Associazione
Nuova Etica Pubblica

MERIT SYSTEM

Il funzionamento dell'Amministrazione federale U.S.A.

Giuseppe Beato
gbeato@tin.it

Marzo 2017

Sommario

Premessa: lo spoils system che non c'è. **4**

Capitolo I **6**

Dallo *spoils system* al *merit system*: evoluzione storica e caratteristiche di fondo. **6**

1.1. Spoils system: dagli altari alla polvere. **6**

1.2. L'affermazione del "sistema del merito" (Merit System) come asse portante del funzionamento dell'Amministrazione federale USA. **8**

1.3 I nove principi del Merit System. **13**

Capitolo II **16**

La prudente contaminazione del principio della tripartizione dei poteri: il Rule making e l' Adjudication nelle agenzie nell'Amministrazione federale USA. **16**

2.1. La funzione di rule-making. **17**

2.1. La funzione di adjudication. **19**

Capitolo III **21**

L' architrave dell'Amministrazione federale USA: i dipartimenti, le agenzie, le istituzioni indipendenti. **21**

3.1. Le "agencies". 23

3.2. L'Executive Office of the President. 24

3.3. L'Office of Personnel Management. 25

3.4. Il Merit System Protection Board. 27

3.5. L'Office of Special Counsel. 29

3.6. Il Federal Labour Relations Autorithy. 32

3.7. Il Government Accountabilty Office. 33

3.8. Grafico del sistema dei "pesi e contrappesi" negli uffici federali USA. 35

Capitolo IV **36**

La valutazione delle politiche pubbliche e delle performance nelle Amministrazioni federali. **36**

4.1. Valutazione delle politiche pubbliche ("Program Evaluation") 36

4.2. Valutazione delle performance delle Amministrazioni federali ("Agency Performance Measurement"). 37

4.3. Valutazione della performance dei dipendenti ("Employee Performance"). 43

4.4. Valutazione delle performance della dirigenza federale. 47

Capitolo V **51**

Il regime della dirigenza federale - Senior Executive Service (SES) **51**

5.1. Che cosa è il Senior Executive Service. 52

5.2. Dotazione organica del SES. 54

5.3. Le procedure di reclutamento. 54

5.4. Incarichi, trasferimenti, rimozione dal SES. 56

5.5. Sistema retributivo. 58

5.6. Il confronto insostenibile col sistema italiano. 60

Capitolo VI **63**

La gestione del pubblico impiego e le relazioni sindacali. **63**

6.1. La regolazione giuridica del rapporto di lavoro. 63
6.2. Assunzione in servizio. 64
6.3. Il sistema retributivo. 65
6.4. Le relazioni sindacali 67

Capitolo VII **70**

I residui del vecchio spoils system. **70**

Capitolo VIII **72**

Brevi note conclusive di confronto col sistema di gestione della pubblica amministrazione italiana. **72**

Attenzione: è preferibile una lettura su computer o altro supporto informatico, per la migliore agibilità degli indirizzi richiamati nelle note.

L'autore è Segretario generale dell'associazione **Nuova Etica Pubblica**, nonché vice- Presidente della **Federazione CIDA funzione pubblica**. Dirigente generale in pensione (http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/12/Giuseppe-Beato.pdf), non rinuncia a spendersi per una presenza forte e propositiva della dirigenza pubblica nel dibattito sugli andamenti delle Pubbliche Amministrazioni.

Premessa: lo spoils system che non c'è.

Non già che mancassero leggi e pene….
Le leggi anzi diluviavano..
Con tutto ciò, anzi in gran parte a cagione di ciò,
quelle gride, ripubblicate e rinforzate di governo in governo,
non servivano ad altro che ad attestare ampollosamente
l'impotenza de' loro autori.
Manzoni, I Promessi sposi, capitolo I.

*"Error, conditio, votum, cognatio, crimen, cultus disparitas, vis, ordo, ligamen, bonestas, Si sis affinis…."…."****Si piglia gioco di me***?" interruppe il giovine. "Che vuole che io faccia del suo ***latinorum***".

Sono passati quasi quattro secoli dall'epoca e dai luoghi lombardi in cui Alessandro Manzoni collocava questo dialogo fra un piccolo "operatore delle coscienze" dell'epoca (il curato di campagna Don Abbondio) e un giovane lavoratore, onesto ma non "acculturato" (Renzo Tramaglino di Lecco). Eppure poco cambia nel vizio antico degli "scriba" italici di occultare la semplice descrizione della realtà parlando d'altro e rifugiandosi in citazioni espresse in maniera da mettere in difficoltà chi ascolta o legge.

Oggi, una lingua inglese non ancora assimilata da tutti come "codice immediato di comprensione" consente di operare in modo ancora più raffinato: si cita una locuzione – "***spoils system***", nel caso che a noi interessa - e la si collega a concetti e contenuti che nulla hanno a che vedere con la realtà; poi, su questo equivoco si costruisce un vero sistema di pensiero e addirittura un "progetto" di politica pubblica. Invece, è opportuno diffidare degli **spezzoni di locuzione inglese** e verificare su testi scritti integralmente in tale lingua quale sia la realtà delle cose.

Questo metodo – nella materia del funzionamento dell'Amministrazione pubblica federale statunitense - consente di conoscere una realtà completamente diversa da quella raccontata dai cantori dello "*spoils system* americano". Le fonti legislative federali consultabili via web e altre buone fonti consentono la lettura di un *regime del pubblico impiego e della dirigenza pubblica lontanissimo dalla sua volgarizzazione italica* e basato sui principi del **Merit System,** in vigore nell'Amministrazione federale degli Stati Uniti dall'anno 1883[1]

Non c'è alcuna traccia (lo vedremo) nell'attuale legislazione e nella letteratura amministrativa statunitense della **locuzione "*spoils system*",**

[1] I principi informatori 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. Sono sanciti principi di salvaguardia contro favoritismi personali e coercizioni per scopi politici, nonché protezione per coloro i quali denuncino violazioni di legge e/o cattiva gestione. Tali principi non rimangono allo stadio di pura enunciazione, ma, come vedremo, ricevono tutela concreta e specifica delle **tre Agenzie indipendenti** che si occupano di pubblico impiego federale: l'*Office of Personnel Management* (**OPM**), il *Merit System Protection Board* (**MSPB**) e dalla *Federal Labor Relations Authority* (**FLRP).**

perché questa è stata **espunta da 130 anni**: dal momento, cioè, in cui **il Presidente U.S.A. James Garfield fu assassinato** da un supporter del suo Partito Repubblicano che lo accusava di non avergli assegnato un posto di rilievo nell'Amministrazione pubblica, nonostante egli lo avesse appoggiato nel corso della campagna elettorale. Ciò convinse definitivamente il Congresso ad abbandonare il "sistema delle spoglie" fin lì utilizzato per reclutare dirigenti e impiegati pubblici. La pronuncia definitiva, mai modificata fino a oggi, fu che lo *spoils system* era foriero di baratti e di ricatti politici, nonché di corruzione diffusa nell'Amministrazione federale.

Ne derivò l'emanazione della *Legge Pendleton* (meglio qualificabile come ***Civil Service Act*** del 1883)[2] che si ispirava ai principi già in vigore nell'Amministrazione pubblica dell'Inghilterra (mai modificati nemmeno lì) del "***merit system***" e del "***permanent civil service***".

Quei principi sono ancora in vigore e si cercherà di delineare i tratti più salienti dell'organizzazione di amministrazione pubblica che ne è derivata e che funziona brillantemente oggi.

Descrivendo le caratteristiche dell'Amministrazione federale U.S.A. sarà inevitabile gettare uno sguardo e *fare confronti* fra il *modello statunitense* e il *nostro regime di amministrazione pubblica*.

Il confronto reso possibile dallo studio dell'Amministrazione federale consegna a chi scrive una convinzione: il modello di pubblica amministrazione raccontato e promosso da 30 anni dai più influenti *think tank* del nostro Paese – lungi dal replicare quello statunitense (come del resto qualunque altro modello funzionante di pubblica amministrazione) - trova una sua logica unitaria e coerente proprio nel riferimento complessivo **ad una realtà "americana" contraffatta:** lo "***spoils system***", che – nell'accezione proclamata di "*regime vigente della dirigenza e del pubblico impiego statunitense*" - altro non è 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.

Il modello reale di Amministrazione pubblica statunitense è l'opposto di ciò che molti nostri ambienti "culturali" si affannano da 30 anni a propagandare e a suggerire alla politica di turno al potere: solido, efficiente, gestito da mano pubblica e sotto il controllo diretto del Presidente e del Congresso. Un sistema capace di curare gli interessi della comunità civile e imprenditoriale proprio attraverso la cura attenta della propria specificità.

---

2 http://lawsandpolitics.weebly.com/uploads/3/9/1/9/39192139/pendleton_civil_service_act_presentation.pdf

Capitolo I

Dallo *spoils system* al *merit system*: evoluzione storica e caratteristiche di fondo.

1.1. Spoils system: dagli altari alla polvere.

La nascita del "sistema del merito" (***merit system***) - su cui si basa attualmente la gestione delle amministrazioni pubbliche federali (e statali) degli Stati Uniti[3] - 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.

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 persone dotate di grandi mezzi finanziari[4], 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[5] - 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*** (1829-1837) il titolo di teorizzatore ufficiale del principio dello "*spoils system*". Peraltro, egli, in distonia con i suoi predecessori, negava una collocazione

---

[3] 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).

[4] D'Ignazio, *op. cit.,* p. 32-33.

[5] "*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".***

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 funzionante[6].

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 presidenziali.

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 politici[7]. 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 stesso[8]. La corruzione, la confusione e l'inefficienza dell'Amministrazione federale USA generarono così un "**movimento per la riforma della burocrazia**" che vedeva nella politica legata allo *spoils system* "*una vergogna pari alla schiavitù, che doveva essere*

[6] 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.

[7] Jerry L. Mershaw, *op. cit.,* p. 55.

[8] Il pensiero corre veloce alla situazione attuale delle Amministrazioni pubbliche italiane, infiltrate dalle "esalazioni" malsane della cattiva politica.

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 elettorale.

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 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 presentò[9]. I principi del "*merit system*" - introdotti da tale legge - letteralmente capovolsero i criteri di gestione dell'Amministrazione pubblica fino allora seguiti.

1.2. 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 dell'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 **soggetto 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

[9] https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=48
https://en.wikipedia.org/wiki/Pendleton_Civil_Service_Reform_Act

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 politico [10].

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. 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* – compresa la sostanziale permanenza dei poteri e delle funzioni della *Civil Service Commission*, che furono distribuiti in tre plessi amministrativi distinti con la riforma del 1978[11]– 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-amministrativi[12]. 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"[13] fra Presidente e Congresso su quali fossero **i limiti** per l'esercizio della prerogativa presidenziale.

---

[10] Chi fosse tentato di paragonare la *Civil Service Commission* al nostro Dipartimento della funzione pubblica legga prima il capitolo successivo.

[11] Le **tre Agenzie indipendenti** nate dalla *Civil Service Commission* sono: *l'Office of Personnel Manegement* (**OPM**), il *Merit System Protection Board* (**MSPB**) e la *Federal Labor Relations Authority* (**FLRA)**.

[12] Jerry L. Mershaw, *op. cit.,* p. 66-71.

[13] 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.

A fine XIX secolo si affiancarono agli "*Executive Departements*" (equivalenti dei nostri Ministeri e previsti in Costituzione) le **Agenzie indipendenti di regolazione** (***Regulatory 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.

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 fedeli [14]. 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 princìpi 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 federale[15]; **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, ***l'advice and consent*** [16].

---

[14] Per i particolari un po' ridicoli di questa vicenda, si veda Jerry L. Mershaw, *op. cit.,* p. 74-79.

[15] Decisive risultarono fra le altre: 1. la sentenza *Humprey'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.

[16] L'"***advice and consent***" sulla nomina dei vertici delle Amministrazioni pubbliche federali (e dei giudici federali) è previsto dall'articolo 2 – Sezione II – della Costituzione federale degli Stati Uniti con la seguente formula: "***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 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*** *la cui procedura di nomina non sia altrimenti prevista da questa Carta*

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 dall'Office of Personnel Management*[17].

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),*** le cui clausole costituiscono la gran parte del Titolo V del Codice delle Leggi pubbliche (**U.S. Code**) riguardante le leggi di funzionamento della pubblica amministrazione federale.

Il *Merit System* si affermò comunque definitivamente negli ultimi due decenni del XX secolo e costituisce oggi 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;

---

costituzionale e che sarà stabilita da apposita legge; ma ***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".*** 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 reiezione 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.

[17] Vedi capitolo 5.

- Il ***Civil Service Reform Act (CSRA)*** del 1978 che riordinò e organizzò in modo più sistematico le clausole e i principi già introdotti dalla Pendleton act del 1883;
- Il ***Federal Labor Protection Act*** del 1978 che riordinò il sistema delle relazioni sindacali nell'amministrazione federale;
- 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 (vedi successivo paragrafo 3.3 e 3.4.). Gli efficaci meccanismi operativi di questa legge, molto più delle norme scritte sull'acqua della legislazione 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 ha ricevuto ulteriori arricchimenti con la promulgazione del ***GPRA Modernization Act (GPRAMA)*** il 4 gennaio dell'anno 2010 (vedi paragrafo 4.2.)

Chi abbia un minimo di conoscenza della lingua inglese non dovrà addentrarsi nell'analisi dei numerosi articoli delle leggi sopra ricordate, perché l'Ordinamento federale statunitense si è dotato di un efficace ***sistema di codificazione***, che consente uno studio metodico e ordinato delle fonti normative[18].

---

[18] 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 *riscrittura 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

1.3 I nove principi del Merit System.

I principi fondanti del "Merit System" codificati in occasione dell'emanazione del *Civil Service Reform Act* [19] 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 una 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 vogliano rendere note in ordine:*
   a) *a una violazione di qualsiasi legge, norma o regolamento;*

[19] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2301

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 varie[20]. 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 a 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.

E' 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. 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

[20] A proposito della chiarezza concettuale necessaria per definire il "**sistema del merito**" in una pubblica amministrazione e della necessità di non confonderne i principi con altro materiale concettuale di bassa lega e pessima fattura, 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/

conservazione della carica del suo Organo di vertice che ne rendono indipendenti attività e deliberati – il ***Merit System Protection Board***[21]***.*** 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***")[22].

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***[23] **- agenzia federale indipendente –** che ha il compito di ricevere in assoluta riservatezza tutte le segnalazioni d'irregolarità pervenutele, 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.

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 lavorio 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* – 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***", da tradurre in Italiano con "*reclutare, trattenere e onorare una forza lavoro di livello internazionale al servizio del popolo americano*". Così é.

---

[21] vedi https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Merit_Systems_Protection_Board

[22] Per una definizione più precisa vedi al successivo capitolo 3, pagina 28.

[23] vedi paragrafo 3.5. a pagina 29.

Capitolo II

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 17[24], 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* roosveltiano[25].

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'America[26]. Basti qui osservare che la collocazione dottrinaria fra i Paesi che applicano il *common law* non ha

---

[24] Vedi qui l'elenco e le caratteristiche delle 19 agenzie in questione: https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_agencies_of_the_United_States_government

[25] http://www.fedoa.unina.it/3374/ *:* alle p. 277- 312 i particolari della complessa evoluzione della questione.

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

impedito che la Federazione U.S.A. (diversamente dall'Inghilterra) abbia una Costituzione scritta, una copiosa produzione legislativa (che, nel caso delle leggi pubbliche trova collocazione un vero e proprio ***codice di leggi scritte*** di *public law*)[27] 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*) [28].

Si deve al ruolo decisivo della Corte Suprema[29] 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*[30].

2.1. La funzione di rule-making.

La creazione della funzione regolatoria con le *Regulatory Agency,* (si veda meglio il significato conferito a tale termine dalla legislazione U.S.A. al capitolo II, pagina 22) è opera del Congresso degli Stati Uniti, che, a fine '800, configurò una forma di Organo esecutivo non esplicitmnete prevista dalla Costituzione: 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[31].

Il principio della **delega** (*delegation doctrine* [32]) **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" [33]. 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 cui la presente Costituzione investe il Governo degli Stati Uniti, o i suoi Dicasteri o i funzionari di questi*"[34].

---

[27] Vedi nota n. 18.

[28] Vedi la fondamentale https://en.wikipedia.org/wiki/Marbury_v._Madison . 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*).

[29] Come noto, il principio dello "***stare decisis***" ("*et quieta 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.

[30] Vedi pag. 10 e 11.

[31] https://en.wikipedia.org/wiki/Interstate_Commerce_Commission .

[32] http://www.fedoa.unina.it/3374/ , pp 287-291.

[33] Sentenza della Corte Suprema del 1984 https://en.wikipedia.org/wiki/Chevron_U.S.A._Inc._v._Natural_Resources_Defense_Council,_Inc

[34] "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."

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)[35]; b) la **pubblicazione sul *Federal Register*[36]** 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 contenuto[37].

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")[38]: le Agenzie federali hanno, infatti, l'obbligo di sottoporre lo schema di regolamento ai due rami del Congresso a al *Comptroller general* (direttore del *GAO*), corredandola con una circostanziata documentazione[39]. 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"[40]. Il contenuto normativo del Regolamento, se e quando approvato, viene inserito nel "Codice dei Regolamenti federali" con lo stesso metodo delle Leggi del Congresso[41]

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 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 *stakholders* - 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.

---

[35] Vedi i relativi articoli sul Codice degli Stati Uniti: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5/subchapter-III

[36] https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Register

[37] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552

[38] vedi https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-8

[39] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/801

[40] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/802

[41] vedi nota n. 18 a pagina 12

L'attività di *rule-making* praticata dalle Agenzie indipendenti di regolazione americane, se fosse replicata in modo coerente (non pallide imitazioni) nel nostro Paese, consentirebbe un esame specifico, dettagliato, **partecipato** e concludente su una serie di questioni attinenti a prezzi e tariffe applicati alla popolazione italiana da soggetti pubblici e privati. Ne risulterebbe un maggiore, attento ed efficace controllo delle anomalie e scorrettezze che qualunque soggetto venditore di beni e servizi è generalmente tentato di porre in atto, in assenza di regole specifiche *ad hoc* e di controlli efficaci.

2.1. La funzione di 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) [42]. 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 indipendente[43]; b) il reclutamento degli Aljs fosse demandato al citato OPM, che regola i requisiti necessari per aspirare alla funzione in questione[44]; c) gli Aljs fossero assegnati dall'OPM, come giudici singoli delle cause amministrative, in ciascuno degli Organi

[42] Vedi qui meglio https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_tribunals_in_the_United_States

[43] D'Ignazio, *op. cit.,* p. 194-200.

[44] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5372

dell'Amministrazioni federali (Dipartimenti e Agenzie varie)[45]; 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 ri rivolgersi alla "Giudice ordinario" [46]; 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.

La potestà di ***rule making*** e di ***adjudication*** conferita dall'Ordinamento costituzionale americano agli Organi esecutivi dell'Amministrazione pubblica federale evidenziano il ruolo centrale di quest'ultima nella vita economica e sociale di quel Paese. Ma, soprattutto, evidenzia fortemente l'ineludibilità di un ***profilo pubblico dei soggetti che si occupano delle funzioni regolatorie dell'economia nazionale***. In un tale sistema 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.

[45] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3105
[46] https://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_law_judge

Capitolo III

L' architrave dell'Amministrazione federale USA: i dipartimenti, le agenzie, le istituzioni indipendenti.

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*).

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***".

Due sono 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 [47]. Al vertice politico dei dipartimenti sono i **Segretari di Stato** (*Secretary* - da noi "Ministri"[48]),dai **Vice Segretari** (*Deputy Secretary*) e dai **Sottosegretari** (*Under Secretary*), tutti nominati dal Presidente[49].

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[50]. 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.; oppure, precisamente, come "***executive agency***", come la sezione n. 105 del titolo V del U.S. Code definisce il complesso dei "Ministeri" (*executive departmanent*), delle istituzioni indipendenti (*independent estabilishment*) e delle imprese di proprietà del Governo (*government corporation*, di cui allo stesso

[47] Vedi nel codice degli Stati Uniti la sezione n. 101 del titolo V https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/101

[48] il paragone è debole, in quanto non è prevista nella Costituzione U.S.A. una posizione autonoma rispetto al Presidente né dei "Ministri" , né un "Consiglio dei Ministri". Il Gabinetto del Presidente U.S.A. è uno strumento di consultazione, non organo politico a sé stante.

[49] consulta qui i responsabili appartenenti ai primi tre livelli salariali dell'Amministrazione federale USA https://en.wikipedia.org/wiki/Executive_Schedule

[50] Vedi, ad esempio, la ***sezione 5721 del Titolo V*** che comprende nella definizione di "agency" anche uffici amministrativi appartenenti alle altre due branche – legislativa e giudiziaria – del *Government* degli Stati Uniti : https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5721

punto b))[51]. Il termine "**agenzia**" viene, pertanto, usato nel prosieguo per indicare generalmente un'Amministrazione pubblica dell'esecutivo federale;

b) **un'agenzia indipendente** (***independent agency***), prevista da legge del Congresso per specifici compiti istituzionali e non rientrante nella categoria "*Department*". Tali agenzie sono caratterizzate prevalentemente da un "***vertice monocratico***" nominato dal Presidente[52],. Un esempio di tale tipo di agenzia è costituito dall' ***Office of Personnel management*** (**OPM**), istituito dal congresso nel 1978 per coordinare e governare il rapporto di pubblico impiego di tutti gli uffici amministrativi federali,

c) Nell'ambito delle "*independent agency"* di cui al punto precedente, rivestono grande importanza le "***Indipendent 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[53]. 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 "*indipendent 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[54].

Nel prosieguo della presente trattazione verrà indicato con il termine generico di "**agenzia**" una qualunque "Amministrazione pubblica della branca federale esecutiva statunitense".

Il sistema dei "pesi e contrappesi".

L'individuazione dei *departments* e delle *agencies* ci racconta poco della particolare complessità della macchina amministrativa federale, la cui piatta raffigurazione in termini di "poteri e funzioni" tradirebbe una realtà che assomiglia di più a un "congegno a specchi" . Ciò che va, invece, evidenziato è la compresenza e l'operatività di una serie di uffici cui è affidata la funzione di

---

[51] definizione di legge di "executive agency":
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/105

[52] E' prevista la procedura dell'"*advice and consent*" – vedi nota n. 16 - per tutti i vertici, politici e amministrativi di tutte le Amministrazioni federali.

[53] vedi elenco:
https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_agencies_of_the_United_States_government#cite_ref-Pierce.2C_Richard_2009_p._101_1-0

[54] Vedi la sentenza della Corte Suprema:
https://en.wikipedia.org/wiki/Humphrey%27s_Executor_v._United_States

realizzare, nell'ambito dell'*executive branch*, quel gioco di "***pesi e contrappesi***" (il famoso "***check and balance***") - letteralmente "*controlla e bilancia*" - che costituisce la caratteristica peculiare dell'intera organizzazione istituzionale USA.

Il sistema dei "pesi e contrappesi" si realizza attraverso ***la compartecipazione di più soggetti istituzionali*** nella cura e gestione di ciascuna materia d'interesse pubblico; ciascuno dei soggetti, 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". Con queste premesse, si può dar conto degli Organismi che realizzano il "*check and balance*" nell'Amministrazione pubblica statunitense.

3.1. 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. Tali compiti e caratteristiche, pur con le eccezioni previste in leggi particolari, sono generalmente:

- 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)[55];
- L'assunzione d'impiegati e funzionari dell'agenzia secondo le disponibilità ritenute appropriate dal Congresso anno per anno[56].
- La nomina dei giudici amministrativi (*administrative law judge*)[57] per la trattazione dei ricorsi inerenti alle materie trattate; l'avvio eventuale del

[55] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-B/chapter-31/subchapter-II
[56] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3101
[57] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3105

procedimento per la loro rimozione (solo per giusta causa) di fronte al *Merit System Protection Board*[58].

- Il potere di riorganizzazione delle "*Executive Agencies*" rimesso all'autorità del Presidente[59];
- La regolazione del governo e della gestione organizzativa a cura dei rispettivi vertici, per quanto riguarda specificamente gli "*Executive Departements*" (i "Ministeri")[60];
- L'esercizio dei poteri di *rulemaking* e *adjudication,* descritti nel paragrafo precedente;
- 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[61];
- la programmazione delle attività, attraverso la predisposizione del piano strategico pluriennale – *Agency strategic plan* - e del Piano di performance annuale – *Agency Performance Plan* [62]*;*
- la valutazione delle performance degli impiegati dipendenti, secondo i criteri *dell'efficienza, dell'efficacia e dell'adeguatezza delle loro prestazioni*, (principi del "*merit system*")[63].

Le diverse attività delle Agenzie federali sono, pertanto, organizzate dentro la cornice dell' "**orientamento alla performance**" ("***performance based***") descritto al successivo paragrafo 4.2.

3.2. L'Executive Office of the President.

L'Executive Office of the President[64](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*. La necessità cui risponde l'EOP è evidente: il Presidente ha bisogno di uffici

---

58 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7521

59 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-9

60 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/301

61 https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/pay-systems/general-schedule/ https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5107

62 vedi il successivo paragrafo 4.2.

63 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4302

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

direttamente dipendenti da lui e capaci di sintetizzare/implementare/controllare/correggere l'attività dei mastodontici *Departments*. Si deve all'azione di *F-D. Roosevelt* negli anni '30 la previsione legislativa di tali uffici e all'azione di *Richard Nixon* la riorganizzazione dell' *Office of Management and Budget*, sull'onda della necessità di costituire un punto di controllo finale delle spese di tutta l'Amministrazione federale.

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

L'ufficio presidenziale di gran lunga più importante nell'EOP è senz'altro l'"***Office of Management and Budget***" **(OMB)**[65]**.** 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 predispone per il Presidente la **proposta di Bilancio Federale**[66]**,** attraverso idonee incisive disposizioni emanate ogni anni con la **circolare** detta **A-11** . 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. Per dare la misura dell'importanza di quest'Ufficio, è sufficiente sapere che il direttore dell'OMB è collocato al **I livello** dell'*Executive Schedule* (vedi paragrafo 5.1.), allo stesso rango dei Segretari di Stato.

Per l'economia della presente esposizione viene descritto al successivo paragrafo 4.2. il ruolo dell'OMB nel processo di valutazione dei Piani Strategici e annuali e dei risultati di performance delle Agenzie federali.

3.3. L'Office of 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*" (vedi paragrafo 1.1.). L'evoluzione successiva della storia dell'Amministrazione federale manifestò, soprattutto sotto la presidenza Nixon, l'esigenza di contemperare, da una parte, i poteri del Presidente come vertice supremo dell'*executive branch*, dall'altra la neutralità e l'autonomia delle varie Amministrazioni federali, dei suoi dirigenti e funzionari. Il dibattito politico che ne seguì si tradusse nell'emanazione, sotto la presidenza di *Jimmy*

[65] https://en.wikipedia.org/wiki/Office_of_Management_and_Budget

[66] 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

Carter, del *Civil Service Reform Act (CSRA)*[67], nell'anno 1978. Con questa riforma, la più importante dell'Amministrazione civile dopo il *Pendleton Act* del 1883, il Congresso intese risolvere il problema che aveva travagliato la *Civil Service Commission*: essere contemporaneamente strumento del Presidente e organo per la protezione del *merit system.* Furono separate le funzioni fra diverse agenzie: all'*OPM* il compito di coordinare/supervedere tutte le agenzie sul rapporto di pubblico impiego e al *Merit System Protection Board* (vedi appresso) il compito di tutelare gli impiegati pubblici da prepotenze, incursioni della politica, irregolarità varie nei loro confronti. L'applicazione del criterio "della specializzazione delle funzioni" in capo a soggetti istituzionali separati **rafforzò la posizione di neutralità e d'indipendenza dalla politica.** Nacquero così: l'*OPM* per l'appunto, il *Merit System Protection Board* e il *Federal Labor Relations Authority*.

L'OPM [68]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 *retribuzion*i, 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 personale[69].

E' evidente il ruolo cardine di questa agenzia nel funzionamento di tutta l'Amministrazione federale: essa 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 L'OPM si occupa di:

- Regolamentare la gestione degli esami d'ammissione ("***competitive examination***") di tutti gli impiegati federali[70] ;
- 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 Uniti[71]). 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 llivelli [72];
- Rivedere ed eventualmente sostituirsi a un'agenzia, nel caso in cui la collocazione nei "gradi" e "livelli" del personale assegnato non corrisponda alle direttive emanate[73];

---

[67] https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_Service_Reform_Act_of_1978

[68] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1101

[69] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1104

[70] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3304

[71] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-D/chapter-53/subchapter-III

[72] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5105

[73] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5110
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5111

- Condurre direttamente (potere non delegabile) i concorsi pubblici per l'assunzione dei giudici amministrativi ("***administrative judge law***", vedi paragrafo precedente)[74], da assegnare alle varie agenzie per lo svolgimento delle funzioni di "*Adjudication*";
- Gestire l'alta dirigenza federale, inserita nel "***Senior Executive System***", di cui si approfondisce al successivo paragrafo 1. 4.;
- 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 correzione[75]; 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 sulll'integrità e la lealtà del personale federale, attivando eventualmente il *Federal Bureau of Investigation (FBI)* nei casi da ritenuti meritevoli di approfondimento[76]

Sembra necessario avvertire, infine, chiunque volesse immaginare un accostamento fra l'OPM statunitense e il nostro *Ministero della funzione pubblica e della semplificazione* (o come altrimenti nuove leggi lo vogliano di volta in volta qualificare) che tale comparazione è azzardata: l'OPM è un'Agenzia indipendente, retta da un vertice di profilo amministrativo, anche se nominato e delegato nelle sue funzioni direttamente dal Presidente U.S.A.. Soprattutto è dotata, non solo di funzioni di emanazione di "direttive", ma di poteri incisivi d'intervento sulle agenzie, in caso di anomalie riscontrate. Inoltre, l'OPM è a sua volta sottoposto al controllo del *Government Accountability Office (GAO, vedi appresso)*, agenzia che opera per conto del Congresso. Infine, opera con **5.000 unità** di personale specializzato[77] . C'è, appunto, un oceano fra loro e noi.

3.4. Il Merit System Protection Board.

Il Merit System Protection Board ***(MSPB)***[78] 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*" di cui si è

[74] https://www.opm.gov/services-for-agencies/administrative-law-judges/

[75] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4304

[76] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1301

[77] vedi Rapporto 2014 dell'OPM a pagina 5 http://www.eticapa.it/eticapa/office-of-personnel-management-rapporto-sulle-attivita-2014/

[78] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-II/chapter-12/subchapter-I

trattato più indietro), 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 abusi[79]. Il *board* opera con l'apporto di un numero adeguato di **giudici amministrativi** (*admistrative 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*[80]. 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"*[81] ;
- pronunciare sentenze per azioni promosse dagli impiegati delle agenzie federali rimossi e retrocessi di grado per "**performance inaccettabile**" ("*unaccettable performance")*[82];
- pronunciare ordini esecutivi alle Agenzie in materia di "**Pratiche di gestione proibite"** ("*prohibited personnel practise"*) così come queste sono definite dalla sezione 2302 del titolo V del Codice degli Stati Uniti[83]. 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;
- pronunciare sentenze in ordine alla rimozione dall'incarico – per giusta causa - dei giudici amministrativi (*administrative law judge)* [84] .

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*

---

79 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1202

80 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

81 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7513

82 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4303

83 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302

84 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7521

Federal Circuit")[85]; 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" [86].

Non è rinvenibile nell'Ordinamento italiano alcun organo "giudiziale-amministrativo" lontanamente comparabile con il *Merit System Protection Board* statunitense. I rimedi offerti all'impiegato pubblico all'interno del plesso amministrativo sono qui deboli e inconsistenti e, pertanto, rendono utile, nei fatti, solo il ricorso diretto alla Magistratura. Diverso anche il "campo" di garanzia offerto dai due diversi ordinamenti: mentre tale raggio d'azione è esteso negli Stati Uniti a qualsivoglia "pratica o comportamento contrario ai principi del sistema del merito", qui in Italia la tutela si limita al ricorso avverso "atti", con ciò perdendo tutta l'area dei "comportamenti" che possono essere ugualmente lesivi dei diritti della persona. Un notevole passo in avanti è stato compiuto da noi con la tutela contro le azioni di *mobbing*: tuttavia, si guardi all'efficacia e all'equità dei congegni predisposti nell'Amministrazione federale e li si confronti con le nostre farraginose, annose e impersonali procedure giudiziali.

3.5. L'Office of Special Counsel.

L'Office of Special Counsel (OSC) [87]è un'agenzia indipendente nata nel 1989 (fino allora aveva operato come "braccio indipendente" del *Merit sustem 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 anni [88]. **Il suo compito è quello di effettuare indagini** su due tipi di comportamenti: 1) violazioni della legge, mala gestione e sperpero dei fondi,

[85] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7703

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

[87] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1212

[88] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1211

denunciate dai "*Whilstleblowers*" ; 2) pratiche proibite di gestione del personale (le "*prohibited personnel practices*"[89] 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 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 federale[90].

- ***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 bord* (vedi sopra),** che ha poteri quasi-giudiziali[91]. 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

[89] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302
[90] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1213
[91] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1214

fondi, abuso d'autorità, specifici pericoli alla pubblica incolumità (***whistleblower***)[92];

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 indaghi e si pronunci sulla questione ed emetta un ordine finale all'agenzia presso cui lavora l'impiegato sottoposto a giudizio[93]

La descrizione circostanziata dei modi di azione dell'*Office of Special Counsel* rende chiaro al lettore quale sia la distanza fra questo tipo di meccanismo di protezione, che vede all'opera **un'agenzia federale esterna e dedicata unicamente a ciò**, rispetto ai pallidi tentativi d'imitazione posti in essere dalla legislazione italiana e tradottisi fino ad oggi nella produzione di carta e di circolari "esplicative" [94]. 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.** In Italia, invece, siamo, come al solito, alla commedia dell'arte: roboanti enunciazioni di principi negli atti legislativi e disarmante attuazione concreta degli stessi: l'impiegato pubblico italiano, se ha conoscenza di fatti corruttivi, non ha altro rimedio che rivolgersi direttamente alla Magistratura (azione estrema, che, se - come spessissimo accade - non è corroborata da prove, si rivela un *boomerang* per il denunciante) oppure al proprio superiore gerarchico (peggio che mai! Costui può in molti casi essere proprio l'attore dei fatti corruttivi!). In ultimo, è prevista anche la segnalazione all'ANAC, la quale tuttavia alimenta una non ben determinata "banca dati" e "gira" la segnalazione alla Magistratura o al Superiore gerarchico. Scarsissime garanzie per "*l'impiegato pubblico che segnala*" e festa continua per corrotti e corruttori!

---

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

[93] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1215

[94] Si veda in particolare la legge n. 190 del 2013, che ha disposto l'introduzione di un articolo 54 bis al decreto lgs. N. 165/2001 riguardante "il dipendente pubblico che denuncia condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza", da cui la determinazione n. 6/2015 dell' Anac – vedi qui http://www.eticapa.it/eticapa/la-tutela-del-dipendente-che-segnala-illeciti-whistleblower/

3.6. Il Federal Labour Relations Autorithy.

La Federal Labour Relations Autorithy (FLRA)[95] é l'autorità regolatoria e "semigiudiziale" istituita nel 1978 per la supervisione dell'osservanza delle regole sulle **relazioni sindacali** approvate al Congresso con il *Federal Labour Relation Act* (vedi successivo paragrafo 6.4.). Ereditò parte delle funzioni svolte dalla vecchia "*Civil Service Commission*", sostituita nello stesso anno 1978 con le tre nuove autorità OPM , MSPB e la stessa FLRA.

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*")[96].

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 lavoro[97];
- 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 precedente paragrafo 3.5.);

Come le altre autorità "quasi-giudiziali" operanti nell'Amministrazione federale USA (vedi precedente paragrafo 2.2.) il *board* della FRLA può procedere a convocazioni giudiziali, ricevere giuramenti, testimonianze e documentazione nelle materie affidate alla sua competenza.

[95] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7104
[96] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7116
[97] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7111

3.7. Il Government Accountabilty 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** é parte *dell'executive branch,* ma, in base al *Budget and Accounting Act del 1921*[98] è ***un'agenzia della branca legislativa*** *(legislative branch)*, munita quindi della totale indipendenza dal Potere esecutivo[99]

Al vertice del GAO è posto il ***Comptroller General of the United States*** [100] - 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 rimuovibilità*** 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 "***cane 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*[101]. 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.

---

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

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

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

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

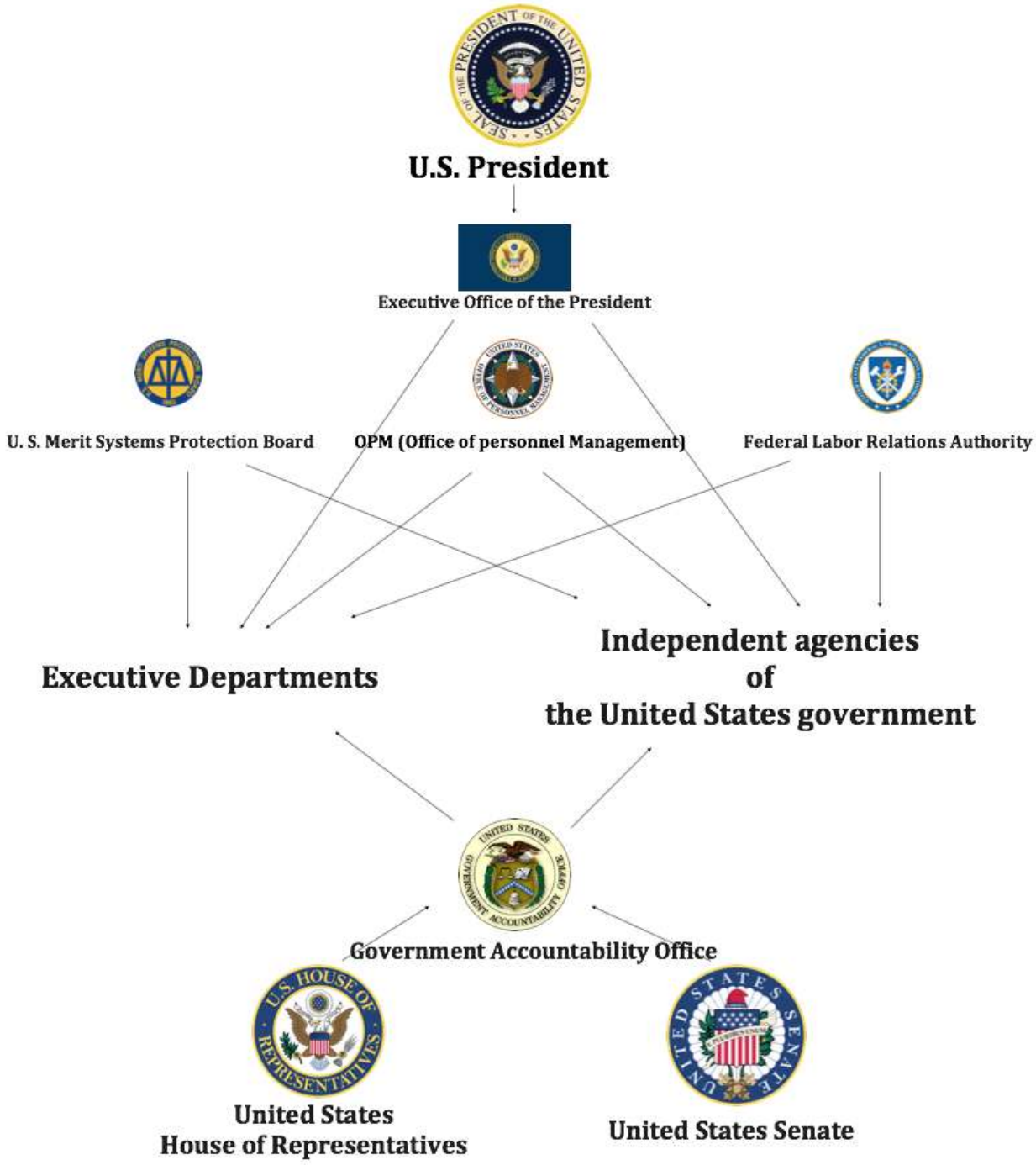
Il GAO può specificamente:

- 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 previsioni e valutazioni dell'andamento contabile e su ogni altro aspetto o documento significativo in possesso di ciascuna agenzia[102];
- 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 attività[103]
- 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 efficacia[104]
- 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 federal*e e la sua coerenza con i principi del "*Merit System*"[105].

[102] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/306
[103] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1112
[104] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4304
[105] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2305

3.8. 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.



Capitolo IV

La valutazione delle politiche pubbliche e delle performance nelle Amministrazioni federali.

La rassegna dei sistemi e meccanismi di valutazione in vigore nell'amministrazione pubblica federale poggia su una premessa che condiziona la corretta sistemazione teorica di tutte le sue parti: il concetto di base secondo cui i sistemi di valutazione, gli organi investiti, le metodologie adottati **cambiano** a seconda **dell'oggetto di valutazione prescelto. I grandi "oggetti" di valutazione sono i seguenti**: a) le ***politiche pubbliche*** ("*Program Evaluation*"); b) le ***performance delle singole pubbliche Amministrazioni*** ("*Performance Measurements*"); c) le ***performance dei dirigenti e degli impiegati federali*** (*"Appraisal Systems"*). La mancata distinzione fra questi diversi "oggetti" induce a perniciose generalizzazioni e a scarsa chiarezza nella comprensione dei criteri e metodi adottati.

4.1. Valutazione delle politiche pubbliche ("Program Evaluation")

Il Congresso degli Stati Uniti ritiene suo compito fondamentale verificare in modo continuo e sistematico l'andamento delle politiche pubbliche (la salute, l'istruzione, il welfare, la difesa e sicurezza nazionale, etc.) la cui gestione è affidata al potere esecutivo ("*executive branch*"). Dispone per tale compito di una sua **Agenzia legislativa, il *Government Accountability Office* – *GAO*** **(**vedi precedente paragrafo 3.7.) la quale, oltre ai compiti tradizionali di controllo delle politiche finanziarie e contabili poste in essere dagli uffici dell'Esecutivo, ha sviluppato, a decorrere dall'anno 1991, una specifica e parimenti rilevante funzione di "***valutazione delle politiche pubbliche***" (***"program evaluation"),*** rispetto alla quale opera da supporto tecnico ai due rami del Congresso, sviluppando attività di analisi e di report su qualunque aspetto ritenuto meritevole di approfondimento o indagine.

In altri termini, il Congresso, le sue Commissioni e i suoi singoli Componenti hanno a disposizione uno strumento, non solo di studio, ma anche di **indagine** a spettro completo per comprendere in modo sistematico l'andamento, per esempio, della politiche della casa, della sanità, delle spese per gli armamenti e così proseguendo su tutti i settori della vita pubblica nazionale.

L'orizzonte di osservazione delle valutazioni del GAO è il più ampio possibile e contempla la facoltà di accesso a qualunque dato, informazione o atto detenuto da qualunque ufficio dell'esecutivo (con la sola eccezione della CIA e della Segreteria personale del Presidente). Sono oggetto di valutazione anche i programmi specifici posti in essere dalle singole amministrazioni pubbliche coinvolte nell'attuazione di una politica pubblica; l'esame di tali piani è finalizzato alla verifica dell'utilità di tali piani strategici (vedi paragrafo successivo) nel contesto del buon andamento auspicato per le politiche del lavoro, della sanità e via discorrendo. Il **risultato atteso dalle valutazioni del**

GAO è indicare al Congresso gli elementi utili per valutare la qualità generale e gli andamenti di una qualunque politica pubblica e, ove presenti, di far emergere eventuali anomalie e risultati inattesi derivati dalla regolazione (o dall'attuazione) di una determinata politica [106]. Lo svolgimento della valutazione delle politiche pubbliche non ha, diversamente dai sistemi di valutazione delle Amministrazioni e degli impiegati federali, schemi d'azione e metodologie predefinite, ma si esplicita con modalità di lettura e di comprensione della realtà da pensare di volta in volta, a secondo dell'obiettivo dell'indagine e delle domande che fa il Congresso. Tuttavia, la valutazione delle politiche pubbliche non è aliena dall'osservare i modi e i contenuti con i quali le Agenzie federali curano la predisposizione dei propri piani di performance e il "sistema di valutazione" dei propri dipendenti, anzi ne verifica "l'efficacia e l'affidabilità"[107].

In Italia non esiste un'Agenzia delle Camere deputata a compiti simili a quelli affidati al GAO statunitense e la funzione di controllo delle attività delle amministrazioni pubbliche è rimessa a singole ed episodiche "audizioni" e alla facoltà di produrre "interpellanze" e "interrogazioni" al Governo. Poco e male rispetto alla fondamentale funzione di controllo delle politiche che dovrebbe essere svolta dal Parlamento, con pari rilevanza e risorse rispetto all'attività di produzione legislativa. La funzione sistematica di "valutazione delle politiche pubbliche" è da noi rimessa erroneamente allo stesso potere esecutivo (i Gabinetti dei vari Ministeri) e nei fatti non viene svolta[108].

4.2. Valutazione delle performance delle Amministrazioni federali ("Agency Performance Measurement").

La regolazione normativa degli uffici federali U.S.A. ha subìto agli inizi degli anni '90 del secolo scorso (e poi assorbito nel corso dei successivi 20 anni) una vera e propria rivoluzione nei modi strutturali di organizzazione delle sue attività. Alla base di tale rivoluzione l'idea di fondo, mutuata anche dalle esperienze delle *corporation* private, secondo cui è impossibile coordinare e controllare efficacemente un insieme di attività diverse e ingentissime risorse finanziarie senza ricorrere a sistemi e criteri di organizzazione delle attività basati su ***programmazione di medio periodo*** delle proprie attività, ***fissazione di obiettivi strategici e di produzione***, ***misurazione*** degli stessi e ***verifica*** continua del loro andamento e, al termine, dell' effettivo conseguimento. Un approccio alla gestione aziendale da condurre come processo circolare, in cui la verifica dei risultati conseguiti è utile e necessaria per ridefinire gli obiettivi fissati in precedenza e/o correggere le impostazioni operative adottate per conseguirli.

---

[106] Per un approfondimento dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche svolta dal GAO vedi http://www.eticapa.it/eticapa/come-funziona-la-valutazione-delle-politiche-pubbliche-negli-stati-uniti/#more-6252

[107] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2305
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/306
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4304

[108] Vedi sulla valutazione delle politiche pubbliche in Italia di G. Beato e A. Zucaro "*Un approccio di sistema ai metodi di valutazione*".
http://www.eticapa.it/eticapa/il-nostro-punto-sulla-valutazione/

Un vero e proprio movimento d'idee – in particolare il "*Planning, Programming, Budgeting System" (PPBS)* e il "*New Public Management*" (NPM)[109] – costituì l'*humus* culturale che favorì l'adozione generalizzata in tutta l'amministrazione federale statunitense **dell'attività per programmi e risultati (*program and performance based*)**.

"Pietra miliare" fu la riforma elaborata dal vice-Presidente U.S.A. *Al Gore*, proposta da *Bill Clinton* e promulgata dal Congresso nell'anno 1993 con il nome di ***Government Performance and Results Act (GPRA)*[110]**. Per dimostrare la vastità dell'obiettivo perseguito basti pensare che tale legge prevedeva un periodo di preparazione ai nuovi criteri di amministrazione di più di tre anni: ciò si tradusse nella richiesta a tutte le Agenzie federali di formulare il primo "**Piano strategico di attività**" ("***Agency Strategic Plan"***) nel successivo anno 1997. Nel periodo di preparazione furono affidati al ***Government Accountabililty Office (GAO)*** il compito di seguire le Agenzie nel processo di elaborazione dei Piani Strategici e all' ***Office of Personnel Management (OPM)*** l'incarico di somministrare a tutte le agenzie federali un adeguato "bagno" di formazione e addestramento su tutti gli adempimenti connessi alla predisposizione degli *Strategic Plan* e, soprattutto, sul cambio di sistema indotto dal lavoro basato sulla performance (*performance based work*).

Il GPRA, inoltre, individuava nell'***Office of Management and Budget (OMB)***, a diretto riporto del Presidente degli Stati Uniti (vedi paragrafo 3.2.), l'ufficio federale incaricato della supervisione dei piani strategici e dei piani annuali in occasione della presentazione al Congresso del Bilancio federale[111].

Il "cambio" di passo indotto dal GPRA nel lavoro amministrativo delle Agenzie federali si può sinteticamente descrivere nelle regole fondamentali di programmazione, misurazione e controllo introdotte. Ciascuna agenzia ha il compito di elaborare, entro il primo lunedì di Febbraio di ogni anno, un **Piano strategico puriennale ("*Agency strategic Plan*")[112]** - all'inizio proiettato nel quinquennio, oggi in "*non meno dei quattro anni seguenti all'anno finanziario in cui viene presentato*" – nel quale siano descritti: a) il "**fini generali**"("***general goals***") che l'Agenzia si prefigge nel medio periodo per svolgere i compiti e le funzioni che caratterizzano la sua missione istituzionale; b) i conseguenti ***processi operativi, sistemi gestionali***, tecnologie, caratteristiche di lavoro delle risorse umane e risorse finanziarie ritenute necessarie per raggiungere le finalità generali fissate; c) una rassegna dei *contesti ambientali* esterni all'agenzia che condizionano o possono condizionare in vario modo il perseguimento dei fini generali; d) gli ***obiettivi strategici*** ritenuti necessari

---

109 Il PPBS fu introdotto negli anni '60 dal Segretario alla Difesa Robert McNamara, per consentire il controllo delle ingenti spese per armamento. https://en.wikipedia.org/wiki/Programme_budgeting

110 Il professor Franco Archibugi, uno dei più attenti studiosi della materia, ha offerto una ricca e particolareggiata descrizione storica del GPRA e delle sue successive evoluzioni a tutto l'anno 2009 in due relazioni scritte per il Dipartimento funzione pubblica e il CNEL. Sono reperibili all'indirizzo web http://www.eticapa.it/eticapa/la-riforma-dellamministrazione-federale-in-usa-la-gpra/

111 Il bilancio federale degli Stati Uniti opera a valere su un esercizio finanziario ("*fiscal year*") che il Codice delle Leggi fa decorrere dal 1° ottobre di ogni anno solare al 30 setembre dell'anno successivo. La proposta di bilancio da parte del Presidente deve essere presentata al Congresso "fra il primo lunedì di Gennaio e il primo lunedì di Febbraio" di ogni anno.

112 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/306

per conseguire i "*general goals*", con l'indicazione per ciascuno di essi di idonei **indicatori di *performance*[113].**

Insieme al Piano strategico pluriennale, ciascuna Agenzia sottopone all'attenzione del Presidente degli Stati Uniti (OMP), del Congresso e del pubblico americano tutto, *attraverso l'unico strumento della pubblicazione sul proprio sito istituzionale - entro il primo lunedì di febbraio di ciascun anno* – di due altri documenti: l'"**Agency Performance Plan*"(APP)*** ("Piano di performance annuale") e l'"**Agency Performance Update**" ***(APU)*** (già qualificata come "Relazione sulla performance"). La rilevanza di questi due documenti è, per altri versi, superiore a quella dei pur fondativi *Strategic Plans:* infatti, 1) ***l'APP*** viene sottoposto al primo esame dell'Ufficio del Presidente l'OMB e posto in stretto collegamento con le richieste di budget finanziario dell'Agenzia a valere sul Bilancio federale, 2) ***l'APU*** è sostanzialmente la relazione particolareggiata, all'attenzione di "**tutti"** – Congresso, Presidente, OMB, altre Agenzie, pubblico americano tutto - sui ***risultati conseguiti*** nell'esercizio finanziario precedente, in termini di obiettivi di *performance* raggiunti, sui motivi che hanno eventualmente impedito il conseguimento di degli obiettivi annuali prefissati e sulla "riconsiderazione" della perseguibilità o meno degli stessi.

Risulta evidente la finalità dei due ultimi documenti: con l'APP si **collega strettamente l'approvazione dei budget** presentati dall'Agenzie alle proposte di bilancio che l'OMB suggerirà al Presidente degli Stati Uniti e consente all'OMB un oculato **controllo della spesa federale**, ottenuto attraverso la giustificazione con definiti programmi di attività di ciascuna posta di bilancio presentata da un'Agenzia. Con l'APU, invece, vengono manifestati al "mondo intero"[114] (*in primis* al Congresso degli Stati Uniti nella sua funzione di controllo del potere esecutivo) i ***risultati delle* performance di ciascuna Amministrazione pubblica federale[115].**

Le evoluzioni successive del GPRA del 1993 asseverano con certezza la serietà con la quale negli Stati Uniti si procede all'attuazione delle riforme della pubblica amministrazione e di come le linee generali delle disposizioni emanate siano perseguite negli anni e possibilmente migliorate (non abrogate o modificate come in uso nel nostro Paese). La GPRA, infatti, incontrò nei suoi primi anni di vita notevoli resistenze e difficoltà di applicazione, legate non solo alla naturale diffidenza che esse generavano in "mondi amministrativi"

---

[113] Una pubblicazione divulgativa dell'OPM a beneficio delle elaborazioni richieste alle *Agencies* esemplifica alle pagine 26 e 27 la definizione di un "*goal*" e della relativa fissazione di obiettivi e indicatori di performance https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/measuring/employee_performance_handbook.pdf

[114] Osservazione quest'ultima non solo retorica, visto che i siti istituzionali delle Amministrazioni federali sono visibili dovunque, anche nel nostro Paese: vedi ad esempio il piano strategico FY2014 elaborato dalla NASA. https://www.nasa.gov/sites/default/files/files/FY2014_NASA_SP_508c.pdf

[115] In Italia, il "*Piano della Performance*" e la "*Relazione sulla performance*" previsti dall'articolo 10, comma 1, Decreto legislativo n. 150/2009 costituiscono la "diligente imitazione" di alcune previsioni del GPRA statunitense: tuttavia, la nostra previsione legislativa, come si argomenta di seguito, ha subìto una sorta di eterogenesi, non solo nei fini, ma anche nelle intenzioni iniziali.

abituati fino allora a diverse e più comode modalità di lavoro, ma anche oggettive difficoltà di comprensione e di "assorbimento" nel sistema, legate alla novità dei suoi contenuti. Tali difficoltà furono positivamente gestite dagli Organi federali cui era stata affidata dalla legge la gestione e promozione del nuovo Sistema (OMB, GAO , OPM).

In particolare, la svolta si ebbe intorno all'anno 2000, allorchè, al cambio della Presidenza federale, ***l'Office of Management and Budget (OMB)*** si convinse dell'utilità strutturale dei Piani presentati dalle Agenzie ai fini della migliore determinazione degli importi finanziari da proporre al Congresso per l'approvazione del Bilancio federale. Questo cambio di orientamento portò a un risultato che può a buon titolo definirsi come "storico" nel contesto della storia amministrativa federale: lo stesso OMB emanò nel 2003 - nel contesto della **circolare annuale denominata A-11** [116] recante le direttive per la predisposizione del bilancio federale - istruzioni in base alle quali ***l'Agency performance Plan (APP)*** **diventava il documento annuale di richiesta fondi di bilancio, oggetto quindi della Legge di bilancio federale.** Venne in tal modo operata la saldatura fra previsioni di performance e previsioni di bilancio federale in un solo documento. Il bilancio federale americano divenne "**Bilancio di prestazione**" (***performance budgeting***). In tale modo ***l'OMB*** si pose come **centro motore e snodo principale** dei processi di "*performance budget*" e di "*performance measurement*".

Oltre al documento sopra ricordato, il rinnovato vigore impresso al sistema di valutazione dei piani strategici e dei risultati di performance fu indotto da ulteriori previsioni del Congresso, le più importanti delle quali sono:

- L'introduzione nell'esercizio finanziario dell'anno 2004 del "***Pay for Performance Compensation System***" – in applicazione della *President's Management Agenda*[117] emanata dal Presidente *George Bush* nel precedente anno 2002 - che responsabilizza direttamente i dirigenti federali rispetto agli obiettivi di performance attesi e conseguiti, modulando la loro retribuzione *base* in relazione agli stessi (vedi di seguito la retribuzione dei Senior executive);
- La promulgazione nel gennaio 2010, da parte del Presidente *Barack Obama,* del ***GPRA Modernition Act***[118] approvato dal Congresso degli Stati Uniti che, lasciando immutata la struttura sostanziale del GPRA del 1993, introdusse alcuni correttivi che conferiscono ulteriore efficacia e importanza al sistema di valutazione delle performance della amministrazioni federali.

I correttivi introdotti dal *GPRAMA* al sistema di valutazione delle performance delle amministrazioni federali sono sintetizzabili nelle disposizioni di cui ai punti seguenti[119]:

---

116 http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/circulars/a11/current_year/a_11_2003.pdf

117 https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf

118 https://www.congress.gov/111/plaws/publ352/PLAW-111publ352.pdf

119 Un esauriente rassegna delle modifiche introdotte al GPRA del 1993 dalla nuova legge del 2010 è contenuta in un rapporto del Congresso del 2012: vedi https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42379.pdf

- Nello *Strategic Plan*, ciascuna Agenzia è tenuta ad illustrare le iniziative di partnership con altre Agenzie federali finalizzate a perseguire le mete finali (*strategic goals*) prefissate.
- Si chiede di fissare idonei indicatori di *performance* (quantificabili e misurabili[120]), in grado di misurare la produttività, i prodotti (*outputs*) e i risultati previsti (*outcomes*).
- I tempi di pubblicazione/consegna dei *Piani strategici* (come del resto quelli dei *Piani Annuali*) sono allineati ai tempi di elaborazione delle proposte di bilancio;
- Sui contenuti dei Piani strategici vanno coinvolti ***preventivamente,*** nella fase di costruzione degli stessi sia il Congresso degli Stati uniti che i gruppi di interesse (*stakeholders*) destinatari dell'azione dei programmi fissati.
- Gli ***Agency Performance Plans (APP)*** [121] elaborati annualmente in connessione con le proposte di budget devono specificare con chiarezza i fini ritenuti prioritari dalle Agenzie **(*Agency Priority Goals)*** al fine di consentire all'OMB di individuare le Mete prioritarie del Governo federale (*Federal Governement Priority Goals* – vedi appresso).
- Viene inoltre richiesto alle Agenzie di indicare negli APP per ciascuna meta prioritaria ***il nominativo*** del responsabile d'Agenzia (un suo dirigente, pertanto) cui viene affidato il compito di raggiungere la meta stessa. Da cui la qualificazione di "***goal leader***" per tale dirigente. La previsione, come evidente, ha un impatto diretto sul sistema di valutazione aziendale dei *Senior executive* (vedi paragrafo 4.4.).
- Viene richiesto di indicare nell'*APP* le funzioni gestionali a maggior rischio di "*sprechi, frodi, abusi o cattiva gestione*", così come individuati dal GAO o da Ispettori generali delle stesse Agenzie.

La novità più significativa e ambiziosa introdotta nella riforma del 2010 è, comunque, la previsione di un "***Piano Generale di Performance del Governo Federale***" (***Federal Government Performance Plan***)[122], che è stato affidato alla competenza e al coordinamento dell' ***Office of Management and Budget.*** L' ***OMB*** ha il compito di individuare gli obiettivi strategici del Governo Federale ("*Federal Government performance goals")* e di identificare le agenzie, gli strumenti, le politiche (*policies*), gli indicatori di risultato comuni che devono "contribuire" al conseguimento dei "*goals*". La legge prescrive anche l'individuazione per ciascun obiettivo strategico del Governo federale di un *leader* ("***lead government official***"), responsabile del coordinamento delle azioni per conseguire i risultati, e la definizione di "indicatori di performance" ***comuni.***

In tal modo il sistema di valutazione delle performance delle Agenzie federali si pone come un sistema "a clessidra", dove la sabbia delle molteplici previsioni di ***Agency Performance*** si trasferisce dalle Agenzie al Congresso degli Stati Uniti, filtrata dalla parte stretta di passaggio presidiata dall'***Office of Management and Budget*** del Presidente degli Stati Uniti.

---

[120] Ove un'Agenzia non ritenga possibile esprimere quantitativamente un obiettivo di performance, deve chiedere al Direttore dell'OMB l'autorizzazione a esprimerlo in una forma alternativa.

[121] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1115

[122] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1115

Vale anche ricordare ancora che i sistemi di misurazione e valutazione delle performance delle Amministrazioni federali non si identificano con i sistemi di valutazione delle politiche pubbliche (*Program Evaluation*), essendo il campo d'indagine di questi ultimi molto più estesi e "liberi": cionondimeno i dati delle "*performance measurement*" costituiscono un utile punto di riferimento per le indagini valutative delle politiche pubbliche affidate al GAO[123]

Dalla sommaria descrizione effettuata di un sistema esteso a tutte le amministrazioni pubbliche federali - di notevole complessità interna - emerge una pubblica amministrazione federale che ha assunto su di sé le cadenze e i modi di attività manageriali, orientati a risultati sempre più sfidanti. Ma non è un'amministrazione privatizzata, bensì un'Amministrazione **pubblica** che tale rimane sfidando le forme di managerialità privata, nel contesto di un'operatività **completamente gestita e controllata dalla mano pubblica.** Né altrimenti potrebbe essere, visto che, in un Ordinamento moderno di diritto, il controllo delle funzioni del potere esecutivo appartiene, non a qualche imprenditore, ma al Congresso degli Stati Uniti.

Rispetto alla chiara costruzione statunitense, le previsioni iniziali del nostro decreto legislativo n. 150/2009, poi integrate nel tempo[124], non conoscono ancora, a sette anni dalla prima apparizione, un reale processo di attuazione. Pesano sull'attuazione dei processi di misurazione e valutazione delle *performance* delle Amministrazioni pubbliche italiane due contraddizioni di fondo: 1) non è individuato un Organo pubblico esterno sovraordinato alle varie amministrazioni pubbliche deputato a quelle funzioni di controllo affidate negli Usa all'OMB per il Presidente e al GAO per i due rami del Congresso: il Dipartimento della Funzione pubblica svolge nella materia solo funzioni di "***promozione e coordinamento***" come detto nel recente DPR n. 105 del maggio 2016; 2) la valutazione delle performance di una pubblica Amministrazione é affidata ad un Organismo in qualche modo interno delle Amministrazioni stesse: infatti, sia l'originario articolo 14 del d. lgs. 150/2009 sia l'attuale articolo 6 del DPR n 105/2016 affidano agli **Organismi Interni di Valutazione (OIV),** costituiti presso ciascuna Amministrazione pubblica, la "*valutazione indipendente della performance*" , confondendo "*performance organizzativa e individuale*"; in altri termini, un Organo i cui componenti vengono **prescelti e retribuiti dall'Amministrazione stessa** (spesso costituiti anche da dirigenti interni) valuta (o dovrebbe valutare) le performance dell'Amministrazione medesima. Difficile rinvenire una reale "indipendenza" in un'attività così regolata**.** Negli Stati Uniti, invece, l'azione dell'OMB e del GAO condiziona direttamente le decisioni del Presidente e del Congresso nell'attribuzione del budget a tutte le agenzie federali. Nelle disposizioni italiane - che intendono replicare il sistema di valutazione americano, senza tuttavia individuare un **soggetto pubblico indipendente**

[123] Una esauriente illustrazione di questa differenza di metodologia si trova alla pagina 2 del Rapporto del Congresso del 2012 sul GPRAMA
https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42379.pdf

[124] Si vedano gli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo n. 91 del 31 maggio 2011, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 2012 e il decreto del Presidente della Repubblica n. 105 del 9 maggio 2016. http://www.eticapa.it/eticapa/la-valutazione-della-performance-nelle-amministrazioni-pubbliche-italiane/

titolare della verifica delle performance delle *Agencies* – è rinvenibile un sottrarsi oggettivo delle Amministrazioni pubbliche a una vera valutazione esterna dei risultati del proprio operato.

4.3. Valutazione della performance dei dipendenti ("Employee Performance").

Mentre *l'Office of Management and Budget (OMB)* è il pernio del sistema di valutazione delle performance delle Agenzie federali, l'***Office of Personnel Management (OPM)*** è l'Agenzia indipendente che regola e decide in ordine a**i** Sistemi di valutazione delle performance ("***Performance Appraisal Systems***")[125]dei dipendenti e dei dirigenti federali.

Le Agenzie federali istituiscono uno o più sistemi di valutazione dei propri impiegati e dirigenti[126], secondo i principi generali dettati dal Codice degli Stati Uniti e dai Regolamenti predisposti dall'OPM.

Si noti che l'esistenza di sistemi di valutazione deriva direttamente dai principi del "***Merit system***" statunitense posti a base del funzionamento dell'Amministrazione federale (vedi pag. 11): *utilizzare la propria forza lavoro (workforce) in modo* ***efficiente ed efficace (n. 5)****. Tutti i dipendenti* ***federali conservano il posto in virtù dell'adeguatezza delle loro prestazioni (n. 6****). L'Amministrazione pubblica cura* ***formazione e addestramento*** *per elevare le performance organizzative e individuali (****n. 7****).* Pertanto, il miglioramento delle performance dell'Amministrazione pubblica nel suo complesso, delle singole agenzie, dei dirigenti e degli impiegati costituisce elemento **strutturale** del sistema.

In relazione a tali premesse, risultano conseguenziali le prescrizioni "di chiusura" del Codice[127] , secondo cui un'Agenzia federale può ridurre di grado ("*demote*") o rimuovere ("*remove*") un impiegato per "**performance inaccettabile**" ("***unaccettable performance***"). Tali prescrizioni contemplano anche l'adozione di una procedura tesa a garantire l'esposizione delle ragioni dell'impiegato e a valutarne i miglioramenti di performance intervenuti dopo un "programma di miglioramento" ("*Performance Improvement Program*" - PIP). Rimane comunque fermo il principio della stabilità del posto dal *Merit System*: ciò vincola le Agenzie federali a seguire la procedura prevista dalle sezioni § 4303 e 7513 del Titolo V del Codice U.S.A. La tutela dell'impiegato federale è garantita dal ricorso al ***Merit System Protection Board*** (vedi pag. 26), vero e proprio tribunale speciale di primo grado nella materia del pubblico impiego.

Prima di esaminare i criteri generali degli "*appraisal systems*", è opportuno vedere concretamente quale sia **nei fatti** l'attuazione della previsione

---

125 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4304

126 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4302

127 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4303
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7513

normativa di licenziamento per "performance inaccettabile"[128]: un'indagine effettuata nell'anno 2000 dal ***Merit System Protection Board (MSPB)***[129] quantificava in "poche centinaia di dipendenti" il numero dei licenziati ogni anno per tale motivo, mentre assumeva come molto superiore il numero dei dipendenti che, secondo la convinzione dei loro colleghi, dovevano essere oggetto di tale misura. Dalle periodiche inchieste e rilevazioni che il ***MSPB*** conduce - a beneficio del Congresso e del Presidente - sull'applicazione dei principi del *Merit System* e sulle opinioni dei lavoratori federali sul loro lavoro[130] emerge un contesto reale di giudizi e di problematicità. Va rilevata la costante attenzione delle Autorità federali su queste tematiche e l'atteggiamento non "punitivo" verso i singoli, ma la prevalente preoccupazione per il buon funzionamento e l'efficienza dell'Amministrazione pubblica: ciò si traduce nel "*modo di affrontare*" i lavoratori con "scarso rendimento" ("*poor performers*") in un'ottica che è orientata, contemporaneamente, alla pressione continua sul dipendente e al tentativo di recupero e incremento del suo livello di performance.

Le annotazioni che precedono non devono essere considerate come inconferenti con la descrizione dei principi generali dei Sistemi di valutazione ("*Performance Appraisal Systems*"), perché ne qualificano la credibilità e restituiscono vigore alla successiva esposizione sintetica delle metodologie.

Innanzitutto, è necessario collocare la ***performance*** **di un singolo impiegato** dentro un contesto generale di obiettivi – detto "Piramide della Performance" .

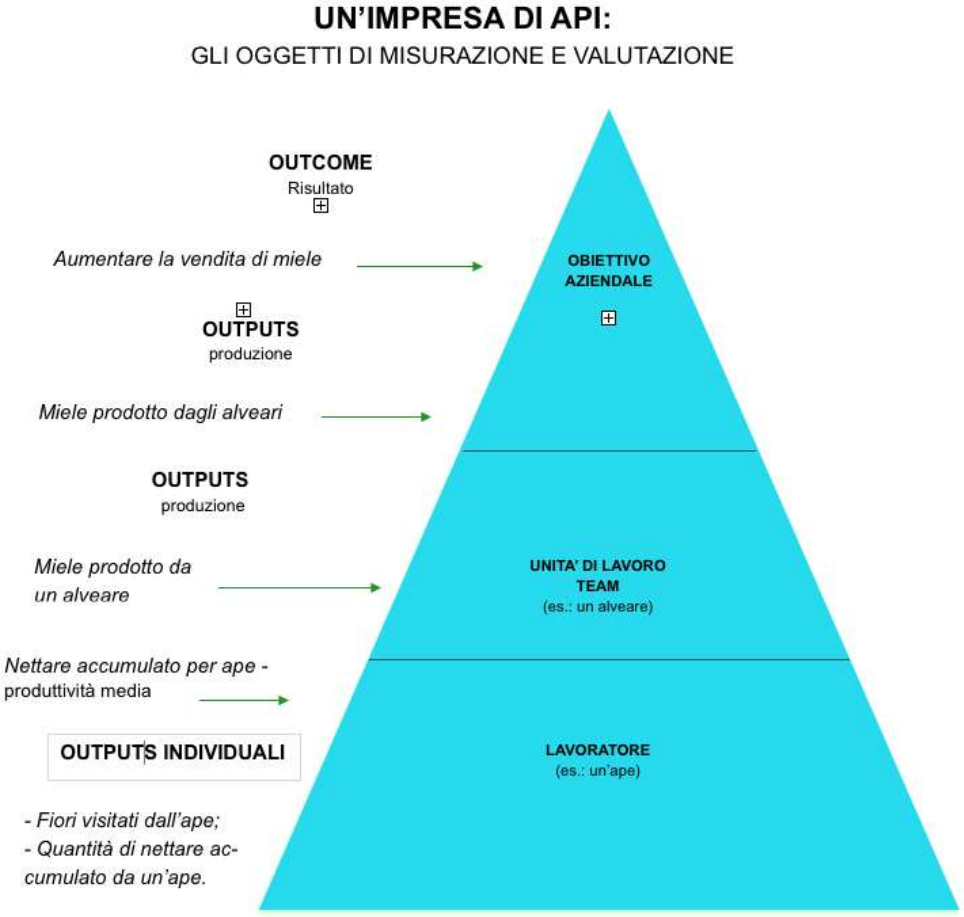
---

[128] Previsione diversa dal licenziamento per "motivi disciplinari" rivista dal Capitolo 75 (Subchapter I e II) del titolo V dello US Code:
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-F/chapter-75

[129] http://www.mspb.gov/MSPBSEARCH/viewdocs.aspx?docnumber=253631&version=253918&application=ACROBAT

[130] vedi da ultimo "*Addressing poor performers an the Law"* del sett. 2009
http://www.mspb.gov/mspbsearch/viewdocs.aspx?docnumber=445841&version=446988&application=ACROBAT

LA PIRAMIDE DELLA PERFORMANCE



Nella piramide della performance si discende dalle "**mete strategiche**" di medio periodo ("*strategic goals*"), poi limitate e definite in "**mete di performance**" ("*performance goals*") - che attengono all'Agenzie nel loro insieme e costituiscono il contenuto dei Piani strategici di medio periodo (***ASP***) e dei Piani Annuali di Performance (**APP**) visti al paragrafo precedente.

Sotto le mete di performance aziendali si collocano gli obiettivi di produzione programmati per le diverse articolazioni organizzative dell'Agenzia, gli "***standard di risultato" (performance standards)*** e gli "***elementi critici di performance individuale***" ***("critical elements")*** che la riforma del *Merit System* del 1978 pose come concetti base della "valutazione individuale" dei propri dipendenti[131]: la sezione 4302 del Titolo V dello U.S. Code prescrive che ciascuna Agenzia sviluppi uno o più sistemi di valutazione, intorno a tali due criteri cardine così come ulteriormente specificati nei regolamenti di attuazione dell'OPM. Quest'ultimo, dal canto suo, ha elaborato e affinato negli anni i criteri generali sui quali costruire un efficace sistema di performance aziendale, ma non solo: l'OPM si preoccupa di diffondere la cultura del "***performance management***" anche attraverso l'elaborazione di "guide" – chiare ed esaurienti nello stesso tempo – che hanno il pregio di spiegare il senso e i contenuti previsti dai suoi regolamenti. La Guida più

[131] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4302
https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/430.102

recente in materia data settembre 2011 e ha il titolo "***A Handbook for Measuring Employee Performance***" ("*Guida per misurare la performance dell'impiegato*")[132], da cui è tratto il quadro sinottico presentato qui sopra.

L'OPM inquadra la valutazione della performance dentro un contesto generale della "gestione della performance" ("***Performance Management***") composto dalle seguenti fasi: *a) la pianificazione del lavoro e la definizione degli obiettivi attesi; b) il monitoraggio continuo delle performance; c) lo sviluppo della capacità di "essere performanti" ("**perform**"), cioè di operare con risultati, di "funzionare", d) la misurazione periodica della performance, in modalità sintetiche; e) il premio alle buone performance*.

Delle cinque fasi previste, quella più importante è senz'altro la pianificazione del lavoro di ciascun impiegato ("***Performance Plans***"). Ciascuna "scheda dei risultati attesi" si scompone essenzialmente negli *elementi caratteristici* di ciascuna mansione, non tutti di eguale importanza: gli elementi che definiscono la qualità della *performance* **individuale** sono denominati "***critical elements***" e l'OPM raccomanda le Agenzie di individuare "*fra i tre e i sette*" elementi critici per ciascun dipendente (pag. 8). Come già evidenziato i "*critical elements*" sono i punti critici della performance individuale da cui la legge federale fa discendere l'azioni di "riassegnazione delle funzioni", "riduzione di grado" o "rimozione dal lavoro", come effetto del mancato raggiungimento di "uno o più" "*critical elements*"[133]. L'OPM prescrive anche che i risultati "di gruppo" ("*Team Performance*") **non** devono essere annoverati fra i "*critical elements"* perché non attengono alla responsabilità del singolo, ma piuttosto vanno ascritti all'*accountability* dei capo-team , dei coordinatori e dei dirigenti.

Un altro elemento determinante nel giudizio che l'OPM darà del "*Performance Appraisal System*" di un'agenzia è costituito dal collegamento logico fra il piano di performance individuali ("*Employee Performance*") e gli obiettivi organizzativi ("*Organizational Goals*") fissati dall'Agenzia nel Piano annuale di performance prescritto dal GPRA (paragrafo precedente). Quest'ultimo non è solo una logica prescrizione di metodo, ma anche una delle discriminanti fondamentali per l'approvazione o meno da parte dell'OPM dell'"*Appraisal System*" predisposto da un'Agenzia.

La metodologia di predisposizione del sistema di Valutazione regolata dall'OPM prevede 8 "passi" ("*steps*") metodologici per la sua definizione[134]. La valutazione individuale ha luogo con l'inserimento in un **rating di valutazione** della performance individuale annua. Sono molte e minute le prescrizioni regolamentari dettate affinchè le Agenzie non definiscano livelli standard di valutazione eccessivamente "sfidanti" o, al contrario, maliziosamente facili da conseguire.

Il **rating di livelli di performance** *("levels of performance")* possono essere da due a cinque, a secondo delle previsioni specifiche delle agenzie. Ciascuno dei livelli viene preventivamente determinato in relazione alla

---

132 https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/measuring/employee_performance_handbook.pdf Tale "Guida" rappresenta evidentemente qualcosa di più di una qualsiasi guida, perché è elaborata dalla stessa autorità che ha emanato i regolamenti generali; pertanto, il suo contenuto sviluppa un'esposizione in forma semplice di ciò che i regolamenti in questione prescrivono.

133 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4301
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4303

134 vedi nota n. 127

definizione/misurazione di risultati un minimo di **tre elementi critici** costituenti la performance individuale del dipendente. La giurisprudenza costante del *Merit System Protection Board* (MSPB) assevera il "**successo minimo**" *("minimally satisfactory level"*) come standard utile per mantenere la posizione di lavoro (pag. 55 dell'"*Handbook*" dell'OPM)) nei modelli che prevedono un minimo di tre livelli di performance ("**di pieno successo**" "**di successo minimo**" "**insoddisfacente**". Se il sistema è a due livelli vale evidentemente solo il livello di "pieno successo ("*fully succesful leve*l").

Solo le performance individuali collocate nel rating "**di piano successo**" possono ricevere "**premi in danaro**" ("*cash awards*") per un ammontare non superiore del 10 % del livello di paga base cui è assegnato il lavoratore. Tale limite del 10% può essere elevato al 20% se il vertice dell'Agenzia decida in tal senso, in virtù di una performance "eccezionale" di un lavoratore[135].

Tratto caratteristico dei "sistemi di valutazione" è quello di un'enfasi particolare sulle **buone ed eccellenti performance**, disinteressandosi il sistema di premiare performance al di sotto del livello di "pieno successo" e/o di creare inutili "strettoie" di remunerazione fra i diversi livelli di performance: semplicemente, chi è bravo – indipendentemente dal numero – viene premiato.

I piani "Sistemi di valutazione" ("***appraisal system***") sono sottoposti alla verifica (e alla "certificazione" o meno) dell'OPM e dello stesso GAO [136]. E' evidente che i vertici di tutte le Amministrazioni pubbliche sono sottoposti a **controllo pubblico esterno sulla credibilità del loro funzionamento:** ciò le vincola a produrre un **vero, equo e non autoreferenziale** sistema di valutazione del proprio personale.

Inoltre, l'efficacia e l'affidabilità di un sistema di valutazione dei dirigenti e del personale è **condizione e strumento indispensabile per conseguire quegli obiettivi strategici** sui quali, a loro volta, i vertici aziendali sono valutati dagli uffici direttamente dipendenti dal Presidente degli Stati Uniti e dal Congresso (paragrafo precedente).

4.4. Valutazione delle performance della dirigenza federale.

Le regole e le fonti normative riguardanti la valutazione dei **dirigenti federali del Senior Executive Service** (vedi capitolo seguente) – introdotte dalla *CSRA* (*Civil service reform act*) del 1978 - sono diverse e separate da quelle dettate per gli altri impiegati civili federali e sono contenute nel Capitolo **43** (sottocapitolo II) del **Titolo V** del US Code[137]. Evidente la cura speciale che l'Ordinamento annette alla valutazione del vertice del *Civil Service* federale.

---

135 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4505a

136 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4304
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2305

137 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-C/chapter-43/subchapter-II

I principi generali da rispettare a cura delle Agenzie nel predisporre i Sistemi di valutazione dei Senior Executive[138] sono presenti alla Sezione del codice § 4312[139] : essi sono finalizzati all'**eccellenza della performance** da parte dei Senior Executives e sono la base per la gestione del rapporto di lavoro e della permanenza nel servizio.

Come per i sistemi di valutazione degli altri dipendenti civili, L'OPM ne stabilisce con regolamento i criteri generali di predisposizione e li valida oppure no. Parimenti il **GAO, per conto del Congresso degli Stati Uniti**, rivede periodicamente i Sistemi di valutazione - per accertarne la conformità a quanto previsto dagli articoli del Codice degli Stati Uniti - e relaziona alle due Camere.

Le regole di verifica e controllo poste nell'Amministrazione federale per la valutazione della dirigenza (come di tutto il personale) costituiscono un impedimento insormontabile verso atteggiamenti e metodi *autoreferenziali e fittizi* di valutazione della dirigenza[140].

Il cuore del sistema di valutazione della dirigenza federale è costituito dallo stratto collegamento dello stesso ai 5 profili base della funzione dirigenziale - gli ***ECQs*** (***Executive Core Qualifications*** di cui si dirà al successivo paragrafo 5.2. sulle modalità di reclutamento dei *Senior Executive* di carriera). I 5 ECQs sono qualificati come **"elementi critici" ("*critical elements*")**[141] per la valutazione annuale del *Senior executive*.

Il riferimento ai principi più importanti per la regolazione della valutazione della dirigenza federale è simile allo schema tipo di costruzione della metodologia di valutazione descritto al paragrafo precedente. A quei principi metodologici ne vanno aggiunti altri, più aderenti alle funzioni svolte dai *Senior Executive*. Essi sono:

- Un'enfasi significativa sui miglioramenti in efficienza, produttività, tempi di performance e qualità del lavoro dell'Agenzia[142];
- La conformità coi principi del Merit System[143];
- La consultazione preventiva con il *Senior executive* nella fase di determinazione degli obiettivi di performance individuale;

---

[138] I sistemi di valutazione emanati dai vertici delle agenzie sono predisposti sulla base dei criteri sanciti con regolamento dall'OPM, trasmessi e valutati a tale Autorità, che eventualmente invita a modificare tali sistemi. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4312 Ove l'OPM non "certifichi" il sistema di valutazione adottato dall'agenzia, ne deriva una limitazione del livello della paga-base erogabile ai dirigenti di tale agenzia. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5382

[139] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4312

[140] Sono **le regole legislative** a latitare nel nostro Paese: qualunque Agenzia, Ente o Ufficio pubblico, abbandonato ai soli principi dell'"autovalutazione", tenderà a "rilassarsi", come in effetti accade immancabilmente.

[141] Si veda lo **schema di definizione del sistema di valutazione dei Senior executive** emanato dall'OPM https://www.chcoc.gov/content/senior-executive-service-performance-appraisal-system e il regolamento base introdotto nell'anno 2000 https://www.chcoc.gov/content/ses-performance-regulations

[142] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4313

[143] stessa disposizione citata alla nota precedente;

- La previsione di performance non solo "individuali" come nel caso dei dipendenti, ma anche "organizzative" ("***individual and organizational performance***");
- La presenza in ciascuna Agenzia, in funzione di "organo" consultivo di una "***Commissione di revisione delle performance***", il ***Performance Review Board (PRB),*** composta in maggioranza da dirigenti di carriera per la valutazione dei colleghi. Gli "Organismi Indipendenti di Valutazione" italiani (OIV) sono la "brutta copia" nascosta di tali Commissioni[144]

Altri elementi caratteristici della valutazione della dirigenza federale sono:

1. Il legame strettissimo, previsto dalla Riforma del GPRA del 2010 (*GPRA Modernization Act* – vedi paragrafo 4.2.), fra gli obiettivi ***(goals)*** dichiarati dalle Agenzie in sede di Piani Strategici (ASP) e Piani Annuali (APP) e i "***goals leader***", ovvero suoi dirigenti individuati *nominalmente* come responsabili del conseguimento egli obiettivi di Agenzia;
2. Il collegamento della retribuzione dei *Senior executive* alla posizione dirigenziale ricoperta e agli obiettivi organizzativi conseguiti in tale posizione: tale collegamento coinvolge non solo la parte "premiale" della retribuzione ma anche la componente di base;

Il rating di valutazione delle performance dirigenziali disposto con regolamento dall' ***Office of Personnel Management*** è scandito da **5 livelli di performance:**

- Level 5: eccezionale ("*Outstanding*")
- Level 4: oltre il pieno successo ("*Exceeds Fully Successful*")
- **Level 3: successo pieno ("Fully Successful")**
- Level 2: minimamente soddisfacente ("*Minimally Satisfactory*")
- **Level 1: insoddisfacente ("*Unsatisfactory*").**

La procedura con la quale, ***a fine anno***, ciascun dirigente viene collocato in ***uno dei cinque livelli*** viene preceduta da idonei colloqui, in corso d'esercizio, per discutere motivi e problemi collegati ad eventuali performance insoddisfacenti e si articola in tre fasi: **a)** proposta del funzionario "supervisore" ("***supervisor***") del *Senior Executive* di collocazione dello stesso in uno dei 5 livelli di rating; **b)** esame obbligatorio da parte del ***Performance Review Board (PRB)-*** sopra evocato - sui modi e motivi del "punteggio" assegnato dal "*supervisor*"; sono possibili approfondimenti autonomi, richieste e colloqui con il dirigente valutato; l'esame del PRB si traduce in una "raccomandazione" al vertice dell'Agenzia in ordine alla valutazione definitiva del dirigente; **c)** decisione finale del vertice dell'Agenzia[145].

---

144 "Brutta copia", per i motivi già esposti al paragrafo precedente e consistenti, non solo nella confusione dei compiti degli OIV italiani con la valutazione delle performance delle Amministrazioni, ma anche nell'inesistenza di una procedura e di una forma di intervento degli OIV nella fase conclusiva della valutazione dei dirigenti; "nascosta", perché nessuno degli "inventori" dei contenuti del d. lgs. n. 150/2009 ammetterà mai un qualsivoglia "plagio".

145 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314

Il livello di rating assegnato è decisivo per il mantenimento della posizione dirigenziale, per il trasferimento o per la rimozione dal SES: **i ratings al disotto del *"fully succesfull level" ("successo pieno" –livello 3)*** preludono ai seguenti provvedimenti: **a)** il dirigente che riceve *per un solo anno* una "valutazione insoddisfacente"("***unsatisfactory level***") deve (non "può") essere riassegnato ad altro ufficio o trasferito all'interno del SES oppure può essere rimosso da quest'ultimo; **b)** il dirigente che riceve ***per due anni*** *all'interno di un periodo di 5 anni consecutivi* una "valutazione insoddisfacente "("*unsatisfactory level*") "deve" ("shall") essere rimosso dal SES; **c)** il dirigente che in un periodo di ***due anni in un triennio*** riceva ***valutazioni più basse della "valutazione di pieno successo"*** ("*fully successful level*") "può" essere rimosso dal SES. Non c'è posto negli USA per dirigenti con performance appena sufficienti[146].

Il dirigente di carriera rimosso dal servizio in seguito a valutazioni negative non ha diritto di ricorso di fronte al ***Merit System Protection Board (MSPB)***, ma solo ad una forma attenuata di tutela consistente in un "audizione informale" ("*informal hearing*") di fronte ad un funzionario designato dallo stesso MSPB.

Solo la collocazione minima al livello del "successo pieno" ("***fully succesfull level")*** dà diritto all'erogazione di **premi di performance** ("*performance awards*"), come si vedrà meglio al successivo paragrafo 5.5. del prossimo capitolo.

Alla luce di quanto sopra descritto, è inevitabile concludere che al confronto dell'estensione, della profondità e della pervasività vitale del sistema di valutazione statunitense sono inutili paragoni di sorta col sistema in auge in Italia. Da noi la "valutazione" – come cultura e come realtà – o non esiste oppure viene praticata in alcune Amministrazioni[147] in modo non pieno e, soprattutto, svincolato da penetranti controlli pubblici esterni. Confuso e non definito è il confine fra valutazione delle politiche, valutazione delle amministrazioni, valutazione dei dipendenti. La **gestione della premialità collegata alla valutazione** delle performance degli uffici e dei dipendenti fu affidata dal legislatore degli anni '80[148] alla contrattazione sindacale e aziendale. L'effetto fu e rimane ancora oggi deleterio, perché il luogo vero delle decisioni sulla valutazione è stato spostato dagli uffici competenti ai tavoli di contrattazione sindacale: da ciò è derivato che la valutazione delle performance ha assunto la natura di un'operazione da subordinare agli interessi pecuniari della massa dei rappresentati dal sindacato. Il conseguente inevitabile appiattimento nell'erogazione dei premi avvilisce l'orgoglio dei più diligenti e premia nella stessa misura i meno volenterosi[149].

---

[146] vedasi https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314

[147] L'INPS ha realizzato da circa trent'anni un sistema informatizzato di monitoraggio e controllo della produzione d'ufficio e dei dipendenti, come del resto il soppresso INPDAP.

[148] Vedasi Legge del 29 marzo 1983, n. 93.

[149] Si veda di A. Zucaro e G. Beato: "Un approccio di sistema ai metodi della valutazione" http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/11/BEATO-ZUCARO-valutazione.pdf

Capitolo V

Il regime della dirigenza federale - Senior Executive Service (SES) .

Flag of the U.S. Senior Executive Service

La descrizione del regime della dirigenza federale smentisce l'idea accreditata da ampi settori di "esperti" nostrani di una sorta di luogo aperto alla discrezionalità/libertà dei decisori politici, sul modello delle *corporation* private in cui le regole vengono date, modificate o sospese a piacimento dal proprietario, che assume in sé i rischi d'impresa.

La Federazione U.S.A. delinea, invece, un sistema complesso e minutamente regolato, nel quale nessuna azione o situazione viene lasciata al caso o all'arbitrio di un singolo decisore, in ossequio al criterio dei "pesi e contrappesi" che governa l'Amministrazione federale. Si utilizza l'alta dirigenza, contemporaneamente, come "braccio" del potere esecutivo affidato al Presidente e come garante dei principi del "*merit system*" con i quali si gestisce una pubblica amministrazione neutrale e al servizio di tutta la collettività, con il costante controllo del Congresso.

Alla sua dirigenza l'Ordinamento U.S.A. affida il compito di gestione complessiva dell'Amministrazione pubblica federale in un'ottica di *massima apertura al cambiamento, di orientamento al risultato, di capacità di leadership all'interno e di "relationship" all'esterno della propria Amministrazione*. Il dirigente federale risponde delle esigenze, delle politiche pubbliche, dei grandi obiettivi della Nazione ("*responsive to the needs, policies and goals of the Nation*")[150] .

Tale risultato viene perseguito (e raggiunto) attraverso *norme che coniugano elementi di garanzia della posizione del dirigente con fattori altamente sfidanti,* tesi a stimolare una continua tensione verso il miglioramento. Vediamo, inoltre, di seguito che il regime della dirigenza pubblica federale è affidata a un sistema di responsabilità "binario" incentrato sull'azione interconnessa delle singole "*agencies*" (da noi diciamo "Amministrazioni pubbliche") e dell' ***Office of Personnel Management*** **OPM** – erede diretto della *Civil Service Commission* fondata nell'anno 1883[151]

[150] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3131

[151] vedi capitolo 3, pagina 25.

5.1. Che cosa è il Senior Executive Service.

La dirigenza pubblica federale opera all'interno delle varie agenzie nel contesto di un comune "regime gestionale" chiamato "***Senior Executive Service" – SES*** in cui le modalità di reclutamento, di retribuzione, di carriera e di rimozione sono regolate secondo una normativa unica e sotto il controllo attivo dell'OPM, che assevera, riscontra ed eventualmente blocca le decisioni assunte dalle varie agenzie. Il SES fu istituito con la riforma del *civil service* del 1978 (Amministrazione *Carter*) e ne costituisce uno dei pilastri fondamentali: l'idea di fondo é quella di una gestione unica e omogenea di tutta la dirigenza federale, capace di imprimere valori e comportamenti comuni e di generare sinergie fra le diverse amministrazioni pubbliche. L'idea base del "contenitore unico", ma solo quella come si vede nel seguito, è stata trasposta nella legislazione nostrana del "ruolo unico della dirigenza".

In primo luogo, il SES statunitense raccoglie in sé una compagine dirigenziale pubblica composta in massima parte da **dirigenti** ("*senior executive*") **di carriera** ("*career appointed*"), assunti in seguito ad una selezione condotta dalle agenzie e da una commissione istituita presso l'OPM (vedi di seguito). Tuttavia, per inquadrare precisamente il SES nella piramide del potere esecutivo federale, va precisato che il Servizio si colloca al seguito delle **più alte cariche dell'Esecutivo** dopo il Presidente degli Stati Uniti, costituite dai responsabili politici dell'Amministrazione federale – Segretari e Sottosegretari di Stato – e dai vertici dei Dipartimenti e delle Agenzie nominati dal Presidente con *l'advice and consent.* La composizione del vertice federale degli Stati Uniti è collocata nel Codice degli Stati Uniti in **5 livelli** legati alla retribuzione prevista per ciascuno di essi nella cosiddetta "***Executive Schedule***" [152]. In tutto sono **683 posizioni di vertice** dell'Amministrazione federale degli Stati Uniti [153].

Salary Table No. 2016-EX

Rates of Basic Pay for the Executive Schedule (EX)

Effective January 2016

Level	Rate
Level I	$205,700
Level II	$185,100
Level III	$170,400
Level IV	$160,300
Level V	$150,200

[152] Nell'"***Executive schedule***" sono posti al I livello i membri del Gabinetto del Presidente degli Stati Uniti (*Secretaries*); al II livello i "*deputies*" – i vice o sostituti; al III livello gli "*under secretaries*" (ancora una figura politica simile a quella dei nostri sottosegretari) ciascuno titolare della delega di poteri su un settore specifico del dipartimento. Gli ultimi due livelli dell'"Executive schedule" – il IV e il V – sono occupati dai vertici burocratici dei dipartimenti (*Assistant secretaries*) e delle Agenzie (*director, inspector general, chief*, etc) e dai membri dei *boards* delle Autorità indipendenti (la *Securities Exchange Commission*, per esempio). Vedi comunque https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-D/chapter-53/subchapter-II

[153] Vedi qui tutte le posizioni di alta amministrazione federale contemplate nell'"Executive Schedule" https://en.wikipedia.org/wiki/Executive_Schedule

In altri termini, i vertici burocratici degli *Executive Departments* (i "Ministeri") e delle "*Executive Agencies*" **non** fanno parte del *Senior Executive Service*, in quanto cariche di diretta fiducia del Presidente degli Stati Uniti e da lui direttamente nominati.

I componenti del SES sono, invece, quantificati da un rapporto del Congresso degli Stati Uniti del 2012[154] in numero **7949,** distribuiti come segue:

Table 1. SES Membership by Appointment Type as of March 2012

Appointment Type	Number of Senior Executives
Career[a]	7,146
Noncareer	681
Limited term/limited emergency	122
Total	**7,949**

Le dotazioni dirigenziali indicate in tabella riflettono quanto stabilito dalla legge federale che qualifica come "***career appointee***" (nominato di carriera) la cui nomina avviene attraverso idonea procedura di selezione coordinata dall'OPM[155]. I "nominati di carriera" costituiscono circa il 90% dei dirigenti del SES, in virtù del limite massimo del 10% dei "***non career appointee***", nominabili fuori dalle procedure selettive ordinarie. Un altro 5% del totale delle posizioni dirigenziali nel SES può essere riservato ai "***limited/emergency appointee***", per incarichi non superiori ai 18 mesi o ai tre anni, non rinnovabili. [156] E' previsto dall'Ordinamento federale un ulteriore vincolo per il reclutamento del corpo dirigenziale: ciascuna agenzia non può ricoprire posizioni dirigenziali in numero superiore al 30% con candidati che non abbiano almeno 5 anni di servizio presso il *Civil Service* federale[157]. Pertanto, il 70 % dei dirigenti pubblici federali è e deve essere di **provenienza interna** alla pubblica amministrazione **con 5 anni di anzianità**.

Risulta, per quanto stabilito negli U.S.A., smentita la suggestione propagandata in Italia, secondo la quale nell'Amministrazione federale sia possibile individuare e reclutare i dirigenti a piacimento, sul modello di una *corporation* privata: sulla nomina dei vertici, il Presidente ha il vincolo del preventivo assenso del Senato, mentre, sull'individuazione dei dirigenti delle Agenzie, i rispettivi vertici devono seguire minuziosamente le modalità di reclutamento illustrate al paragrafo successivo.

154 https://fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf
155 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3132
156 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3134
157 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3392

5.2. Dotazione organica del SES.

Il reclutamento dei dirigenti del SES avviene a valere sulle disponibilità di "posizioni dirigenziali" ("***Senior executive Service positions***") attribuite alle varie Agenzie. La rimodulazione di tali dotazioni è rimessa alle proposte delle singole agenzie, alle successive autorizzazioni dell'OPM, dell'OMB e al definitivo assenso del Congresso in sede di bilancio. Precisamente la sezione 3133 del titolo V dell'US Code[158] prevede un esame biennale dei fabbisogni, con proposta all'OPM di aumento o riduzione del numero delle posizioni, basata sui programmi di attività e sul budget richiesto per i due anni successivi. Ciascuna Agenzia deve argomentare per le tutte le posizioni in aumento o in diminuzione i motivi dell'azione proposta. Le proposte vengono esaminate congiuntamente *dall'Office of personnel management* (**OPM**) e dall' *Office of management and budget* (**OMB**, a diretto riporto del Presidente degli Stati Uniti) che autorizzano (o meno) una determinato numero di posizioni dirigenziali.

E' importante ricordare che, incidendo le proposte in questione sui programmi di attività e sui budget di Agenzia esaminati e approvati dal Congresso ogni anno, la rimodulazione delle dotazioni dirigenziali federali entra nel raggio di osservazione del *Govern Accontability Office* (**GAO**), l'agenzia indipendente a riporto dello stesso Congresso (vedi paragrafo 3.7.).

Emerge, anche in questa materia di primaria importanza, la flessibilità del sistema di governo statunitense, unita alla massima responsabilizzazione di più soggetti pubblici decisori, ciascuno operante per una definita finalità pubblica.

5.3. Le procedure di reclutamento.

Per il reclutamento dei dirigenti di carriera (*career appointe*) l'Amministrazione federale U.S.A. non adotta il sistema del concorso pubblico, né quello di corsi preparatori alla funzione, come in Italia[159]. E' invece prevista una procedura di **selezione pubblica** dei candidati gestita in due fasi: la prima sotto la responsabilità delle singole agenzie, la seconda rimessa alla revisione e certificazione dell'OPM (*Office of Personnel Management*): ambedue i soggetti operano attraverso apposite commissioni.

Il compito delle singole Agenzie, al momento in cui si verifica la disponibilità di una posizione dirigenziale, consiste nella pubblicizzazione della disponibilità sul sito *web* del Governo federale ***USAJOBS*** [160] e nell'individuazione di un candidato (proveniente o meno dal *civil service*) a rivestire la qualifica di "*career appointe*", sulla base di *criteri di selezione e*

---

158 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3133

159 vedasi articolo 11 della legge 7 agosto 2015 , n . 124.

160 https://www.usajobs.gov

scelta predefiniti con linee guida emesse dall'OPM per tutti gli uffici pubblici federali[161].

Le competenze richieste per aspirare alla dirigenza federale, cui si devono attenere gli uffici pubblici federali, sono qualificate come "***Executive Core Qualifications***" – ***ECQs*** - e sono state definite e classificate dall'OPM in 5 grandi categorie[162]:

1. ***Leading change:*** *sguardo innovativo verso le situazioni; spinta verso idee innovative; consapevolezza del contesto esterno all'organizzazione in cui lavora, sia nazionale che internazionale, anche con riferimento agli stakeholder e ai soggetti che impattano sull'attività dell'Agenzia; flessibilità e apertura al cambiamento, adattabilità al mutare delle situazioni;*
2. ***Leading people:*** *incoraggiare la tensione creativa e il confronto delle opinioni fra i collaboratori, valorizzare le individualità e orientarle verso i risultati dell'Amministrazione; ispirare impegni collettivi, team di lavoro, cooperazione e motivazione fra i componenti dei team;*
3. ***Results driven:*** *orientamento ai risultati, capacità di rendere il proprio lavoro e quello dei collaboratori "accountable", ossia misurabile, valutabile e flessibile. Costruire l'organizzazione dell'ufficio nell'ottica del miglioramento dei prodotti e dei servizi:*
4. ***Business acumen:*** *abilità di gestire le risorse umane e finanziarie in modo "strategico", cioè l'attenzione alla gestione di attività e performance capaci di incrementare il valore aggiunto prodotto e di favorire risparmi di spesa e diminuzione dei costi;*
5. ***Building coalitions:*** *capacità e abilità di "costruire coalizioni" , di attivare sinergie, sia all'interno della propria agenzia, sia all'esterno con amministrazioni locali, organizzazione private e no profit, organizzazioni internazionali .*

Le 5 "categorie" sopra ricordate discendono dall'empireo della pura teoria e diventano oggetto di valutazione concreta della "capacità manageriale" del candidato (che è altra cosa rispetto alla professionalità specifica). L'agenzia, infatti, conduce il processo di reclutamento ("*merit staffing process*") mediante la richiesta d'invio da parte dei candidati di un *curriculum* e di un resoconto specifico nel quale essi descrivano le loro esperienze di responsabilità di gestione (*executive experience*) alla luce delle 5 categorie di ECQs[163]. Gli elaborati inviati all'agenzia vengono esaminati da un "*Qualification Review Board*" *(QRB)* composto da dirigenti della stessa, che procede in seguito ad un colloquio con i candidati e a un esame delle loro capacità professionali: vengono vagliate in questa sede non solo le capacità meramente "*executive",*

---

[161] **la procedura per la nomina dei dirigenti di carriera** è quella prevista dalla seguente § 3393: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3393 Vedi anche https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/317.502

[162] Si veda la specifica enunciazione di queste competenze nel sito ufficiale dell'OPM: https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/executive-core-qualifications/
https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidetosesquals_2012.pdf

[163] vedi la guida dettagliata emanata dall'OPM per la redazione dei curricula e dei resoconti: https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidetosesquals_2012.pdf

ma anche quelle squisitamente tecniche attestate dalla storia professionale del candidato, in relazione alle caratteristiche della posizione dirigenziale da ricoprire. ***Il QRB esprime una proposta per il vertice dell'Agenzia*** che ha, a sua volta, la competenza della proposta definitiva di assegnazione della qualifica di Senior executive da veicolare *all'Office of Personnel Management (OPM)*. Il candidato individuato dal vertice dell'Agenzia potrà essere immesso in carriera **solo in seguito alla certificazione** finale da parte di un "***Qualifcation Review Board***" **dell'OPM** (composto da tre membri, dei quali due devono essere dirigenti di carriera) del possesso dei 5 ECQs che costituiscono lo *skill* fondamentale del dirigente pubblico federale. Il candidato, così assunto dall'Agenzia, acquisirà la qualifica di "**dirigente di carriera**" (*career appointe*) dopo un anno di prova.

I dirigenti non di carriera o a tempo determinato possono essere assunti da un'Agenzia solo in seguito ad approvazione dell'OPM[164].

Ne risulta un sistema in cui l' individuazione del candidato idoneo alla dirigenza viene rimessa all'Agenzia che dovrà utilizzarlo, nel contesto, tuttavia, dei vincoli stabiliti e delle **verifiche e autorizzazione preventive** operate dall'*Office of Personnel Management*, sulla base di disposizioni di legge.

5.4. Incarichi, trasferimenti, rimozione dal SES.

Le posizioni dirigenziali come sopra determinate vengono ricoperte dai Senior Executive, *nessuno dei quali può far parte del SES senza avere un corrispondente incarico dirigenziale*.

Dal punto di vista della comprensione del senso concreto del *merit system* statunitense, va sottolineato il **presidio di neutralità nell'interesse generale** riservato ai dirigenti di carriera (*career appointee)* del SES: le posizioni dirigenziali vengono divise fra "**riservate ai dirigenti di carriera**" (*career reserved*) e "generali" (*general*): il punto (b) della sezione § 3132 del titolo V del codice degli Stati Uniti[165] prevede chiaramente che, sulla base delle disposizioni generali emanate dall'*Office of Personnel Management* (OPM), siano classificate come "*career reserved*" quelle posizioni in cui le decisioni da adottare siano assicurate come "imparziali", anche e soprattutto nell'ottica della percezione e fiducia pubbliche. L'individuazione e la modifica di tale caratteristica non può essere effettuata da un'agenzia federale senza la *preventiva approvazione dell'OPM*[166]. **Approssimativamente, la metà delle posizioni dirigenziali del SES sono "*career reserved*"**[167]. Appare chiara la garanzia prevista da tali norme: nessun ufficio pubblico che tratti interessi che possano attirare l'interesse di una parte politica o di potentati economici può essere affidato a dirigenti non di carriera[168].

---

[164] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3394

[165] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3132

[166] https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/214.403

[167] Vedi rapporto del Congresso U.S.A. del 2012, pagina 6
https://fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf

[168] il pensiero corre immediatamente alla legislazione italiana che, con gli incarichi a tempo determinato conferibili per **qualunque tipo** di posizione dirigenziale con la sola superabile limitazione della "mancanza all'interno di professionalità adeguate all'incarico", consente ai

Non esiste un tempo limite dell'incarico, ma il dirigente può essere **trasferito ad altro incarico** - all'interno del SES ma anche all'esterno in un'altra agenzia, con un semplice preavviso di 15 giorni. Per trasferimenti fuori dal luogo di residenza abituale, la procedura è più elaborata, in quanto, dopo la preventiva comunicazione ufficiale al dirigente, nel caso in cui non ci sia un'espressione di consenso da parte sua, l'Agenzia è tenuta ad attendere un termine minimo di 60 giorni dall'invio della comunicazione per procedere alla riassegnazione dell' incarico fuori sede [169].

Il codice degli Stati Uniti prevede la **non rimuovibilità del dirigente** pubblico federale e **la garanzia dell'incarico** e del posto di lavoro [170]. Il Codice degli Stati Uniti precede esplicitamente che "***Un dirigente di carriera non può essere rimosso dal Senior Executive Service se non per le seguenti ragioni***[171] : **a)** *azione disciplinare promossa dallo Special Counsel* (paragrafo 3.6) di fronte al *Merit System protection board (MSPB)* per "pratiche di gestione del personale proibite"[172]; **b)** "scarso rendimento", nel significato che si charisce di seguito[173]; **c)** soppressione del posto d'organico nell'agenzia in cui ricopre l'incarico[174]; **d)** condotte del dirigente tali da mettere in pericolo la sicurezza nazionale[175]; **e)** cattiva condotta, non osservanza dei doveri d'ufficio, atto illecito o abuso[176].

Va osservato, in relazione al precedente punto b), che le "regole d'ingaggio" per la permanenza di un dirigente federale nel *Senior Executive System* sono precise e severe: il dirigente che riceve *per un solo anno* una "valutazione insoddisfacente"("*unsatisfactory level*") deve (non "può") essere riassegnato ad altro ufficio o trasferito all'interno del SES oppure rimosso da quest'ultimo; il dirigente che riceve *per due anni all'interno di un periodo di 5 anni consecutivi* una "valutazione insoddisfacente "("*unsatisfactory level*") viene rimosso dal SES; viene parimenti rimosso il dirigente che **in un periodo di *due anni consecutivi in un triennio* riceva valutazioni più basse della "valutazione di pieno successo" ("*fully successful level*").** Quanto a significare che il dirigente pubblico federale che voglia "vivacchiare" in un limbo di

---

vertici politici delle Amministrazioni di collocare dirigenti proni ad esigenze di parte, da collocare **proprio** negli snodi amministrativi più delicati (appalti, concessioni).

[169] Il rapporto del Congresso, di cui alla precedente nota n. 166 osserva alla pagina 18 come la piena mobilità fra agenzie governative non sia mai stata pienamente realizzata, per una certa resistenza dei dirigenti SES, che tendono a ritenere come "punitiva" una misura di questo tipo.

[170] chiara pertanto la differenza fra le norme pubbliche federali e il regime di lavoro delle corporation private, nelle quali chiunque può essere licenziato *ad nutum* a discrezione del vertice aziendale.

[171] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3393 lettera (g).

[172] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1215

[173] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3592

[174] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3595 va comunque specificato che, come previsto in tale sezione, le procedure di riduzione d'organico soggiacciono a regole ben precise, da verificare con l'OPM: l'agenzia deve ricollocare, ove possibile, il dirigente in un posto dirigenziale libero; in seguito, l'OPM diventa anche responsabile della ricerca di una diversa collocazione del dirigente in un'altra Struttura federale, ove non sia stata possibile ricollocare il dirigente nella struttura di provenienza.

[175] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7532

[176] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7543

coinvolgimento medio nel suo lavoro non ha alcuna garanzia di conservare lo status di *Senior Executive*[177].

Due annotazioni finali, di grande importanza per inquadrare i modi e le opportunità di permanenza nel Senior Executive Service: innanzitutto, va sottolineata la diversità radicale fra "rimuovibilità" dei dirigenti di carriera con quella dei dirigenti non di carriera e/o con incarico a tempo. Per questi ultimi un'Agenzia può procedere alla rimozione dal SES in ogni tempo ("*in any time*"). Pertanto le garanzie di non rimuovibilità illustrate più sopra sono operative nell'Ordinamento USA **solo per i dirigenti di carriera[178].**

Molto gustoso, infine, il riscontro sociologico/ambientale presente in un sondaggio dell'OPM dello scorso aprile 2015 sui dirigenti che lasciano il SES ("*Exit results"*)[179]: a pagina 14 dell'elaborato finale, risulta dalle risposte dei dirigenti oltre i 50 anni (l'85% del campione degli intervistati) che: a) il 47 % di loro era impiegato **da più di 20 anni nell'Agenzia in cui sono cessati dal servizio (il 59% da più di 10 anni);** b) il **32 %** di loro era dirigente di quella stessa Agenzia **da più di dieci anni.** Ciò prova che la dirigenza federale USA è perlopiù **"nativa"** dell'Agenzia in cui svolge la propria funzione dirigenziale e che smentisce la diceria italica secondo la quale un dirigente "modello americano" cambia lavoro e Amministrazione di appartenenza più volte nel corso della sua carriera.

5.5. Sistema retributivo.

Il sistema retributivo della dirigenza pubblica federale costituisce l'elemento più "permeato" dai livelli di performance conseguiti nella sua attività[180]: infatti, la determinazione di tutte le voci della sua retribuzione dipende dai livelli di performance raggiunti.

Per quanto riguarda la "parte fondamentale" ("***basic pay***") della retribuzione si fa riferimento alla scheda dei vertici della branca esecutiva federale ("***Executive Schedule"***) viste più sopra e alla "***General Schedule***" dellec retribuzioni dei dipendenti del *Civil Service*. Per i membri del *Senior Executive Service* valgono le regole poste dalla sezione § 5382 del titolo V dell'US Code[181] che prescrive che "*ciascun Senior executive verrà retribuito a seguito dell'inserimento in un livello di paga collocato in un "range" di valori con un livello minimo pari al 20% in più rispetto alla paga base del livello GS-15 (alti funzionari e professionisti) previsto per gli impiegati federali (vedi paragrafo successivo) e un livello massimo pari alla paga base del III livello dell'Executive schedule*"(*ES* -vedi sopra paragrafo 5.4.).

Il livello retributivo superiore **viene portato al II livello dell'ES** nel caso in cui l'agenzia "*applichi un sistema di valutazione che contenga **comprensibili -***

---

177 vedasi https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314

178 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3592 punto (c)

179 https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/ses-exit-survey-resultspdf.pdf

180 Vedi precedente paragrafo 4.4.

181 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5382

"meaningful" – *distinzioni basate sulle diverse performance*" ed abbia un sistema di *performance* **certificato** dall'OPM. Per l'anno 2016 il *range* retributivo così descritto risulta compreso fra i valori della tabella seguente.

Salary Table No. 2016-ES

Rates of Basic Pay for Members of the Senior Executive Service (SES)

Effective January 2016

Structure of the SES Pay System	Minimum	Maximum
Agencies with a Certified SES Performance Appraisal System	$123,175	$185,100
Agencies without a Certified SES Performance Appraisal System	$123,175	$170,400

182

In quale livello di paga base viene collocato il singolo dirigente federale?

La definizione di tale importo è rimessa alla decisione dell'Agenzia sulla base dei criteri stabiliti dell'*Office of Personnel Management* e deriva dai criteri introdotti nell'anno 2004 dal Congresso degli Stati Uniti in approvazione delle proposte di *George W. Bush*, con la sua *President's Management Agenda*[183]: che consistono nella determinazione della paga base di tutti i dirigenti pubblici sulla base del "***Pay for Performance Compensation System***" che lega strettamente – come si vede al paragrafo successivo - **tutta** la posizione retributiva del singolo al livello di performance atteso e conseguito. Derivò da tale modifica dei criteri retributivi la disposizione legislativa secondo cui la "paga base" ("*basic pay*") di ciascun Senior Executive viene **determinata** dall'Agenzia che lo ha reclutato, all'interno dei minimi e massimi prefissati per il SES, e può essere modificata ogni 12 mesi in relazione all'importanza della posizione dirigenziale assegnata e ai risultati di performance[184].

La struttura retributiva personale del dirigente federale prevede la corresponsione, oltre alla paga base, di **premi di performance "aziendali"** ("*performance award"*) e di premi presidenziali ("*Presidential award"*).

I "*Performance Awards*" erogati dalle Agenzie vengono determinati dalle stesse entro un range individuale ***da un minimo del 5% dell'ammontare della paga base a un massimo del 20% di tale importo***. E' esclusa la possibilità di pagamento di tale premio in presenza di un livello di valutazione inferiore al ***fully succesfull level" ("successo pieno").***

I "*Presidential awards*", da assegnare ogni anno a non più dell'1% dei Senior Executive e a non più del 5% di loro, sono due: il "***Distinguished Executive***", per un importo pari al 35% della paga base, e il "***Meritorius Executive***" per un importo pari al 20% della paga base. Vengono corrisposti in presenza di "***performance eccezionali ottenute in un esteso periodo di tempo***". L'erogazione viene proposta dalle varie Agenzie all'OPM e da quest'ultimo sottoposta all'attenzione del Presidente[185].

---

[182] vedi sito web dell'OPM https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/2016/executive-senior-level

[183] vedi pag. 10 e seguenti del Rapporto del Congresso dell'anno 2012, già citato https://fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf

[184] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5383

[185] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4507

Ogni anno viene pubblicato dall'OPM l'elenco nominativo dei dirigenti premiati dal Presidente degli Stati Uniti[186]: un riconoscimento che dà l'orgoglio di far parte dell'*elite* della dirigenza federale.

Il regime della dirigenza federale USA, così come descritto, si evidenzia per il suo taglio **garantista, ma al contempo severo e sfidante**. La legislazione federale persegue (e consegue) un alto livello di performance dei dirigenti di carriera indotto da un sistema di valutazione che non tollera performance inferiori al pieno rendimento e da un regime giuridico **stabile** se i livelli di performance sono adeguati.

5.6. Il confronto insostenibile col sistema italiano.

Il *Senior Executive Service* statunitense rispetto al sistema dei "ruoli unici" così come emerge dalla recente normativa italiana[187] è paragonabile a un pezzo jazz dell'orchestra di *Benny Goodman* rispetto al suono stonato degli strumenti in fase di accordo durante una "*Prova d'orchestra*". Ben lontana da quell'idea di "classe dei migliori" al servizio alla Nazione, da quel "Meritatelo!" che è l'esortazione "*yankee*" verso chi ha in mano i destini dei suoi concittadini, la legislazione italiana configura il ruolo unico come un territorio al confine della disoccupazione, in cui la precarietà dello status lavorativo è il tratto distintivo: lì il SES costituisce un corpo d'*elite* , qui il "ruolo unico" è una vuota "terra di mezzo" prima del licenziamento. Lì, gli incarichi non sono "a tempo" ma durano quanto è utile e necessario, salvo che non sono tollerati atteggiamenti lavorativi neghittosi e rinunciatari. Qui, lo spirare quadriennale predefinito dell'incarico, indipendentemente da qualunque valutazione positiva o negativa delle *performance*, schiude le porte all'arbitrio completo della politica, dissolto negli Usa con l'introduzione del *"Merit System" e del principio della stabilità dell'incarico pubblico*. Qui la precarietà del dirigente pubblico - emendabile solo al prezzo della ricerca di "appoggi politici personali" che salvaguardino posto e retribuzione - diventa "***precarietà di sistema***". Lì, un severissimo sistema di valutazione delle performance, con la sicurezza tuttavia di regole chiare alla base e di meccanismi di garanzia (l'azione e i controlli del ***GAO*** e dell'***OPM***); qui, un sistema di valutazione "burla" – basato sulla totale autoreferenzialità delle singole Amministrazioni pubbliche - che, tuttavia, **indebolisce** i dirigenti pubblici perché sottrae il vero elemento solido di giudizio sulla bontà del loro operato, lasciandoli in balia delle suggestioni dell'ultimo arrivato. Lì, le cupidigie politiche tenute sotto controllo attraverso il presidio di dirigenti di carriera sulle funzioni più "sensibili", qui la possibilità di destinare anche il 30% dei posti di responsabilità dirigenziale a dirigenti non di carriera, assegnando loro proprio le funzioni che di più necessiterebbero una guida imparziale.

---

[186] vedi per il 2015 https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/presidential-rank-awards/presidential-rank-awards-2015-full-list.pdf

[187] si veda lo schema di testo legislativo di introduzione del "ruolo unico" , in attuazione di quanto previsto dall'articolo 11 della Legge n. 124/2015. http://www.eticapa.it/eticapa/il-testo-del-decreto-sul-ruolo-unico-della-dirigenza-approvato-in-consiglio-dei-ministri/

Il modello "privatizzato" del dirigente pubblico federale é smentito: la parte preponderante dei *senior executive* (90%) è di carriera, viene assunta in servizio con selezioni pubbliche gestite da Commissioni pubbliche indipendenti e viene chiamata ad occupare – non a tempo - le posizioni funzionali maggiormente bisognose di responsabilità decisionali rigorose e imparziali (vedi in particolare il paragrafo 5.4.). Il regime di lavoro è severamente regolato sulla base di un "patto" semplice: "**stabilità vs. efficienza**": chi non sta al passo va fuori. Ma il contesto di questo "patto" è costituito da minuziose previsioni di legge, con precise garanzie di sostanza e di procedimento, sconosciute alle logiche di gestione della dirigenza di una *corporation* privata.

Nulla, se non la sola idea del "contenitore unico" (ma contenitore "di cosa"?), accomuna il regime prefigurato dalla legge n 124/2015 per la dirigenza del nostro Paese con quello della dirigenza federale USA.

Colpisce, inoltre, nel regime della dirigenza federale USA, un altro aspetto: la totale assenza di qualunque riferimento di principio alla separazione fra "***direzione politica e gestione dirigenziale***" degli uffici pubblici, inserita in pompa magna nella legislazione italiana con il decreto legislativo n. 29 del 1993. Al di là del fatto che, sia studi qualificati sia l'esperienza giornaliera hanno in seguito dimostrato la mancata realizzazione nei fatti di tale separazione[188], l'esperienza dei dirigenti pubblici statunitensi induce alla seguente considerazione di fondo: la legge 29/93, destinando la dirigenza pubblica alla funzione di "responsabilità di **emanazione degli atti amministrativi**" ne relegò con ciò stesso i compiti fondamentali e assorbenti a una dimensione meramente giuridica, di emissione "di carte" . Con ciò venne eluso quel taglio manageriale orientato sulla performance che deve contraddistinguere un dirigente moderno e i dirigenti pubblici italiani furono ricacciati nella monocultura dell'atto amministrativo e del cavillo giuridico. Come non vedere proprio in questo "principio di separazione" delle responsabilità politiche e dirigenziali un orpello futile, scontato, inutile? Negli USA i rapporti fra vertici politica e dirigenza sono completamente assorbiti dall'esigenza di "*far bene*" e "*portare risultati utili al Paese*", così come programmato nei Piani Strategici e nei Piani annuali che ciascuna Amministrazione, **come un tutto unico**, ogni anno presenta al Congresso.

L'ultima annotazione attiene alle dimensioni della dirigenza federale USA: il rapporto fra numero dei dirigenti e numero degli impiegati civili federali è lì di 1 a 337. Da noi il rapporto medio è 1 a 54[189] . Ciò significa che da noi le funzioni manageriali vengono non di rado "annacquate" con mansioni più idonee ad alti quadri intermedi. Tuttavia questa realtà deve indurre, non solo a una riduzione delle forze squisitamente manageriali da utilizzare, ma anche a

---

[188] si veda per tutti lo studio effettuato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione e dall'IRPA dello scorso 2014 "venti anni di politica e Amministrazione" in Italia. http://sna.gov.it/fileadmin/files/ricerca_progetti/Ricerca_SNA_IRPA/SNA_IRPA_policy1.pdf

[189] Vedi dati di sintesi sulla base della Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico della Corte dei Conti su http://www.eticapa.it/eticapa/rapporto-dirigentidipendenti-nelle-amministrazioni-pubbliche-italiane/

valorizzare, soprattutto sul piano economico, le funzioni svolte dai professionisti e tecnici pubblici e dai profili dei funzionari posti in posizioni di responsabilità di coordinamento di team di lavoro. Si vede, in questo senso, al capitolo successivo che le retribuzioni di queste categorie di dipendenti dell'Amministrazione federale USA sono a stretto ridosso dei livelli di paga dei *Senior manager*.

Capitolo VI

La gestione del pubblico impiego e le relazioni sindacali.

I numero dei lavoratori pubblici federali (con esclusione quindi degli impiegati pubblici degli Stati, delle Contee e dei Comuni) ammonta, secondo i dati 2014 dell'OPM[190] a 4,1 milioni, fra civili e militari. Di questi, sono ***2 milioni e 663mila*** i dipendenti del ***Civil service.***

Oltre ai dipendenti civili federali, vanno considerati per completezza i dipendenti degli Stati americani (circa 3 milioni e 700mila) e i dipendenti delle "Autonomie locali" (circa 10 milioni 574mila), per un totale di più di 18 milioni di dipendenti pubblici statunitensi[191].

6.1. La regolazione giuridica del rapporto di lavoro.

Per smentire qualunque idea di "lavoro pubblico privatizzato" nel *Civil Service* USA è sufficiente il riferimento al **Codice delle leggi pubbliche degli Stati Uniti**, che dedica la parte più estesa e preponderante del suo **Titolo V** all'organizzazione e al regime di lavoro dei dipendenti federali ("*Employees*")[192] . Ogni aspetto del rapporto di servizio del dipendente pubblico federale – assunzione, funzioni, *perfomance,* doveri, responsabilità, periodi di ferie/aspettative/sospensioni, provvedimenti disciplinari – è minutamente regolato con legge del Congresso e Regolamenti esecutivi.

La gestione dell'impiego nel *civil service* federale statunitense dà ***concretezza ai primi quattro principi del "merit system"*** enunciati dal Codice[193], con particolare riferimento; 1) alle modalità di reclutamento che devono avvenire in base a concorso pubblico aperto a tutti senza preclusioni; 2) alle modalità di servizio, da improntare a trattamenti giusti ed equi per tutti; 3) alle retribuzioni , da regolare in modi adeguati alla rilevanza della mansione svolta da ciascuno; 4) ai comportamenti di ciascuno, da mantenere su elevati standard d'integrità e di attenzione all'interesse pubblico.

Nell'ambito della presente ricerca sono già stati illustrati molti tratti salienti del rapporto di pubblico impiego: in particolare, i 9 principi del *Merit System* (paragrafo 1.3.) , la tutela contro le pratiche proibite di gestione del personale (paragrafo 3.5.) e il sistema di valutazione delle performance individuali (paragrafo 4.3.). Per dare un quadro complessivo, vengono, pertanto, trattati di seguito le assunzioni in servizio, il sistema retributivo e le relazioni sindacali.

---

190 https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/historical-tables/total-government-employment-since-1962/

191 vedi statistiche 2014 di "US Census Bureau" http://www.census.gov/govs/apes/

192 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III

193 vedi paragrafo 1.3.

6.2. Assunzione in servizio.

Troviamo il segnale più evidente della cura effettiva che il "sistema Paese" pone al reclutamento di personale federale, non in un articolo di legge, né in una sentenza, ma in un ***sito web*** denominato ***USA JOBS[194], sito ufficiale delle assunzioni nel pubblico impiego, curato dall'Office of Personnel Management (OPM)***, che alla pagina iniziale invita qualunque cittadino costituirsi un account riservato, indicando le proprie caratteristiche personali: al titolare dell'account verranno fornite tutte le informazioni e chiarimenti necessari per entrare a far parte del *civil service.* E' giusto qui sottolineare che è lo stesso governo federale a porre a disposizione tale servizio.

Vige il principio generale secondo il quale ogni agenzia esecutiva dell'Amministrazione federale può assumere il numero di impiegati indicati dal congresso di anno in anno[195].

L'altro principio cardine del *Merit System* è sancito dalla **sezione § 3302** del codice degli Stati Uniti: "*una persona non può essere assunta nel civil service se non* ***dopo concorso*****",** con eccezioni possibili rimesse a disposizioni emanate dal Presidente degli Stati Uniti per categorie particolari di aspiranti all'impiego[196]. La successiva **sezione § 3304** specifica che *"il concorso deve essere "****competitivo****" ("competitive examination") con test di carattere pratico che attestino al meglio possibile l'idoneità dei candidati alla posizione da occupare*"[197] Va evidenziata l'importanza storica di questi due principi, che furono inseriti nella legislazione federale nel 1883 con il ***Pendleton Act*** (vedi paragrafo 1.1.).

La sezione § 3304 contempla, peraltro, la possibilità di assumere con "*non competitive examinations*" nel caso in cui si verifichi l'assenza di "aspiranti idonei" al posto. Il codice e il Regolamento federale consente all'OPM di autorizzare le Agenzie all'assunzione senza "concorso competitivo" quando le caratteristiche del posto da ricoprire siano talmente "rare" da non consentire tale forma di concorso [198]. Esiste infine anche la "disposizione di salvaguardia" che prevede la possibilità di essere nominati per persone che abbiano prestato 3 anni di servizio senza interruzione, svolgano comunque un concorso non competitivo ("*noncompetitive examination*"), abbiano una qualificazione lavorativa corrispondente a un posto libero disponibile e siano accreditati all'OPM per aver svolto negli ultimi 12 mesi il loro lavoro ("***performance***") "in modo soddisfacente"[199].

Non possono essere prescritti *requisiti scolastici* minimi per l'ammissione ai concorsi nel *Competitive service*, ad eccezione di profili scientifici, tecnici e professionali particolari, segnalati dalle agenzie[200].

---

194 vedi qui: https://www.usajobs.gov

195 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3101

196 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3304

197 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3304

198 https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/3.2

199 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3304a

200 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3308

Il codice attribuisce l'autorità di condurre gli "esami d'ammissione" ("*competitive examination"*) al ***Presidente degli Stati Uniti:*** egli può delegare tale autorità ***all'OPM, il quale può delegarla a sua volta all'Agenzia*** che intenda coprire i posti vacanti dello *stock* a ciascuna assegnato[201].

Le modalità di assunzione nel "***civil service"***[202] sono dettate dall'*Office of personnel Management* ed emanate con direttive del Presidente degli Stati Uniti [203]. Le norme in questione sono inserite nel ***Codice dei Regolamenti Federali (CFR)***[204]***.***

L'Office of Personnel Management, cui il Presidente delega l'autorità di condurre i concorsi pubblici, deve tenere gli esami almeno due volte l'anno in qualunque Stato o territorio degli Stati Uniti dove ci siano persone da esaminare[205]. Tuttavia, l'OPM dà attuazione a questo principio attraverso idonee subdeleghe alle Agenzie per l'effettuazione di tutte le operazioni d'esame riguardanti posti vacanti nel loro organico. Con l'usuale pragmatismo americano, l'Office ha prodotto nel 2007 l'aggiornamento del "*Manuale delle operazioni d'esame delegate*" ("***Delegated Examination Operation Handbook***" - ***DEOH***), alle cui istruzioni tutte le Agenzie governative devono attenersi[206].

6.3. Il sistema retributivo.

Il sistema retributivo del *competitive service* federale è regolato dalla *Subpart D del Titolo V del Codice U.S.A.*[207]: il sistema delle paghe ("*pay system*") pertanto, é rimesso alle decisioni del Congresso degli Stati Uniti[208].

Il Codice U.S.A. prevede un ***sistema di gradi ("grade") e gradini ("step")*** all'interno di una ***griglia generale delle retribuzioni***, chiamata "***Generale***

---

201 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1104

202 Più precisamente definibile come "*competitive service*", che è parte del "*civil service*", ma si riferisce ai soli impiegati della "branca esecutiva" ("*executive branch*") dell'Amministrazione civile federale (non quindi il "*legislative branch*" e il "*judicial branch*"); vedi per le definizioni di "*civil service*" , "*competitive service*" e "*Senior executive Service",* rispettivamente , https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2101
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2102
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2101a

203 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3301

204 http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&sid=0688f7b1b8d1e604aa4d90cfe3f75ea5&rgn=div5&view=text&node=5:1.0.1.2.48&idno=5
http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&sid=0688f7b1b8d1e604aa4d90cfe3f75ea5&rgn=div5&view=text&node=5:1.0.1.2.44&idno=5

205 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3305

206 https://www.opm.gov/policy-data-oversight/hiring-information/competitive-hiring/deo_handbook.pdf

207 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-D

208 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5301

Schedule" (GS)[209]; la GS è composta di caselle verticali (corrispondenti ai "***grades***"), e di caselle orizzontali (corrispondenti agli "***steps***"), ciascuna delle quali corrisponde al "grado" e al "gradino" in cui è collocato ciascun impiegato non dirigente dell'Amministrazione federale. La legge federale stabilisce ***15 gradi*** **retributivi** [210] corrispondenti ad altrettanti "gradi" di *funzioni e responsabillità*, nei quali vengono classificate le singole "posizioni" ("*position*") lavorative. L'impiegato ha diritto all'aggiustamento percentuale annuo legato all'indice del costo del lavoro[211] e all'avanzamento "di livello" ("*step*") ogni uno o due anni[212].

SALARY TABLE 2016-GS
INCORPORATING THE 1% GENERAL SCHEDULE INCREASE
EFFECTIVE JANUARY 2016

Annual Rates by Grade and Step

Grade	Step 1	Step 2	Step 3	Step 4	Step 5	Step 6	Step 7	Step 8	Step 9	Step 10
1	$ 18,343	$ 18,956	$ 19,566	$ 20,173	$ 20,783	$ 21,140	$ 21,743	$ 22,351	$ 22,375	$ 22,941
2	20,623	21,114	21,797	22,375	22,629	23,295	23,961	24,627	25,293	25,959
3	22,502	23,252	24,002	24,752	25,502	26,252	27,002	27,752	28,502	29,252
4	25,261	26,103	26,945	27,787	28,629	29,471	30,313	31,155	31,997	32,839
5	28,262	29,204	30,146	31,088	32,030	32,972	33,914	34,856	35,798	36,740
6	31,504	32,554	33,604	34,654	35,704	36,754	37,804	38,854	39,904	40,954
7	35,009	36,176	37,343	38,510	39,677	40,844	42,011	43,178	44,345	45,512
8	38,771	40,063	41,355	42,647	43,939	45,231	46,523	47,815	49,107	50,399
9	42,823	44,250	45,677	47,104	48,531	49,958	51,385	52,812	54,239	55,666
10	47,158	48,730	50,302	51,874	53,446	55,018	56,590	58,162	59,734	61,306
11	51,811	53,538	55,265	56,992	58,719	60,446	62,173	63,900	65,627	67,354
12	62,101	64,171	66,241	68,311	70,381	72,451	74,521	76,591	78,661	80,731
13	73,846	76,308	78,770	81,232	83,694	86,156	88,618	91,080	93,542	96,004
14	87,263	90,172	93,081	95,990	98,899	101,808	104,717	107,626	110,535	113,444
15	102,646	106,068	109,490	112,912	116,334	119,756	123,178	126,600	130,022	133,444

La definizione di una posizione lavorativa ("*position*") viene effettuata da ciascuna agenzia federale sulla base di una valutazione del tipo/difficoltà/importanza della funzione e responsabilità ("*duties and responsabilities*") assegnate e collocando tale posizione all'interno di una griglia di "classi" e, più estensivamente, "gradi" (i "*grades*" di cui sopra), secondo i criteri di classificazione forniti dall'***Office of Personnel Management*** (***OPM*** – vedi paragrafo 3.3.)[213]. Oltre agli importi previsti nella GS, è previsto un livello superiore di paga per particolari posizioni non dirigenziali (apicali o professionali) individuate da ciascuna agenzia e approvate dall'OPM, come specificato nel 5 U.S. § 5376[214]. Importante notare il fatto che tali retribuzioni sono di un ammontare collocabile "subito a ridosso" delle retribuzioni base dei Senior executive (vedi in tal senso il precedente paragrafo 5.5.).

Gli importi e la dinamica dei pagamenti sono quelli stabiliti con atto del Congresso degli Stati Uniti e possono essere rimodulati in occasione della presentazione del bilancio federale: conseguentemente, qualunque modifica al sistema delle retribuzioni degli impiegati federali è rimessa alla proposta del

---

[209] vedi la griglia delle retribuzioni e le disposizioni che regolano le retribuzioni del *civil service* https://en.wikipedia.org/wiki/General_Schedule_(US_civil_service_pay_scale) ; vedi anche le schede ufficiali 2016 pubblicate dall'OPM https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/2016/general-schedule/

[210] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5104

[211] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5303

[212] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5335

[213] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5105

[214] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5376

Presidente: egli riceve ogni anno dal Segretario del Dipartimento del Lavoro, dal direttore dell'OPM e dal Direttore dell'OMB un *rapporto sulla situazione complessiva del sistema retributivo federale*: in relazione a tale rapporto può, ove lo ritenga opportuno, presentare al Congresso un "**Piano di modifica delle retribuzioni**" (*Alternative Pay Plan*); il Congresso può procedere, ove ritenuto opportuno, alla modifica della legislazione relativa alla "General Schedule"[215].

Oltre alla "paga base", rivalutata ogni uno o due anni e agli eventuali incrementi retributivi legati alla località di residenza di un impiegato, il sistema retributivo prevede la corresponsione di "Premi" in caso di valutazione di "***pieno successo***" conseguito dalla performance individuale (vedi precedente paragrafo 4.3). Come già illustrato tali "*cash awards*" sono attribuiti dai vertici di ciascuna Agenzia per un ammontare massimo del 10% della paga base, elevabile al 20% in caso di "***performance eccezionale***" di un lavoratore.

E' previsto per gli impiegati federali la posibililtà di vincere un "***Presidential award***", in aggiunta al premio corrisposto dalla sua Agenzia. Tale premio, di importo non definito ma rimesso alla "spesa necessaria per il riconoscimento" può essere corrisposto al dipendente la cui performance eccezionale, proposta, invenzione o particolare realizzazione abbia contribuito all'efficienza, all'economia e al miglioramento della gestione del Governo federale-

Sembra abbastanza chiaro, in conclusione, che il sistema di definizione e modifica delle retribuzioni dei dipendenti pubblici federali nulla ha da spartire con la definizione del sistema di retribuzioni dei lavoratori delle *corporations* private, rimesso quest'ultimo alla discrezione dei vertici aziendali e alla contrattazione sindacale.

6.4. Le relazioni sindacali

L'impiegato federale ha diritto di formare, partecipare o aderire a qualunque organizzazione sindacale, senza pericoli di ritorsioni; egli sarà comunque protetto nell'esercizio di tale diritto[216]. I diritti sindacali nell'Amministrazione federale furono regolati da ultimo dal "***Federal Labor Relaction Act***"**(FLRA),** legge emanata dal Congresso nell'anno 1978, le cui disposizioni sono entrate a far parte dello US Code, al Titolo V, Capitolo 71[217].

La legislazione federale protegge e incoraggia l'associazione dei dipendenti federali nell'ottica di una sistemazione "amichevole e bonaria" di tutte le controversie fra le Agenzie e i dipendenti, sempre con lo scopo ultimo di "facilitare e migliorare le performance". **Le contrattazioni collettive** condotte nel *civil service* sono considerate "di pubblico interesse" ("*public interest*")"[218].

---

[215] https://www.generalschedule.org/articles/who-sets-gs-rates

[216] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7102

[217] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-F/chapter-71

[218] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7101

Le legge non dimentica comunque di chiarire[219] che nulla di collegato con le relazioni sindacali può e deve condizionare *l'autorità di un qualunque funzionario di un'Agenzia*, nell'organizzazione del lavoro, nei provvedimenti verso i dipendenti, nella definizione delle posizioni di lavoro, retribuzioni, premi e provvedimenti disciplinari. Pur con questo, **non** sono precluse le *negoziazioni fra Agenzie e Sindacato riguardanti l'organizzazione delle attività, progetti, metodologie di lavoro.*

La legge definisce e proibisce le "Pratiche sindacali scorrette" ("***Unfair labor practice***"), definite alla sezione 7116 del titolo V dell' US Code[220], come l'interferire o costringere un lavoratore all'esercizio dei diritti sindacali; oppure al contrario tentare di conculcarlo; sponsorizzare, assistere o proteggere qualunque Organizzazione sindacale, al di fuori di quanto specificamente previsto come facilitazione a tutte le sigle; esercitare ritorsioni nei confronti di un lavoratore che ha presentato ricorsi e/o doglianze di qualsiasi genere.

Il grande discrimine con il diritto italiano consiste *nell'obbligo di individuare nelle grandi unità organizzative la "**rappresentanza esclusiva**"* della maggioranza dei lavoratori in una sola organizzazione sindacale, cui un'Agenzia dovrà riconoscere la natura di "controparte unica". La procedura di riconoscimento della rappresentanza sindacale unica è promossa dagli stessi impiegati/iscritti a un Sindacato, i quali devono rappresentare un minimo del 30% degli impiegati in una grande unità organizzativa ("*appropriate unit*") e sottoporre alla *Federal Labor Relations Autorithy (FLRA* – vedi paragrafo 3.6.) la richiesta di essere rappresentati "in via esclusiva" da tale sindacato. La FLRA, conseguentemente, indice, regola e conduce una consultazione a scrutinio segreto fra i lavoratori dell'unità organizzativa coinvolta, cui possono partecipare altre organizzazioni sindacali che abbiano un minimo del 10% di lavoratori dell'unità di lavoro iscritti; avrà la "*Rappresentanza esclusiva*" il sindacato che avrà ricevuto la metà più uno dei voti, alla prima consultazione oppure, in caso di mancata maggioranza, al ballottaggio successivo fra le due sigle più votate alla prima consultazione[221].

Fra le funzioni più significative della presenza sindacale negli uffici, oltre che ai contratti collettivi, vanno evidenziati due strumenti di grande ausilio per il lavoratore: **a)** la possibilità di essere rappresentato dal sindacato con la "rappresentanza esclusiva" in tutte i "colloqui formali" con le Agenzie nell'ambito di inchieste, ispezioni, iniziative legate alla politica del personale[222]; **b)** la possibilità di attivare il sindacato su una "*procedura di reclamo*"[223] in ordine a qualunque aspetto, anche disciplinare, connesso al rapporto di lavoro; **c)** la procedura di reclamo può essere anche attivata, <u>in alternativa</u> a quelle previste di fronte allo Special Counsel e al MSPB (vedi

---

219 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7106

220 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7116

221 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7111
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7112
https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7113

222 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7114

223 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7121

paragrafi 3.5. e 3.6.), per le "pratiche di lavoro proibite ("*prohibited personnel practice*"[224]) da cui il singolo asserisca essere vittima.

Il ruolo e il peso delle Rappresentanze sindacali dei lavoratori pubblici è molto importante negli Stati Uniti. Dei circa 20 milioni di lavoratori pubblici impiegati negli uffici della Federazione, dei vari Stati e delle Autonomie locali, sono iscritti ad una delle federazioni sindacali circa **3 milioni e 700mila lavoratori pubblici**. Il peso della rappresentanza sindacale pubblica sopravanza da qualche anno la rappresentanza dei lavoratori privati. La più grande "*trade union*" degli impiegati pubblici americani è l' "***American Federation of State, County and Municipal Employees"***[225] (affiliata alla **AFL-CIO)** , che rappresenta 1 milione e 300mila lavoratori.

In chiara conseguenza dei numeri degli iscritti risulta forte e potente anche il peso politico e di *lobby* dei sindacati americani.

Dal confronto con la legislazione italiana appare evidente che nei settori nevralgici del *Civil service* USA, non è previsto alcun ruolo o responsabilità regolatoria o gestionale dei Sindacati, soprattutto in tre settori: **a)** la ***definizione delle retribuzioni*** dei lavoratori federali, completamente regolata dal codice degli Stati Uniti e dalle modifiche proposte dal Presidente e approvate dal Congresso in sede di bilancio federale; **b)** il ***sistema di valutazione e di corresponsione dei premi*** di performance, nel quale la valutazione è rimessa alle autorità federali; **c)** la ***disciplina del rapporto di lavoro*** che è regolata esclusivamente da leggi e Regolamenti federali, senza alcuna possibilità di normazione in sede di contrattazione collettiva di lavoro.

Non è questo il luogo per percorrere le vicende storiche della pubblica amministrazione italiana che hanno portato i nostri sindacati a rivestire ruoli che li hanno *oggettivamente e sostanzialmente resi corresponsabili* di pezzi strategici della gestione delle pubbliche amministrazioni italiane. Inevitabile, tuttavia, osservare che ciò ha contribuito non poco a confondere i pesi della responsabilità complessiva nella gestione della pubblica Amministrazione. In particolare, ha offerto e offre ancora oggi un comodissimo pretesto alle molte classi dirigenti politiche succedutesi al governo del Paese nel secondo dopoguerra per occultare la propria incapacità di riorganizzare le pubbliche amministrazioni.

Anche sotto questo aspetto della nostra storia amministrativa nazionale, il confronto con l'esperienza federale USA offre l'evidenza secondo cui un sindacato completamente restituito alle sue naturali funzioni di rappresentanza e protezione dei lavoratori non perde consensi, ma li mantiene inalterati e riesce a contribuire meglio al benessere organizzativo delle Amministrazioni pubbliche **proprio** attraverso l'astensione da qualunque responsabilità di natura regolatoria e gestionale.

---

224 https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302

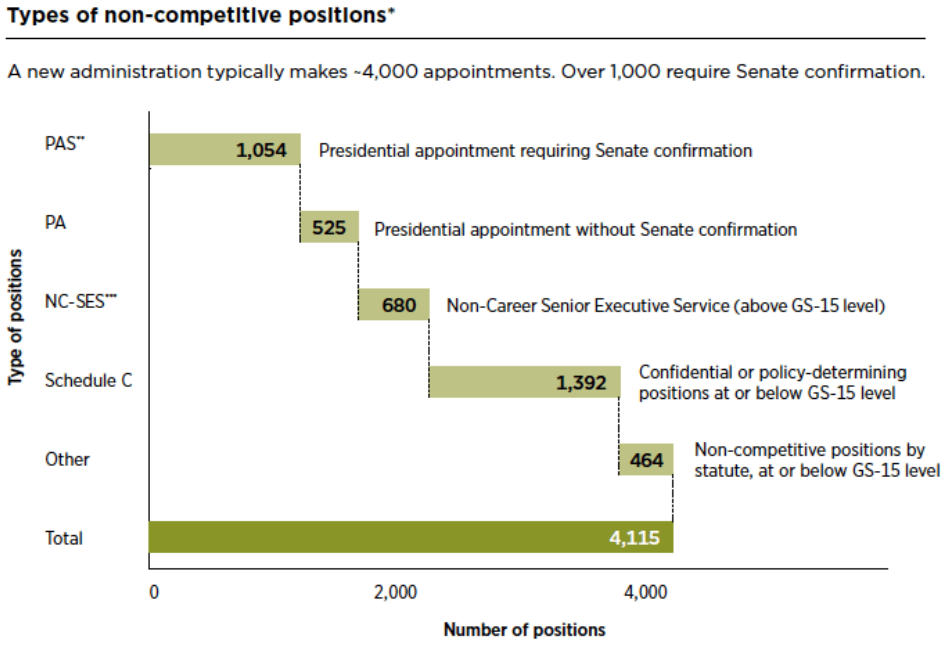
225 https://en.wikipedia.org/wiki/American_Federation_of_State,_County_and_Municipal_Employees

Capitolo VII

I residui del vecchio spoils system.

Cosa rimane del vecchio *spoils system*, non più vigente negli Stati Uniti da 135 anni? Poca cosa sul piano quantitativo e dal punto di vista egli assetti stabili dell'Amministrazione federale, tuttavia strumento indispensabile al Presidente per assicurare la "guida" delle politiche pubbliche da parte dell'*Executive branch*. Il cambio dei vertici dei Dipartimenti e delle Agenzie federali avviene nella fase d'insediamento di un nuovo Presidente - e lungo il corso del suo mandato - a valere su circa **4000** (su circa 2,6 milioni) **dipendenti federali.**

L'articolazione delle figure professionali oggetto d'individuazione e nomina fiduciaria da parte del Presidente (o dei vertici delle Agenzie) sono indicati nella tabella seguente, tratta dal "***Presidential Transaction Guide***" [226] , edita in occasione delle ultime elezioni statunitensi: la pubblicazione illustra nei dettagli le operazioni da attivare a cura del Presidente neo-eletto per costituire il suo staff politico-amministrativo di riferimento per il successivo quadriennio.



Le circa ***4000 "non-competitive positions"*** riguardano le seguenti categorie di persone:
- circa **1054 PAS** (acronimo che sta per "*Presidential Appointments with Senate confirmation*") che si riferiscono alle nomine dei vertici politici (Segretari di Stato e loro vice), amministrativi (dei Dipartimenti, delle Agenzie e delle Commissioni indipendenti) e giudiziari (oltre ai Giudici della suprema Corte, il Presidente degli Stati Uniti ha facoltà di nomina per i posti scoperti fra le circa

[226] http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2016/12/Presidential_Transition_Guide-2016.04.01.pdf

1000 posizioni di giudice delle Corti federali, molti dei quali mantengono a vita la carica acquisita). Si veda l'elenco delle posizioni in questione[227] per le quali il Presidente deve acquisire il preventivo consenso (***advice and consent***) del Senato;
- circa **525 PA** ("*Presidential appointment"*) si riferiscono a nomine di persone – non di vertice e non dirigenti – sottratte per legge alla conferma del Senato. Il riferimento va soprattutto al personale di *staff* della Casa Bianca: la gestione amministrativa di queste operazioni è affidata al Responsabile di uno degli uffici del Presidente (***The Office of Presidential Personnel***)[228]***;***
- circa 2000 nomine di carattere politico (vedi "**Schedule C**" e "**Other**" della tabella di qui sopra) si riferiscono a posizioni cosiddette di Schedule C – previste dai Regolamenti federali (si veda la *"Part 13 – Subpart C del codice dei Regolamenti federali"*)[229] come "posizioni riservate o di supporto politico" ("*positions of a confidential or policy-determinig nature")* da attribuire a **livelli impiegatizi ordinari,** posti tuttavia fuori dall'obbligo di reclutamento attraverso concorso pubblico;
- delle circa 4000 nomine presidenziali di fiducia residuano circa **680 nomine dirigenziali** riferite ai **dirigenti non di carriera** (*non-career Senior Executive*) che rappresentano il **10% della dotazione dirigenziale** dell'intera Amministrazione federale: sono per l'appunto, le posizioni dirigenziali "*non career*" già ricordate al precedente capitolo V[230].

Le "nomine presidenziali" non sono determinate una volta per tutte, ma variano in misura limitata in relazione a esigenze contingenti o alle caratteristiche della durata delle cariche conferite dalla Presidenza precedente (si vedano le cariche non revocabili "*at the pleasure of the President*", quali fra le altre quelle dei giudici delle Corti federali).

Chi avesse, infine, curiosità di conoscere l'identità personale dei dipedenti pubbici federali reclutati con "nomina presidenziale", potrà reperire le informazioni informazioni in un documento del Congresso – denominato familiarmente "***Ploombook***" (libro alla prugna) – che, in totale trasparenza, enumera **nome, cognome e posizione rivestita da ciascuno** dei titolari di funzioni politiche di supporto al Presidente e alla sua Amministrazione[231].

Va, infine osservato che la libera disponibilità di un certo numero di posizioni amministrative da parte dei vertici politici dell'Amministrazione federale é condizione del buon funzionamento della politica e viene pertanto giustamente salvaguardata dagli *acts* del Congresso.

Questo è il **cosiddetto "spoils system americano"**, con tanti saluti ai troppi tromboni di casa nostra che da trent'anni utilizzano questa locuzione senza sapere di cosa parlano.

---

[227] https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_positions_filled_by_presidential_appointment_with_Senate_confirmation#cite_note-Carey-5

[228] http://www.whitehousetransitionproject.org/wp-content/uploads/2016/10/WHTP2017-27_Office_of_Presidential_Personnel.pdf

[229] https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/part-213/subpart-C

[230] pagina 53

[231] http://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2016/12/GPO-PLUMBOOK-2012.pdf

Capitolo VIII

Brevi note conclusive di confronto col sistema di gestione della pubblica amministrazione italiana.

Delle tante chiacchiere a vuoto che si fanno da decenni sulla "riforma" della pubblica amministrazione italiana – e a tacere del fatto che tali "chiacchiere" si traducono spessissimo in disposizioni legislative che invece di "curare il male" lo aggravano – va salvato un solo concetto generale ormai chiaro a tutti: dietro una comunità nazionale "che funziona" c'è sempre il supporto decisivo di una pubblica amministrazione capace dare impulso e favorire la libera iniziativa, di regolarne le azioni a beneficio della collettività e di investire sulla qualità e sul futuro. Da questo punto di vista, come non elevare a modello[232] di buona amministrazione la "branca esecutiva" ("*executive branch*") dello Governo federale USA?

Appare chiaro dalla descrizione del "*Merit System*" federale che negli Stati Uniti non vige alcun "sistema fiduciario" (o "*spoils system"* che si voglia di chiamare). E' vero, invece, che negli ultimi 40 anni sono stati adottati nell'Amministrazione federale la gran parte dei canoni caratteristici delle dottrine del "*New Public Management*", che traggono ispirazione e spunto dalle modalità manageriali dell'impresa privata. Tuttavia lì è stata compiuta un'operazione ***opposta*** a quella in corso nel nostro Paese: si sono portati i canoni dell'efficienza e dell'attività manageriale ***dentro il recinto del pubblico servizio***, considerando irrinunciabili le esigenze di imparzialità e di neutralità connaturate in un'organizzazione pubblica, la cui ragion d'essere è completamente diversa da quelle di un'impresa privata.

Il "pensiero riformatore" prevalente in Italia – poco memore delle preziose indicazioni del Rapporto Giannini[233] che suggerivano modi di "***svecchiare senza snaturare***" – non è riuscito a generare il "transito verso la modernità" di un'Amministrazione pubblica che è oggi spaccata fra gli antichi e persistenti retaggi burocratici del "modello cavouriano" e l'ideale insolente del "privato", nel senso suggerito dalla cattiva politica di "azione senza controlli e senza vincoli di legge".

L'esperienza USA - insieme alla convinzione secondo cui lo svecchiamento di un'Amministrazione pubblica occidentale avanzata non può passare attraverso la "privatizzazione" del suo regime di pubblico impiego - ci trasferisce, invece, due insegnamenti generali: **1)** che un'Amministrazione centrale efficiente non può ben funzionare se non è sottoposta al controllo complessivo, diretto e funzionante delle due Camere: il Parlamento non deve limitare la sua attività e ragion d'essere al solo esercizio del potere legislativo, ma deve dedicare ben altre risorse istituzionali e di tempo al controllo

[232] di modelli ce ne possono essere altri, è ovvio, tuttavia bisogna decidere coerentemente **quale** modello scegliere e **come** calarlo nella realtà.

[233] http://www.eticapa.it/eticapa/massimo-severo-giannini-rapporto-sui-principali-problemi-dellamministrazione-dello-stato-1979/

dell'Amministrazione pubblica e alla valutazione sull'andamento delle politiche; inoltre, il controllo parlamentare restituisce all'Amministrazione pubblica l'immagine che gli appartiene per definizione: non "peso" da gestire in qualche modo, ma fulcro della tutela dei diritti e dei legittimi interessi della collettività nazionale; **2)** Un sistema pubblico efficiente ha necessità assoluta di una rete di *controlli e valutazioni reciproci* fra i vari soggetti titolari delle diverse funzioni amministrative (si veda per gli USA lo schema presentato a pagina 35 e tutto il capitolo IV); del principio della *valutazione condotta da soggetti pubblici interni all'Amministrazione ma indipendenti fra loro* è permeato l'intero sistema burocratico federale. Anche qui è inevitabile uno spunto polemico: nessuno lì si è sognato di teorizzare e propagandare lo stolto concetto di "autovalutazione", che costituisce la pezza a colori utilizzata in una dimensione etica nazionale fortemente **insofferente** a qualunque forma di valutazione "**vera**" (come persone, come uffici, come Amministrazioni). Eppure un'Amministrazione pubblica non può prescindere da un reticolo di valutazioni e controlli opportunamente congegnati [234] .

Chi abbia interesse a studiare e imitare il modello americano di gestione degli uffici federali dovrà tenere conto delle due considerazioni svolte qui sopra e, lungi dal considerare "la dirigenza pubblica" come l'unico nodo problematico in campo, dovrà, invece, approfondire innanzitutto il ***modello generale organizzativo dell'Amministrazione federale USA*** che è incentrato su: **a)** le funzioni del ***GAO*** ("*Government Accountability Office*" vedi paragrafo 3.7.) a diretto riporto del Congresso; **b)** le funzioni dell'**OPM** ("*Office of Personnel Management*", vedi paragrafo 3.3.), svincolate dalla dipendenza dal Governo, affidate ad un'Autorità indipendente e svolte –proprio per tale motivo – in modo più efficace di quelle curate dal nostro Dipartimento della funzione pubblica; **c)** le funzioni dell'***OMB*** ("*Office of Management and Budget*", vedi paragrafo 3.2.), simili a quelle svolte in Italia dalla Ragioneria Generale dello Stato, poste tuttavia a diretto riporto del Capo dell'Esecutivo e punto focale di tutto il sistema di valutazione delle *performance* delle Amministrazioni pubbliche.

Nel presente lavoro non sono state trattate le regole di gestione degli uffici pubblici degli Stati della Federazione e delle sue Contee e autonomie locali, anche se, pur nella marcata indipendenza, le modalità di funzionamento prescelte dalla gran parte degli Stati USA non si discostano generalmente da quelle adottate dall'Amministrazione federale. In questo ambito, altri utili riferimenti da studiare e assimilare sono Paesi europei più vicini alla nostra dimensione e storia: Francia, Germania, Inghilterra, ciascuno dei quali ha modalità costituzionali affatto diverse.

Si deve scegliere tuttavia! …E dovrebbe prevalere in qualunque tipo di decisione un principio di fondo, il più semplice e lineare: adottare la migliore soluzione possibile per il benessere generale della comunità nazionale nel suo insieme e delle comunità locali nella loro variegata realtà.

---

[234] Non controlli "*preventivi e interruttivi dell'efficacia di un procedimento*" , come quelli esistenti al tempo della prima Repubblica. Esistono evidentemente altre forme di controllo che non disturbano il buon andamento dell'azione amministrativa, ma ne tutelano la correttezza legale e finanziaria.

Qualunque modello generale straniero è degno di studio e di attenta considerazione. Le imitazioni intelligenti sono lecite. Non è lecito, invece, il desiderio di sollevarsi dalla responsabilità di "cercare un modello" per il buon funzionamento della Pubblica Amministrazione italiana rifugiandosi dietro infantili e inconcludenti "voglie di privato": tale "voglia" si traduce nella perniciosa aspirazione di "alleggerire" il ruolo della pubblica Amministrazione, di traferirne gli oneri e le responsabilità di gestione a soggetti esterni, di omologarla comodamente a modelli propri di altri ambiti della vita civile ed economica. Questo il pensiero ormai prevalente: un pensiero debole, supportato tuttavia da corposi interessi di poteri economici che ritengono più profittevole un'Amministrazione pubblica disorganizzata e prona alle escursioni di soggetti esterni, piuttosto che uno Stato autorevole che, gestendo al meglio gli interessi generali, induca la crescita economica complessiva del Paese.

Sta alla parte migliore della classe dirigente – pubblica e privata – del nostro Paese risalire questa china mortifera.