

Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi

2007 / 1

**La politica del personale presso la Direzione Generale delle Imposte
dell'Amministrazione francese**

Marco Della Ratta

Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi

2007 / 1

**La politica del personale presso la Direzione Generale delle Imposte
dell'Amministrazione francese**

*Marco Della Ratta**

Gennaio

(*) Funzionario tributario, qualifica F1, Area controllo, accertamenti e verifiche, presso l'Ufficio di Ravenna. Dopo il corso-concorso del giugno 2002 è stato definitivamente assunto il 1° marzo 2004. Ha svolto due missioni in Francia: a) dal 1° giugno al 4 novembre 2005 presso il DepSIS (*Département de la Stratégie, de l'Innovation et de la Synthèse*); b) dal 7 novembre 2005 al 31 maggio 2006 presso la DVNI (*Direction des Vérifications Nationale et Internationales*).

I Documenti di lavoro non riflettono necessariamente l'opinione ufficiale dell'Agenzia delle Entrate ed impegnano unicamente gli autori.

Possono essere liberamente utilizzati e riprodotti per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali a condizione che sia citata la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri ben visibili: <http://www1.agenziaentrate.it/ufficiostudi>.

Informazioni e chiarimenti: ae.ufficiostudi@agenziaentrate.it

Sintesi direzionale

La valutazione comparata delle pubbliche amministrazioni rappresenta uno strumento di fondamentale importanza ai fini della cognizione della reale adeguatezza delle relative politiche di gestione ad un momento storico, come quello attuale, nel quale il tema della produttività degli apparati pubblici rappresenta oggetto di riforme oramai non più procrastinabili.

L'esperienza della Direzione Generale delle Imposte (DGI) dell'amministrazione francese dimostra l'efficacia dell'azione amministrativa dei colleghi d'oltralpe e permette al contempo di evidenziare un sistema organizzativo notevolmente diverso rispetto a quello italiano che, basandosi innanzitutto sul principio di *valorizzazione delle capacità individuali*, riesce a garantire prestazioni altamente performanti.

È pertanto il singolo funzionario, quale membro di una famiglia professionale altamente specializzata, ad essere il fulcro strategico di una struttura che, benché complessa ed articolata, è in grado di dimostrare ottimi livelli di flessibilità nei processi decisionali e nella declinazione della responsabilità a tutti i livelli.

I meccanismi di crescita professionale basati su valutazioni di natura scarsamente meritocratica, assieme ad una politica spesso ribassista dei redditi, hanno impedito frequentemente in Italia lo sviluppo nel funzionario pubblico di una *forma mentis* proiettata alla massimizzazione dei risultati operativi. È a questo punto che si appalesa di cruciale importanza lo studio delle leve motivazionali che, presso la DGI, hanno trovato pratica sistematizzazione nell'introduzione di *logiche premianti* sia in termini di progressioni di carriera che di trattamenti economici.

A ciò si aggiunga la consapevolezza che, in un'organizzazione complessa, *specializzare* è meglio. Difatti, oltre a garantire un background di conoscenze tecniche solido ed omogeneo attraverso il coinvolgimento di storiche istituzioni di formazione professionale, l'Amministrazione francese si è preoccupata di creare figure di specialisti in grado di confrontarsi adeguatamente con società e professionisti sui temi più complessi del sistema fiscale.

La DGI rappresenta senz'altro un sistema che, benché non privo delle esigenze riorganizzatrici tipiche delle strutture pubbliche delle economie più avanzate, ha saputo adeguare all'apparato pubblico le logiche più efficaci delle moderne organizzazioni.

I.- IL QUADRO GENERALE DI RIFORMA

La recente riforma dell'amministrazione finanziaria francese, rivolta alla creazione di strutture più snelle modulate sulla base dei bisogni dei cittadini – si parla di servizi “centrés usagers” - richiama l'esperienza italiana dell'unificazione degli uffici e della suddivisione delle unità operative locali nelle aree funzionali dei servizi e dei controlli.

Tale riforma, incisiva soprattutto dal punto di vista organizzativo e problematica per alcuni aspetti legati specialmente alla gestione delle risorse umane¹, rende evidente l'importanza dello sforzo dell'amministrazione francese di rigenerare la macchina burocratica all'insegna della modernizzazione ed adeguarla così al dinamismo delle attuali realtà economiche e sociali.

Anche in tale contesto di riforme strutturali, le scelte strategiche dell'Amministrazione finanziaria francese non hanno potuto fare a meno di porre al centro dell'attenzione la valorizzazione dell'aspetto umano dell'organizzazione, considerato fattore produttivo imprescindibile per una proiezione seria verso i migliori margini di efficacia ed efficienza. Questa è la ragione per cui, soprattutto oggi, attorno alle risorse umane della DGI esiste una politica di gestione apprezzabile quanto quella prodotta dalle migliori organizzazioni di matrice privata, capace di far sentire il singolo individuo al centro di un progetto di investimento personalizzato e concreto e di garantire una produttività d'eccellenza strettamente connessa al riconoscimento economico e professionale degli individui.

II.- LA STRUTTURAZIONE FUNZIONALE DELLE RISORSE UMANE

La complessità, aspetto caratteristico dell'intero assetto organizzativo francese, riguarda anche l'articolazione funzionale del personale che comprende impiegati, quadri e dirigenti, distinti in qualifiche differenti, ciascuna con più livelli retributivi.

1.- Le qualifiche funzionali di base

La Direzione Generale delle Imposte dispone di circa 80.000 effettivi di cui 20.500 appartenenti alla categoria A, 24.700 alla categoria B e 34.800 alla categoria C².

¹ L'insuccesso del primo tentativo di riforma del 2000, in particolare è riconducibile all'opposizione espressa dalle parti sindacali rispetto al progetto di fusione delle due amministrazioni Direzione Generale delle Imposte (DGI) e Direzione Generale della Contabilità Pubblica (DGCP). Sebbene il livello di sindacalizzazione sia inferiore rispetto al caso italiano, le organizzazioni sindacali in Francia hanno un importante peso sociale. Il personale in distacco sindacale presso la DGI è rappresentato da 38 unità per la categoria C, da 49 per la categoria B e da 37 per la categoria A, per un totale di 143 unità. I giorni di assenza dalla normale attività lavorativa per i funzionari con compiti sindacali sono proporzionali all'importanza della capacità rappresentativa del sindacato. Ad esempio per il sindacato SNUI, rappresentativo del 44,96% degli impiegati, sono attribuiti 30.402 giorni di assenza.

² Al fine di rendere significativa la lettura dei dati relativi alla DGI occorre precisare che le missioni istituzionali di quest'ultima sono più ampie rispetto a quelle dell'Agenzia. La DGI ha compiti istituzionali in ambito fiscale, fondiario, catastale e demaniale. Quest'ultima funzione, peraltro, sarà trasferita alla Direzione Generale della Contabilità Pubblica

Schema n. 1 – Le risorse umane della DGI (dati 2005)³

	Categoria A	Categoria B	Categoria C	Totali
<i>Uomini</i>	11.593 (56,03%)	9.733 (39,27%)	8.046 (23,83%)	29.372 (23,83%)
<i>Donne</i>	9.098 (43,97%)	15.052 (60,73%)	25.719 (76,17%)	49.869 (76,17%)
Totale	20.691	24.781	34.856	79.241⁴

Le tre qualifiche - **A**, **B** e **C** - equivalgono, pur se in senso inverso, alle aree funzionali tipiche dell’Agenzia delle Entrate. Ad esse si può accedere sia mediante concorso interno che esterno.

I gradi **C** e **B** corrispondono alle qualifiche della prima e della seconda area funzionale dell’Agenzia delle Entrate.

Gli agenti di grado **C** svolgono funzioni diverse, collegate in genere al trattamento informatico dei dati, sia nell’ambito dell’attività di gestione delle dichiarazioni sia all’interno delle procedure di controllo e riscossione, oppure compiti di segreteria.

Gli agenti di grado **B** svolgono invece mansioni per le quali è previsto un maggiore grado di autonomia organizzativa rispetto ai colleghi di grado inferiore pur rimanendo ancorati a procedimenti piuttosto standardizzati. Essi possono partecipare alla gestione dei modelli dichiarativi presso i Centri delle Imposte, assumere funzioni di controllo e ricerca nella brigate in appoggio ai verificatori, occuparsi dell’incasso delle imposte per la registrazione degli atti presso le Conservatorie, essere destinati a mansioni amministrative nel Catasto o nel Demanio o a ruoli contabili all’interno della direzione generale.

(DGCP) a partire dal 1 gennaio 2007. La DGI fa capo direttamente al Ministero dell’Economia francese e non è dotata quindi di una struttura giuridica autonoma equiparabile a quella dell’Agenzia. La sua struttura comprende, senza considerare le direzioni specializzate (come ad es. Direzione Generale delle Imprese, Direzione delle Verifiche Nazionali ed Internazionali, Direzione per la Verifica delle Situazioni Fiscali delle Persone Fisiche), quattro livelli gerarchici:

- centrale (direzioni centrali e uffici di staff del direttore);
- interregionale (n. 9 Delegazioni Interregionali e n. 10 Direzioni dei Controlli Fiscali);
- dipartimentale (n. 109 Direzioni dei Servizi Fiscali)
- locale (Centri delle Imposte, Conservatorie, Esattorie).

³ Per la valutazione delle possibilità di progressione di carriera cfr. arborescenza dello sviluppo del personale di cui a pag. 12.

⁴ Sul totale di 79.241 dipendenti, quelli impiegati in part-time rappresentano il 21,85% (17.311 agenti) di cui il 91,8% rappresentato da donne. Per quanto concerne la suddivisione per classi d’età il 5% circa ha meno di 30 anni, il 57% tra i 30 ed i 50 anni e il 38% ha più di 50 anni. L’età media dell’insieme degli agenti è di 46 anni.

Il grado **A**, invece, comprende gli Ispettori, i quali possono essere destinati, sia a livello centrale che locale, a compiti di varia natura per i quali la responsabilizzazione risulta senz'altro importante. Un Ispettore può occuparsi del trattamento e del controllo delle dichiarazioni, essere responsabile del controllo della fiscalità immobiliare in un Centro delle Imposte, far parte di una brigata di verifica per la realizzazione dei controlli fiscali esterni in qualità di verificatore, essere vice-esattore principale delle imposte nell'ambito di una struttura di riscossione, svolgere funzioni di "redattore" in una direzione o nei servizi centrali con il compito di istruire fascicoli in materia di contenzioso o gestione amministrativa, ecc. I concorsi banditi⁵ possono avere valenza nazionale o anche soltanto regionale. I vincitori dei concorsi nazionali con destinazione regionale sono assegnati dapprima nella regione Ile-de-France⁶ per una durata minima obbligatoria di 5 anni. Ai fini dell'accessibilità al concorso, non viene posto alcun limite di età⁷.

2.- Le procedure selettive e il percorso formativo iniziale

L'assunzione di un funzionario rappresenta per l'Amministrazione finanziaria francese un *investimento immediato*: ogni agente promosso alla procedura selettiva partecipa, prima dell'assunzione degli incarichi operativi, al corso di studi organizzato dalla Scuola Nazionale delle Imposte o dalla Scuola Nazionale del Catasto⁸, di durata variabile fino ad un anno a seconda del tipo di qualifica funzionale, al quale seguirà un periodo di stage pratico nei servizi della DGI. Allo studente/funzionario viene riconosciuto per il periodo di studi lo stipendio ordinario del livello d'appartenenza.

Le **procedure selettive ai fini della partecipazione al corso** non concernono direttamente la materia fiscale o, comunque, quelle strettamente attinenti le mansioni operative dell'organico. Esse esprimono piuttosto l'obiettivo di verificare le capacità critiche e di sintesi dei candidati, la loro sensibilità verso le principali problematiche attuali del mondo politico ed economico, la

⁵ Nel corso del 2005, 3678 candidati si sono presentati alle selezioni esterne per Ispettore a fronte di 370 ammessi ai corsi.

⁶ L'Ile-de-France, la regione di Parigi, conta 11,5 milioni di abitanti pari a circa il 19 % dell'intera popolazione francese.

⁷ Con ordinanza n. 2005-901 del 2.08.2005 è stata soppressa la condizione relativa all'età massima per l'assunzione di funzionari con effetti a partire dal 1 novembre 2005.

⁸ Diverse scuole ed istituti di formazione specializzati nella formazione professionale dei funzionari sono stati creati dallo Stato francese. Si tratta di strutture di formazione proprie dell'Amministrazione tanto che si parla comunemente di scuole amministrative. Questi istituti hanno due obiettivi principali: 1) formare i vincitori dei concorsi attraverso i corsi cosiddetti di "formazione iniziale" poiché l'insegnamento è dispensato prima della presa di servizio ma dopo il normale percorso scolastico o universitario, 2) organizzare le iniziative rivolte alla formazione continua dei funzionari. Le scuole collegate al Ministero delle Finanze sono la Scuola Nazionale della concorrenza, del consumo e della repressione delle frodi, la Scuola Nazionale delle Imposte, la Scuola Nazionale del Tesoro pubblico, la Scuola Nazionale del Catasto, la Scuola Nazionale delle dogane, la Scuola Nazionale di statistica ed amministrazione economica, la Scuola Nazionale di statistica ed analisi dell'informazione. La Scuola Nazionale del catasto forma i tecnici geometri del catasto (categoria B) mentre la Scuola Nazionale delle Imposte forma gli Ispettori delle imposte (categoria A) e i controllori delle imposte (categoria B). Solo tali ultime due scuole sono pertinenti in tema di formazione dei funzionari della Direzione Generale delle Imposte.

preparazione di base nelle materie scientifiche e nel diritto. Questo filtro selettivo permette all'Amministrazione francese di scegliere, in prima battuta, i soggetti dotati di buone capacità di analisi, capaci di interagire con la complessità degli attuali scenari economici e sociali e di assimilare e gestire i principi ed i complessi meccanismi della propria organizzazione. Le prove, consentendo la scelta fra diverse opzioni alternative, sono inoltre strutturate in maniera tale da permettere il loro adeguamento alla formazione scolastica/universitaria conseguita e al percorso professionale che l'agente intende in seguito perseguire.

Schema n. 2: Esempio relativo al concorso per la qualifica di Ispettore

Schema n. 2: Esempio relativo al concorso per la qualifica di Ispettore	
Prima prova scritta:	dissertazione su di un soggetto relativo a problemi politici, economici, finanziari e sociali del mondo contemporaneo;
Durata:	4 ore
Seconda prova scritta:	uno o più problemi relativi a diritto amministrativo, analisi economica o matematica oppure compito di sintesi relativo a diversi testi o documenti di carattere amministrativo o di gestione contabile;
Durata:	3 ore
Terza prova scritta:	diritto privato, composizione o commento di uno o più testi in materia oppure uno o più problemi di matematica e statistica.
Durata:	3 ore
Prova orale obbligatoria:	trattazione di un tema relativo ai problemi politici, economici, finanziari o sociali del mondo contemporaneo seguita da una discussione con i membri della commissione al fine di valutare l'attitudine all'impiego;
Durata:	30 minuti
Prova orale facoltativa:	traduzione di un testo in inglese, tedesco, spagnolo o italiano o domande e/o esercitazioni di contabilità.
Durata:	2 ore

Sono previste in genere per tutte le qualifiche tre prove scritte ed una orale. La scelta di una delle materie delle prove scritte (seconda e terza prova) e della prova orale facoltativa deve essere effettuata al momento del deposito della domanda di ammissione al concorso.

Una volta superato il concorso l'agente dovrà seguire il **ciclo di formazione professionale** nel corso del quale procederà all'approfondimento delle materie direttamente attinenti le missioni istituzionali della DGI.

Schema n. 3 – Formazione iniziale		
Grado A (ispettore)	Corso di 12 mesi presso l' "Ecole Nationale des Impôts" (ENI) + 6 mesi di stage presso i servizi DGI. Durante il periodo di studio il candidato percepisce la retribuzione corrispondente alla relativa posizione.	Laurea (anche laurea breve)
Grado B (controllore)	Corso di 8 mesi presso l' "Ecole Nationale des Impôts" (ENI) + 4 mesi di stage presso i servizi DGI. Durante il periodo di studio il candidato percepisce la retribuzione corrispondente alla relativa posizione.	Diploma scuola superiore
Grado C (agente)	Stage di 5 mesi presso i servizi DGI prima della definitiva assunzione.	Diploma scuola media

È in tal modo che la DGI intende assicurarsi un certo *grado di omogeneità* nel livello di preparazione tecnica dei dipendenti al momento dell'assunzione. La tipologia del titolo di studio non assurge in genere a criterio discriminante ai fini dell'accessibilità alle prove per l'ammissione alle Scuole (nel caso di concorso per Ispettore la laurea può essere stata conseguita indifferentemente in materie umanistiche oppure in materie scientifiche, nel caso di concorso per tecnico geometra del catasto si richiede naturalmente una preparazione di base più specifica).

Nel caso del concorso per Ispettore, ad esempio, la formazione presso la Scuola Nazionale delle Imposte (con sedi a Clermont Ferrand e Noisy) ha durata di 12 mesi e prevede l'esecuzione di tre brevi *stages* presso i servizi della DGI, uno della durata di una settimana e gli altri due della durata di due settimane, al fine di integrare i principi appresi in aula in materia di contabilità commerciale, diritto e fiscalità con la realtà operativa degli uffici.

Nel corso di tale percorso di studi sono previste cinque prove (scritte o orali) oltre ad ulteriori test obbligatori al fine di verificare la progressiva acquisizione delle conoscenze. Se al termine del corso di studi lo studente ottiene una valutazione media complessiva pari almeno a 10/ventesimi, potrà diventare titolare del posto di Ispettore *impegnandosi a prestare servizio presso l'Amministrazione pubblica per almeno otto anni*⁹.

Il passaggio all'assunzione definitiva di incarichi operativi è tuttavia subordinata al superamento di un periodo di **tirocinio** direttamente presso la struttura di destinazione. È però evidente che, a questo punto, il processo di selezione vero e proprio si è già concluso e che il periodo di stage ha

⁹ In caso contrario il dipendente è obbligato a **rimborsare** tutte o parte delle spese relative alla partecipazione al corso di studi della Scuola (per un funzionario di qualifica A tali spese sono stimate all'incirca in € 30.000).

per lo più la funzione di assecondare l'inserimento dell'agente/funziionario nel contesto lavorativo ordinario. Il contenuto di questo *stage* sarà pertanto modulato sulla base del ruolo che il dipendente andrà in seguito a ricoprire.

3.- *Le figure dei quadri intermedi e la dirigenza*

La figura dell'**Ispettore Principale** si pone in una posizione superiore rispetto al semplice Ispettore e rappresenta il *primo livello di quadro* a partire dal quale la selezione del personale avviene soltanto mediante **procedure di valutazione interna**¹⁰. La più forte responsabilizzazione del personale inizia probabilmente da tale livello, pur rimanendo sempre un importante denominatore comune per il coinvolgimento di tutti gli agenti.

L'Ispettore Principale e tutte le qualifiche ad esso sopraordinate non sono vincolati alle 35 ore settimanali previste contrattualmente per i funzionari di grado inferiore e nessun sistema di registrazione degli orari di lavoro è previsto in questi casi. L'instaurazione del rapporto lavorativo nell'ambito di una logica fortemente orientata al raggiungimento dei risultati, la conseguenziale co-responsabilizzazione per il raggiungimento delle missioni istituzionali, la componente motivazionale sorretta da premianti meccanismi di crescita professionale, garantiscono in ogni caso un'elevata propensione all'impegno sul luogo di lavoro.

L'Ispettore Principale può essere impiegato nei servizi locali o centrali della DGI come:

- ↪ Ispettore Principale dei servizi, assicura il coordinamento dei metodi di lavoro e l'omogeneizzazione dell'esercizio di funzioni, è responsabile di procedure operative, svolge funzione di supporto e procede al controllo dei servizi erogati;
- ↪ Responsabile di un Centro delle Imposte;
- ↪ Capo brigata¹¹.

¹⁰ Tali procedure qualificano la cosiddetta "promozione in classe superiore" che si sostanzia nel passaggio ad un inquadramento giuridico differente con mansioni superiori. Si distingue dall'avanzamento di grado e dall'avanzamento di livello (cfr. nota n. 11).

¹¹ Alla Direzione delle Verifiche Nazionali ed Internazionali, ad esempio, le brigate, specializzate per settori economico-professionali, sono composte da 8-12 verificatori. L'Ispettore Principale ha funzioni di pianificazione, di coordinamento e sostegno, oltre ad essere il primo interlocutore per il cosiddetto *ricorso gerarchico*. Infatti, dopo la notifica della cosiddetta "proposta di rettifica" - che si presenta come atto conclusivo del controllo, avente carattere immediatamente impositivo - il contribuente può presentare le proprie osservazioni difensive al Capo brigata. Tale procedura garantisce continuità al principio del contraddittorio normativamente garantito anche in sede di verifica e permette di arrivare eventualmente ad una adesione spontanea del contribuente all'avviso di accertamento.

I quadri superiori alla DGI (dati 2005)			
	Uomini	Donne	Totale
Delegati Interregionali	10 (90,91%)	1 (9,09%)	11
Capi servizi fiscali	115 (94,26%)	7 (5,74%)	122
Direttori dipartimentali	141 (82,94%)	29 (17,06%)	170
Direttori ed esattori divisionari	565 (76,04%)	178 (23,96%)	743
Ispettori Principali	1270 (67,48%)	612 (32,52%)	1882
Ispettori Dipartimentali	1794 (74,81%)	604 (25,19%)	2398
Incaricati di missioni MEL¹²	9 (60%)	6 (40%)	15
TOTALE	3.904 (73,09%)	1.437 (26,91%)	5.341

L'accesso alla figura di **Ispettore Principale** e ai diversi **profili di Direttore** è possibile quindi solo mediante **selezione interna**, dopo aver maturato una precisa anzianità di servizio:

- per accedere al concorso di **Ispettore Principale** occorrono almeno 6 anni di anzianità come Ispettore. Ogni anno vengono assunti alla DGI circa 120 Ispettori Principali. La selezione avviene sulla base di tre prove:
 - due prove scritte di cui:
 - una avente ad oggetto le capacità di sintesi del candidato;
 - l'altra consistente in un tema di cultura generale;
 - una prova orale avente ad oggetto l'organizzazione ed i servizi della DGI;
- per accedere al concorso di Ispettore Dipartimentale occorrono almeno 10 anni di anzianità come Ispettore. La figura dell'**Ispettore Dipartimentale** si distingue in due profili professionali¹³:

¹² La MEL, *Mission d'expertises et de Liaisons* è un ufficio di staff del Direttore Generale che si occupa della valutazione relativa al funzionamento dei servizi della DGI.

¹³ Nel caso di Ispettore Dipartimentale non è consentito l'accesso ai profili di Direttore.

- ↳ **esperto** in specifici settori della fiscalità (es. fiscalità delle imprese agricole, fiscalità internazionale, ecc.) a cui si accede tramite procedura selettiva esclusivamente orale dinanzi ad una commissione di esperti;
 - ↳ **capo di servizio**, come ad esempio responsabile di un Centro delle Imposte, responsabile di un'Esattoria dipartimentale (“*Receveur*”) o incaricato di missioni specifiche in una Direzione (es. responsabile della formazione);
- per accedere alla selezione per **Direttore Divisionario** occorrono almeno 7 anni di anzianità come Ispettore Principale. Ogni anno vengono assunti circa 60 Direttori Divisionari. La selezione (che è possibile affrontare al massimo tre volte) avviene sulla base dei seguenti elementi:
- prova orale di circa 40 minuti. Non si tratta di un esame sulle materie propriamente tecniche ma di una verifica delle capacità manageriali e delle conoscenze in ordine alla struttura ed alle problematiche di insieme della DGI;
 - valutazione conseguita nel corso degli anni di servizio prestato (“*notation*”);
 - rapporto del direttore del servizio dal quale l'Ispettore Principale dipende;
- per accedere alla selezione per **Direttore Dipartimentale** occorrono almeno 6 anni di anzianità come Direttore Divisionario. La selezione, che è possibile affrontare *una sola volta*, avviene in una prima fase sulla base di un colloquio dinanzi ad una commissione composta dal Vice-Direttore Generale, da un Delegato Interregionale, da Direttori Centrali e da Direttori dei Servizi Fiscali che consiste nella presentazione da parte del candidato delle proprie competenze professionali e nella discussione di problematiche di attualità concernenti l'organizzazione e la struttura della DGI. A ciò seguono tre colloqui individuali con il Direttore Generale, il Direttore del Personale e il Direttore delle applicazioni. Non è possibile presentare nessun appello rispetto all'esito negativo della procedura;
- per accedere alla qualifica di **Direttore dei Servizi Fiscali** occorrono almeno 5 anni di anzianità come Direttore Dipartimentale. È il Direttore Generale che procede a nomina diretta.

Ogni anno regolarmente sono banditi concorsi interni ed esterni in relazione alle diverse qualifiche di agente e funzionario in funzione delle esigenze di organico dell'Amministrazione e sulla base del naturale meccanismo di *turn-over*.

L'accesso ai **quadri** ed alla **dirigenza** presuppone quindi un processo di crescita professionale all'interno della stessa Amministrazione a partire dalla posizione di Ispettore ma, in teoria, anche da qualifiche inferiori. A tale regola generale fanno eccezione coloro che, similmente a quanto avviene

nel caso italiano con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, hanno provenienza ENA (*Ecole Nationale de l'Administration*). In tal caso l'accesso ad una posizione di vertice è immediata pur rappresentando percentualmente un tipologia di percorso professionale minoritaria.

La scelta di formare i quadri e i dirigenti al proprio interno rappresenta una soluzione certamente ricca di vantaggi per diversi ordini di motivi: è dato spazio all'operosità dei singoli a tutto vantaggio della produttività, viene garantita la possibilità di riconoscimento del lavoro svolto, viene favorito lo spirito competitivo ma parallelamente anche quelli d'appartenenza e di identità nella struttura e si responsabilizzano i "valutatori" del personale favorendo la qualità dell'azione amministrativa nel suo complesso.

Si tratta di una amministrazione dove forte è il senso gerarchico ma nell'ambito della quale si fa leva sulla diversificazione delle professionalità, sul riconoscimento dell'esperienza - e non della sola anzianità - e sull'opportunità di favorire un migliore adeguamento delle competenze sviluppate alle funzioni svolte. Con ciò, risultano ridotti i rischi di demansionamento e di appiattimento delle funzioni del personale.

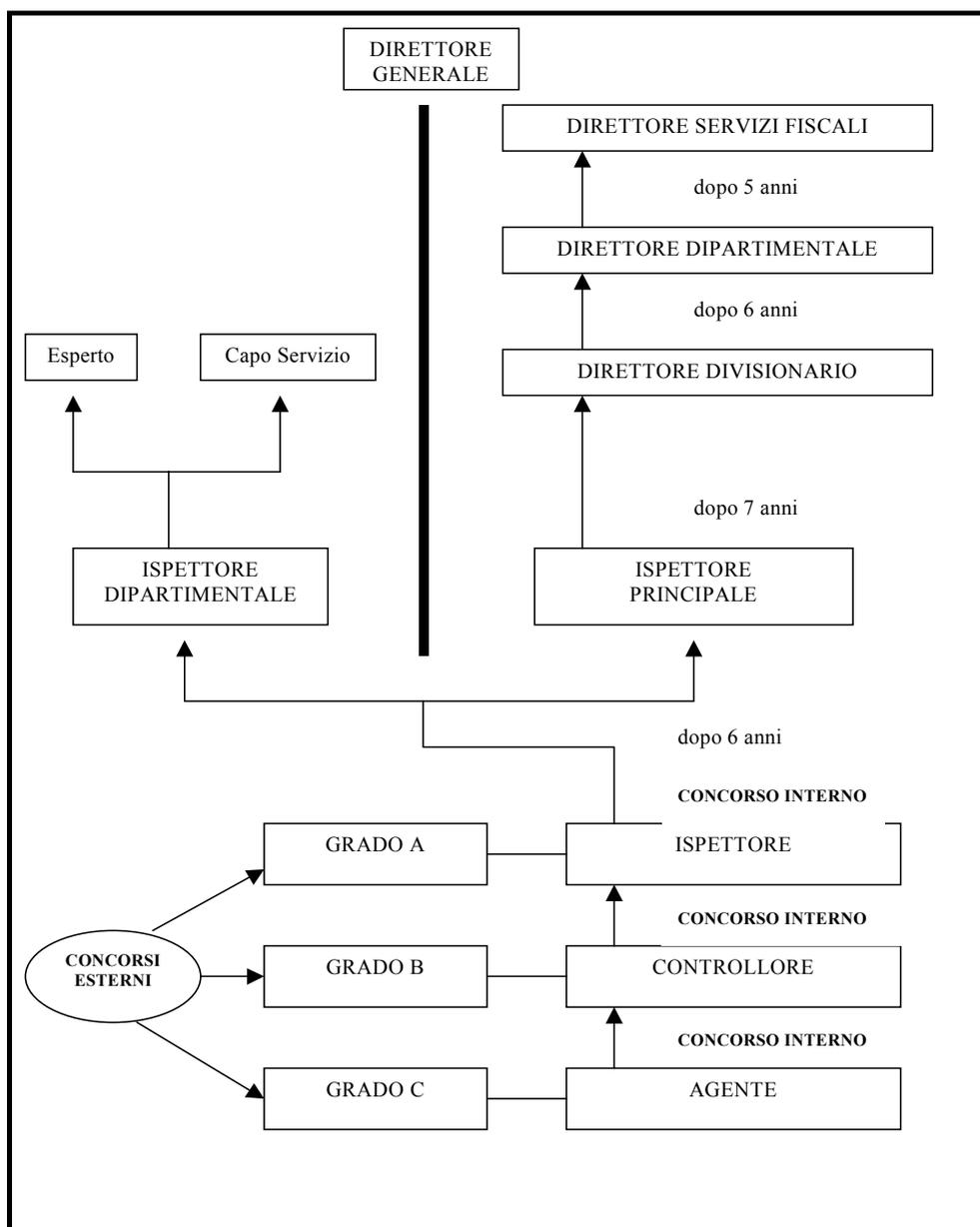
Appare interessante notare come la conoscenza dell'organizzazione, delle dinamiche e delle criticità della struttura d'appartenenza sia considerata elemento imprescindibile ai fini valutativi dei funzionari a tutti i livelli. La consapevolezza della propria "identità professionale" è evidenziata da una forte politica di comunicazione interna che pone la persona sempre a fianco dell'organizzazione.

Non è prevista la possibilità di conferire incarichi a soggetti esterni all'Amministrazione (es. dirigenti del settore privato) e non sono previste modalità flessibili di assunzione paragonabili ai Contratti di Formazione e Lavoro.

III.- LA VALUTAZIONE DEL PERSONALE

Il fatto di dover superare procedure valutative pressoché continue, sia ai fini del passaggio a livelli retributivi più alti sia per poter accedere a qualifiche funzionali superiori, costituisce un *fattore di sollecitazione della produttività* certamente decisivo per la validità della politica del personale.

La valutazione del funzionario avviene in due fasi successive definite rispettivamente valutazione e notazione.



La riforma della valutazione del personale, introdotta con il decreto del 29 aprile 2002 e resa operativa a partire dal 2005¹⁴, ha posto le basi al sistema attuale introducendo i seguenti elementi principali:

- un **colloquio** obbligatorio annuale **di valutazione** confluyente in un resoconto scritto, per tutti i funzionari e quadri, indipendentemente dal loro livello gerarchico. Esso deve rappresentare momento di riflessione comune - del valutatore e del dipendente valutato - sulle funzioni svolte, sui risultati ottenuti, sui bisogni di formazione, sull'evoluzione della carriera e sulla notazione;

¹⁴ Relativamente agli obiettivi 2004.

- un **dispositivo di notazione** rinnovato e semplificato che permette di meglio incidere sul rallentamento o avanzamento nella carriera. A partire dalla notazione l'agente è in grado di conoscere esattamente se può beneficiare di riduzioni del tempo di permanenza nel livello retributivo di appartenenza oppure se tale periodo, in virtù dei cattivi risultati registrati, sarà ulteriormente prolungato;
- una procedura di progressione di livello più moderna in grado di ricompensare i funzionari dotati di particolare valore professionale. La concessione di un numero di mesi più importante (90 mesi per 100 agenti valutati al posto dei 75 mesi precedenti) permette di ottenere delle riduzioni di anzianità più differenziate (1 o 3 mesi).

I funzionari sono valutati dal responsabile dell'unità amministrativa in cui erano impiegati al 31 dicembre dell'anno precedente. Per responsabile di unità amministrativa¹⁵ si deve intendere non solo il responsabile del centro delle imposte o il suo vice, ma anche il capo brigata (Ispettore Principale), il direttore divisionario nei servizi di direzione, ecc..

Il colloquio di **valutazione** annuale comporta per ciascun agente:

- la fissazione degli obiettivi per ciascun anno: questi obiettivi potranno riguardare ad esempio i metodi di lavoro, i comportamenti dell'agente in rapporto al servizio prestato o alle priorità attese dalla struttura d'appartenenza;
- l'apprezzamento dei risultati professionali ottenuti rispetto agli obiettivi fissati, tenuto conto delle condizioni organizzative e di funzionamento del servizio;
- i bisogni di formazione dell'agente rispetto alle funzioni svolte ed alle aspettative di crescita professionale;
- le prospettive di evoluzione professionale in termini di carriera e di mobilità: questa parte del colloquio si basa sulle attese reciproche dell'agente e del valutatore (evoluzione delle missioni, estensione delle competenze, bisogni di mobilità funzionale, ecc.).

Lo scopo del colloquio è quello di permettere la valorizzazione del personale ed uno scambio **personalizzato** a proposito del lavoro svolto dall'agente. Le qualità evidenziate o, al contrario, i punti di debolezza rilevati, devono condurre il valutatore ad indicare il significato delle proposte che muoverà in sede di successiva notazione.

¹⁵ In pratica, si tratta del superiore gerarchico diretto. La previsione di cui all'art. 2 del decreto n. 2002-682, secondo la quale il colloquio deve essere condotto dal funzionario immediatamente sopraordinato, parte dal presupposto che quest'ultimo si trova nelle condizioni migliori, in quanto più prossimo al dipendente valutato, per poter apprezzare i risultati ottenuti dall'agente in rapporto agli obiettivi prefissati e per poter instaurare un dialogo franco e fruttuoso.

Il **resoconto** è il risultato del colloquio che si è avuto tra i due interlocutori e deve riflettere in maniera concisa le riflessioni e le informazioni scambiate relativamente ai punti di discussione previsti dal dispositivo di valutazione sopra menzionati. Tale documento è comunicato all'agente il quale, attraverso la sua firma, dichiara che il colloquio si è svolto con regolarità, che ha preso conoscenza del resoconto e, eventualmente, che intende proporre delle osservazioni. Tale atto rimane nel fascicolo individuale del funzionario.

Il **colloquio** di valutazione deve essere **obbligatoriamente proposto** al funzionario. In caso di rifiuto di quest'ultimo, il valutatore procede ugualmente alla stesura del resoconto registrando la mancanza di quel contraddittorio che avrebbe permesso all'agente di far valere le proprie argomentazioni.

Il sistema di **notazione** in Francia esiste dagli anni 60. Anche in tal caso si conferma quindi un'esperienza significativa da parte dei colleghi d'oltralpe. La recente rivisitazione di tale strumento è stata tuttavia necessaria con l'accelerazione dell'evoluzione dell'organizzazione e dei metodi di lavoro. Numerose indagini e ricerche¹⁶ sono state effettuate nel corso di questi ultimi dieci anni allo scopo di rendere più trasparente l'intero processo di valutazione che oggi trova formale esternalizzazione al termine dei colloqui che ogni agente sostiene con il proprio superiore gerarchico.

La **notazione** rappresenta la trasposizione in chiave formale delle riflessioni e dei convincimenti del valutatore in seguito al colloquio avuto con il funzionario. Viene fatta annualmente e comprende un *apprezzamento generale* ed una *nota valutativa numerica*. Essa ha l'obiettivo di permettere contestualmente l'individuazione del livello d'insieme del valore professionale dell'individuo e dei progressi che egli ha concretamente realizzato, producendo conseguenze immediate sulla procedura di avanzamento di livello e di grado¹⁷.

¹⁶ La riforma del sistema di notazione del personale dello Stato è avvenuta sulla scia dei risultati scaturiti nel luglio 2001 dall'inchiesta del Comitato di indagine sui costi e sul rendimento dei servizi pubblici. Tale processo di rinnovamento è sfociato, come già anticipato, nel decreto n. 2002-682 del 29.04.2002 intitolato alle condizioni generali di valutazione, di notazione e di avanzamento dei funzionari dello Stato. Tale decreto, che riguarda la generalità dei dipendenti statali, prevede che ogni ministero possa adattare la procedura di notazione alle proprie peculiari caratteristiche incidendo ad esempio sui livelli delle note, sui margini di evoluzione e sui criteri di apprezzamento degli agenti, in concertazione con le organizzazioni sindacali.

¹⁷ Occorre distinguere tra **avanzamento di livello** ed **avanzamento di grado**. Il primo si traduce in un aumento del trattamento economico e dipende sia dall'anzianità del dipendente che dal suo valore professionale. Tale avanzamento matura in maniera continua: ogni grado comprende più livelli e si avanza di livello in livello secondo l'anzianità prevista dallo statuto dell'Amministrazione d'appartenenza. L'avanzamento di grado corrisponde ad una promozione che chiama il funzionario a svolgere funzioni superiori comportando, pertanto, il passaggio al grado superiore. Esistono tre tipi di avanzamento di grado:

- avanzamento a scelta: i funzionari che hanno un valore professionale sufficiente per essere promossi sono iscritti in ordine di merito su una particolare lista di avanzamento a partire dalla quale l'autorità amministrativa competente individua i funzionari che beneficeranno di un avanzamento. Tale lista è predisposta ogni anno dall'Amministrazione e si chiude al 15 dicembre per poi avere effetto il 1° gennaio. Gli agenti iscritti non

Il suo effetto incentivante risiede nella possibilità di passare più celermente alla fascia retributiva successiva e naturalmente di beneficiare di una valutazione positiva che potrà essere presa in considerazione anche per eventuali successivi passaggi di qualifica.

L'apprezzamento generale esprime il valore professionale dell'agente rispetto alle seguenti qualità generali:

- le conoscenze professionali necessarie in termini generali per lo svolgimento delle mansioni e l'esperienza acquisita nel corso degli anni;
- le competenze personali che riguardano soprattutto le capacità di valutazione e di giudizio, l'obiettività, la chiarezza nell'esposizione orale e scritta dei concetti, le attitudini dell'agente a comunicare all'interno del gruppo di lavoro e ad animare il servizio, ecc.;
- il coinvolgimento professionale, si riferisce in particolar modo alla motivazione ed al dinamismo dell'agente, nonché alle caratteristiche del suo comportamento professionale;
- il senso del servizio pubblico, si tratta della coscienza professionale, del senso del dovere, del rispetto del contribuente, dell'attenzione riservata all'immagine dell'amministrazione.

La nota valutativa numerica è determinata in rapporto ad un punteggio base (che varia a seconda delle qualifiche da 13,00 a 17,00) ed a due margini di valutazione possibile, positivi e negativi. I margini di valutazione annuali sono fissati a più o meno 0,02 e a più o meno 0,06. L'attribuzione della massima valutazione (+ 0,06) si traduce in una riduzione di tre mesi di "stazionamento" nel livello d'appartenenza. Al contrario, l'attribuzione di una valutazione minima (- 0,06) si traduce in un aumento di tre mesi di tale periodo.

Al fine di evitare un'inflazione di note con ottimi apprezzamenti e quindi un appiattimento delle valutazioni verso l'alto è previsto un *limite percentuale* al numero dei funzionari che possono ottenere la valutazione massima di 0,06. Tale circostanza, a volte non ben accolta dai dipendenti della DGI e spesso oggetto di critiche anche a livello sindacale, rappresenta un evidente *fattore di stimolo alla produttività* ed alla crescita dello spirito competitivo.

Anche la notazione deve essere portata a conoscenza del funzionario il quale può domandarne una revisione oppure decidere di presentare ricorso giurisdizionale.

promossi nell'anno in cui la lista ha avuto effetto, non possono essere promossi nel corso dell'anno seguente se non tramite una nuova iscrizione;

- avanzamento per lista d'avanzamento dopo esame professionale: in questo caso l'iscrizione nella lista è subordinata al superamento di un esame;
- avanzamento per concorso professionale: in tal caso l'avanzamento è subordinato al superamento di un concorso senza la necessità di iscrizione nella lista.

IV.- QUALITÀ ED EFFICACIA NEL FUTURO DELLA DGI

Nel corso del 2005 la DGI ha investito 190 milioni di euro nella formazione professionale, per un'incidenza pari all'8% della massa salariale. Quasi 184.000¹⁸ agenti delle imposte sono stati formati, di cui 4.400 in formazione iniziale. La durata media della formazione continua per agente è di 4 giorni. Più di 1.000 funzionari superiori hanno beneficiato del ciclo di formazione dei quadri.

Sul piano qualitativo il 100% degli *stages* organizzati da CNFP (*Centre National de la Fonction Publique*) o dalla ENC (*Ecole Nationale du Cadastre*) sono stati sottoposti a valutazione trascorso un periodo compreso fra i 3 e i 6 mesi dalla loro conclusione, attraverso la consultazione di circa 44.000 agenti e quadri. Per il 2005, il tasso di soddisfazione, migliorato rispetto al passato, ha raggiunto l'82% degli *stagiaires*. Al fine di valorizzare l'azione dei formatori locali (circa il 46% della formazione continua è organizzata localmente) è stata creata una guida destinata alle direzioni territoriali sulla base della quale vengono fissati gli obiettivi, le missioni e le modalità di reclutamento, di formazione e di valutazione del personale.

Il contratto di performance DGI 2006/2008 comprende nuovi impegni: l'estensione dell'indagine sul soddisfacimento dell'azione amministrativa ai formatori locali, la diminuzione del 30% del numero di agenti che non hanno seguito un percorso formativo da almeno 3 anni, la maggiore prevenzione dei rischi deontologici.

In merito ai concorsi **interni**, nel corso del 2005 la DGI ha passato al setaccio le relative procedure esaminando in particolar modo le fasi di preparazione, di formazione delle commissioni giudicatrici nonché la natura e le modalità di svolgimento delle prove. La conclusione è stata la necessità di considerare e valutare maggiormente le competenze professionali dei singoli candidati al fine di un migliore apprezzamento delle loro qualità a detrimento delle prove accademico-scolastiche oramai inadeguate in un contesto fortemente proteso ad una economica ed efficiente gestione della complessità.

In effetti se è vero che il livello di promozione interna raggiunge un livello molto elevato (4 agenti controllori su 5 sono promossi o assunti e più di 2 ispettori su 3 sono di origine interna) è altrettanto vero che tali concorsi devono contribuire ad una vera riqualificazione degli agenti, così come previsto dagli orientamenti ministeriali, soprattutto in considerazione degli importanti pensionamenti previsti per i prossimi anni e della necessità di una sempre maggiore preparazione professionale.

¹⁸ Un agente che ha seguito più corsi viene contato più volte. La DGI dispone infatti come già detto di circa 80.000 dipendenti.

V- CONCLUSIONI

Se si dovessero sinteticamente indicare le principali caratteristiche della politica di gestione del personale della DGI, sarebbe probabilmente naturale richiamare i concetti di **formazione e riconoscimento professionale**.

Una delle prime osservazioni maturate nel corso della missione internazionale in Francia è stata infatti *il maggiore livello di preparazione media* dei colleghi d'oltralpe. L'esperienza nelle vesti di Ispettore Principale dapprima al DepSIS (Dipartimento della Strategia, dell'Innovazione e della Sintesi) e in seguito alla DVNI (Direzione delle Verifiche Nazionali ed Internazionali) ha permesso di confermare l'esistenza, presso l'Amministrazione finanziaria francese, di professionisti di elevato valore tecnico.

La **specializzazione**, rigenerabile all'interno di un sistema che rimane comunque flessibile, rappresenta la chiave di svolta verso la creazione di veri "mestieri" e per il raggiungimento di livelli d'eccellenza in termini di efficacia ed efficienza. Gli esperti in transfer price, quelli in operazioni finanziarie, in fiscalità "consolidata" o "immobiliare", in benchmarking internazionale, gli analisti informatici, i programmatori¹⁹, ecc. rappresentano solo alcune delle tipologie di "mestieri" formate all'interno della DGI ed evidenziano come sia possibile creare specialisti di settore non solo a livello di direzioni centrali della pubblica amministrazione ma anche a livello locale.

Certamente, eccessiva specializzazione equivale ad impoverimento professionale ed irrigidimento strutturale. Tale rischio alla DGI viene eluso attraverso un sistema che incentiva i cambiamenti i quali, nella realtà, sono all'ordine del giorno. L'attribuzione di nuovi incarichi sono per i funzionari riconoscimenti ambiti e non rari. Il cambiamento è per lo più visto come fattore di stimolo alla crescita professionale e non come oneroso adempimento secondo una logica che vede "scendere dall'alto" la responsabilità per i soggetti più meritevoli.

Il senso di appartenenza, creato dalla condivisione dei risultati e dei progetti di crescita anche individuale, è forte in tutti i colleghi francesi e la motivazione è incoraggiata da un sistema che sa sfruttare le capacità del singolo e premiare la produttività. Il raggiungimento delle missioni

¹⁹ In Francia non è stata attuata l'esternalizzazione delle procedure relative al trattamento informatico dei dati (SOGEI). Sono 2.129 i funzionari che presso la DGI si occupano soltanto di informatica. Essi sono impiegati in particolar modo presso strutture specializzate come i Centri Servizi Informatici (CSI) e i Servizi Informatici (SI) della Direzione centrale. I CSI sono diretti da un Direttore Dipartimentale o Divisionario, assistito da due Ispettori Principali. Attualmente esistono 17 siti sull'intero territorio nazionale, ognuno dei quali specializzato in uno specifico servizio o in determinate applicazioni informatiche (ad es. i quattro CSI di Clermont-Ferrand, Marsiglia, Nantes e Reims, curano l'ottimizzazione delle applicazioni fiscali tradizionali utilizzate dagli uffici mentre il CSI di Angers si occupa del servizio informatico legato al piano catastale). Su di essi grava la responsabilità di funzionamento delle applicazioni informatiche, il trattamento di massa dei dati informatici acquisiti, l'ottimizzazione delle applicazioni, l'assistenza ai servizi territoriali. I Servizi Informatici della Direzione Centrale rappresentano una sottodirezione avente ad oggetto la definizione della politica generale relativa all'impianto informatico in ambito fiscale, fondiario e gestionale.

istituzionali non rappresenta l'obiettivo asettico di una struttura organizzata in forme complesse ma equivale ad espressione delle capacità tecniche di un'ampia famiglia professionale.

Il sistema organizzativo della DGI richiama spesso con oggettiva evidenza l'evoluzione più recente della dottrina in tema di organizzazione degli enti pubblici. Si pensi alla teoria relazionale, al sistema organizzativo dell'ente snello, alla cultura della responsabilità, alle metodologie di lavoro in gruppo, alla creazione di gruppi di ascolto, al sistema premiante, ecc..

Attraverso la logica meritocratica si assicurano a tutti i funzionari le medesime possibilità in termini di carriera. L'Amministrazione francese dimostra di rappresentare per i propri dipendenti non soltanto il luogo di lavoro ma anche il *partner* di un progetto di crescita comune che presuppone l'ascolto delle esigenze individuali e la volontà di investire nelle potenzialità dei singoli.

Pur conservando ancora una visione sostanzialmente accentratrice del potere, la pubblica amministrazione francese ha saputo attivare, nel caso della DGI, meccanismi di produzione dei servizi e sistemi di crescita professionale moderni e adeguati alle necessità delle economie attuali ed uno degli aspetti maggiormente rimarchevoli riguarda proprio le certezze date dai meccanismi di crescita professionale. Il collega francese è cioè in grado, fin dal momento dell'assunzione, di *programmare la propria carriera* sulla base dei risultati raggiungibili e dell'esperienza maturata.

La validità di tale principio è stata tuttavia recentemente condizionata dalla congiuntura di diversi fattori di origine demografica, sociale ed economica. In effetti, le assunzioni nella funzione pubblica, dopo il forte sviluppo che ha caratterizzato il periodo compreso fra gli anni '70 e la prima metà degli anni '80, si sono in seguito stabilizzate e, in alcuni casi, hanno subito importanti riduzioni. Cosicché i forti contingenti di funzionari assunti durante quegli anni hanno prodotto una saturazione delle posizioni di vertice e la conseguente difficoltà di dare sfogo alle procedure di avanzamento di grado e di promozione interna. Per rimediare a tale inconveniente, il legislatore francese ha adottato diverse iniziative allo scopo di rendere più scorrevole l'avanzamento di carriera. Il decreto n. 2005-1090 del 1 settembre 2005 relativo all'avanzamento di grado ha introdotto nuove modalità di calcolo dei contingenti di avanzamento di grado in seno alle classi di funzionari a partire dal 1 gennaio 2006. Prima dell'entrata in vigore del nuovo dispositivo, le previsioni budgetarie correlate alla legge finanziaria prevedevano ciascun anno, per ogni classe di funzionari, il numero dei posti disponibili per ogni grado. A partire dal 1 gennaio 2006 l'autorizzazione budgetaria collegata alla legge finanziaria è diventata globale e non più dettagliata in classi e gradi di funzionari. Tale particolarità ha spinto verso la ricerca di un nuovo meccanismo che permettesse di regolare la disponibilità di posti nei gradi d'avanzamento. In seguito ad

importanti studi di fattibilità, è stato introdotto un tasso di promozione generalizzato²⁰, applicabile agli agenti che rispondono alle condizioni statutarie per essere promossi. Tale soluzione permette agli agenti di evitare situazioni di “stop and go” legati alla consistenza demografica della propria classe d'appartenenza.

²⁰ Tale tasso di promozione viene stabilito con decreto ed ha validità per uno o più anni. In sostanza, a partire dal 2006 è stato previsto un nuovo quadro giuridico relativo al personale che ha sostituito i precedenti “piramidismi” budgetari attraverso l'introduzione di un indice di promossi/promuovibili. I promuovibili sono la popolazione di funzionari che presentano le caratteristiche statutarie (grado, livello e anzianità nel livello) per ottenere la promozione. Questo indice esprime il volume massimo di promozioni annuali per classi (agenti, controllori, ispettori, ecc...) e per grado. Al fine della sua definizione il Ministero attribuisce alle Amministrazioni una forbice di valori all'interno della quale avvengono le contrattazioni tra le parti.

Schema n. 4: Esempio del sistema retributivo della Direzione Generale delle Imposte francese (DGI)													
Retribuzioni lordi mensili dei funzionari della Direzione delle Verifiche Nazionali ed Internazionali - DVNI													
Livelli	ACA	ACA 2C	ACAP 1C	Contrôleur 2C	Contrôleur 1C	Contrôleur principal	Inspecteur Départemental 3C	Inspecteur Départemental 2C	Inspecteur Départemental 1C	Inspecteur Principal 2C	Inspecteur Principal 1C	Directeur Divisionnaire	
1	1480,55	1494,51	1805,91	1649,11	1964,88	2103,25	3529,07	3894,64	4031,73	3189,07	4278,39	4496,95	
2	1496,84	1531,82	1884,85	1664,36	2031,37	2186,34	3699,39	4031,73	4197,91	3388,48	4444,55	4692,21	
3	1526,00	1548,34	1947,16	1697,59	2097,83	2286,04	3894,64	4148,06	4351,63	3571,26	4598,29	5060,44	
4	1542,59	1585,73		1743,30	2185,08	2385,75				3715,52		5268,17	
5	1575,82	1627,27		1772,37	2247,39	2477,14				3882,84		5409,42	
6	1617,36	1660,51		1818,07	2342,95	2575,69				4078,10			
7	1650,58	1710,35		1876,23	2434,33	2672,39							
8	1696,30	1760,21		2002,29	2534,04								
9	1737,82	1805,91		2072,92									
10	1766,92	1884,85		2143,52									
11				2239,07									
12				2326,32									
13				2426,03									
Rapporto livelli max / minimo	1,19	1,26	1,07	1,47	1,29	1,27	1,10	1,07	1,08	1,28	1,07	1,20	