

La valutazione delle politiche pubbliche e delle performance nelle Amministrazioni federali U.S.A..

di Giuseppe Beato

La rassegna dei sistemi e meccanismi di valutazione in vigore nell'amministrazione pubblica federale U.S.A. poggia su una premessa che condiziona la corretta sistemazione teorica di tutte le sue parti: **i sistemi di valutazione, gli organi investiti, le metodologie adottati cambiano a secondo dell'oggetto di valutazione prescelto.**

I grandi "oggetti" di valutazione nella Federazione U.S.A. 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.

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** 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 politica¹. 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"².

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 svolta³.

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

La regolazione normativa degli uffici federali U.S.A. ha subito 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

¹ 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>

² <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>

³ 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/>

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.

Un vero e proprio movimento d'idee – in particolare il “*Planning, Programming, Budgeting System*” (PPBS) e il “*New Public Management*” (NPM)⁴ – 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)**⁵. 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 Accountability 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, l'ufficio federale incaricato della supervisione dei piani strategici e dei piani annuali in occasione della presentazione al Congresso del Bilancio federale⁶.

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 triennale (“Agency strategic Plan”)**⁷ - 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

⁴ 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

⁵ 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/>

⁶ 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 settembre 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.

⁷ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/306>

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 per conseguire i "general goals", con l'indicazione per ciascuno di essi di idonei **indicatori di performance**⁸.

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"⁹ (*in primis* al Congresso degli Stati Uniti nella sua funzione di controllo del potere esecutivo) i **risultati delle performance di ciascuna Amministrazione pubblica federale**¹⁰.

⁸ 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>

⁹ 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

¹⁰ 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 subito una sorta di eterogenesi, non solo nei fini, ma anche nelle intenzioni iniziali.

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" 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, allorché, 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**¹¹ 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*¹² 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 Modernization Act**¹³ approvato dal Congresso degli Stati Uniti che, lasciando immutata la struttura sostanziale del GPRA del 1993, introdusse alcuni correttivi che conferiscono ulteriore

¹¹ http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/circulars/a11/current_year/a_11_2003.pdf

¹²

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

¹³ <https://www.congress.gov/111/plaws/publ352/PLAW-111publ352.pdf>

efficacia e importanza al sistema di valutazione delle performance delle amministrazioni federali.

I correttivi introdotti dal *GPRAMA* al sistema di valutazione delle performance delle amministrazioni federali sono sintetizzabili nelle disposizioni di cui ai punti seguenti¹⁴:

- 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 misurabili¹⁵), 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)** ¹⁶elaborati 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 Government 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)**¹⁷, 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

¹⁴ 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>

¹⁵ 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.

¹⁶ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1115>

¹⁷ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/1115>

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.

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 GAO¹⁸

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 tempo¹⁹, 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*

¹⁸ 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>

¹⁹ 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/>

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 **oggetto pubblico indipendente** 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.

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 ai Sistemi di valutazione delle performance (“*Performance Appraisal Systems*”)²⁰ dei dipendenti e dei dirigenti federali.

Le Agenzie federali istituiscono uno o più sistemi di valutazione dei propri impiegati e dirigenti²¹, 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 Codice²², secondo cui un’Agenzia federale può ridurre di grado (“*demote*”) o rimuovere (“*remove*”) un impiegato per “**performance inaccettabile**” (“*unacceptable 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).

²⁰ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4304>

²¹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4302>

²² <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4303>
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7513>

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***, 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 normativa di licenziamento per "performance inaccettabile"²³: un'indagine effettuata nell'anno 2000 dal ***Merit System Protection Board (MSPB)***²⁴ 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 lavoro²⁵ 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"

²³ 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>

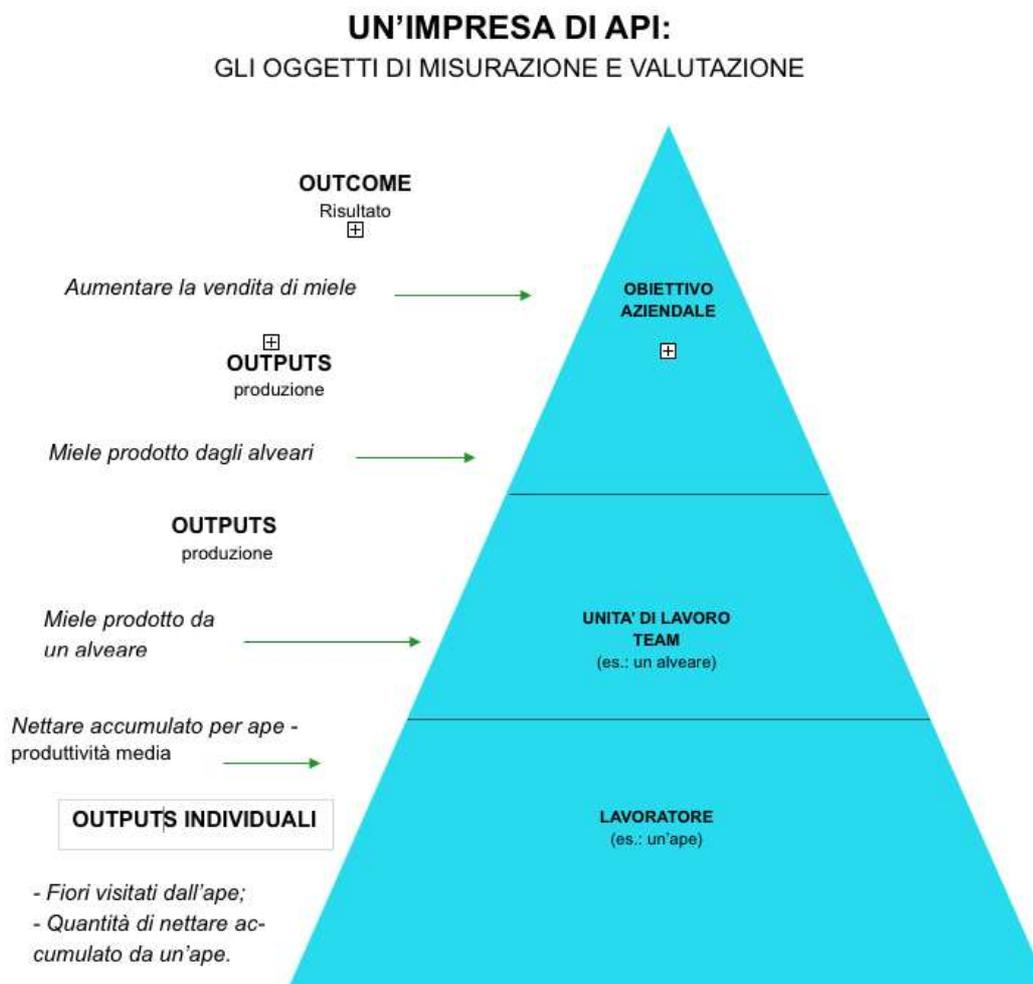
²⁴

<http://www.mspb.gov/MSPBSEARCH/viewdocs.aspx?docnumber=253631&version=253918&application=ACROBAT>

²⁵ 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 dipendenti²⁶: 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

²⁶ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4302>
<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/430.102>

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 recente in materia data settembre 2011 e ha il titolo "**A Handbook for Measuring Employee Performance**" ("*Guida per misurare la performance dell'impiegato*")²⁷, 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**"²⁸. 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 definizione²⁹. 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 affinché le Agenzie non definiscano livelli standard di

²⁷ <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.

²⁸ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4301>

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

²⁹ vedi nota n. 127

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 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 level*”).

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 lavoratore³⁰.

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 “strette” 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 GAO³¹. 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. 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**

³⁰ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4505a>

³¹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4304>
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2305>

(sottocapitolo II) del **Titolo V** del US Code³². Evidente la cura speciale che l'Ordinamento annette alla valutazione del vertice del *Civil Service* federale.

I principi generali da rispettare a cura delle Agenzie nel predisporre i Sistemi di valutazione dei Senior Executive³³ sono presenti alla Sezione del codice § 4312³⁴: 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 dirigenza³⁵.

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**")³⁶ 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'Agenzia³⁷;

³² <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-C/chapter-43/subchapter-II>

³³ 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>

³⁴ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4312>

³⁵ 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.

³⁶ 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/senior-executive-service-performance-regulations>

³⁷ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4313>

- La conformità coi principi del Merit System³⁸;
- La consultazione preventiva con il *Senior executive* nella fase di determinazione degli obiettivi di performance individuale;
- 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 Commissioni³⁹

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 “premiata” 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

³⁸ stessa disposizione citata alla nota precedente;

³⁹ “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”.

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'Agenzia⁴⁰.

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 successful 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** riceve **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 sufficienti⁴¹.

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 successful 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 Amministrazioni⁴² 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 '80⁴³ 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 volenterosi⁴⁴.

⁴⁰ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314>

⁴¹ vedasi <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314>

⁴² 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.

⁴³ Vedasi Legge del 29 marzo 1983, n. 93.

⁴⁴ 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>