

# La gestione delle segnalazioni di illecito nell'Amministrazione federale U.S.A.

(estratto dal testo "Merit system: il funzionamento dell'Amministrazione federale U.S.A.")

<http://www.eticapa.it/eticapa/l-amministrazione-federale-u-s-a/>

## 1. L'Office of Special Counsel.



L'Office of Special Counsel (OSC) <sup>1</sup>è un'agenzia indipendente nata nel 1989 (fino allora aveva operato come "braccio indipendente" del *Merit system Protection Board*), cioè in tempi relativamente recenti, ma fondamentale per la garanzia della moralità e per la lotta ai fenomeni corruttivi.

Il *Counsel* ha con vertice monocratico- il Direttore ( "*the special Counsel*") - nominato dal Presidente (sempre con l'"*advice and consent*") per un 'incarico di 5 anni <sup>2</sup>. Il suo compito è quello di effettuare indagini su due tipi di comportamenti: 1) violazioni della legge, mala gestione e sperpero dei fondi, denunciate dai "*Whistleblowers*" ; 2) pratiche proibite di gestione del personale (le "*prohibited personnel practices*"<sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1212>

<sup>2</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1211>

<sup>3</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302>

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<sup>4</sup>.

- **denunce di pratiche proibite (“prohibited personnel practice”)** - esercitate nei suoi confronti - ricevute da un impiegato federale. L'OSC, in questo caso, invia entro 15 giorni al dipendente che ha formulato l'accusa una comunicazione dell'avvenuta ricezione e l'indicazione del funzionario dell'OSC che può essere contattato; relazionerà comunque entro 90 giorni all'impiegato sullo stato delle indagini (e così di seguito ogni 60 giorni successivi); non più tardi di 10 prima del termine delle indagini, sottoporrà all'impiegato denunciante un rapporto scritto. L'OSC può svolgere attività di mediazione fra la parte “accusata” (il funzionario accusato di “pratiche proibite”) e il “denunziante”, finalizzata al ripristino della regolarità. Oppure può intraprendere un'azione disciplinare: in tal senso l'OSC ha potestà di citare in giudizio gli impiegati e acquisire testimonianze e rapporti scritti. Le conclusioni dell'indagine, anche quando siano accertate possibili responsabilità dell'agenzia, sono **trasferite per competenza al Merit system protection board (vedi appresso)**, che ha poteri quasi-giudiziali<sup>5</sup>. Si sottolinea che fra le “**pratiche proibite**” la legge federale annovera anche le **ritorsioni nei confronti dell'impiegato** che abbia effettuato segnalazioni in ordine a comportamenti e situazioni di violazione di legge o di regolamenti, evidente mala-gestione o sperpero di fondi, abuso d'autorità, specifici pericoli alla pubblica incolumità (**whistleblower**)<sup>6</sup>;

Per qualunque segnalazione pervenuta in ordine a violazioni di legge, di regolamento o cattiva condotta commesse da impiegati federali, ove il *Counsel* determini che è necessaria un'azione disciplinare, redige un reclamo scritto - da far pervenire anche al controinteressato - rivolto al *Merit System Protection Board* perché indagli e si pronunci sulla questione ed emetta un ordine finale all'agenzia presso cui lavora l'impiegato sottoposto a giudizio<sup>7</sup>

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”<sup>8</sup>. 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**

---

<sup>4</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1213>

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

<sup>6</sup> punto (b)8 della Sezione n. 2302 del Codice degli Stati Uniti

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

<sup>7</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1215>

<sup>8</sup> 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/>

**indipendente**” fra segnalante e denunciato conferisce la **garanzia minima della tutela del *civil servant* statunitense**. In Italia, invece, se 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!

## 2. Il Merit System Protection Board.



Il *Merit System Protection Board (MSPB)*<sup>9</sup> 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 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<sup>10</sup>. Il *board* opera con l’apporto di un numero adeguato di **giudici amministrativi** (*administrative law judge*).

La funzione istituzionale del MSPB è garantire la collettività nazionale in ordine alla **neutralità dell’Amministrazione esecutiva federale e al rispetto dei nove principi del “merit system”**<sup>11</sup>; 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*

---

<sup>9</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-II/chapter-12/subchapter-I>

<sup>10</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1202>

<sup>11</sup> I principi informativi del *merit system* sono codificati alla **sezione 2301 del Titolo V del Codice degli Stati Uniti** (<http://www.eticapa.it/eticapa/i-9-principi-del-merit-system-dellamministrazione-pubblica-federale-statunitense/>) e attengono alle modalità di selezione (in base a “capacità, competenze e conoscenze valutate con concorso pubblico”), reclutamento, retribuzione, performance e modalità di carriera dei dipendenti pubblici. 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 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)*.

conoscenza<sup>12</sup>. 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*<sup>13</sup> ;
- pronunciare sentenze per azioni promosse dagli impiegati delle agenzie federali rimossi e retrocessi di grado per **“performance inaccettabile”** (*“unacceptable performance”*)<sup>14</sup>;
- 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<sup>15</sup>. 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*)<sup>16</sup>.

Il Board svolge i suoi lavori effettuando delle vere e proprie udienze, emettendo mandati di comparizione, raccogliendo documentazioni e testimonianze ed emettendo ordini d'esecuzione e sentenze definibili “di primo grado”. Infatti, una sentenza del MSPB è **appellabile** di fronte a una Corte d'Appello della **Magistratura Ordinaria federale** (*“Court of appeals for the Federal Circuit”*)<sup>17</sup>; 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”<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> 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>

<sup>13</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7513>

<sup>14</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4303>

<sup>15</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2302>

<sup>16</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7521>

<sup>17</sup> <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7703>

<sup>18</sup> punto (f) della sezione n. 1204 del Titolo V del codice U.S.A.  
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1204>