



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

di Giuseppe Beato

S'intende qui anticipare l'eventuale reazione stupita del lettore che vorrà proseguire in questo scritto: sì, è vero, la descrizione del regime della dirigenza dell'Amministrazione federale degli Stati Uniti, fondata sulla ricerca delle fonti legislative e regolamentari vigenti, disvela una realtà esattamente opposta all'idea accreditata da ampi settori di "esperti" nostrani sui modi di funzionamento della stessa. Il **Senior Executive Service** non è affatto 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. Al contrario le norme dell'Ordinamento U.S.A. delineano un sistema complesso e minutamente regolato, nel quale nessuna azione o situazione viene lasciata al caso o all'arbitrio di un singolo decisore, ma si opera applicando il criterio dei "pesi e contrappesi" che governa l'intera Amministrazione federale. Si utilizza la dirigenza, contemporaneamente, come "braccio" del potere esecutivo affidato al Presidente e come garante dei principi del "*merit system*"³, con i quali si gestisce una pubblica amministrazione neutrale e al servizio di tutta la collettività, con il costante controllo del Congresso. I metodi di gestione manageriale sono largamente adottati, ma sono stati trasferiti **dentro il recinto del pubblico servizio**, considerando irrinunciabili l'imparzialità e la neutralità di un'organizzazione pubblica.



Flag of the U.S. Senior Executive Service

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*")⁴.

³I principi informatori del *merit system* sono 9; 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.

⁴ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3131>



La gestione 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* istituita nell’anno 1883⁵.

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 è 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

⁵ L’OPM è un’Agenzia indipendente, con al vertice un Direttore nominato dal Presidente degli Stati Uniti, con incarico per 4 anni. La sua funzione è supportare il Presidente nel dettare le regole generali a tutto il civil service federale, promuovere e garantire l’applicazione sistematica delle regole del merit system, cioè il reclutamento con regole uniformi pubbliche, le promozioni, i trasferimenti, le retribuzioni, le condizioni di servizio, gli incarichi e il collocamento a riposo. Il Presidente può delegare al direttore dell’OPM la sua autorità per la gestione del personale. Si potrebbe immaginare un accostamento fra l’OPM statunitense e il nostro Ministero della funzione pubblica e della semplificazione, ma tale comparazione non regge: 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), agenzia detta “il cane da guardia” del Congresso.



*l'advice and consent*⁶. 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**”⁷. In tutto sono **683 posizioni** di vertice dell'Amministrazione federale degli Stati Uniti⁸.

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

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.

⁶ 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 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 appare 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.

⁷ 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>

⁸ Vedi qui tutte le posizioni di alta amministrazione federale contemplate nell’*“Executive Schedule”* https://en.wikipedia.org/wiki/Executive_Schedule



I componenti del SES sono, invece, quantificati da un rapporto del Congresso degli Stati Uniti del 2012⁹ in numero **7949**, distribuiti come segue:

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

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’OPM¹⁰. 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.¹¹ E’ previsto dall’Ordinamento federale un ulteriore vincolo per il reclutamento del corpo dirigenziale: ciascuna agenzia non può scrutinare fra gli idonei alla posizione dirigenziale un numero superiore al 30% di candidati che non abbiano almeno 5 anni di servizio presso il Civil Service federale¹². 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.

⁹ <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf>

¹⁰ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3132>

¹¹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3134>

¹² <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3392>



2. La determinazione della 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’OMB¹³ e al definitivo assenso del Congresso in sede di bilancio. Precisamente la sezione 3133 del titolo V dell’US Code¹⁴ 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 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 e controllo del *Govern Accountability Office (GAO)*, l’agenzia indipendente a riporto dello stesso Congresso¹⁵.

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.

¹³ L’*“Office of Management and Budget” (OMB)* è l’ufficio in *staff* al Presidente degli Stati Uniti di gran lunga più importante. Originariamente Ufficio del Dipartimento del Tesoro, fu trasferito nel 1939 alle dirette dipendenze della Casa Bianca. 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**. 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 questo Ufficio, è sufficiente sapere che il direttore dell’OMB è collocato al **I livello** dell’*Executive Schedule*, allo stesso rango dei Segretari di Stato.

¹⁴ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3133>

¹⁵ 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. Al vertice del GAO è posto il **Comptroller General of the United States** - 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.



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 per esami, né quello di corsi preparatori alla funzione, come in Italia¹⁶. 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**¹⁷ 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 scelta predefiniti con linee guida emesse dall'OPM* per tutti gli uffici pubblici federali¹⁸.

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 stati definite e classificate dall'OPM in 5 grandi categorie¹⁹:

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;

¹⁶ Vedasi articolo 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

¹⁷ <https://www.usajobs.gov>

¹⁸ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3393>

¹⁹ 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/>



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 ECQs²⁰. 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*”, 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 “**Qualification 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.

²⁰ 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/guidetosomesquals.2012.pdf>



I dirigenti non di carriera o a tempo determinato possono essere assunti da un'Agenzia solo in seguito ad approvazione dell'OPM²¹.

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 autorizzazioni preventive** operate dall'*Office of Personnel Management*, sulla base di disposizioni di legge.

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 "general" (general): il punto (b) della sezione § 3133 del titolo V del codice degli Stati Uniti²² 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'OPM²³. **Approssimativamente, la metà delle posizioni dirigenziali del SES sono "career reserved"**²⁴. 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 carriera²⁵.

²¹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3394>

²² <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3132>

²³ <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/214.403>

²⁴ Vedi rapporto del Congresso U.S.A. del 2012, pagina 6 <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf>

²⁵ 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 vertici politici delle Amministrazioni di collocare dirigenti pronti ad esigenze di parte, da collocare **proprio** negli snodi amministrativi più delicati (appalti, concessioni).



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 ²⁶.

Il codice degli Stati Uniti prevede la **non rimovibilità del dirigente** pubblico federale e la **garanzia dell'incarico** e del posto di lavoro ²⁷. Il Codice degli Stati Uniti prevede esplicitamente che **“Un dirigente di carriera non può essere rimosso dal Senior Executive Service se non per le seguenti ragioni²⁸: a)** azione disciplinare promossa dallo Special Counsel di fronte al Merit System protection board (MSPB) per “pratiche di gestione del personale proibite²⁹; **b)** “scarso rendimento”, nel significato che si chiarisce di seguito³⁰; **c)** soppressione del posto d'organico nell'agenzia in cui ricopre l'incarico³¹; **d)** condotte del dirigente tali da mettere in pericolo la sicurezza nazionale³²; **e)** cattiva condotta, non osservanza dei doveri d'ufficio, atto illecito o abuso³³.

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

²⁶ Il rapporto del Congresso, di cui alla precedente nota n. 7 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.

²⁷ 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.

²⁸ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3393> lettera (g).

²⁹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/1215>

³⁰ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3592>

³¹ <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 stato possibile ricollocare il dirigente nella struttura di provenienza.

³² <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7532>

³³ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/7543>



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 coinvolgimento medio nel suo lavoro non ha alcuna garanzia di conservare lo status di Senior Executive³⁴.

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**³⁵.

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”)³⁶: 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 lavorava **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 italiana secondo la quale un dirigente “modello americano” cambia lavoro e Amministrazione di appartenenza più volte nel corso della sua carriera.

5. Valutazione delle performance della dirigenza federale

L’esistenza di sistemi di valutazione deriva direttamente dai principi del “**Merit system**” posti a base del funzionamento dell’Amministrazione federale: *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 la 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.

³⁴ vedasi <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314>

³⁵ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3592> punto (c)

³⁶ <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/ses-exit-survey-resultspdf.pdf>



Va, inoltre, premesso alla descrizione del modello di valutazione delle *performance* dei dirigenti federali che i sistemi e le metodologie adottati nell'Amministrazione federale USA **cambiano** a seconda **dell'oggetto di valutazione prescelto**. I grandi **"oggetti" di valutazione nell'Amministrazione federale USA sono i seguenti**: a) le **politiche pubbliche** ("Program Evaluation"); b) le **performance delle singole pubbliche Amministrazioni** ("Performance Measurement"); c) le **performance dei dirigenti e degli impiegati federali** ("Appraisal Systems"). La mancata distinzione fra questi diversi "oggetti" induce a generalizzazioni errate e a scarsa chiarezza nella comprensione dei criteri e metodi adottati.

Non si tratta tuttavia di "mondi separati", anzi, le modalità di costruzione dei vari sistemi di valutazione corrispondono ad una logica piramidale "a cascata" (*top-down*), in cui, al vertice ideale della piramide sono posti gli **obiettivi complessivi di ciascuna amministrazione pubblica federale**³⁷. In una fase logica **successiva alla definizione degli obiettivi complessivi di Agenzia** si collocano gli obiettivi di produzione programmati per le sue diverse articolazioni organizzative.

³⁷ Ciascuna agenzia ha il compito di elaborare, entro il primo lunedì di Febbraio di ogni anno, un **Piano strategico pluriennale ("Agency strategic Plan")** nel quale siano descritti: a) i **"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 per conseguire i "general goals", con l'indicazione, per ciascuno di essi, di idonei **indicatori di performance**. Insieme al Piano strategico pluriennale, ciascuna Agenzia sottopone all'attenzione del Presidente degli Stati Uniti (OMP), del Congresso e del pubblico americano tutto 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 tali due documenti è, per certi 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 del Congresso, del Presidente, dell'OMB e del 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 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 dalle 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** proposta da un'Agenzia. Con l'APU, invece, vengono manifestati al "mondo intero" (*in primis* al Congresso degli Stati Uniti nella sua funzione di controllo del potere esecutivo) i **risultati delle performance di ciascuna Amministrazione pubblica federale**



La riforma del *Merit System* del 1978 pose due concetti base per la “valutazione individuale” dei propri dipendenti: gli “**standard di risultato**” (*performance standards*) e gli “**elementi critici di performance individuale**” (“*critical elements*”) ³⁸: la sezione 4302 del Titolo V dello U.S. Code prescrive, infatti, 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.

Le regole e le fonti normative riguardanti la valutazione dei **dirigenti federali del Senior Executive Service** –diverse e separate da quelle dettate per gli altri impiegati civili federali - sono contenute nel Capitolo **43** (sottocapitolo II) del **Titolo V** del US Code³⁹. 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 Executive⁴⁰ sono presenti alla Sezione del codice § 4312⁴¹ e sono finalizzati all’**eccellenza della performance** da parte dei Senior Executives. Essi 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 stabilisce con regolamento i criteri generali di predisposizione⁴² 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 Camere⁴³.

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 dirigenza⁴⁴.

³⁸ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4302> <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/430.102>

³⁹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-C/chapter-43/subchapter-II>

⁴⁰ 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>

⁴¹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4312>

⁴² <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4302>

⁴³ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4304>

⁴⁴ 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.



Il cuore del sistema di valutazione della dirigenza federale è costituito dallo stretto collegamento dello stesso ai 5 profili base della funzione dirigenziale - gli **ECQs** (**Executive Core Qualifications** di cui al precedente paragrafo 3 - modalità di reclutamento dei *Senior Executive* di carriera): 1) **Leading change** (capacità di gestione del cambiamento); 2) **Leading people** (capacità di leadership); 3) **Results driven** (orientamento al risultato); 4) **Business acumen** (capacità di azione in termini di orientamento al vantaggio economico-aziendale); 5) **Building coalitions** (capacità di creare sinergie e coalizioni di forze). I 5 ECQs sono qualificati come “**elementi critici**” (“**critical elements**”)⁴⁵ per la valutazione annuale del *Senior executive*.

Ciascuna Agenzia federale deve attenersi ai principi generali sanciti dall'OPM per il processo di valutazione dei propri dirigenti. 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 (“**Performance Plans**”). Ciascuna “scheda dei risultati attesi” si scompone essenzialmente negli *elementi caratteristici* di ciascuna funzione, non tutti di eguale importanza: gli elementi che definiscono la qualità della *performance individuale* sono denominati “**critical elements**” (vedi qui sopra).

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 e gli obiettivi organizzativi (“*Organizational Goals*”) fissati dall'Agenzia nel **Piano annuale di performance**⁴⁶. Tale collegamento costituisce una delle discriminanti fondamentali per l'approvazione o meno da parte dell'OPM dell’“*Appraisal System*” predisposto da un'Agenzia.

⁴⁵ 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>

⁴⁶ Vedi precedente nota n. 35.



Ai suddetti principi metodologici del processo di valutazione - simili peraltro a quelli adottati per tutti gli impiegati federali - ne vanno aggiunti altri, specifici per le funzioni svolte dai *Senior Executive*. Essi sono:

- Un'enfasi significativa sui miglioramenti in efficienza, produttività, tempi di performance e qualità del lavoro dell'Agenzia⁴⁷;
- La conformità ai principi del Merit System⁴⁸;
- 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 copia di tali Commissioni⁴⁹.

Altri elementi caratteristici della valutazione della dirigenza federale sono:

- Il legame strettissimo, previsto dalla Riforma del GPRA del 2010 (GPRA Modernization Act⁵⁰), fra gli obiettivi delle Amministrazioni (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 degli obiettivi di Agenzia;

⁴⁷ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4313>

⁴⁸ Stessa disposizione citata alla nota precedente;

⁴⁹ "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".

⁵⁰ Legge approvata dal Congresso USA e promulgata nel gennaio 2010 dal Presidente *Barack Obama*: lascia immutata la struttura sostanziale del GPRA ("**Government Performance and Results Act**") del 1993, ma introduce alcuni correttivi che conferiscono ulteriore efficacia e importanza al sistema di valutazione delle **performance della amministrazioni federali**.



- 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 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’Agenzia⁵¹.

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*”) viene rimosso dal SES; **c)** viene parimenti rimosso il dirigente che in un periodo di **due anni consecutivi in un triennio** riceva **valutazioni più basse della “valutazione di pieno**

⁵¹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314>



successo” (“*fully successful level*”). Non c’è posto negli USA per dirigenti con performance appena sufficienti⁵².

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)**⁵³, 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.

6. Sistema retributivo

Il sistema retributivo della dirigenza pubblica federale costituisce l’elemento maggiormente “permeato” dai livelli di performance conseguiti nella sua attività⁵⁴: 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**”) vista più sopra e alla “**General Schedule**” delle 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 Code⁵⁵, 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

⁵² Vedasi <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314>

⁵³ Il **Merit System Protection Board (MSPB)** 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” 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. 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*. 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.

⁵⁴ Vedi precedente paragrafo 4.

⁵⁵ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5382>



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).

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** - "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

56

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 Agenda⁵⁷: essi 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. In altri termini 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 performance⁵⁸.

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

⁵⁶Vedi sito web dell'OPM <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/2016/executive-senior-level>

⁵⁷ Vedi pag. 10 e seguenti del Rapporto del Congresso dell'anno 2012, già citato <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf>

⁵⁸ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5383>



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 successful level** (“successo pieno”).

I “Presidential awards”, da assegnare ogni anno a non meno 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 Presidente⁵⁹.

Ogni anno viene pubblicato dall’OPM l’elenco nominativo dei dirigenti premiati dal Presidente degli Stati Uniti⁶⁰: un riconoscimento che dà l’orgoglio di far parte dell’élite 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.

7. Il confronto insostenibile col sistema italiano

Il *Senior Executive Service* statunitense rispetto al sistema dei “ruoli unici” così come emerge dalla recente normativa italiana⁶¹ è paragonabile a un pezzo jazz dell’orchestra di *Benny Goodman* rispetto al suono stonato di strumenti in fase di accordo durante una “*Prova d’orchestra*”. Ben lontana da quell’idea di “classe dei migliori” al servizio alla Nazione e 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’élite, 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,

⁵⁹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4507>

⁶⁰ Vedi per il 2015 <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/presidential-rank-awards/presidential-rank-awards-2015-full-list.pdf>

⁶¹ 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/>



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, gestito dalle singole amministrazioni con regole chiare e omogenee per tutti, sotto il coordinamento e controllo 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 fino al 30% dei posti di responsabilità dirigenziale a dirigenti non di carriera, assegnando loro proprio le funzioni che di più necessiterebbero una guida imparziale.

Il modello "privatizzato" del dirigente pubblico federale è 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 al paragrafo 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 separazione⁶², l'esperienza dei dirigenti pubblici statunitensi induce alla seguente considerazione di fondo: il d. lgs. n. 29/1993, 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 politici 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 337⁶³. Da noi il rapporto medio è 1 a 54⁶⁴. 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 valorizzare, soprattutto sul piano economico, le funzioni svolte dai professionisti e tecnici pubblici e dai profili dei funzionari posti in posizioni di responsabilità apicali di coordinamento di team di lavoro. Nell'Amministrazione federale USA, le retribuzioni di queste categorie di dipendenti sono a stretto ridosso dei livelli di paga dei *Senior manager*.

⁶² 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

⁶³ Il 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, a 4,1 milioni, fra civili e militari. Di questi, sono **2 milioni e 663mila** i dipendenti del *Civil service*.

⁶⁴ 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/>