino americano riconosce e accetta un “privilegio” dell'impiegato pubblico perché da tale privilegio deriva un'utilità collettiva che è quella della neutralità politica dell'Amministrazione; ma questo “privilegio” tale non è, perché è un **diritto condizionato** lungo tutto l'arco di una carriera individuale a prestazioni e performance di standard adeguato.

⁴⁷ A proposito della chiarezza concettuale necessaria per definire il “**sistema del merito**” in una pubblica amministrazione, si veda la *lectio magistralis* tenuta dal prof. **Sabino Cassese** all'Università suor Orsola Benincasa di Napoli nell'anno 2007-
<http://www.eticapa.it/eticapa/cassese-principio-del-merito-e-stabilita-degli-impiegati-pubblici/>

Con la **giustapposizione del principio della stabilità del posto con quello della prestazione di standard adeguato** si batte in breccia qualunque “guerra santa” fra “impiego pubblico” e “lavoro privato”: infatti, l’imposizione al lavoratore pubblico dei principi dell’efficienza, dell’efficacia e dell’adeguatezza della prestazione rende **superfluo il ricorso** a indefiniti “criteri d’impresa privata” per delineare il quadro virtuoso del lavoro; i principi di efficienza ed efficacia (verrebbe da dire di “buon andamento”, se qui in Italia qualcuno avesse saputo correttamente attuare i principi dell’articolo 97 della nostra Carta costituzionale) **sono già insiti** nel modello ideale di impiegato pubblico.

Un funzionario pubblico americano “in balia dei capi”, dunque?

Affatto no! Perché i successivi *principi n. 8 e n. 9* proteggono il singolo da “azioni arbitrarie e favoritismi personali”: spetta, infatti, all’Amministrazione stessa tutelare i propri dipendenti, non solo attraverso adeguate iniziative di addestramento e formazione, ma anche attraverso un vero e proprio organo collegiale quasi-giudiziale, Agenzia con meccanismi di preposizione e conservazione della carica del suo Organo di vertice che ne rendono indipendenti attività e deliberati – il **Merit System Protection Board**⁴⁸. A questo soggetto pubblico è rimesso il compito di esaminare e giudicare su tutte le doglianze pervenute dai funzionari dell’Amministrazione federale in ordine a “pratiche di gestione del personale proibite” (“**Prohibited Personnel Practices**”).

Ma non basta la protezione dell’impiegato pubblico quando siano lesi i suoi interessi personali: i principi del *merit system* contemplano anche la **tutela del lavoratore pubblico che denunci un atto contrario alla legge o semplicemente una gestione irregolare delle risorse**, in ciò assestando un colpo esiziale alla **sicurezza dell’impunità** per chi voglia esercitare pratiche corruttive: anche in questo caso, all’enunciazione del principio si accompagna l’istituzione di un “soggetto pubblico autonomo” funzionante cui è deputata la tutela del diritto: vedremo anche le funzioni e le procedure poste in essere dall’ **Office of Special Counsel**⁴⁹ - **agenzia federale indipendente** – che ha il compito di ricevere in assoluta riservatezza tutte le segnalazioni d’irregolarità pervenute, informare in termini di giorni il denunciante sull’andamento dell’istruttoria posta in essere e informare infine, ove ne ravveda gli estremi, l’FBI su quanto accade, per le successive indagini di polizia.

⁴⁸ vedi https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Merit_Systems_Protection_Board

⁴⁹ vedi al successivo paragrafo 5.5..

Le leggi federali che regolamentano il merit system

Il *Merit System* costituisce dalla seconda metà del XIX secolo il baricentro dell'Amministrazione pubblica federale statunitense. Le leggi federali che hanno dato forma definitiva a tale sistema, configurando l'Amministrazione Federale per quello che ora è, sono le seguenti:

- Il *Civil Service Act* del 1883 sopra commentato;
- L'*Interstate Commerce Act* del 1887 che istituì la prima “*regulatory agency*” nella storia americana, con il compito di regolare attività, commercio e prezzi del sistema ferroviario americano e combattere le tendenze monopolistiche;
- Il *Federal Trade Commission Act* del 1914, che estese a tutte le attività commerciali la funzione pubblica-amministrativa di controllo antitrust, delineando il ruolo e le funzioni di *regolazione* delle Agenzie indipendenti, parte fondamentale dell'Amministrazione pubblica statunitense;
- L'*Administrative Procedure Act (APA)* del 1946 che stabilì le regole cui si devono attenere le Agenzie indipendenti nella attività loro demandata di “*regulation*” (cioè l'emanazione di atti normativi regolatori di materie di pubblico interessi e cogenti per la collettività);
- Il *Freedom of Information Act (FOIA)* del 1966 che impose alle amministrazioni federali una serie di regole per permettere a chiunque l'accesso ai documenti e informazioni in proprio possesso;

La riorganizzazione completa dell'Amministrazione federale statunitense – regime di lavoro, dirigenza, autorità indipendenti competenti - avvenne nell'anno 1978, sotto l'Amministrazione del Presidente *Jimmy Carter*, con l'approvazione del *Civil Service Reform Act (CSRA)*: furono confermati in toto i principi del *merit system*, procedendo tuttavia ad una **diversa organizzazione dei soggetti istituzionali responsabili** dell'intero sistema⁵⁰.

Di portata egualmente “epocale” le leggi sul merit system approvate dal Congresso dal 1978 ad oggi:

- Il *Whistleblower Protection Act (WPA)* del 1989, che istituì idonei meccanismi di protezione per gli impiegati federali che intendano denunciare atti illegali o gravi irregolarità mantenendosi al riparo da possibili ritorsioni. Gli efficaci meccanismi operativi di questa legge, molto più delle norme scritte sull'acqua della legislazione

⁵⁰ Essenzialmente la *Civil Service Commission* del 1883 fu sostituita da **tre Agenzie indipendenti** che si occupano ora delle stesse materie, ma con una maggiore garanzia di autonomia e indipendenza: l'*Office of Personnel Management (OPM)*, il *Merit System Protection Board (MSPB)* e la *Federal Labor Relations Authority (FLRA)*. Fu inoltre istituito il *Senior Executive Service* per la gestione omogenea di tutta la dirigenza federale.

italiana, consentono di stabilire un argine molto efficace all'estensione di pratiche corruttive nelle pubbliche amministrazioni;

- Il **Government Performance and Results Act (GPRA)** del 1993, orientata al miglioramento della gestione dei programmi governativi attraverso l'introduzione di sistemi di misurazione e valutazione delle performance degli uffici federali.
- Il **GPRA Modernization Act (GPRAMA)** il 4 gennaio dell'anno 2010.

Chi abbia un minimo di conoscenza della lingua inglese non dovrà addentrarsi nell'analisi dei numerosi articoli delle leggi sopra ricordate, ma potrà più linearmente consultare il **titolo V del Codice delle Leggi federali degli Stati Uniti**.⁵¹.

⁵¹ L'Ordinamento federale statunitense si è dotato di un efficace *sistema di codificazione*, che consente uno studio metodico e ordinato delle fonti normative: la lettura e comprensione dei contenuti della legislazione federale degli Stati Uniti ruota intorno a un concetto fondamentale: le leggi di natura pubblica - "*public law*" - quelle cioè che non attengono ai diritti della persona, dei suoi familiari e dei piccoli gruppi, ma contengono le regole di funzionamento della comunità e dell'amministrazione pubblica - sono ordinate nello "*Code of laws of the United States*" abbreviato in "**U.S. Code**". Si tratta di un vero e proprio **testo unico generale di tutte le leggi pubbliche federali**, ordinato in **52 titoli** (Congresso, Presidente, Forze armate, banche, navigazione, ambiente e così via - vedi <https://www.law.cornell.edu/uscode/text>) fra i quali il **titolo V sull'Organizzazione e Lavoro nel Governo, recante il corpo completo delle leggi amministrative** (*administrative law*). Ciascuno dei Titoli è a sua volta articolato in Parti e Sottoparti (*Part, Subpart*) e Capitoli (*chapters*), all'interno dei quali troviamo le vere e proprie disposizioni di legge, contenute nelle Sezioni (*Section*). La struttura dello U.S. Code, per il suo ordine e sistematicità, può ricordare il nostro codice civile: il suo scopo è quello di rendere più semplice e univoca la lettura del "*public law*". Ciò viene ottenuto assumendo in modo sistematico a tale codice tutti gli *Act* (o meglio "*Statutes*") via, via emanati dal Congresso USA *con una sua implementazione annuale*; si procede, poi, ogni sei anni alla *risrittura completa di tale codice generale*. La differenza con la nostra concezione "aulica" del potere legislativo - che impone un'approvazione assembleare dei testi unici - sta nel fatto che, più pragmaticamente, gli Stati Uniti affidano l'attività di revisione e implementazione del codice a un ufficio parlamentare amministrativo l'"*Office of the Law Revision Counsel*", a diretto riporto della Camera dei Rappresentanti. In caso di contestazioni e/o contenzioso sul testo dello U.S. Code, prevarrà quanto contenuto nello "*United States statutes at large*" (sorta di Gazzetta ufficiale curata dal Governo federale), che è la raccolta annuale degli "**act**" approvati dal Congresso (vedi https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Code). Identico metodo di raccolta e organizzazione delle fonti viene utilizzato per i regolamenti (*regulation*) emanati dalle autorità amministrative: il Codice dei Regolamenti federali (*Code of Federal Regulations*) è consultabile al seguente indirizzo web: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text>

L'architettura istituzionale di sostegno del Merit System

Le leggi federali, i dipartimenti, le agenzie e le istituzioni indipendenti che regolamentano il *Merit System*.

È impossibile apprezzare il funzionamento dei principi del merit system statunitense senza tener conto dell'importanza decisiva che ha l'organizzazione degli uffici pubblici federali nel promuovere e garantire l'**effettività** dei principi generali sanciti.

Lo studio del funzionamento dell'*executive branch* federale⁵² manifesta - anche in questo settore della vita pubblica di quella Nazione - il tipico modo di gestire le Istituzioni, incentrato sul criterio dei "**pesi e contrappesi**" ("**check and balance**"). Il sistema dei "pesi e contrappesi" si realizza attraverso **la compartecipazione di più soggetti istituzionali** nella cura e gestione delle materie d'interesse pubblico; ciascuno dei soggetti pubblici, pur non incidendo sull'autonomia degli altri, è in condizione di **intervenire** sugli atti/comportamenti di altri soggetti e di provocarne la correzione. Si realizza così un **flusso reciproco d'interventi** che ricorda in qualche modo l'azione negli organismi viventi delle *proteine*, la cui funzione è sostanzialmente quella di favorire l'attività di altri organi, di correggerne i processi anomali e, all'occorrenza, di operare da anticorpi. Pertanto, non è il rapporto gerarchico, né quello di sovra-sotto ordinazione (che pure esiste) il motore dell'efficienza del sistema, ma la serie di interazioni che proviene da "**organismi creati ad hoc**" per sviluppare le funzioni di "impulso" e/o "correzione".

La struttura civile (*competitive service*) dell'*Executive branch* - come del resto quella militare - fa capo al Presidente degli Stati Uniti. Viene sempre rimarcato nelle enunciazioni legislative (oltre che nella Costituzione) che i Dipartimenti e la Agenzie esecutive hanno come riferimento diretto "**the President**". Tuttavia, non si potrebbe apprezzare e valutare il funzionamento dei principi del *Merit System* nell'organizzazione del lavoro pubblico federale se non si tenesse conto del coesistente ruolo: a) del **Congresso** che, oltre a legiferare, esercita una continua e metodica vigilanza sul funzionamento degli uffici federali; b) della **Corte Suprema** che, più volte nella storia bicentenaria dell'Amministrazione USA, è intervenuta per definire gli equilibri fra i poteri alla luce della Carta costituzionale.

Immediatamente a riporto dei massimi Organi costituzionali federali operano le "**agency**", termine utilizzabile per qualificare genericamente qualunque "**Amministrazione pubblica federale**"⁵³.

⁵² L'Esecutivo dell'Amministrazione USA - *Executive branch* - è uno dei tre "poteri" del **Governo federale degli Stati Uniti** (*Federal Government of US*), insieme a quello legislativo (*Legislative branch*) e quello giudiziario (*Judicial branch*).

⁵³ Sono **due le grandi tipologie organizzative** nelle quali si collocano le Amministrazioni civili federali:

1) I **dipartimenti esecutivi** (*executive departments*) - previsti in Costituzione e paragonabili in senso molto lato ai nostri Ministeri - direttamente dipendenti dal Presidente: il numero (**15**) e la denominazione sono stabiliti con legge degli Stati Uniti. Al vertice politico dei

Si sottolinea che il buon funzionamento dell'intero "sistema del merito" in tutte le sue espressioni organizzative e di gestione del lavoro non potrebbe concretizzarsi, né può essere compreso senza un riferimento specifico al gioco, apparentemente intricato ma in realtà di grande linearità e razionalità, dei **rapporti e relazioni fra le varie "agenzie" competenti alla gestione generale dell'Amministrazione pubblica federale.**

Con queste premesse, si può dar conto degli Organismi che realizzano il "check and balance" nell'Amministrazione pubblica statunitense.

dipartimenti sono i **Segretari di Stato** (*Secretary* - da noi "Ministri"), dai **Vice Segretari** (*Deputy Secretary*) e dai **Sottosegretari** (*Under Secretary*), tutti nominati dal Presidente.

- 2) Le "agency", che vengono definite di volta in volta in modi diversi dal Codice delle leggi U.S.A., a seconda del tipo di soggetti pubblici rivisto dalle varie specifiche norme. Qui interessa ricordare che il termine "agency" può essere utilmente usato per indicare: **a)** genericamente come "agency", qualunque soggetto organizzato della branca esecutiva (*executive branch*) dell'Amministrazione federale U.S.A.; **b)** precisamente come "executive agency", come la sezione n. 105 del titolo V del U.S. Code (<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/105>) definisce il complesso dei "Ministeri" (*executive department*), delle **istituzioni indipendenti** (*independent establishment*) e delle **imprese di proprietà del Governo** (*government corporation*). **c)** un'agenzia indipendente (**independent agency**), prevista da specifica legge del Congresso per specifici compiti istituzionali e non rientrante nella categoria "Department". Tali agenzie sono caratterizzate prevalentemente da un "vertice monarchico" nominato dal Presidente. **d)** le "**Independent Regulatory Agencies**" che sono la vera "ossatura nobile" del sistema delle *agencies*: rientrano in questa categoria la *Federal Trade Commission* (FTC), il *National Labor Relations Board*, la *Security and Exchange Commission* (SEC), la *Federal Reserve Board of Governors* e altre egualmente famose. Tali tipi di agenzie si distinguono dalle altre per avere un "vertice collegiale" – frequentemente definito come "board" – i cui componenti sono nominati dal Presidente sulla base di una ripartizione bipartisan. L'indipendenza delle "independent regulatory agencies" è altresì garantita, sia dal numero di anni dell'incarico (solitamente superiore alla durata dell'incarico del Presidente USA), sia dalla limitazione del potere di rimozione dei suoi componenti ai soli motivi di negligenza dai doveri, atti illeciti o buona causa.
-

Le “Agencies”

Le agencies sono citate nella presente esposizione nell’accezione generica – vista più sopra – di “uffici pubblici facenti parte del potere esecutivo federale (executive branch)”.

Il complesso delle Leggi amministrative (*administrative law*) promulgate nel tempo dal Congresso degli Stati Uniti contiene le indicazioni relative alle caratteristiche strutturali e ai compiti di amministrazione, organizzazione e gestione del personale comuni a tutte le “Amministrazioni pubbliche” (agency) del Governo federale. I compiti e le caratteristiche delle “agency”, intese nel significato generico di amministrazioni pubbliche federali” sono i seguenti:

- Il potere di nomina dei vertici – politici o non – rimesso al Presidente degli Stati Uniti ed efficace quando il Senato USA pronunci il suo conforme “parere e consenso” (“advice and consent”);
- La nomina del 90% dei vertici dirigenziali nei dipartimenti e nelle agenzie rimessa ai vertici di tali amministrazioni, nel contesto del Senior Executive Service (cioè il regime dei dirigenti della carriera istituito con la Civil Service Reform Act del 1978);
- L’assunzione d’impiegati e funzionari dell’agenzia secondo le disponibilità ritenute appropriate dal Congresso anno per anno;
- La nomina dei giudici amministrativi (administrative law judge) per la trattazione dei ricorsi inerenti alle materie trattate; l’avvio eventuale del procedimento per la loro rimozione (solo per giusta causa) di fronte al Merit System Protection Board;
- Il potere di riorganizzazione delle “Executive Agencies” rimesso all’autorità del Presidente;
- La regolazione del governo e della gestione organizzativa a cura dei rispettivi vertici, per quanto riguarda specificamente gli “Executive Departements” (i “Ministeri”);
- La determinazione ed eventuale modifica delle posizioni di lavoro relative alle funzioni e attività svolte; la loro collocazione all’interno della griglia di retribuzione generale dei dipendenti dal Civil Service (“General Schedule”), sulla base dei criteri e standard stabiliti dall’OPM;
- La programmazione delle attività, attraverso la predisposizione del piano strategico pluriennale – Agency strategic plan - e del Piano di performance annuale – Agency Performance Plan;
- La valutazione delle performance degli impiegati dipendenti, secondo i criteri dell’efficienza, dell’efficacia e dell’adeguatezza delle loro prestazioni, (principi del “merit system”).

L'Executive Office of the President

L'*Executive Office of the President*⁵⁴ (EOP), non va confuso con “*the Cabinet of the United States*” - il **Gabinetto** - composto dai Segretari di Stato, che, pur non previsto da Costituzione o leggi, svolge la classica funzione consultiva nei confronti del Presidente.

L'EOP, invece, è il complesso degli *uffici di staff* della Casa Bianca, a diretto riporto del Presidente, con il compito di operare da “punto di ultima istanza” su una serie di questioni trattate dagli *executive departments* o dalle *agencies*⁵⁵.

L'ufficio presidenziale di gran lunga più importante nell'EOP è senz'altro l'“*Office of Management and Budget*” (OMB)⁵⁶. L'OMB, originariamente Ufficio del Dipartimento del Tesoro, fu trasferito nel 1939 alle dirette dipendenze del Presidente degli Stati Uniti. La sua rilevanza si sintetizza facilmente nel fatto che si tratta dell'Ufficio che cura e predisponde per il Presidente la **proposta di Bilancio Federale**⁵⁷. Sono sostanzialmente le funzioni che in Italia svolge la Ragioneria Generale dello Stato, ma, forse più opportunamente, rimesse alla responsabilità diretta del vertice del potere esecutivo e non di un singolo Ministero.

Office Personnel Management

L'*Office of Personnel Management (OPM)* è il discendente diretto della storica “*Civil Service Commission*”, creata dalla Legge Pendleton del 1883 per gestire il “*merit system*”.

L'OPM⁵⁸ è un' Agenzia indipendente, con al vertice un Direttore nominato dal Presidente degli Stati Uniti, con incarico per 4 anni. La sua funzione è quella di supportare il Presidente nel dettare le regole generali a tutto il *civil service* federale, promuovere e garantire **l'applicazione sistematica delle regole del merit system**, cioè il *reclutamento* con regole uniformi pubbliche, le *promozioni*, i *trasferimenti*, le *retribuzioni*, le *condizioni di servizio*, gli *incarichi* e il *collocamento a riposo*. Il Presidente può delegare al direttore dell'OPM la sua autorità per la gestione del personale⁵⁹.

⁵⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/Executive_Office_of_the_President

⁵⁵ L'EOP si articola in una serie di strutture alcune delle quali hanno nomi altamente evocativi: ricordiamo il *National Security Council*, protagonista assoluto del lavoro di preparazione della politica estera e di sicurezza nazionale del Presidente.

⁵⁶ https://en.wikipedia.org/wiki/Office_of_Management_and_Budget

⁵⁷ le norme di predisposizione e contenuti del bilancio federale sono contenute al Capitolo 11 del titolo 31 del Codice delle leggi federali
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/subtitle-II/chapter-11>

⁵⁸ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1101>

⁵⁹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1104>

L'OPM svolge quelle funzioni qualificabili di "coordinamento" e di "controllo", delle attività di assunzione, di gestione delle posizioni di carriera e delle retribuzioni delle agenzie federali. In particolare si occupa di:

- Regolamentare la gestione degli esami d'ammissione ("*competitive examination*") di tutti gli impiegati federali⁶⁰ ;
- Regolamentare la gestione del sistema retributivo dei dipendenti federali secondo i principi e le modalità sanciti dal Congresso (Capitoli 51 e 53 – III – del codice delle leggi pubbliche degli Stati Uniti⁶¹). Tale sistema, come si vedrà (paragrafo 1.6), ruota intorno alla "*Generale schedule*"(GS), scheda generale contenente **gradi e livelli salariali** per ciascuna mansione o posizione ("*position*");
- Determinare gli standard di classificazione delle varie posizioni di servizio del personale civile federale nel sistema di gradi e livelli ⁶²;
- Rivedere ed eventualmente sostituirsi a un'agenzia, nel caso in cui la collocazione nei "gradi" e "livelli" del personale assegnato non corrisponda alle direttive emanate⁶³;
- Condurre direttamente (potere non delegabile) i concorsi pubblici per l'assunzione dei giudici amministrativi ("*administrative judge law*")⁶⁴, da assegnare alle varie agenzie per lo svolgimento delle funzioni di "*Adjudication*";
- Gestire l'alta dirigenza federale, inserita nel "*Senior Executive System*";
- Emanare i regolamenti generali per la predisposizione di *sistemi di valutazione delle performance (degli impiegati)* da predisporre a cura delle agenzie; verificare che tali programmi siano conformi alle norme generali del Codice delle leggi amministrative e richiederne eventualmente la correzione⁶⁵; emanare regolamenti e gestire i fondi per l'attribuzione di premi agli impiegati più meritevoli (*Agency awards* e *Presidential awards*);

Predisporre per il Presidente degli Stati Uniti regolamenti che riguardano la gestione dei sistemi d'indagine sull'integrità e la lealtà del personale federale, attivando eventualmente il *Federal Bureau of Investigation (FBI)* nei casi da ritenuti meritevoli di approfondimento⁶⁶.

⁶⁰ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3304>

⁶¹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-D/chapter-53/subchapter-III>

⁶² <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5105>

⁶³ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5110>
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5111>

⁶⁴ <https://www.opm.gov/services-for-agencies/administrative-law-judges/>

⁶⁵ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4304>

⁶⁶ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1301>

Il Merit System Protection Board

Il *Merit System Protection Board (MSPB)*⁶⁷ è l'ufficio cardine per la protezione dell'indipendenza, dei diritti e della neutralità degli impiegati del *civil service*. La sua è un'azione "quasi giudiziale" (l'"*adjudication*"), che si traduce in sentenze e ordini, emessi anche nei confronti delle Agenzie interessate. I componenti del Board sono tre, nominati per 7 anni dal Presidente degli Stati Uniti (come sempre in seguito all'"*advice and consent*" del Senato) fra esperti in questioni giuridico-amministrative; non più di due membri del *board* possono essere aderenti allo stesso partito politico; essi non possono essere rimossi per cause diverse dall'inefficienza, trascuratezza dei doveri o abusi⁶⁸. Il *board* opera con l'apporto di un numero adeguato di **giudici amministrativi** (*administrative law judge*).

La funzione istituzionale del MSPB è garantire la collettività nazionale in ordine alla **neutralità dell'Amministrazione esecutiva federale e al rispetto dei nove principi del "merit system"**; ciò avviene attraverso il perseguimento di tutte le "pratiche proibite" ("**prohibited personnel practices**"), che si concretizzano in vere e proprie sentenze finalizzate a salvaguardare i dipendenti pubblici da *azioni arbitrarie, favoritismi personali, pressioni indebite, coercizioni per scopi politici e ritorsioni per la divulgazione lecita d'informazioni su atti illeciti di cui sia venuto a conoscenza*⁶⁹. Il MSPB **opera da soggetto terzo** rispetto alle diverse agenzie. Giudica anche in ordine ai ricorsi presentati dai dipendenti pubblici in appello contro provvedimenti disciplinari adottati dalle agenzie. L'azione del MSPB è quindi rivolta a:

- pronunciare sentenze in ordine ad azioni promosse dagli impiegati fatti oggetto di **azioni disciplinari** dalle agenzie federali - *rimozione dal servizio, sospensione per più di 14 giorni, riduzione della retribuzione*⁷⁰ ;
- pronunciare sentenze per azioni promosse dagli impiegati delle agenzie federali rimossi e retrocessi di grado per "**performance inaccettabile**" ("*unacceptable performance*")⁷¹;
- pronunciare ordini esecutivi alle Agenzie in materia di "**Pratiche di gestione proibite**" ("*prohibited personnel practice*") così come queste sono definite dalla sezione 2302 del titolo V del Codice degli Stati Uniti⁷². In questa materia, il MSPB opera a chiusura del lavoro istruttorio effettuato dall'*Office of Special Counsel* (vedi punto successivo), che non a caso fino all'anno 1989 era una sotto-partizione organizzativa dello stesso MSPB. L'impiegato denunciante ha, infatti, la possibilità di rivolgersi all'OSC per la denuncia di pratiche illecite;

⁶⁷ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-II/chapter-12/subchapter-I>

⁶⁸ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1202>

⁶⁹ Una definizione dettagliata delle "pratiche proibite" si trova nel codice degli Stati Uniti alla Sezione n. 2302 del titolo V <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302>

⁷⁰ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7513>

⁷¹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4303>

⁷² <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302>

- pronunciare sentenze in ordine alla rimozione dall'incarico – per giusta causa - dei giudici amministrativi (*administrative law judge*)⁷³.

Il Board svolge i suoi lavori effettuando delle vere e proprie udienze, emettendo mandati di comparizione, raccogliendo documentazioni e testimonianze ed emettendo ordini d'esecuzione e sentenze definibili “di primo grado”. Infatti, una sentenza del MSPB è **appellabile** di fronte a una Corte d'Appello della **Magistratura Ordinaria federale** (“*Court of appeals for the Federal Circuit*”)⁷⁴; quest'ultima può revocarla solo nel caso in cui la sentenza di primo grado sia giudicata come “*arbitraria, capricciosa, viziata da abusi del potere discrezionale o da altri gravi motivi in distonia con la legge*”.

Il MSPB può effettuare studi per il Presidente e per il Congresso a proposito dei meccanismi di garanzia del *merit system*, individuando problematiche emergenti e falle nel sistema di garanzie. Può procedere (classico esempio di applicazione del sistema dei “pesi e contrappesi”) alla **revisione dei regolamenti emanati dall'Office of Personnel Management (OPM)**, ove ravveda nel loro contenuto elementi tali da limitare le garanzie previste contro le “pratiche proibite”⁷⁵.

L'Office of Special Counsel

L'**Office of Special Counsel (OSC)**⁷⁶ è un'agenzia indipendente nata nel 1989 (fino allora aveva operato come “braccio indipendente” del *Merit system Protection Board*), cioè in tempi relativamente recenti, ma fondamentale per la garanzia della moralità e per la lotta ai fenomeni corruttivi.

Il *Counsel* ha con vertice monocratico - il Direttore (“*the special Counsel*”) - nominato dal Presidente (sempre con l’*“advice and consent”*) per un ‘incarico di 5 anni⁷⁷. **Il suo compito è quello di effettuare indagini** su due tipi di comportamenti: 1) violazioni della legge, mala gestione e sperpero dei fondi, denunciate dai “*Whistleblowers*”; 2) pratiche proibite di gestione del personale (le “*prohibited personnel practices*”⁷⁸ sono la diretta conseguenza dell'infrazione di uno dei 9 principi del “*merit system*”).

Il codice prevede procedure minuziose per questi due tipi di situazione:

- ***segnalazioni anonime da parte di qualunque impiegato federale*** (cosiddetto “*whistleblower*”) in ordine a comportamenti e situazioni di violazione di legge o di regolamenti, evidente mala-gestione o sperpero di fondi, abuso d'autorità, specifici

⁷³ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7521>

⁷⁴ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7703>

⁷⁵ punto (f) della sezione n. 1204 del Titolo V del codice U.S.A.
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1204>

⁷⁶ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1212>

⁷⁷ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1211>

⁷⁸ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302>

pericoli alla pubblica incolumità. In questo caso, l'OSC apre una pratica ed, entro 15 giorni dalla segnalazione, determina se c'è una probabilità reale che sia in corso o sia prevedibile una delle suddette violazioni. In caso positivo, l'OSC trasmette al vertice dell'agenzia interessata idonea comunicazione, chiedendo che sia condotta un'indagine e che le sia inviato un rapporto circostanziato entro 60 giorni. L'OSC, ricevuto il rapporto, ne invia copia all'impiegato che ha effettuato la segnalazione chiedendo eventuali commenti entro 15 giorni. L'OSC trasmette, infine, copia del rapporto (o comunicazione del mancato rapporto) al Presidente degli Stati Uniti e ai competenti delle commissioni del Congresso (con il che un impiegato pubblico statunitense sa che una sua segnalazione sarà trasmessa e vista, insieme ai conseguenti rapporti, dalle più alte cariche della Federazione USA). In ogni caso, se la segnalazione presenti evidenze di violazioni di tipo criminale, l'OSC riferisce all'*Attorney general*, capo del Dipartimento Giustizia federale⁷⁹.

- **denunce di pratiche proibite (“prohibited personnel practice”)** - esercitate nei suoi confronti - ricevute da un impiegato federale. L'OSC, in questo caso, invia entro 15 giorni al dipendente che ha formulato l'accusa una comunicazione dell'avvenuta ricezione e l'indicazione del funzionario dell'OSC che può essere contattato; relazionerà comunque entro 90 giorni all'impiegato sullo stato delle indagini (e così di seguito ogni 60 giorni successivi); non più tardi di 10 prima del termine delle indagini, sottoporrà all'impiegato denunciante un rapporto scritto. L'OSC può svolgere attività di mediazione fra la parte “accusata” (il funzionario accusato di “pratiche proibite”) e il “denunziante”, finalizzata al ripristino della regolarità. Oppure può intraprendere un'azione disciplinare: in tal senso l'OSC ha potestà di citare in giudizio gli impiegati e acquisire testimonianze e rapporti scritti. Le conclusioni dell'indagine, anche quando siano accertate possibili responsabilità dell'agenzia, sono **trasferite per competenza al Merit system protection board (vedi sopra)**, che ha poteri quasi-giudiziali⁸⁰. Si sottolinea che fra le “**pratiche proibite**” la legge federale annovera anche le **ritorsioni nei confronti dell'impiegato** che abbia effettuato segnalazioni in ordine a comportamenti e situazioni di violazione di legge o di regolamenti, evidente mala-gestione o sperpero di fondi, abuso d'autorità, specifici pericoli alla pubblica incolumità (**whistleblower**)⁸¹;

Per qualunque segnalazione pervenuta in ordine a violazioni di legge, di regolamento o cattiva condotta commesse da impiegati federali, ove il *Counsel* determini che è necessaria un'azione disciplinare, redige un reclamo scritto - da far pervenire anche al controinteressato - rivolto al *Merit System Protection Board* perché indagli e si pronunci sulla questione ed emetta un ordine finale all'agenzia presso cui lavora l'impiegato sottoposto a giudizio⁸²

⁷⁹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1213>

⁸⁰ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1214>

⁸¹ punto (b)8 della Sezione n. 2302 del Codice degli Stati Uniti
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302>

⁸² <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1215>

La legislazione U.S.A. ha posto in grado il suo dipendente pubblico di conoscere e attivare *procedure, modalità, garanzie* per tutelarsi presso uffici pubblici **diversi da quello in cui lavora** contro “*pratiche proibite*” poste in essere nei suoi confronti e di denunciare fatti o atti di cattiva amministrazione (*in primis* atti corruttivi) tutelando il proprio anonimato. La presenza di un “**terzo attore indipendente**” fra segnalante e denunciato conferisce la **garanzia minima della tutela del *civil servant* statunitense**.

Il Federal Labour Relations Authority

La Federal Labour Relations Authority (FLRA)⁸³ è l'autorità regolatoria e “semi giudiziale” istituita nel 1978 per la supervisione dell'osservanza delle regole sulle **relazioni sindacali** approvate al Congresso con il *Federal Labour Relation Act*⁸⁴.

La FRLA è costituita da **tre membri** a tempo pieno (che costituiscono un corpo “quasi-giudiziale - “*Quasi-judicial body*”), nominati dal Presidente degli Stati Uniti per 5 anni e rimuovibili solo per motivi legati a inefficienza, mancato rispetto degli obblighi o cattiva condotta. E' assicurata la distribuzione *bipartisan* dei tre posti di responsabilità. Viene nominato dal Presidente anche il “**General Counsel**” (Procuratore Generale) dell'Autorità, con il compito di investigare su i casi di “Pratiche sindacali scorrette” (“*Unfair Labor Practice*”)⁸⁵.

La FLRA regola e decide intorno alle seguenti fondamentali materie sindacali, esposte al successivo paragrafo 6.4.:

- le consultazioni elettorali, all'interno di tutte le Agenzie federali, effettuate ai fini di individuare la “rappresentanza sindacale esclusiva” in ciascun luogo di lavoro⁸⁶;
- le regole di gestione delle contrattazioni collettive di lavoro;
- il rispetto dei diritti sindacali in ciascun luogo di lavoro pubblico;
- il verificarsi di “Pratiche sindacali scorrette” (vedi il precedente paragrafo 5.5.);

Come le altre autorità “quasi-giudiziali” operanti nell'Amministrazione federale USA il *board* della FRLA può procedere a convocazioni giudiziali, ricevere giuramenti, testimonianze e documentazione nelle materie affidate alla sua competenza.

⁸³ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7104>

⁸⁴ <https://www.nlr.gov/resources/national-labor-relations-act>

⁸⁵ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7116>

⁸⁶ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7111>

Il Government Accountability Office

Viene collocata in ultimo la descrizione del **Government Accountability Office (GAO)** perché tale Agenzia costituisce il vero perno del sistema di controllo delle Amministrazioni federali. **Non** è parte dell'*executive branch*, ma, in base al *Budget and Accounting Act del 1921*⁸⁷ è **un'agenzia della branca legislativa** (*legislative branch*), munita quindi della totale indipendenza dal Potere esecutivo⁸⁸

Al vertice del GAO è posto il **Comptroller General of the United States**⁸⁹ - generalmente un esperto in bilanci e amministrazione - nominato dal Presidente degli Stati Uniti fra una rosa di almeno tre candidati fornitagli dal Congresso; rimane in carica per 15 anni: quanto a dire che, per blindare l'indipendenza e la neutralità di un organo pubblico, lo strumento principale è la previsione di adeguati congegni di **non rimovibilità** dei suoi vertici.

Il GAO controlla per conto dei due rami del Congresso, delle loro Commissioni, o anche su richiesta di un singolo Rappresentante o Senatore, qualunque aspetto della gestione amministrativa degli uffici federali esecutivi degli Stati Uniti (con l'unica esclusione dell'accesso ai dati della CIA e della segreteria personale del Presidente), con particolare riferimento alla contabilità, all'organizzazione e al personale. Viene pertanto soprannominato il "**canè da guardia**" (*watchdog*) del Congresso.

Dal 1980, si è sviluppata all'interno del GAO un'attività di studio e di *report* - come richiesto dal Congresso - riguardante la **valutazione delle politiche pubbliche (program evaluation)**; per tale attività fu istituito un ufficio apposito - la "*Program evaluation and methodolgy division*" - incaricato di predisporre per il *Comptroller General* rapporti sull'andamento delle politiche pubbliche (*policies*), soprattutto nel campo *dell'istruzione, della salute, del welfare e dell'ambiente*⁹⁰. L'importanza di questa nuova funzione di ausilio e di verifica dell'attuazione delle scelte di *policy* del Congresso - e la qualità dei rapporti predisposti - qualificano oggi come vitale questa funzione svolta dal GAO a beneficio i Rappresentanti del potere legislativo.

Il GAO può specificamente:

- condurre qualunque *audit* o indagine venga richiesta da un ramo del Congresso, da una sua Commissione o da un singolo Rappresentante o Senatore su qualunque aspetto riguardante la gestione di un ufficio pubblico federale;
- analizzare i *piani strategici* delle agenzie così come sono presentati al Presidente e al Congresso e richiedere qualunque informazione sul sistema impositivo, su

⁸⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/Budget_and_Accounting_Act

⁸⁸ vedi qui le disposizioni legislative che lo regolano: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/subtitle-I/chapter-7>

⁸⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/Comptroller_General_of_the_United_States

⁹⁰ vedi qui la relazione del prof. Ray Rist sull'attività in questione <http://www.eticapa.it/eticapa/tag/ray-rist-gao-pemd/>

previsioni e valutazioni dell'andamento contabile e su ogni altro aspetto o documento significativo in possesso di ciascuna agenzia⁹¹;

- stabilire – insieme al Segretario del Tesoro e al Direttore dell'OMB - standard e criteri di esposizione delle informazioni – da applicare a cura di tutte le agenzie federali - relative alla tasse, al bilancio e ai programmi di attività⁹²
- rivedere, a discrezione del *Comptroller General*, tutti gli aspetti caratterizzanti uno o più sistemi di valutazione delle performance adottati dalle agenzie, per riferire al Congresso sulla loro affidabilità ed efficacia⁹³
- **svolgere audit e verifiche (“audits and reviews”) sull'andamento del lavoro pubblico in tutti e ciascuno degli uffici del potere esecutivo**, per verificare l'affidabilità complessiva della gestione del personale federale e la sua coerenza con i principi del “Merit System”⁹⁴.

⁹¹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/306>

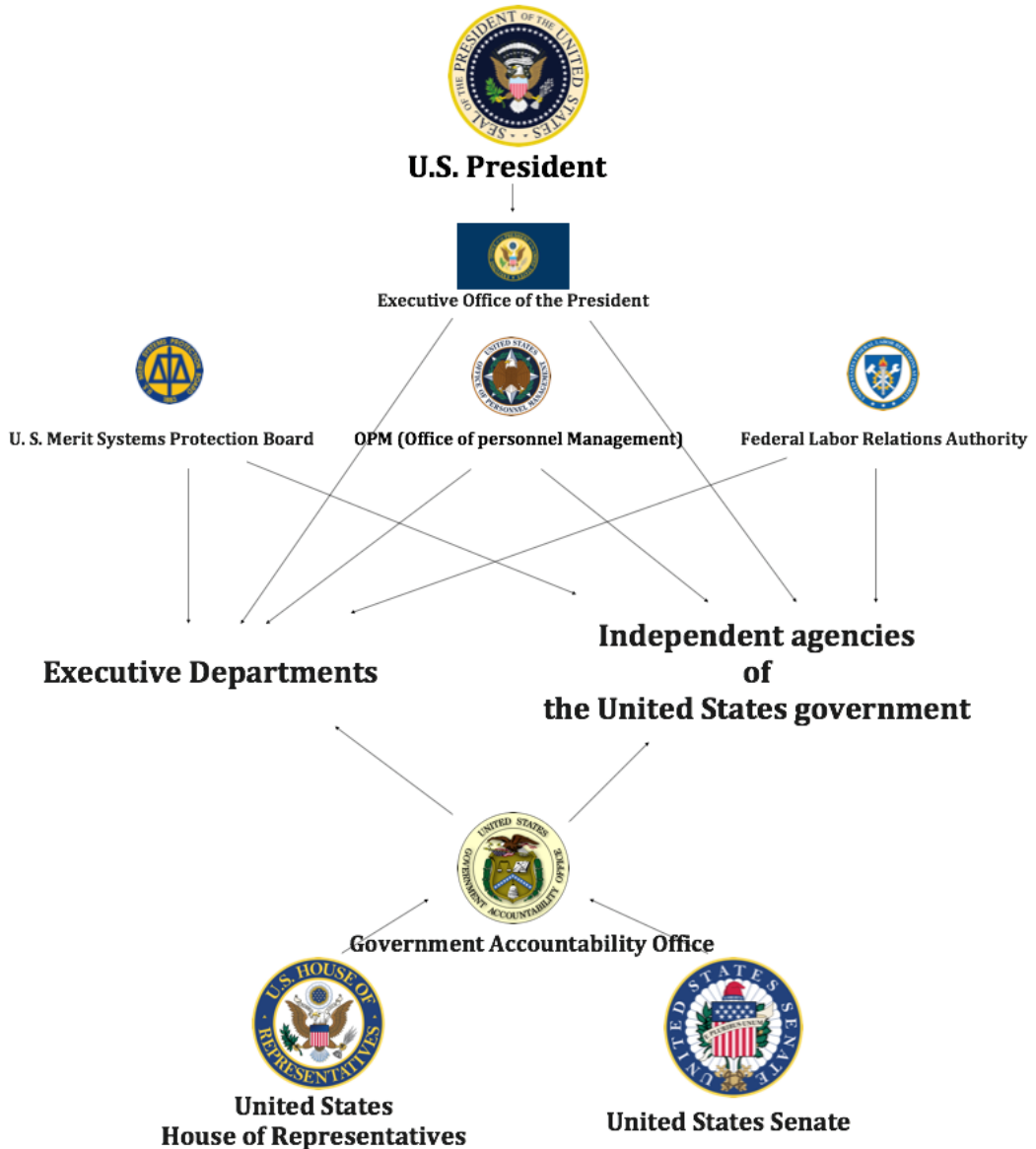
⁹² <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1112>

⁹³ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4304>

⁹⁴ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2305>

Grafico del sistema dei “pesi e contrappesi” negli uffici federali USA

Dalla descrizione degli Uffici più importanti per la gestione della macchina amministrativa federale USA possiamo trarre uno schema logico delle reciproche interconnessioni.



La prudente contaminazione del principio della tripartizione dei poteri

Il Rule making e l'Adjudication nelle agenzie nell'Amministrazione federale USA

Per comprendere a fondo il modo specifico di “fare amministrazione” negli Stati Uniti è impossibile non ricordare i poteri di **Rule-making** (fare le regole) e di **Adjudication** (aggiudicazione, vero e proprio “giudizio amministrativo” reso da un giudice amministrativo – *administrative law judge* - operante all'interno di ciascun Dipartimento o Agenzia federale) detenuti dagli Uffici federali U.S.A.

Il percorso di conferimento di tali poteri agli uffici federali ha occupato la prima metà del XX secolo e coincide in larga parte con la nascita e l'evoluzione delle **Agenzie di Regolazione Indipendente** (*independent regulatory agency*) - quali la *Federal Trade Commission*, la *SEC* e le altre 17⁹⁵, nate dalla volontà del Congresso degli Stati Uniti di delegare la regolazione specifica di materie di grande rilevanza economica e sociale a Uffici amministrativi **non** inseriti nel novero dei Dipartimenti “ministeriali”, **ma** dotati di autorità indipendente dall'orientamento politico del Presidente.

L'evoluzione dei poteri delle Agenzie di Regolazione Indipendente corre e si sviluppa parallelamente al *new deal* roosveltiano⁹⁶.

Ciò che è importante qui ricordare è che il lungo dibattito istituzionale fra Presidente, Congresso e Corte suprema - sul senso, le funzioni e i limiti del rule making e dell'adjudication – terminò con l'emanazione dell' **Administrative Procedure Act (APA)** nel 1946, la legge che regolò le procedure di *rule-making* e di *adjudication* - oggi è inserita nello U.S. Code delle leggi pubbliche – e che estese le relative modalità e prassi a tutti gli uffici amministrativi federali. Talchè è lecito affermare che **qualunque ufficio pubblico federale non produce solo “atti amministrativi”, ma è il luogo di snodo complessivo di tutti gli aspetti** legati alla funzione pubblica assegnata, **comprese la regolazione (rule-making)** specifica di tali interessi e **l'aggiudicazione delle controversie (adjudication)**. Ciò comportava evidentemente rischi di “sconfinamento” del potere esecutivo sugli altri due poteri - legislativo e giudiziario - e la conseguente “confusione” in un solo potere della tripartizione dei poteri fissata dal Montesquieu. Come sempre, il popolo americano ha saputo fare buon uso del suo noto pragmatismo, senza tradire i principi della separazione dei tre poteri.

Non è questo il luogo per approfondire i principi generali attinenti al funzionamento del diritto negli Stati Uniti d'America⁹⁷. Basti qui osservare che la collocazione dottrinarie fra i Paesi che applicano il *common law* non ha impedito il fatto reale che la Federazione U.S.A. (diversamente dall'Inghilterra) abbia una Costituzione scritta, una copia

⁹⁵ Vedi qui l'elenco e le caratteristiche delle 19 agenzie in questione:

https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_agencies_of_the_United_States_government

⁹⁶ Fioretti, *op. cit.*: alle p. 277- 312 i particolari della complessa evoluzione della questione.

⁹⁷ Vedi comunque *Introduzione al diritto costituzionale comparato*- di Paolo Biscaretti di Ruffia - 1988, Giuffrè.

produzione legislativa (che, nel caso delle leggi pubbliche trova collocazione un vero e proprio **codice di leggi scritte** di *public law*)⁹⁸ e, soprattutto, una Corte Suprema che si attribuì due secoli fa il potere di esercitare il controllo giurisdizionale delle leggi promulgate dal Congresso (*judicial review*)⁹⁹.

Si deve al ruolo decisivo della Corte Suprema, con un potere potenziato dal principio dello *stare decisis*¹⁰⁰, la configurazione dei giusti equilibri giuridici fra i tre poteri nella gestione dell'Amministrazione federale per l'esercizio delle funzioni di *rule-making* e di *ajudication*¹⁰¹.

Il rule-making

La creazione del nuovo “soggetto amministrativo” *Agency*, *Regulatory Agency*, *Independent Agency* (si veda meglio il significato conferito a tali termine dalla legislazione U.S.A. al paragrafo 4.1.) è opera del Congresso degli Stati Uniti, che, a fine '800, configurò una forma di Organo esecutivo non prevista dalla Costituzione¹⁰². La prima “*independent regulatory agency*” fu la ***Interstate Commerce Commission***, nata nel 1887 con l'intento di regolare le modalità commerciali e i prezzi al consumatore delle compagnie ferroviarie private.

Il principio della **delega** (*delegation doctrine*¹⁰³) **ad autorità amministrative indipendenti** della “costruzione delle regole” (*rule*) fu infine riconosciuto dalla Corte Suprema, insieme al “*deferential model*”, in base al quale “la responsabilità principale dell'interpretazione della legge spetta all'amministrazione”, residuando a una corte giudiziale solo la valutazione se l'interpretazione dell'Agenzia risulti “ragionevole e se l'interpretazione è giusta”¹⁰⁴. La Sentenze della Corte Suprema hanno, pertanto fornito l'interpretazione massimamente estensiva dell'articolo 1 sez. VIII, punto 18 della Costituzione degli Stati Uniti (cosiddetta *necessary and proper clause*) che conferisce al Congresso il potere di “*fare tutte le leggi necessarie e adatte per l'esercizio dei poteri di cui sopra e di tutti i poteri di*

⁹⁸ Vedi nota n. 18.

⁹⁹ Fioretti, *op. cit.*, p. 304- 306. Siamo, pertanto, in presenza di un ordinamento giuridico che, soprattutto a valere sulle leggi in materia pubblica (*public law*), funziona il modo simile a quello italiano (pur essendo quest'ultimo qualificato dalla dottrina come di *civil law*).

¹⁰⁰ Come noto, il principio dello “*stare decisis*” (“*et quia non movere*”) vincola una Corte di Giustizia di *common law* a decidere casi simili in maniera simile ai precedenti e, soprattutto, vincola i giudici delle Corti inferiori a conformarsi ai precedenti delle Corti Superiori.

¹⁰¹ Vedi nota n. 23.

¹⁰² L'articolo 2 – sez. II, n.1 – cita solo gli “*executive departments*”, a riporto diretto del Presidente.

¹⁰³ Fioretti, *op. cit.*, p. 287-291.

¹⁰⁴ Fioretti, *op. cit.*, p. 283 e Sentenza della Corte Suprema del 1984

https://en.wikipedia.org/wiki/Chevron_U.S.A.,_Inc._v._Natural_Resources_Defense_Council,_Inc

cui la presente Costituzione investe il Governo degli Stati Uniti, o i suoi Dicasteri o i funzionari di questi”¹⁰⁵.

In concreto, l’Ordinamento giuridico statunitense affida a tutte le Amministrazioni pubbliche federali appartenenti al potere esecutivo (*executive branch*) la potestà di regolamentare (con riguardo alle materie a ciascuno assegnate) – “*rule making*” – questioni attinenti anche ai diritti, purché nell’ambito delle disposizioni generali vigenti e seguendo un iter procedurale – minutamente previsto dall’*Administrative Procedure Act (APA) del 1946* e assunto al Codice degli Stati Uniti. La potestà di *rulemaking* si esprime con l’esecuzione di procedimenti di predisposizione minutamente specificati al Capitolo 5 del Titolo V dello U.S. Code. Le modalità di procedimento più importanti e significative sono: a) la **consultazione preventiva dei soggetti o gruppi d’interesse “toccati” dal progetto di regolamento** predisposto (con ciò essi hanno la possibilità di cooperare con l’agenzia nella formazione del regolamento stesso)¹⁰⁶; b) la **pubblicazione sul *Federal Register***¹⁰⁷ dei progetti di regolamento e delle informazioni relative ai contatti con gli *stakeholders* e delle decisioni conseguentemente adottate; cioè un’informazione su fini e modalità dei regolamenti **prima** della loro emanazione ufficiale, in modo da consentire al Congresso ogni esame critico sul loro contenuto¹⁰⁸.

Il momento nel quale il Congresso – titolare del potere legislativo – si riappropria della sua naturale funzione costituzionale è rappresentato dal “*Congressional Review*” (“verifica del Congresso”)¹⁰⁹: le Agenzie federali hanno, infatti, l’obbligo di sottoporre lo schema di regolamento ai due rami del Congresso e al *Comptroller general* (direttore del *GAO*), corredandola con una circostanziata documentazione¹¹⁰. Il Congresso entro 60 giorni dal ricevimento della documentazione può procedere alla disapprovazione del regolamento usando la formula: “Il Congresso disapprova il regolamento proposto e tale regolamento non ha né forza né effetto”¹¹¹. Il contenuto normativo del Regolamento, se e quando approvato, viene inserito nel “Codice dei Regolamenti federali” con lo stesso metodo delle Leggi del Congresso¹¹².

Emerge dalla struttura di questi procedimenti l’evidenza secondo la quale i regolamenti in questione non hanno natura di “regolamenti esecutivi”, ma si spingono all’individuazione

¹⁰⁵ “To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any department or officer thereof.”

¹⁰⁶ Vedi i relativi articoli sul Codice degli Stati Uniti:

<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5/subchapter-III>

¹⁰⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Register

¹⁰⁸ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552>

¹⁰⁹ vedi <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-8>

¹¹⁰ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/801>

¹¹¹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/802>

¹¹² vedi nota n. 18 a pagina 11

di vere e proprie “regole di condotta” cui si devono attenere imprese, associazioni e cittadini, al fine di assicurare in ogni manifestazione della vita economica e sociale il rispetto dei diritti generali posti dall’Ordinamento: l’affidamento di questa prerogativa agli Uffici dell’Amministrazione federale – sotto il controllo finale del Congresso e con procedure di predisposizione dei regolamenti negoziate con gli *stakeholders* - agevola una regolazione dei diritti che discende **dall’incontro fra competenza tecniche e interessi coinvolti**, rendendo così possibile affrontare molteplici situazioni e circostanze concrete che il livello legislativo non può – o difficoltosamente può - prevedere.

L’adjudication

Le problematiche di carattere costituzionale trattate nel punto precedente investirono non solo l’attività di *rule-making* degli Uffici pubblici federali, ma anche il conferimento a questi ultimi di una funzione che sembra riduttivo qualificare come “paragiudiziale”: l’**adjudication**. In effetti, la Costituzione degli Stati Uniti regola il potere giudiziario in due suoi diversi articoli: *l’articolo 1, sez. VIII, punto 9*, che conferisce al Congresso la potestà di “istituire tribunali di grado inferiore alla Corte Suprema” e *l’articolo 3*, interamente dedicato alle prerogative del potere giudiziario, che definisce l’articolazione del potere giudiziario federale. Da qui, la distinzione fra “**Article 1 tribunal**” (sostanzialmente i tribunali amministrativi) e “**Article 3 tribunal**” (i tribunali ordinari dotati di funzioni giudiziarie complete)¹¹³. Anche qui si deve ringraziare il buon senso e il pragmatismo americano – che si tradusse in regolari pronunciamenti della Corte Suprema – che non si fa “avvolgere e paralizzare” dalle norme, ma riesce a modellarne l’interpretazione secondo le necessità reali e, nel contempo, non ne tradisce lo scopo sostanziale: la Corte Suprema, infatti, ammise l’esistenza di **tribunali amministrativi interni agli uffici amministrativi federali**, istituiti dal Congresso a termini dell’articolo 1 della Costituzione, i cui **poteri** fossero, tuttavia, **limitati** quanto alle sanzioni relative alla persona (vita, libertà personale, proprietà, etc.) e il cui **status** dei giudici amministrativi fosse meno marcato rispetto ai giudici dell’articolo 3 (che, differentemente dagli *article 1 judge*, hanno il diritto alla carica a vita e migliori protezioni salariali).

L’orientamento della Corte Suprema fu recepito nel più volte citato **Administrative Procedure Act dell’anno 1946**, che regolò il funzionamento dei giudici amministrativi prevedendo che: a) la definizione regolamentare del ruolo e del profilo generale degli “**administrative law judge**”(ALJ) fossero demandati alla *Civil Service Commission* (oggi **Office of Personnel Management – OPM**), agenzia federale indipendente¹¹⁴; b) il reclutamento degli Aljs fosse demandato al citato OPM, che regola i requisiti necessari per aspirare alla funzione in questione¹¹⁵; c) gli Aljs fossero assegnati dall’OPM, come giudici singoli delle cause amministrative, in ciascuno degli Organi dell’Amministrazioni federali

¹¹³ Vedi qui meglio

https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_tribunals_in_the_United_States

¹¹⁴ Fioretti, *op. cit.*, p. 284- 287.

¹¹⁵ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5372>

(Dipartimenti e Agenzie varie)¹¹⁶; d) l'obbligo di adire in prima istanza il giudice amministrativo e, avverso una sua decisione, possibilità di proporre ricorso da parte dell'Agenzia; e) che , a fronte della decisione finale, è consentito alle parti di rivolgersi alla "Giudice ordinario"¹¹⁷; f) i giudici amministrativi, applicati presso le varie agenzie, godessero della più completa indipendenza di giudizio rispetto alle stesse e non facessero parte dell'organico "amministrativo".

Gli *_Aljs* possono procedere come i giudici ordinari ad acquisire testimonianze sotto giuramento e ogni documentazione ritenuta utile; convocano testimoni, con obbligo di presentazione e connesse sanzioni in caso di diniego, e procedono in contraddittorio. Decidono, infine, sui casi concreti, se la condotta degli individui o del soggetto pubblico sia conforme a legge e, in generale, su tutte le controversie in cui siano coinvolti i cittadini e l'Autorità esecutiva federale.

Conclusioni

La potestà di *rule making* e di *adjudication*, da ultimo esaminate, evidenziano il ruolo centrale delle Amministrazioni pubbliche nella vita economica e sociale degli Stati Uniti. Soprattutto, evidenziano l'ineludibilità di un *profilo pubblico dei soggetti che si occupano delle funzioni regolatorie dell'economia nazionale*. Nel sistema federale del *merit system* è fuori contesto la possibilità che soggetti privati gestiscano funzioni delle Amministrazioni federali, perché alla pubblica funzione è riservato un campo esteso di regolamentazione e giudizio su come le imprese private operano sul mercato e su come e quanto rispettino o infrangano i diritti e gli interessi generali della collettività. Gli Stati Uniti sono sì la patria del libero mercato e delle imprese, ma non confondono in alcun modo questa dimensione con quella degli interessi generali, la gestione dei quali è esclusivamente affidata ad autorità pubbliche.

Ciò che colpisce nell'esame della storia dell'Amministrazione federale U.S.A. e nell'analisi di come essa funziona, è il senso di "onore e di rispetto" che circonda il lavoro dell'impiegato pubblico. Quanto lontani il fastidio e la rabbia che molti provano in Italia rispetto alla Pubblica Amministrazione! I canoni dell'efficienza, seriamente coltivati con l'ausilio di leggi idonee e di soggetti pubblici posti in condizione di darne attuazione, configurano un profilo reale di dipendente pubblico al servizio ("*who serves*") della Nazione, tutelato nei propri diritti e nella propria particolare posizione lavorativa, ma incalzato e incentivato costantemente verso comportamenti lavorativi caratterizzati da integrità di condotta ed elevati standard d'efficienza. Un senso di giustificato orgoglio, originato dal lavoro sapiente di più generazioni di legislatori e di esecutori fedeli, che consente all'*Office of Personnel Management (OPM)*, l'agenzia indipendente di coordinamento delle Amministrazioni pubbliche federali - che ha raccolto dal 1978 le funzioni della *Civil Service Commission* -

¹¹⁶ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3105>

¹¹⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_law_judge

di dichiarare sul proprio sito istituzionale che la propria missione è quella di “*recruit, retain and honor a world-class workforce to serve American People*”¹¹⁸, da tradurre in Italiano con “*reclutare, trattenere e onorare una forza lavoro di livello internazionale al servizio del popolo americano*”. Così è.

¹¹⁸ Vedi la *homepage* del sito federale dell'*Office of Personnel Management (OPM)*: <https://www.opm.gov/news/releases/2016/06/opm-welcomes-new-director-of-diversity-and-inclusion/>



Giuseppe Beato, Vicepresidente della Federazione dei dirigenti e delle alte professionalità CIDA Funzione Pubblica, Segretario generale di Nuova Etica Pubblica “eticaPA”.

Come sono valutati i risultati della PA in altri Paesi?

Cos'è il Merit System?

Perché la Scuola di Amministrazione è importante in Francia?

Come funziona la valutazione della PA in UK?

*Quali sono i confini fra la Politica e la Pubblica
Amministrazione?*

*Come motivare e favorire la realizzazione professionale dei
dipendenti pubblici?*

*Come assicurare la qualità dei servizi e la soddisfazione dei
cittadini?*

*A tutte queste domande
intende dare risposta la raccolta di articoli
“Valutazione del merito nella Pubblica Amministrazione”
di Giuseppe Beato*
