



Il Merit System U.S.A.



Lo Spoils System che non c'è

- “To the victor the spoils of the enemy”.
- Teorizzato dal Presidente Jackson nell'anno 1829.
- Reazione allo “spoils system” visto come generatore di corruzione e inefficienza degli uffici pubblici.
- Assassinio del Presidente James Garfield nel 1881.

◆ **Abolizione dello Spoils System**
con il “Civil Service Reform Act” del 1883.



1883: istituzione del Merit System.

9 principi

I tre più importanti:

1. *Reclutamento con pubblico concorso, selezione e l'avanzamento sulla base delle relative capacità, conoscenze e competenze;*

4. *elevati standard d'integrità, condotta, e attenzione all'interesse pubblico;*

6. *adeguatezza delle loro prestazioni: congedati i dipendenti che non possono o non vogliono migliorare le loro prestazioni.*



Public law: un sistema coerente di regole.

Le leggi di natura pubblico - che non attengono ai diritti della persona - sono ordinate nel

Code of laws of the Unites States

Ordinato in 52 titoli:

Titolo V

Organizzazione dell'Amministrazione e dell'impiego.



L'Amministrazione federale.

- ◆ I dipendenti del *civil service* federale sono 2.663.000.
- ◆ Departments sono 15, corrispondono ai nostri Ministeri;
- ◆ Le Agencies sono istituite e si occupano di materie definite dal Congresso; due grandi tipologie di Agencies:
 - Independent executive Agency (ad es. La CIA, la NASA)
 - Independent Regulatory Commission (ad es. La Federal Reserve o la SEC).

I vertici politico-amministrativi dei Departments e delle Agencies nominati dal Presidente U.S.A. con l'”advice and consent” del Senato



I pilastri del Merit System

nel sistema dei “Pesi e contrappesi”

Una serie di interazioni fra **agenzie indipendenti** create “ad hoc” che si “controllano” vicendevolmente e sviluppano funzioni di “impulso” e/o “correzione” dell’attività delle Agenzie.

◆ GAO: Government Accountability Office
Agenzia a diretto riporto del Congresso USA.





Gli pilastri del Merit System il sistema dei “Pesi e contrappesi”

- ◆ OMB - Office of Management and Budget
- ◆ OPM - Office of Personnel Management
- ◆ MSPB - Merit System Protection Board
- ◆ FLRA - Il Federal Labour Relations Authority





Rapporto di pubblico impiego

Interamente regolato dal **Code of laws of the United States** e dalla normativa attuativa a cura dell'OPM

- ◆ Coordinamento generale dell'Office of Personnel Management;
- ◆ Assunzioni per concorso pubblico ("**competitive examination**") a cura delle Agenzie; assunti per "**non competitive examination**" lavoratori che abbiano prestato **tre anni** di servizio continuativo nel civil service;
- ◆ incentrato sui principi del merit system: trattamento giusto ed equo, eguale retribuzione per lavori di pari rilevanza, elevati standard d'integrità; efficienza nelle prestazioni di lavoro; congedo per chi non può o non vuole adeguare le proprie prestazioni agli standard richiesti; formazione; protezione contro azioni arbitrarie; divulgazione lecita di informazioni;
- ◆ sistema di valutazione individuale sulle performance rese nel corso di ciascun anno: lo scarso rendimento può portare alla riduzione di grado o alla rimozione dal servizio.



Rapporto di pubblico impiego

Le Garanzie

- ◆ Il Merit System Protection Board (MSPB) posto dal 1978 a presidio dei diritti e dei doveri del merit system: è un'agenzia quasi-giudiziale, composta da tre componenti nominati dal Presidente per 7 anni, svolge la sua attività attraverso audizioni, testimonianze, documentazione e **pronuncia sentenze esecutive** salvo appello alle Corti federali di secondo grado;
- ◆ Gli “administrative judges”;
- ◆ Office of Special Counsel: protezione dei whistleblower, impiegati che denunciano in via riservata la violazione di leggi o regolamenti o una cattiva gestione, spreco di fondi e pericolo per la salute e la sicurezza;
- ◆ Le “pratiche proibite”.



IL SISTEMA RETRIBUTIVO

**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

Organizzato per “gradi” e “scatti”: l’impiegato pubblico passa allo scatto successivo ogni due anni, salvo risultati di performance insoddisfacenti.



Le relazioni sindacali

- ◆ Sono basate sul **Federal Labour Relation Act**, legge federale del 1978;
- ◆ L'agenzia federale a presidio dell'attuazione della legge é la **Federal Labor Relations Authority (FLRA)**, corpo “quasi-giudiziale” composto da tre componenti; in particolare la FRLA presidia alle operazioni di elezione della sigla sindacale con “rappresentanza esclusiva” dei lavoratori di ciascuna agenzia;
- ◆ possibilità per il dipendente: a) di essere rappresentato dal sindacato in tutte i “colloqui formali” con le Agenzie nell'ambito di inchieste, ispezioni, iniziative legate alla politica del personale; b) di attivare il sindacato su una “*procedura di reclamo*” in ordine a qualunque aspetto connesso al rapporto di lavoro;
- ◆ **Non** esiste contrattazione collettiva a) il **sistema retributivo** dei dipendenti; b) I procedimenti di **valutazione** dei dipendenti; c) la **disciplina del rapporto di lavoro**. Tuttavia, non sono precluse *negoziazioni fra Agenzie e Sindacato riguardanti l'organizzazione delle attività, progetti e metodologie di lavoro*.
- ◆ circa **3 milioni e 700mila** lavoratori pubblici iscritti al sindacato; Il peso della rappresentanza sindacale pubblica sopravanza da qualche anno la rappresentanza dei lavoratori privati.



I SISTEMI DI VALUTAZIONE

La valutazione non è una, ma almeno **tre!**

1. La **valutazione delle politiche pubbliche**: in capo al **GAO** e a riporto del Congresso degli Stati Uniti;
2. La **valutazione delle performance delle pubbliche amministrazioni**, in capo all'**OMB** e al **GAO**.
3. La **valutazione delle performance dirigenziali e dei dipendenti pubblici**, in capo a **ciascuna agenzia** secondo i criteri generali forniti dell'**Office of Personnel Management**.



L'andamento delle politiche pubbliche

Il Congresso é interessato a conoscere l'andamento e i risultati conseguiti dalla Branca esecutiva nella gestione di:

- Difesa e sicurezza nazionale.
- Salute, Istruzione e Welfare.
- Ambiente e Risorse naturali.
- Governo generale (servizi postali, tasse, etc.)

Il Congresso incarica di effettuare le indagini il **Government Accountability Office (GAO)**, che è l'agenzia legislativa "superiore".

Il GAO degli Stati Uniti ha accesso a TUTTI i dati e le relazioni del Governo, con la sola eccezione dei dati della CIA e della segreteria personale del Presidente.



Le performance dei Dipartimenti e delle Agenzie

Valutare PRIMA le performance delle Amministrazioni nel loro insieme.

RIFORMA GORE-CLINTON DEL 1993

1. Agency Strategic Plan (Piani strategici quadriennali) e Agency Performance Update (Relazioni annuali). Si traducono **obiettivi e indicatori misurati**;
2. Collegamento fra misurazione e valutazione delle performance e proposta di bilancio: **unico documento annuale di richiesta fondi: Agency Performance Plan**;
3. l'Office of Management and Budget, a ricasco diretto del Presidente degli Stati Uniti, decide **in base a piani e risultati delle Amministrazioni** l'entità del budget da proporre al Congresso.



Le performance individuali (dipendenti e dirigenti)

1. Ciascuna Amministrazione concorda annualmente con i dipendenti le performance individuali (Employee Performance), legate ai goals dell'Amministrazione nel suo complesso;
2. Sono individuati nelle azioni individuali da tre a sette “elementi critici” la cui non realizzazione comporta una valutazione di “performance inaccettabile”;
3. Minimo tre livelli di performance (pieno successo, successo minimo, inaccettabile);
4. E' prevista la “riduzione di grado” o la “rimozione dal servizio” per Performance inaccettabile;
5. L'impiegato ha diritto a ricorrere in appello al Merit System protection Board ove dissenta dalle valutazioni espresse dalle amministrazioni.



La dirigenza federale

IL Senior Executive Service é composto:

- dirigenti di carriera (“*career appointee*”);
- dirigenti non di carriera (“*non career appointee*”) non più del 10%.

Table I. 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

Sono nominati in base a una selezione pubblica condotta da OPM e Agenzie

I SES sono a un gradino più in basso rispetto al **Vertice dell'esecutivo federale**: Segretari di Stato e vertici delle Agenzie: in tutto sono 683 posizioni, con nomine dal Presidente USA con il consenso del Senato (“**advice and consent**”).



Senior Executive Service

istituito con legge del 1978:

“E’ istituito il Senior Executive Service per assicurare che la gestione esecutiva del Governo degli Stati Uniti sia rispondente ai bisogni, alle politiche e alle mete della Nazione americana che sia comunque della più alta qualità.” (U.S. Code - Title V, Part III - § 3131).

Opera nel contesto di un comune “regime gestionale con modalità di *reclutamento*, di *retribuzione*, di *carriera* e di *rimozione* sono regolate secondo una normativa unica e sotto il controllo attivo dell’OPM - *Office of Personnel Management*.



S.E.S.- Il Reclutamento

Con selezione pubblica e duplice valutazione.

- a) l' **Agenzia** che promuove il reclutamento decide sulle capacità professionali dei candidati;
- b) L' **OPM** certifica se il candidato possiede o meno 5 profili di capacità manageriale:
 - 1 **Leading change**: sguardo innovativo verso le situazioni; spinta verso idee innovative; consapevolezza del contesto esterno;
 - 2 **Leading people**: valorizzare le individualità e orientarle verso i risultati dell'Amministrazione;
 - 3 **Results driven**: orientamento ai risultati;
 - 4 **Business acumen**: abilità di gestire le risorse umane e finanziarie;
 - 5 **Building coalitions**: capacità di attivare sinergie, sia all'interno della propria agenzia, sia all'esterno.

Il vincolo “interno” per il reclutamento:

Il 70 % dei posti SES é di provenienza interna al Civil Service: ciascuna agenzia non può ricoprire posizioni dirigenziali in un numero almeno 5 anni di servizio superiore al 30% con candidati che non abbiano presso il Civil Service federale.



S.E.S. - stabilità del rapporto d'impiego dei dirigenti di carriera

1. Gli incarichi non sono a termine;
2. sono riservati ai dirigenti di carriera (“career reserved”) gli incarichi dirigenziali le cui funzioni decisorie sono certificate come “imparziali” (appalti, concessioni, autorizzazione, permessi);
3. Il dirigente di carriera può essere **rimosso** dal S.E.S. solo in seguito a valutazioni di performance insoddisfacente; il dirigente non di carriera può essere rimosso “at the pleasure”;
4. Un sondaggio OPM dell’anno 2015 ha certificato che il 60% dei dirigenti federali lavora presso la stessa agenzia da più di 10 anni.
5. Il regime giuridico ed economico, come tutto il personale, non é regolato dalla contrattazione collettiva, ma dalla legge.



S.E.S. Valutazione delle performance

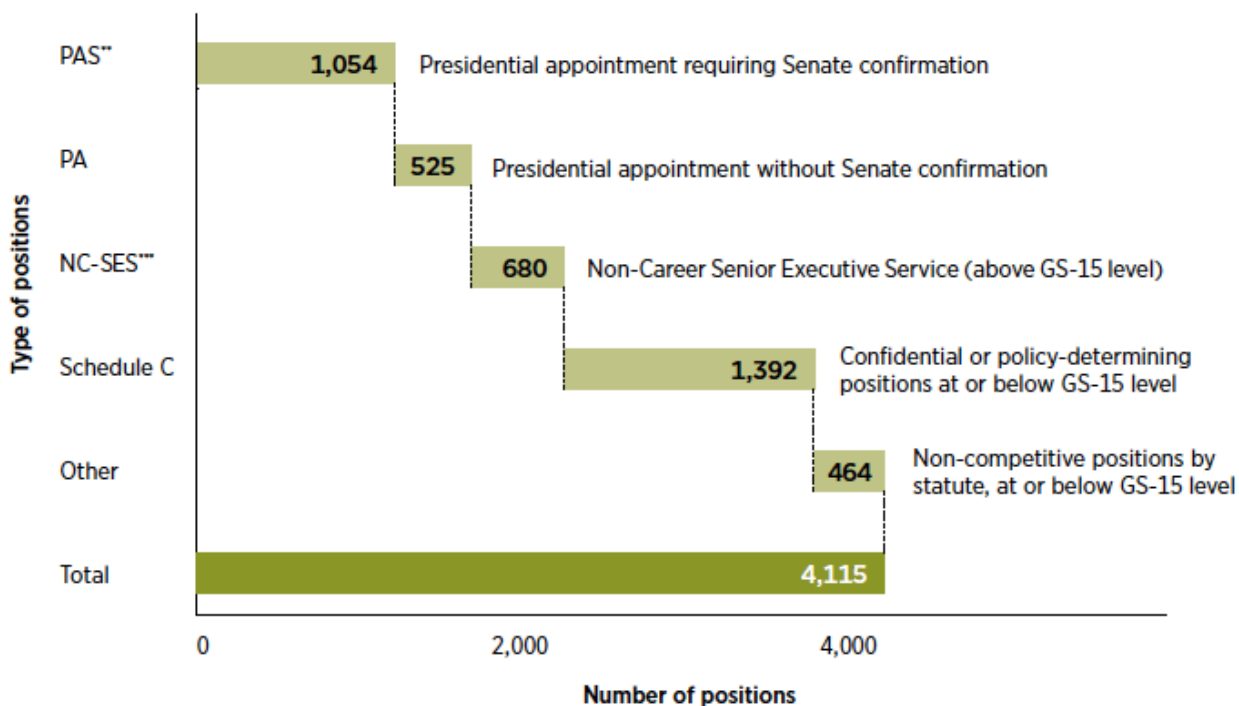
1. definizione negoziata degli obiettivi di performance; colloqui periodici in corso d'anno per la verifica dell'andamento.
2. a) proposta del funzionario “supervisore” (“*supervisor*”); b) esame del *Performance Review Board (PRB)* e “raccomandazione” al vertice dell'Agenzia; c) decisione finale del vertice dell'Agenzia;
3. **Cinque livelli di performance:** Level 5: eccezionale (“*Outstanding*”) Level 4: oltre il pieno successo (“*Exceeds Fully Successful*”) Level 3: pieno successo (“*Fully Successful*”) Level 2: minimamente soddisfacente (“*Minimally Satisfactory*”) Level 1: insoddisfacente (“*Unsatisfactory*”);
4. Tutto l'asse retributivo è legato ai risultati conseguiti, “Presidential Award” annuale all'1% dei dirigenti pari al 35% della retribuzione base;
5. Rimozione dal S.E.S. in caso di “valutazione insoddisfacente” (“*unsatisfactory level*”) *per due anni all'interno di un periodo di 5 anni consecutivi o possibilità di rimozione nel caso in cui per due anni in un periodo di tre anni consecutivi il dirigente consegua un livello più basso della “valutazione di pieno successo” (“fully successful level”)*



Cosa rimane dello Spoils system

Types of non-competitive positions*

A new administration typically makes ~4,000 appointments. Over 1,000 require Senate confirmation.





Il Merit System

SISTEMA GARANTISTA

MA

SEVERO E SFIDANTE.



Perchè funziona il **Merit System federale** ?

1. Controllo sistematico da parte del Congresso delle politiche pubbliche e dei risultati conseguiti dalle singole Amministrazioni - ruolo del GAO;
2. Un coordinamento forte delle strategie e delle politiche di gestione complessiva della Pa affidato, oltre che agli uffici del Presidente, a poche Agenzie esecutive;
3. Corretta definizione dei ruoli dell'OPM, del MSPB e dell'OMB con un intreccio razionale di controlli e interventi sia reciproci (check and balance) che verso le varie agenzie federali;
4. Un efficiente sistema di valutazione delle politiche pubbliche, delle Amministrazioni e dei dipendenti;
5. Certezza del diritto: il contenzioso amministrativo gestito da MSPB e Agenzie (administrative law judge), con eventuale intervento del giudice ordinario in sede di appello.



Grazie

Giuseppe Beato.



