Dieci anni
dell'Agenzia delle Entrate

Indice

Le ragioni di una scelta

Le esperienze straniere 2
Le Agenzie fiscali 4
Il valore dell'autonomia 5
L'Agenzia delle Entrate 6
Principi, valori, obiettivi 8

Dieci anni in numeri

Personale in servizio 11
Uffici operativi all'avvio dell'Agenzia e al 31 dicembre 2010 12
Il bilancio 13
Interpretazione delle norme 14
I servizi ai contribuenti 15
I servizi telematici 16
Utenti abilitati ai servizi telematici 17
Versamenti eseguiti tramite modello F24 18
L'attività per il recupero dell'evasione 19
Gli incassi complessivi da recupero dell'evasione 20
Rimborsi e compensazioni di imposte dirette e indirette 21

Analisi dell'efficienza dell'Agenzia delle Entrate

Il quadro di riferimento generale 23
La forza lavoro 24
Gli indicatori di efficienza e di efficacia 27
Conclusioni 30

Le lettere del Direttore

La ricorrenza del 17 marzo 32
Il rapporto con i contribuenti sottoposti a controllo 37

Le ragioni di una scelta

Le Agenzie fiscali, operative dal 1° gennaio 2001, hanno appena compiuto dieci anni di vita. Questo documento illustra i motivi che hanno portato alla loro istituzione, soffermandosi in particolare sulle funzioni svolte dall'Agenzia delle Entrate e sulla sua articolazione organizzativa.

Le esperienze straniere

Nel dicembre del 1996 venne varata una riforma del sistema tributario finalizzata a rimuovere criticità storiche che si ripercuotevano sia sull'efficienza dell'organizzazione, sia sui rapporti con i contribuenti. Le misure più significative adottate in quella sede furono:

- il recupero in tempi forzati dell'arretrato nella lavorazione delle dichiarazioni e dei rimborsi;
- una massiccia iniezione di tecnologie informatiche per le nuove dichiarazioni, da trasmettere tutte per via telematica (la nostra Amministrazione ha raggiunto tra le prime al mondo l'obiettivo "zero-carta");
- un sistema di compensazione di imposte e contributi, destinato a ridurre in modo significativo la formazione di crediti di imposta per i lavoratori autonomi e le imprese;
- l'introduzione di strumenti deflativi del contenzioso e la revisione del sistema delle sanzioni.

Negli stessi anni veniva realizzato un impegnativo programma di rinnovamento delle infrastrutture, con la soppressione dei vecchi uffici finanziari a competenze parcellizzate (imposte dirette, Iva, registro) e la loro sostituzione con moderni uffici con attività a 360 gradi.

E' in questo contesto che maturava la scelta di strutturare l'Amministrazione finanziaria secondo un modello per Agenzie, nella consapevolezza che il successo, tanto della riforma amministrativa quanto di quella organizzativa, aveva bisogno di un'ulteriore innovazione nelle regole di funzionamento. Le altre misure non sarebbero bastate senza una contestuale revisione della macchina fiscale che introducesse regole realmente efficaci di gestione e di sviluppo delle risorse, umane e materiali, e che favorisse un cambio di mentalità, abbandonando la logica del formalismo a favore del risultato.

Occorreva, insomma, superare le rigidità burocratiche, nella consapevolezza che una macchina così complessa – a cui spetta, tra l'altro, il compito di reperire le risorse destinate al funzionamento dello Stato, garantendo, al

tempo stesso, l'equità complessiva del sistema – non poteva più operare con i tempi e i vincoli della generalità della Pubblica Amministrazione.
All'estero, da tempo, erano stati adottati modelli organizzativi che potevano ispirare il nostro Paese. L'esperienza più significativa era quella del Regno Unito dove, già all'inizio degli anni Ottanta, il governo Thatcher intraprese con decisione la strada della riduzione di spesa nel settore pubblico e avviò una profonda riforma dell'intera amministrazione: il nocciolo duro delle funzioni pubbliche che comportano l'esercizio di poteri autoritativi fu riorganizzato in base a criteri di gestione privata.
La signora Thatcher, poco dopo essersi insediata a Downing Street (eravamo nei primi mesi del 1979), ebbe l'idea di chiamare un imprenditore privato di successo, sir Derek Rayner, che era allora l'amministratore delegato della *Marks & Spencer*, una delle più grandi catene di magazzini del mondo, e gli diede l'incarico di introdurre tecniche manageriali nei ministeri inglesi. Rayner, con un gruppo di suoi collaboratori, elaborò i cosiddetti "scrutini di efficienza" cui sottopose le attività dei diversi ministeri con lo scopo di eliminare sprechi e innalzare i livelli di rendimento. Il rapporto che venne stilato al termine di quell'esperienza concluse, però, che la rivoluzione manageriale aveva introdotto tecniche di controllo senza contestualmente dare autonomia. Il rischio era, infatti, che tutto si risolvesse in un catalogo di prescrizioni senza le leve per realizzarle, con l'effetto di generare uno stato di frustrazione, come appariva evidente dalle interviste a numerosi funzionari inglesi realizzate dagli esperti nominati dalla Thatcher.
Il rapporto indicava i passi successivi di questo processo – e appunto per questo il documento venne chiamato *Next Steps Report* – proponendo la creazione di organismi autonomi cui affidare la piena responsabilità della gestione operativa, insieme ai poteri necessari per rendere effettiva quella responsabilità. Secondo gli autori del rapporto, la garanzia dell'autonomia si sarebbe ottenuta separando queste strutture operative dalla struttura di direzione politica, in modo da assicurare l'autonomia gestionale dei dirigenti pubblici (*freedom to manage*).
La dottrina classica della separazione tra la politica e l'amministrazione veniva così riproposta, con due importanti novità: una riguardava lo scopo per cui tale distinzione veniva recuperata, dal tema tradizionale dell'imparzialità amministrativa - che, pure, ovviamente rimaneva – l'accento si spostava a quello dell'efficienza amministrativa; l'altra riguardava il mezzo prescelto per il raggiungimento dello scopo, cioè il potenziamento del *management*, attraverso l'attribuzione dei poteri necessari per gestire al meglio le risorse disponibili.

Le relazioni tra l'apparato politico e quello amministrativo avrebbero dovuto essere regolate da un accordo-quadro, che fissava le risorse da utilizzare, gli obiettivi da raggiungere, i criteri di misurazione dei risultati e gli incentivi da erogare al conseguimento degli obiettivi.
Il rapporto fu pubblicato nel 1988 e da allora ha costituito la base della rivoluzione che, nel Regno Unito, ha portato nel giro di un decennio a scomporre gran parte del *Civil Service* in quasi 140 agenzie.
La divisione fra indirizzo politico e amministrativo esprimeva una tendenza già affermatasi anche nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 29 del 1993, che aveva disegnato un nuovo profilo del dirigente pubblico. In tale nuova veste, i dirigenti sono i primi responsabili del buon esito dei processi di cambiamento. Sono loro che, venuti meno i vecchi criteri meramente burocratico-giuridici, devono improntare l'attività delle strutture che dirigono a criteri di efficienza, efficacia e qualità, promuovendo anche la diffusione di quella *logica del risultato* che deve sostituire la tradizionale *logica dell'adempimento*.
Anche l'esperienza degli Stati Uniti ha rappresentato per il nostro Paese un importante punto di riferimento. Negli Usa il progetto di riforma (*National Performance Review*) venne avviato dalla Presidenza Clinton all'inizio degli anni '90 e in dieci anni ha portato alla "reinvenzione" dell'Amministrazione federale. Per l'elaborazione e il lancio del progetto venne nominata una commissione formata in gran parte da dipendenti federali.
Analogamente alle esperienze estere, anche in Italia la scelta di costituire agenzie autonome per la gestione della fiscalità rispondeva a due esigenze fondamentali: garantire la separazione tra politica e amministrazione della fiscalità; assicurare maggiore autonomia operativa e, quindi, una gestione più flessibile delle risorse umane e materiali.

Le Agenzie fiscali

Il decreto legislativo n. 300 del 1999 ha istituito le Agenzie fiscali (Entrate, Dogane, Territorio e Demanio), entrate in funzione il 1° gennaio 2001. Le Agenzie sono enti pubblici non economici (il Demanio è stato successivamente trasformato in ente pubblico economico) e godono di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, sotto la vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Ministero mantiene la responsabilità di indirizzo politico, mentre alle Agenzie è attribuita la responsabilità gestionale e operativa, in un

contesto caratterizzato da un livello di autonomia molto più ampio rispetto al precedente modello ministeriale.
La contropartita dell'autonomia di gestione è la responsabilizzazione delle Agenzie su obiettivi precisi, che vengono verificati *ex post*. I rapporti tra Ministero e Agenzie sono, infatti, regolati con una Convenzione (una per ciascuna Agenzia), nella quale sono indicati i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere. La Convenzione ha durata triennale, con un adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario. Le Agenzie possono reperire ulteriori entrate a fronte dell'erogazione di servizi a soggetti pubblici e privati.
Le Agenzie redigono il proprio bilancio secondo i principi del codice civile.
L'articolazione degli uffici, a livello centrale e periferico, è stabilita con disposizioni interne.

Il valore dell'autonomia

Come si è arrivati a individuare nell'autonomia la via per una maggiore efficienza? Semplificando molto, si potrebbe dire che nelle Amministrazioni pubbliche si può puntare all'efficienza secondo due logiche molto diverse. La prima è quella burocratica tradizionale, che muove dall'assunto che le amministrazioni pubbliche sono poco efficienti perché non sono abbastanza controllate. Secondo questa visione, occorre ridurre quanto più possibile i margini di autonomia e di discrezionalità delle amministrazioni perché si rischia altrimenti di favorire errori, frodi e abusi. L'ideale sarebbe rendere totalmente vincolato il corso dell'azione amministrativa. L'organizzazione perfetta è quella in cui tutto va a buon fine, grazie a una maglia fittissima di regole, procedure e, per tutto ciò che non si può disciplinare in anticipo, si fa ricorso al principio di gerarchia.
Questo impianto concettuale può, forse, reggere in un mondo stabile, ma non funziona più quando il contesto in cui le organizzazioni operano è in rapida e continua evoluzione. Le decisioni da prendere diventano allora sempre più numerose e sempre meno predeterminabili e il rinvio della soluzione alla trafila gerarchica non assicura più la coerenza nelle scelte, bensì la paralisi. Quando poi si arriva alla decisione, il rischio che essa sia sbagliata è forte, a causa delle distorsioni informative che inevitabilmente si creano quando la catena di comando si allunga troppo. L'unica strada praticabile è quella che prevede di delegare il potere, concedere libertà di azione e far risolvere i problemi là dove sorgono, fissando indirizzi chiari e

regole univoche per l'esercizio dell'autonomia e controllando, poi, i risultati.
Né c'è da contrapporre all'antropologia pessimista, sottesa alla logica burocratica, un'antropologia ingenuamente ottimista. E' forse segno di sano realismo riconoscere che in gran parte gli uomini, se adeguatamente motivati, collaborano. La scuola della *public choice*, formata da studiosi di microeconomia e alla quale si deve la costruzione delle basi teoriche del modello dell'Agenzia, ha fortemente criticato l'assunzione *weberiana* del funzionario pubblico come soggetto neutro, imparziale e disinteressato. Ma non ne ha tratto argomento per ripiegare sulla vecchia logica burocratica e ha cercato invece di mostrare come si possa, con l'ausilio anche di un dosaggio accorto di incentivi e penalizzazioni, spingere l'*agent* a evitare comportamenti elusivi nel suo rapporto con il *principal*. Sullo sfondo si coglie la suggestione esercitata dal fenomeno del mercato, ove, a certe condizioni, si realizza la situazione nella quale, perseguendo tutti il proprio interesse, si ottiene alla fine il massimo benessere collettivo.
Quali sono i rischi di questa scelta? Ovviamente il cattivo uso dell'autonomia. Ma, con riferimento alle Agenzie fiscali, le garanzie previste dalla Legge sono adeguate. Invece della solita gabbia di formalismi delle procedure di spesa e della gestione del personale, le Agenzie operano come aziende, con un bilancio che non ammette possibilità di sforamenti e responsabili di progetto vincolati a rispettare tempi e costi. Dal canto suo, il Ministero dispone di penetranti poteri di controllo (semplificando, sono tre: il controllo-*performance*, diretto a valutare i risultati delle Agenzie; il controllo-conoscenza, che si esercita sull'attività delle Agenzie per contenere la cosiddetta "asimmetria informativa", che rischia di portare il *principal* a rimorchio dell'*agent*; il controllo-trasparenza per evitare che, sotto la spinta di una malintesa logica di produttività, le Agenzie finiscano per adottare comportamenti vessatori nei confronti dei contribuenti). Tutta la gestione finanziaria delle Agenzie è, infine, sottoposta al controllo successivo della Corte dei Conti.

L'Agenzia delle Entrate

L'Agenzia delle Entrate è la più grande delle quattro e la più importante dal punto di vista del gettito conseguito. Svolge tutte le funzioni e i compiti attribuitele dalla legge in materia di imposte, diritti e altre entrate, anche di natura extratributaria, con l'obiettivo di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali. A tal fine, l'Agenzia assicura e sviluppa

l'assistenza e il miglioramento delle relazioni con i contribuenti, i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia.
Per lo svolgimento di talune attività, l'Agenzia si avvale di soggetti esterni: le attività di natura informatica sono affidate alla Società Generale d'Informatica (di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze) e la riscossione è curata dalla società Equitalia (partecipata dall'Agenzia e dall'Inps), oltre che dalle banche e da Poste italiane spa.
L'Agenzia delle Entrate è articolata in strutture di vertice (direzioni centrali e regionali) e in uffici dislocati sul territorio, con funzioni operative.
L'articolazione periferica dell'Agenzia ha vissuto due tappe fondamentali che ne hanno segnato il percorso evolutivo. La prima, avviata ancora in vigenza del modello ministeriale e conclusa nel 2002, ha visto l'attivazione di quasi 400 uffici con competenze unificate, che hanno sostituito gli oltre 1.000 preesistenti uffici parcellizzati, come detto, per tipologia di imposta (Iva, registro, imposte dirette), con una frammentazione che non consentiva di inquadrare nella sua unitarietà la posizione del contribuente. Gli uffici unici dedicavano, inoltre, grande spazio alle attività di assistenza e informazione ai contribuenti, quasi del tutto assenti nei vecchi uffici. Ultimo, ma non trascurabile effetto degli uffici unici, è stato quello di favorire la dismissione di sedi, obsolete e spesso fatiscenti, per nuove strutture moderne e funzionali.
Nella seconda tappa, realizzata nel biennio 2009-2010, gli uffici unici sono stati sostituiti da strutture di livello provinciale, assicurando così un'ulteriore concentrazione e un conseguente potenziamento dell'attività di controllo. Le nuove direzioni provinciali si avvalgono, per l'attività di informazione e assistenza, di una rete di uffici territoriali ubicati nelle stesse sedi dei precedenti uffici unici. La considerazione alla base della riorganizzazione è, infatti, quella che le attività di assistenza e informazione ai contribuenti e quelle relative ai controlli fiscali rispondano a due logiche organizzative diverse. Le strutture che erogano servizi devono essere diffuse sul territorio, per raggiungere il maggior numero possibile di cittadini e agevolare quanti risiedono in zone geograficamente svantaggiate. Invece, le strutture deputate ai controlli richiedono un certo grado di accentramento, per consentire il miglior utilizzo delle risorse più specializzate. Sempre al fine di agevolare l'accesso dei contribuenti ai servizi fiscali, le attività di informazione e assistenza sono svolte anche via

telefono e utilizzando altri strumenti di comunicazione a distanza, mediante una rete di sette centri di assistenza multicanale.

Principi, valori, obiettivi

I principi e i valori cui s'ispira la cultura dell'Agenzia sono espressi nel regolamento di amministrazione. Oltre a citare i principi tradizionali di legalità e imparzialità, sempre validi per un'amministrazione pubblica, il regolamento fissa linee di condotta per:

- promuovere il lavoro in team anche attivando logiche di controllo non gerarchiche;
- valorizzare l'assunzione responsabile di decisioni superando la cultura del timore che premia l'inazione e incoraggiando, nelle situazioni d'incertezza, l'assunzione responsabile di rischi tipica dello spirito d'impresa;
- sviluppare rapporti cooperativi spingendo i responsabili delle diverse strutture a coordinarsi attivamente fra loro (invece di coltivare l'atteggiamento passivo di chi aspetta sempre, per integrarsi con gli altri, l'intervento esterno di un organo terzo competente al coordinamento);
- far crescere la consapevolezza della dimensione economica delle scelte gestionali prestando continua attenzione ai vincoli di budget (ponendosi sempre, prima di decidere, la semplice domanda - abituale per un imprenditore privato e un po' meno per un amministratore pubblico – "quanto costa?");
- affermare il senso etico dei fini pubblici perseguiti dall'Agenzia rinnovando l'orgoglio e il senso di appartenenza a una organizzazione i cui scopi sono essenziali per il Paese.

Il punto nodale della riforma è il cambiamento nel campo delle regole di gestione e di sviluppo del personale. L'Agenzia vuole valorizzare il personale in servizio e attrarre giovani preparati e ricchi di potenzialità.

Per far crescere le risorse interne è necessario riconoscere i meriti e remunerarli adeguatamente, compatibilmente con le risorse a disposizione. Per questo l'Agenzia si è dotata, fin dal suo avvio, di un sistema di valutazione dei dirigenti, poi esteso ai funzionari con incarichi di responsabilità, che valorizza non solo i risultati, ma anche le competenze organizzative. Sono stati a tal fine elaborati modelli che identificano le competenze chiave, ossia repertori di comportamenti che esprimono le aspettative dell'organizzazione rispetto a chi lavora al suo interno.

Per attrarre risorse esterne sono stati approntati adeguati sistemi di reclutamento e di incentivazione prevedendo - ed è la prima volta in una Pubblica Amministrazione - periodi di tirocinio che consentono una valutazione pratica delle capacità operative dei candidati. Dall'avvio dell'Agenzia a oggi sono stati assunti, con queste modalità, circa 8.000 giovani, a fronte di 12.000 impiegati che, nello stesso periodo, sono cessati dal servizio. Finora l'assunzione passava solo per il superamento di prove di concorso, che si limitavano a verificare il possesso di conoscenze teoriche, certo necessarie ma non sufficienti a garantire risultati di qualità. Con l'inserimento di questi giovani laureati e l'uscita di personale anziano, è stato realizzato un rinnovamento generazionale che non ha sicuramente confronti con nessun'altra amministrazione pubblica italiana. Concentrando, infine, le assunzioni nelle regioni del Centro-Nord ha avuto luogo un significativo riequilibrio nella distribuzione territoriale del personale che, come noto, nelle Amministrazioni pubbliche del nostro Paese è tradizionalmente sbilanciata verso il Sud.

Dieci anni in numeri

Personale in servizio

ANNO	NUMERO
2001	36.564
2002	35.875
2003	34.989
2004	36.150
2005	36.213
2006	36.578
2007	36.030
2008	35.568
2009	33.584
2010	33.238

Uffici operativi all'avvio dell'Agenzia e al 31 dicembre 2010

REGIONE	2001 UFFICI LOCALI	2010 DIREZIONI PROVINCIALI
ABRUZZO	12	4
BASILICATA	5	2
BOLZANO	4	1
CALABRIA	11	5
CAMPANIA	25	6 [1]
EMILIA ROMAGNA	25	9
FRIULI V. GIULIA	10	4
LAZIO	21	7 [2]
LIGURIA	11	4
LOMBARDIA	62	13 [3]
MARCHE	14	5
MOLISE	4	2
PIEMONTE	39	9 [4]
PUGLIA	19	6
SARDEGNA	11	4
SICILIA	35	9
TOSCANA	29	10
TRENTO	7	1
UMBRIA	7	2
VALLE D'AOSTA	2	1
VENETO	32	7
TOTALE	**385**	**111**

1. Di cui 2 a Napoli.
2. Di cui 3 a Roma.
3. Di cui 2 a Milano.
4. Di cui 2 a Torino.

Il bilancio

Ricavi e Costi 2001-2009

Importi in milioni di euro

Anno	Ricavi			Costi	
	Totali	di cui assegnazioni per spese correnti	di cui proventi per servizi resi	Totali	di cui per il personale
2001	2.225	2.215	6	2.210	1.231
2002	2.228	2.155	6	2.223	1.333
2003	2.426	2.263	16	2.423	1.377
2004	2.829	2.656	28	2.827	1.599
2005	2.868	2.654	37	2.868	1.636
2006	2.884	2.655	71	2.884	1.651
2007	2.891	2.708	42	2.891	1.778
2008	2.878	2.602	84	2.878	1.737
2009	2.827	2.604	81	2.827	1.700

I dati economici dell'Agenzia evidenziano una spesa a carico del Bilancio dello Stato che si è sostanzialmente assestata su una somma inferiore a 2.900 milioni di euro annui.

In particolare, l'ammontare delle assegnazioni risulta più contenuto nel primo triennio, fase di start-up dell'Agenzia, per poi stabilizzarsi su valori più elevati e sostanzialmente omogenei a partire dal 2004.

Sin dal primo anno di attività l'Agenzia ha, inoltre, puntato sulle attività rese a terzi in virtù di apposita previsione normativa, che hanno incrementato i relativi proventi, da 5,7 milioni nel 2001 a 81,2 milioni nel 2009, e finanziato, in tal modo, parte delle spese con evidenti benefici sul Bilancio dello Stato.

I costi dell'Agenzia sono composti per il 60% circa dalla spesa per il personale, la cui dinamica riflette nel complesso quella delle risorse, con un consolidamento nel quarto anno di attività.

In particolare, l'andamento delle spese riferite al personale risulta condizionato dall'effetto dei rinnovi contrattuali, dall'erogazione degli incentivi (sulla base dell'attività svolta e dei risultati raggiunti) e dalle dinamiche del turn-over.

La parte restante dei costi è riferita in buona parte (circa il 24%) all'attività istituzionalmente svolta dall'Agenzia; si tratta, in particolare, di costi per: i servizi di intermediazione all'attività di accertamento e riscossione (commissioni modelli F24 e F23, trasmissione dichiarazioni, emissione contrassegni sostitutivi, etc.), la gestione informatica dell'anagrafe tributaria e le spese postali per la notifica degli atti. Infine il 16% della spesa si riferisce a costi di funzionamento degli uffici (utenze, manutenzioni, canoni di locazione, etc.) e ammortamenti.

Interpretazione delle norme

Anno	Circolari	Risoluzioni	Interpelli
2001	108	218	2.356
2002	88	399	7.570
2003	60	233	7.101
2004	55	165	7.249
2005	55	183	7.553
2006	37	149	9.068
2007	75	395	40.771
2008	62	482	19.496
2009	58	287	14.268
2010	61	143	14.787

L'attività di interpretazione delle norme contribuisce al miglioramento del rapporto tra fisco e contribuenti in un'ottica di sempre maggiore certezza e trasparenza reciproca.

Con l'entrata in vigore dello Statuto del contribuente e dell'istituto dell'interpello ordinario, che risale al 20 giugno del 2001, è cambiato il modo di concepire l'attività interpretativa da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Mediante l'interpello si è dato un forte impulso a tale attività che risponde non solo all'esigenza di affermare la legalità dell'azione amministrativa, ma anche all'obiettivo di incrementare il livello di adesione spontanea all'obbligazione tributaria (*tax compliance*). Le iniziative volte a esplicitare i contenuti delle norme e, quindi, a chiarire preventivamente i termini del rapporto tributario, anche se rilevano direttamente come contributo per uniformare i comportamenti degli uffici, nella sostanza sono percepite come servizio al contribuente e momento di centrale importanza ai fini della credibilità del sistema.

Con l'interpello ordinario l'interpretazione non è più rimessa esclusivamente all'iniziativa discrezionale dell'Agenzia, ma può essere sollecitata anche dai contribuenti che sono interessati alla soluzione di casi concreti. Nella considerazione e nei programmi dell'Agenzia l'interpretazione è pertanto entrata nel costume istituzionale dei nostri uffici, sempre più coinvolti – come evidenzia l'evoluzione numerica delle istanze presentate nel decennio – ad assistere il contribuente nell'applicazione delle norme tributarie.

Le istanze presentate hanno riguardato, in generale, tutti i tributi di competenza dell'Agenzia delle Entrate, anche se – per la maggior parte – i quesiti hanno avuto a oggetto problematiche attinenti l'imposta sul valore aggiunto (anche in relazione alle problematiche di coordinamento e adeguamento alla normativa comunitaria) e le imposte sui redditi. Per quanto riguarda le tipologie di contribuenti che hanno interpellato l'Agenzia si rileva una iniziativa equamente distribuita tra imprese e persone fisiche.

I dati evidenziano un notevole incremento degli interpelli a decorrere dall'anno 2007. Il fenomeno è attribuibile alle modifiche apportate alla disciplina delle società non operative dal decreto legge 4 luglio 2006, n. 223. Con le modifiche introdotte da tale decreto, il legislatore ha consentito al contribuente, che intenda sottrarsi all'applicazione della predetta disciplina, la presentazione preventiva dell'interpello "disapplicativo" ai sensi dell'articolo 37-bis, comma 8, del Dpr 29 settembre 1973, n. 600. Negli anni successivi il fenomeno si è assestato in conseguenza dei chiarimenti forniti e delle risposte rese agli interpelli disapplicativi.

I servizi ai contribuenti

Anno	Denunce di successione presentate	Registrazione atti privati	Registrazione atti pubblici	Risposte call center
2001	485.504	1.835.990	2.979.796	1.089.365
2002	437.686	1.786.469	3.274.980	1.372.792
2003	417.971	1.792.296	2.703.128	1.525.000
2004	347.326	1.821.227	2.146.237	1.419.784
2005	375.902	1.835.073	1.894.822	1.689.069
2006	439.249	1.874.322	1.871.249	1.766.192
2007	449.963	2.123.664	784.998	1.768.785
2008	468.539	2.137.290	209.285	1.597.285
2009	481.248	2.105.982	193.638	1.810.532
2010	497.839	2.154.545	181.257	2.018.505

L'Agenzia delle Entrate ha investito sempre più sull'utilizzo dei servizi telematici grazie anche al processo d'innovazione tecnologica che ha caratterizzato gli ultimi dieci anni, facendola rientrare tra gli operatori pubblici che più ha creduto e ottenuto, in termini di risultati, su questo fronte.

La diminuzione degli atti pubblici registrati presso gli uffici è lo specchio di questa innovazione che ha determinato un sensibile decremento di affluenza presso gli sportelli da parte dei notai che attualmente registrano e pagano le relative imposte attraverso il canale telematico.

Il dato sempre crescente delle risposte telefoniche rappresenta il progressivo livello di efficienza conseguito dagli operatori dei call center diffusi sul territorio, che assistono gli utenti sulle più ricorrenti problematiche di natura fiscale, effettuano operazioni quali le correzioni delle comunicazioni di irregolarità e gli sgravi, fissano gli appuntamenti agli sportelli.

I servizi telematici

Anno	Dichiarazioni fiscali inviate *on line*	Dichiarazioni dei redditi inviate dagli uffici	Altre comunicazioni telematiche	Registrazione di contratti di locazione	Atti pubblici registrati telematicamente
2001	30.750.167	264.582	N.D.	N.D.	4
2002	32.313.316	514.214	362.373	38.682	90.480
2003	36.246.146	775.480	1.723.985	101.210	802.564
2004	36.113.911	835.948	3.817.802	82.673	1.686.050
2005	36.410.703	809.379	2.897.124	74.513	1.899.930
2006	36.521.176	710.255	3.866.314	801.762	1.987.131
2007	36.960.973	613.563	3.688.429	201.676	2.934.842
2008	38.478.187	420.201	3.991.365	173.465	3.118.440
2009	44.474.456	472.495	3.128.155	170.544	2.888.854
2010	43.165.172	455.156	2.546.910	172.684	2.877.667

Nell'ottica della semplificazione, l'Agenzia ha rivolto il massimo impegno a realizzare strumenti tecnologici concepiti per agevolare l'utilizzo del canale telematico. Nel corso del tempo, infatti, non solo si è proceduto alla progressiva dematerializzazione di tutte le dichiarazioni fiscali, ma i cittadini possono anche pagare telematicamente i tributi e consultare on line la propria posizione (il c.d. cassetto fiscale).

D'altra parte, la scelta di procedere sulla via della "virtualizzazione" produce innegabili vantaggi sia per l'Agenzia sia per l'utenza. L'ottimizzazione della distribuzione dei carichi di lavoro tra gli uffici e il conseguente recupero di capacità operativa rendono, infatti, più efficiente la macchina fiscale. Inoltre, puntando a una migliore erogazione del servizio e a una più funzionale integrazione dei canali, è possibile migliorare la capacità di pianificazione e programmazione della domanda.

Per gli intermediari e gli altri utenti, invece, il vantaggio più evidente è la riduzione dei tempi di attesa e di erogazione, nonché la semplificazione di accesso al servizio.

Utenti abilitati ai servizi telematici

Anno	Entratel	Fisconline	Totale
2001	30.608	56.369	86.977
2002	37.115	76.580	113.695
2003	43.096	104.331	147.427
2004	48.697	132.543	181.240
2005	58.906	169.176	228.082
2006	69.242	320.223	389.465
2007	78.741	484.954	563.695
2008	87.354	738.680	826.034
2009	105.404	1.104.491	1.209.895
2010	123.668	1.462.048	1.585.716

Il numero complessivo degli utenti iscritti ai servizi telematici ha avuto un incremento costante negli ultimi dieci anni, considerato, come detto, l'impulso dato dall'Amministrazione finanziaria alla trasmissione online della documentazione fiscale.

In particolare, Entratel, canale telematico utilizzato dai professionisti, medie e grandi imprese, è ormai uno strumento consolidato e di uso spesso quotidiano che rende immediato il contatto con l'Agenzia delle Entrate.

Fisconline, dedicato agli utenti persone fisiche e alle piccole imprese, continua a mostrare incrementi significativi di abilitazioni di anno in anno.

Versamenti eseguiti tramite modello F24

Anno	F24 cartaceo		F24 telematico		Totale F24	
	Operazioni (1)	Importo (2)	Operazioni (1)	Importo (2)	Operazioni (1)	Importo (2)
2001	85,1	314.472	1,3	4.864	86,4	319.336
2002	83,7	318.505	1,2	6.117	84,9	324.622
2003	87,4	335.449	2,5	11.536	89,9	346.985
2004	87,1	344.871	4,2	19.445	91,3	364.316
2005	85,4	348.954	6,1	28.935	91,5	377.889
2006	81,8	298.384	14,3	121.272	96,1	419.656
2007	37,6	53.006	71,7	413.072	109,3	466.078
2008	34,4	46.486	84,2	478.367	118,6	524.853
2009	35,6	41.281	85,2	462.964	120,8	504.245
2010	36,6	38.774	87,2	471.893	123,8	510.667

(1) Numero operazioni in milioni
(2) Importi in milioni di euro

Il modello F24, introdotto nell'ordinamento dal 1998, rappresenta uno degli strumenti più importanti nel rapporto tra fisco e contribuenti perché consente di effettuare il versamento dei principali tributi e contributi anche attraverso la compensazione con i crediti d'imposta.

Nel tempo, il suo utilizzo è stato esteso a numerose tipologie di tributi di competenza dello Stato e degli Enti territoriali.

Nell'ambito del potenziamento dei servizi telematici, dal 1° ottobre 2006 è obbligatorio l'utilizzo del modello F24 per alcune categorie di contribuenti (es. società di capitali, enti pubblici e privati che esercitano attività commerciali). Dal 1° gennaio 2007 l'obbligo dell'utilizzo del modello F24 telematico è stato esteso a tutti i contribuenti titolari di partita Iva.

Infine, dal 1° gennaio 2008 le Pubbliche Amministrazioni titolari di conti di tesoreria presso la Banca d'Italia utilizzano il sistema di versamento telematico "F24 enti pubblici"

L'attività per il recupero dell'evasione

Anno	Controlli formali delle dichiarazioni dei redditi	Verifiche	Accertamenti	Maggiore imposta accertata [1]
2001	625.258	9.428	674.106	8.917
2002	1.163.236	9.224	480.439	11.566
2003	1.652.827	11.304	291.195	11.976
2004	1.229.622	8.326	228.337	11.593
2005	1.252.758	10.784	369.376	13.897
2006	1.124.508	9.332	419.924	13.115
2007	998.748	12.375	494.438	14.503
2008	977.041	17.309	644.465	20.319
2009	705.313	9.425	711.932	26.338
2010	905.556	9.559	705.580	27.849

1. *Importi in milioni di euro*

L'Agenzia per la realizzazione dei risultati, anche sulla base delle linee guida stabilite nella convenzione stipulata con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, opera sulla base di *budget* annuali, che tengono conto della funzionale allocazione delle risorse umane disponibili su ciascun territorio regionale, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi non solo quantitativi, ma anche di natura qualitativa.

Per il recupero dell'evasione, pertanto, vengono modulati tre strumenti rispetto agli obiettivi da perseguire e al contesto normativo:

- il controllo formale delle dichiarazioni dei redditi, secondo le disposizioni normative (articolo 36-ter Dpr n. 600 del 1973) che, sulla base di specifici criteri selettivi sempre più sofisticati, presentano situazioni di rischio di indebite detrazioni di imposta o di oneri detraibili e deducibili;
- le verifiche, cioè le attività istruttorie eseguite presso le sedi delle imprese e dei professionisti al fine di reperire elementi e documenti fiscalmente rilevanti ai fini dell'accertamento dei maggiori imponibili e delle maggiori imposte dirette, Iva e Irap;
- gli accertamenti, cioè gli atti impositivi con i quali, sulla base degli elementi istruttori reperiti, sono determinate maggiori imposte, sanzioni e interessi dovuti dai contribuenti sottoposti a controllo.

In particolare, il numero degli accertamenti subisce, negli anni 2003 e 2004, il condizionamento del c.d condono (Legge n. 289 del 2002); dal 2005 al 2009 è, invece, in costante crescita e si stabilizza nel 2010 su una cifra superiore alle 700mila unità. Gli accertamenti, grazie alla selezione dei soggetti effettuata sulla base dell'analisi del rischio per ciascuna tipologia di contribuente e al forte utilizzo delle banche dati a disposizione dell'Agenzia, stanno diventando sempre più mirati tanto che nel 2009 e nel 2010 a fronte di un numero di accertamenti sostanzialmente stabile, la maggiore imposta accertata subisce un forte incremento.

Gli incassi complessivi da recupero dell'evasione

Importi in milioni di euro

Anno	Accertamento, Controllo formale, Conciliazione giudiziale			Controllo automatizzato delle dichiarazioni fiscali e controllo atti registrati			Totale
	Versamenti diretti	Ruoli	Totale	Versamenti diretti	Ruoli	Totale	
2001	1.479	689	2.168	391	1.181	1.572	3.740
2002	1.300	681	1.981	295	497	792	2.773
2003	812	590	1.402	270	835	1.105	2.507
2004	607	435	1.042	408	659	1.067	2.109
2005	841	426	1.267	733	787	1.520	2.787
2006	1.354	639	1.993	1.284	1.129	2.413	4.406
2007	1.941	946	2.887	1.280	2.210	3.490	6.377
2008	2.541	1.180	3.721	1.029	2.215	3.244	6.965
2009	4.255	1.437	5.692	1.331	2.107	3.438	9.130
2010	4.638	1.643	6.281	1.955	2.333	4.288	10.569

Analogamente a quanto registrato per la maggiore imposta accertata (tabella precedente) anche il totale degli incassi complessivi da recupero dell'evasione subisce una battuta d'arresto negli anni 2003 e 2004 caratterizzati dai condoni, da cui si innesca una dinamica sistematicamente crescente per gli anni successivi.

In particolare, si segnalano i significativi incassi degli anni 2009 e 2010 in cui il gettito riscosso ha avuto un incremento, nonostante la crisi economica.

Nell'analisi delle componenti si evidenzia una netta inversione di tendenza per quanto riguarda gli incassi da ruoli che a partire dal 2006, anno in cui la riscossione è stata riportata in mano pubblica con la nascita di Equitalia spa, seguono un trend di costante crescita. Parimenti si registra un incremento dei versamenti diretti: si allarga sensibilmente, cioè, la platea dei contribuenti che hanno scelto di utilizzare gli istituti definitori, come l'adesione, l'acquiescenza e la conciliazione giudiziale, nonché quelli che hanno versato le maggiori somme richieste sia con le comunicazioni di irregolarità correlate al controllo automatizzato delle dichiarazioni dei redditi, Iva, Irap e dei sostituti di imposta, sia con gli avvisi di liquidazione correlati al controllo della regolarità degli adempimenti relativi alla registrazione degli atti.

Rimborsi e compensazioni di imposte dirette e indirette

Importi in milioni di euro

Anno	Rimborsi	Compensazioni	Totale rimborsi e compensazioni
2001	13.806	16.503	30.309
2002	11.133	19.392	30.525
2003	13.542	20.731	34.273
2004	13.203	21.233	34.436
2005	14.651	21.826	36.477
2006	16.547	23.441	39.988
2007	18.699	24.862	43.561
2008	20.416	27.398	47.814
2009	21.068	28.361	49.429
2010	17.802	21.727	39.529

L'andamento crescente dei rimborsi registrato fino al 2009 è dovuto anche all'intensa attività di erogazione ai contribuenti dei crediti maturati nelle annualità precedenti che ha consentito di diminuire l'arretrato.

Nel 2010 è stata registrata una notevole diminuzione di rimborsi e compensazioni, in quanto si è ridotto l'ammontare dei crediti da rimborsare e sono state poste in essere efficaci misure di contrasto alle compensazioni indebite che hanno fatto risparmiare all'Erario circa 6,6 miliardi di euro.

Analisi dell’efficienza dell’Agenzia delle Entrate

Il quadro di riferimento generale

A partire dal 2002 l'Agenzia elabora un indicatore di produttività del lavoro che consente di valutare, in modo sintetico, l'evoluzione dell'efficienza con la quale si eroga il servizio offerto in relazione alle risorse utilizzate (efficienza produttiva).

Il lavoro scaturisce dal dibattito sul ruolo della Pubblica Amministrazione, nei confronti della quale gravano pesanti critiche relative alla scarsa efficienza e, conseguentemente, al costo eccessivo, proponendo uno strumento di misurazione che presenta un carattere di generalità tale da consentirne l'adozione, *mutatis mutandis*, anche per altri servizi pubblici.

La Pubblica Amministrazione necessita di un monitoraggio permanente poiché, non operando sul mercato, non è soggetta a strumenti di aggiustamento automatico, quali i prezzi, che segnalano le preferenza dei cittadini consumatori e, pertanto, rilevano le inefficienze allocative. Secondo la teoria economica, infatti, laddove manca un sistema di prezzi di riferimento, tale da rivelare le preferenze degli utenti di prestazioni pubbliche, nonché il loro rendimento, possono insorgere problemi di offerta inefficiente.

A tal fine, è necessario creare un quadro di riferimento generale all'interno del quale collocare l'ideazione di indicatori che consentano di rappresentare in modo efficace l'andamento della produttività; creando delle sinergie positive tra il mondo della produzione (pubblica) e quello della ricerca, dove tali tecniche sono studiate da anni. L'indicatore di efficienza dell'Agenzia delle Entrate si colloca in questo contesto, trasponendo un concetto di produttività di tipo privatistico in ambito pubblico. Il dibattito sull'efficienza è particolarmente sentito dall'Amministrazione fiscale per un duplice ordine di motivi. Il primo risiede nel fatto che, nella percezione collettiva, la prestazione tributaria è giustamente collegata alla controprestazione offerta dallo Stato e dagli enti locali in termini di erogazione di servizi. Il secondo si sostanzia nel fatto che solo una Pubblica Amministrazione efficiente nel suo complesso può assicurare risultati incisivi e duraturi nel recupero dell'evasione fiscale. Entrambi questi aspetti sono stati sintetizzati molto efficacemente in una indagine condotta dalla Banca d'Italia in cui si afferma che "Laddove la qualità della Pubblica Amministrazione è più elevata la propensione a evadere risulta più bassa".

Migliorare vuol dire puntare all'obiettivo di uno Stato che faccia meglio con minori risorse economiche, salvaguardando la specificità dell'offerta pubblica, che dipende dalla capacità di fornire qualcosa di qualitativamente e/o quantitativamente migliore del settore privato.

L'adozione del modello di Agenzia rappresenta un tentativo di introdurre strumenti di mercato nel funzionamento dello Stato, al fine di indurre una gestione maggiormente efficiente del servizio. Affinché ciò si realizzi occorre disporre di una informazione adeguata che consenta di determinare una funzione di produzione del servizio pubblico.

La forza lavoro

L'indicatore di efficienza si basa sul rapporto esistente tra output (beni e servizi, prodotti dall'organizzazione e erogati all'utenza, definiti come produzione a prezzi costanti) e input (risorse, espresse come ore di lavoro ponderate con la retribuzione). La produzione a prezzi costanti consente di sintetizzare l'output dei processi dell'Agenzia in modo che sia confrontabile nel tempo e che misuri sia le variazioni quantitative sia quelle qualitative del servizio offerto.

L'indicatore di efficienza è parte di un progetto più ampio che intende esplicitare i nessi funzionali che compongono la filiera: dall'impiego delle risorse all'impatto generato dall'Agenzia sulla collettività (*outcome* o efficacia).

I dipendenti dell'Agenzia al 31.12.2010 risultavano essere 33.238 (Figura 1)[1] a fronte di 37.488 stimati come appartenenti al Dipartimento delle Entrate nel 2000[2]. Nell'arco del decennio la consistenza del personale si è ridotta di 4.250 unità (-11%).

L'andamento non è lineare nel tempo. Dal 2000 al 2003, si registra un decremento con i dipendenti che passano da 37.488 a 34.989. Dal 2003 al 2006 si rileva una crescita che ha toccato un massimo relativo di 36.578, seguita da una costante diminuzione negli ultimi quattro anni, particolarmente rilevante nel biennio 2008-2009 a causa di un consistente processo di pensionamento.

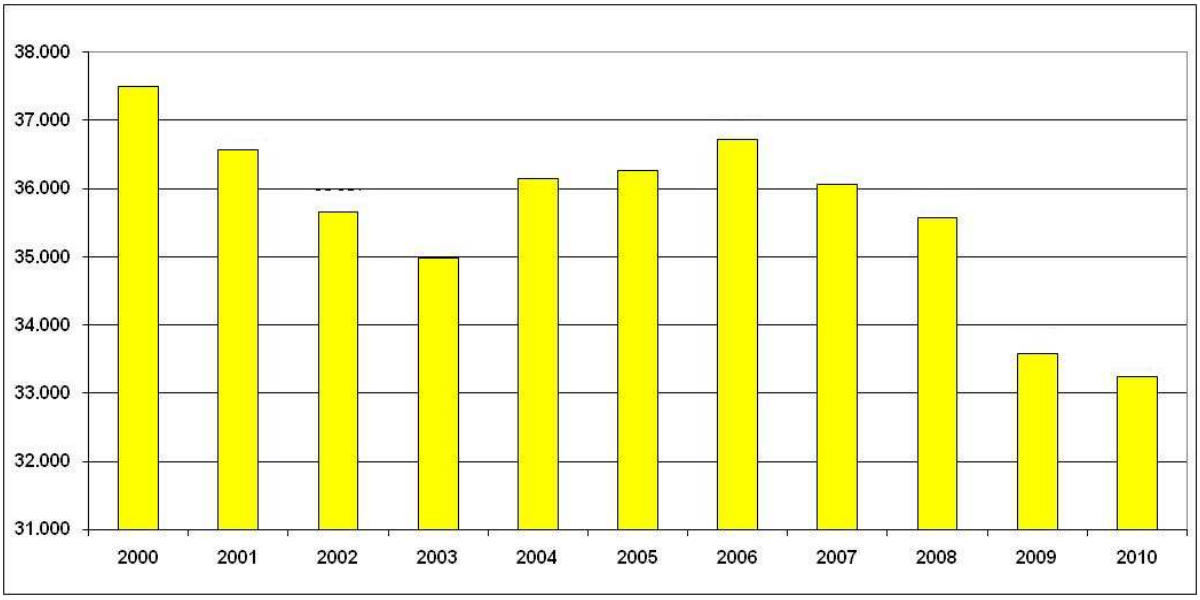
Da un punto di vista gestionale, si può concludere che l'adozione del modello Agenzia ha consentito un sensibile risparmio di risorse. In particolare, si

[1] Nel numero dei dipendenti sono compresi quelli con contratto formazione lavoro e sono esclusi i tirocinanti.

[2] La stima del 2000 è stata effettuata tenendo conto del personale appartenente alle sole funzioni che sono transitate all'Agenzia e consente quindi di effettuare delle comparazioni omogenee.

segnala lo sforzo sostenuto nell'anno 2009 dove la contrazione occupazionale è stata più marcata.

Figura 1: *Dipendenti dell'Agenzia tra il 2000 e il 2010. Consistenza al 31.12 di ciascun anno*



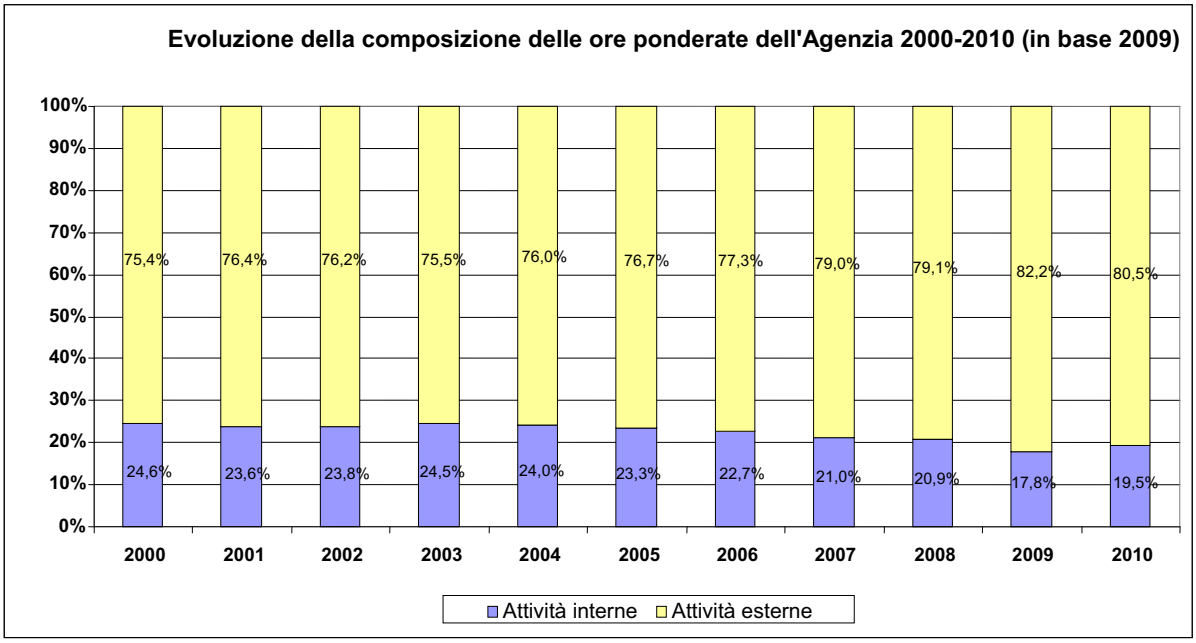
Dall'istituzione dell'Agenzia a oggi, si è assistito a una ricomposizione per qualifica che ha comportato un forte ridimensionamento delle prime due aree, a più bassa qualificazione, a favore di un incremento della Terza Area. Tale fenomeno risulta coerente con la scelta dell'Agenzia di svolgere compiti sempre più professionalizzati e che, quindi, richiedono anche personale di qualifiche superiori. Il processo non ha interessato i dirigenti, il cui numero rimane stabile se si confronta il 2010 con il 2000.

Per considerare correttamente l'apporto della forza lavoro al processo produttivo è necessario spostare l'attenzione dal numero di dipendenti al numero di ore effettivamente lavorate, al fine di sterilizzare gli effetti dovuti al part-time e alle assenze. Oltre al numero delle ore è anche necessario misurarne la qualità, ovvero formulare l'ipotesi, ampiamente utilizzata negli studi in materia, che a maggiore retribuzione deve corrispondere maggiore efficienza. L'apporto alle attività istituzionali da parte delle qualifiche più elevate, in altri termini, deve essere superiore a quello delle qualifiche inferiori. A tal fine le ore effettivamente lavorate sono ponderate con la relativa retribuzione.

Un'accusa che viene mossa di frequente alla Pubblica Amministrazione è quella di essere autoreferenziale, ovvero di generare lavoro connesso prevalentemente con l'esistenza stessa della Istituzione. A tal fine è importante distinguere la dinamica seguita dalle attività esterne (o dirette) e da quelle interne (indirette). Le prime sono legate alla produzione delle attività dell'Agenzia rivolte al servizio dei cittadini (assistenza) e alla collettività (prevenzione e recupero dell'evasione). Le seconde sono ancillari o di supporto alle prime e comprendono i servizi amministrativi, la ricerca e lo sviluppo, la formazione.

L'analisi in serie storica (figura 2) mette in luce che la riduzione dell'input di lavoro è avvenuta selettivamente, tendendo a ridurre le ore dedicate alle attività interne (-21,93%) e destinando più risorse a quelle volte all'esterno (+5,26%). Come risultante da questa dinamica, nel 2010 la quota di lavoro erogata per le attività interne è risultata pari al 19,5% del totale, a fronte del 24,6% impiegato nel 2000.

Figura 2: Ripartizione delle ore ponderate tra dirette e indirette



Gli indicatori di efficienza e di efficacia

L'indicatore relativo alla produzione a prezzi costanti[3] consente di sintetizzare l'output dei processi dell'Agenzia in modo che sia confrontabile nel tempo e che misuri sia le variazioni quantitative sia quelle qualitative del servizio offerto. La dinamica di quest'ultimo va letta congiuntamente all'input di lavoro (espresso in ore ponderate) per verificare se la crescita/decrescita dei volumi di produzione è dovuta ad un incremento/decremento delle ore lavorate (invarianza di produttività) ovvero se i due andamenti si discostano (variazione della produttività).

La crescita dell'indicatore di efficienza è molto importante poiché assicura margini di sviluppo futuri. Un incremento della produzione dovuto unicamente a un aumento dell'input di lavoro, infatti, non consente né di liberare risorse per sviluppare progetti innovativi, né di realizzare il principio di economicità che impone di produrre meglio con meno, necessario in presenza di un vincolo forte di finanza pubblica.

Dalla figura 3 si rileva, nel periodo 2000-2010, una crescita della produzione del 16,01%. Ciò vuol dire che, dal momento della sua costituzione, l'Agenzia ha sviluppato le sue attività (in quantità e qualità) con un tasso di crescita medio annuo dell'1,69%. Il risultato è stato ottenuto in presenza di un input di lavoro calante (-2,33%), cioè facendo registrare una crescita dell'efficienza del +19,01% (+1,95% medio annuo).

All'interno della tendenza di lungo periodo si individuano le seguenti fasi (figura 3):

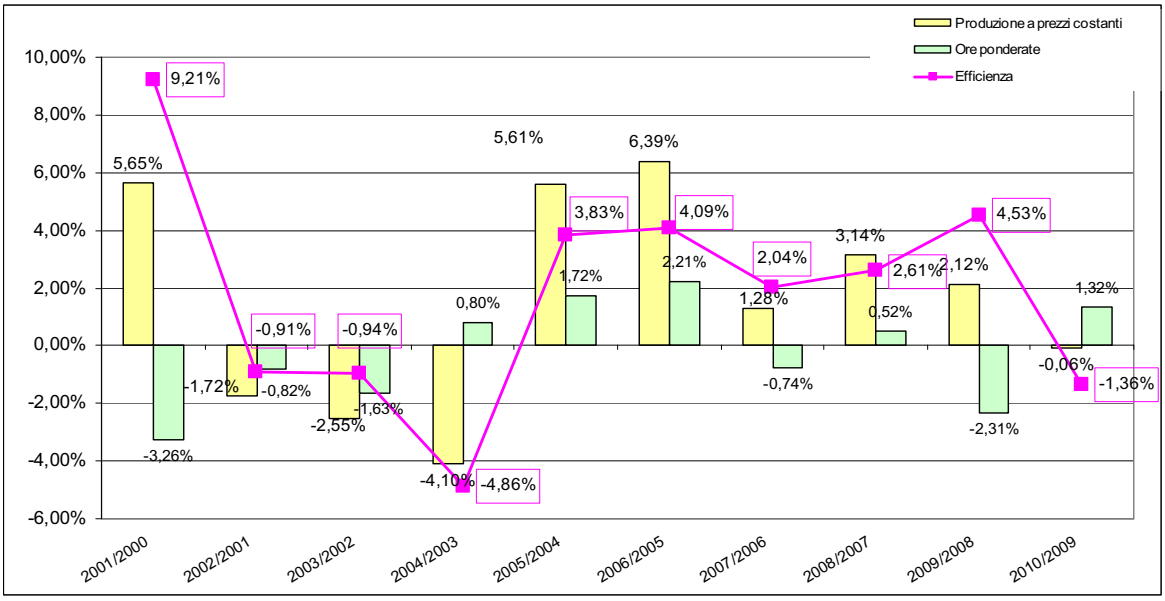
1. nell'anno immediatamente successivo alla costituzione, l'Agenzia ha fatto registrare il più alto incremento di efficienza (+9,21%), per la significativa contrazione della forza lavoro e l'espansione delle attività;
2. il triennio 2002-2004 è caratterizzato da variazioni negative dell'efficienza, in parte condizionata da fattori di contesto esterni, che hanno limitato la capacità di operare dell'Istituzione;
3. negli anni 2004-2009 si registrano consistenti aumenti sia della produzione sia dell'efficienza;
4. il 2010 è caratterizzato da una lieve flessione dell'efficienza[4], ampiamente programmata, dovuta alle intervenute modifiche

[3] I dati relativi alla produzione sono aggiornati al 01/02/2011 e quindi, per il 2010 sono da considerarsi non definitivi.

[4] Il risultato è provvisorio in attesa dei dati definitivi di consuntivo per l'anno 2010.

dell'organizzazione territoriale[5], che ha comportato ineludibili rallentamenti nelle attività.

Figura 3: Variazioni percentuali dell'efficienza e delle sue componenti 2000- 2010



Come ricordato nell'introduzione, l'efficienza non può essere l'unico parametro con cui valutare l'operato dell'Agenzia. Occorre integrare il ragionamento con valutazioni sull'efficacia del servizio offerto alla collettività (inteso in senso ampio, includendo, quindi, anche l'attività di prevenzione e recupero dell'evasione).

Una prima *proxy* dell'efficacia è data dall'indicatore di rendimento, rappresentato dal rapporto tra l'ammontare delle somme riscosse da attività di controllo ed i costi dell'intera struttura. Tale indicatore evidenzia il rendimento per le casse dello Stato di ogni euro di spesa destinata a finanziare l'Agenzia[6].

La tabella 1 mostra come il rendimento dell'Agenzia (obiettivo monetario / costi bilancio) sia in continua crescita dal 2006. In quell'anno, infatti, per ciascun euro di stanziamento, l'Agenzia ne restituiva allo Stato 1,57. Lo stesso rapporto, nel 2010, è più che raddoppiato, risultando pari a 3,59.

[5] Nel corso del 2010 si è operata una riorganizzazione dell'Agenzia articolata in Direzioni Provinciali è ciò ha assorbito tempo di lavoro per spostamento di personale tra le strutture e per la riorganizzazione dei processi produttivi.

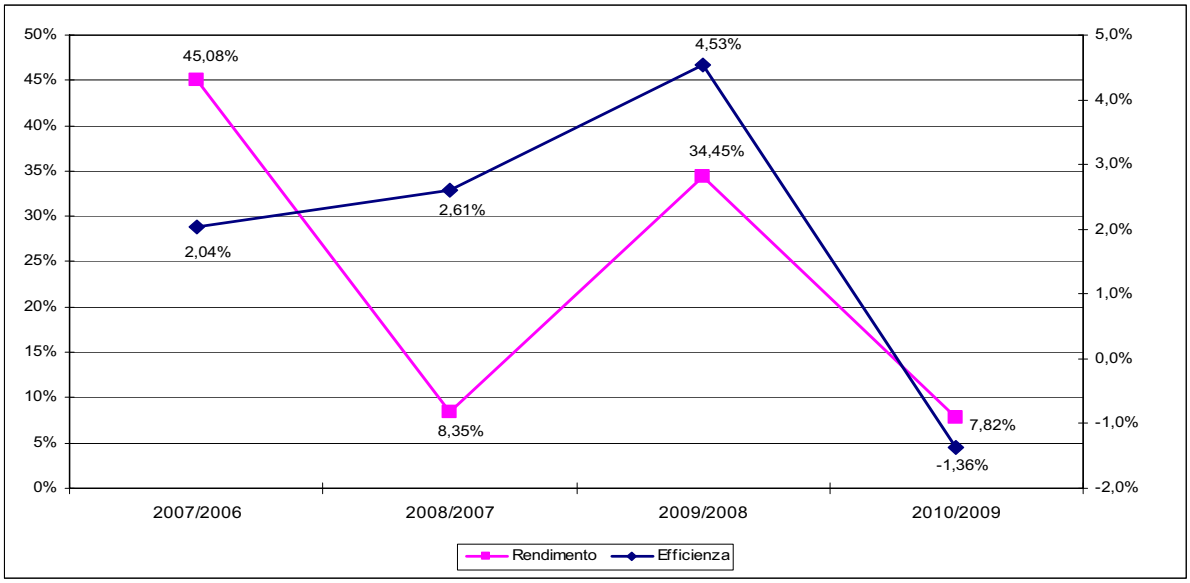
[6] Si tratta di un indicatore grezzo in quanto non tiene conto esplicitamente dell'importante opera di assistenza svolta dagli uffici, né tantomeno dell'attività di deterrenza che induce i contribuenti ad assolvere agli obblighi tributari. Di contro è un indicatore trasparente fondato su dati amministrativi, pubblici e verificabili da tutti.

Tabella 1: Dinamica del rendimento e dell'efficienza tra il 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Obiettivo monetario	4.400.000.000	6.400.000.000	6.900.000.000	9.100.000.000	10.500.000.000
Costi da bilancio*	2.790.644.008	2.797.770.853	2.783.828.457	2.730.769.514	2.922.277.000
obiettivo monetario/costi bilancio	1,57670	2,28754	2,47860	3,33239	3,59309
Variazioni dell'efficacia (obiettivo monetario/costi da bilancio)		45,08%	8,35%	34,45%	7,82%
Variazioni dell'efficienza		2,04%	2,61%	4,53%	-1,36%
* fonte dato dei costi 2010: piano economico previsionale in piano aziendale 2010-2012					

La figura 4 mette in relazione l'andamento dell'efficienza con quello del rendimento. Per gli anni 2007-2009 il grafico mostra tassi di crescita positivi per entrambi. Nel 2010 si registra la diminuzione, già commentata, dell'efficienza a cui però si associa una variazione positiva dell'efficacia (+7,82%). Questo ulteriore elemento conferma che la flessione dell'efficienza è stata dettata da fenomeni riorganizzativi contingenti, ma non ha intaccato l'incisività dell'azione dell'Agenzia.

Figura 4: Dinamica del rendimento e dell'efficienza tra il 2006-2010



Conclusioni

L'analisi dei risultati degli anni 2000-2010 conferma che la scelta del modello Agenzia ha comportato un utilizzo più razionale della forza lavoro. Nondimeno, rimane ancora da definire quale sia la dotazione ottimale di personale, tenendo simultaneamente in conto l'evoluzione sia dei compiti assegnati sia delle tecnologie impiegate.
L'analisi in serie storica mette in luce, inoltre, che la riduzione dell'input di lavoro è avvenuta in maniera selettiva, tendendo a contrarre maggiormente le risorse dedicate alle attività interne (indirette) rispetto a quelle rivolte all'esterno (dirette).
L'indicatore di efficienza indica che, dalla nascita dell'Agenzia a oggi, c'è stata una crescita sia sul versante dei volumi di produzione realizzati (+16,24%), sia in termini di efficienza (+19,01%). In linea generale, la dinamica positiva, che ha avuto inizio nell'anno 2005, evidenzia che l'Agenzia sta realizzando un percorso virtuoso di cambiamento dei tempi *standard* di lavorazione, in una logica di analisi prospettica che induce a una tendenziale diminuzione degli stessi e dell'input di lavoro.
Nel 2010 si assiste, invece, a una diminuzione dell'efficienza, conseguenza delle inevitabili diseconomie gestionali dovute alla complessa riorganizzazione avvenuta nella struttura territoriale. Tale riduzione di efficienza non ha, però, comportato una contrazione nell'efficacia dell'azione, poiché il tasso di rendimento è risultato comunque in aumento.

Le lettere del Direttore

La ricorrenza del 17 marzo

Care colleghe, cari colleghi,

per una combinazione fortunata celebreremo quest'anno, a brevissima distanza l'una dall'altra, due ricorrenze che, seppure in sé molto diverse fra loro per importanza, hanno entrambe per noi, a differente titolo, grande significato. La prima ricorrenza, in ordine di tempo e di rilevanza, la celebreremo domani, 17 marzo, come cittadini della nostra Nazione, a 150 anni dalla sua unificazione politica. La seconda, la celebreremo il prossimo aprile come appartenenti all'Agenzia delle Entrate, a 10 anni dall'attivazione delle agenzie fiscali.

Può essere per noi un'occasione unica per riflettere più a fondo sul senso e le prospettive del compito che ci è affidato e che ha in definitiva un unico scopo: servire l'intera Nazione in una delle funzioni decisive per la sua stessa esistenza.

Qualche giorno fa, dopo la presentazione dei risultati raggiunti l'anno scorso nell'azione di recupero dell'evasione fiscale, ho voluto esprimervi tutto l'apprezzamento e la fiducia che meritate per il difficile lavoro che quotidianamente svolgete per il nostro Paese. Sono risultati di cui sono i numeri e non vaghe parole ad attestare l'evidenza e che certamente non si sarebbero potuti conseguire senza la profonda trasformazione organizzativa che si è realizzata con l'istituzione dell'Agenzia. Non dobbiamo esitare a riconoscere difetti, insufficienze o errori quando tali sono, ma i progressi che abbiamo fatto, e che sempre più stiamo facendo, sono innegabili.

Mi è capitato peraltro di dire in diverse occasioni (e ne sono sempre più convinto) che la principale difficoltà cui va incontro nel nostro Paese una seria azione di recupero dell'evasione è di natura culturale. Naturalmente so bene che l'opinione pressoché unanime, quale attestano i sondaggi, è che l'evasione fiscale sarebbe uno dei peggiori mali che affliggono l'Italia. Se devo però giudicare dal tenore di polemiche e dibattiti ricorrenti, temo che l'evasione contro cui, a ondate, si leva lo sdegno sia, per lo più, solo l'evasione altrui. La difficoltà di comprendere che la cura del proprio interesse non esclude affatto ma anzi esige la cura dell'interesse collettivo - che ha appunto, come suo momento cruciale, l'adempimento degli obblighi

fiscali – rappresenta la distanza culturale che ci separa dai grandi Paesi con cui ci confrontiamo. Questo deficit di intelligenza sociale ha origini lontane.

La celebrazione dell'Unità d'Italia sarà sicuramente l'occasione in cui ci verranno ricordati i grandi protagonisti di quell'evento. Nell'opera che lo ha reso poi famoso a milioni di studenti italiani, Francesco De Sanctis, che fu uno dei maggiori interpreti della cultura del Risorgimento e che Cavour volle come ministro della pubblica istruzione nel primo governo dello Stato italiano, stigmatizzava con queste parole l'inclinazione al proprio "particulare", che, secondo la generalità degli osservatori, costituirebbe il tratto tipico del carattere degli italiani: "Ogni vincolo religioso, morale, politico, che tiene insieme un popolo, è spezzato. Non rimane sulla scena del mondo che l'individuo. Ciascuno per sé, verso e contro tutti. Questo non è più corruzione, contro la quale si gridi: è saviezza, è dottrina predicata e inculcata, è l'arte della vita".

E' trascorso da allora quasi un secolo e mezzo, e sono trascorsi più di quattrocento anni da quando Francesco Guicciardini, intorno alla metà del '500, tratteggiò nella sua "Storia d'Italia" – elogiandola, però, al contrario di De Sanctis - la propensione degli italiani per il "particulare". Stava ormai cominciando il lungo declino nel quale sarebbe sprofondata quella che era stata per tanto tempo fra le nazioni più fiorenti apparse sulla scena del mondo. Sarebbe assai difficile negare la verità della propensione di cui parlava lo storico fiorentino, ma si potrebbe forse dubitare che solo quella sia la verità, o tutta la verità. Possono legittimare questo dubbio - anche perché non provengono da un italiano (che spesso sa solo disprezzare o ammirare i propri difetti, senza riuscire mai a uscirne fuori) - le parole autorevoli di una delle maggiori personalità intellettuali del '900. Si riferiscono a un evento di portata sconvolgente, che proprio per questa sua natura può essere tra i più adatti a misurare – come un banco di prova senza appello – di cosa alla fine è veramente fatta la fibra di un popolo e delle persone che ne fanno parte.

Ricostruendo la persecuzione antisemita nell'Europa occupata dagli eserciti del Terzo Reich, Hannah Arendt, filosofa tedesca, ricorda che solo in due paesi quella persecuzione non poté attecchire: la Danimarca e l'Italia. Nel primo caso si trattò, fondamentalmente, dell'orgoglio di cittadini (e, in primo luogo, delle loro Autorità) che non tollerarono la discriminazione operata nei confronti di altri concittadini: quando la forza occupante preannunciò il bando che imponeva agli ebrei di portare in pubblico la stella gialla cucita sui vestiti, il re di Danimarca rispose che sarebbe egli stesso sceso in strada con

il distintivo giallo. In Italia fu diverso. Salvo qualche caso, non vi fu una resistenza apertamente dichiarata, ma una silenziosa, e tuttavia efficacissima, opera di sabotaggio, attuata attraverso innumerevoli e ingegnosi espedienti, che però esponevano pur sempre, chi li adottava, a pericoli mortali. Furono tanti italiani a fare questo, "senza distinzione di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali", per usare le parole che di lì a qualche anno si sarebbero potute leggere nella nostra Costituzione. Che cosa li univa nella totale solitudine (tutto attorno a loro era ormai crollato) in cui presero quella che per molti di essi sarebbe stata la decisione più difficile della loro vita? Così concludeva l'indagine della Arendt: "Quello che in Danimarca fu il risultato di un'innata comprensione dei doveri e delle responsabilità di una nazione, in Italia fu il prodotto della generale, spontanea umanità di un popolo di antica civiltà".

A qualcuno potrebbe anche sembrare che le due raffigurazioni – quella, appena richiamata, della filosofa tedesca e quella dei due scrittori italiani (nel caso di De Sanctis, fortemente critica, ed elogiativa, invece, nel caso di Guicciardini) – altro non siano che le due eterne facce di una stessa medaglia. E' più plausibile però che si scontrino qui due dinamiche radicalmente diverse: da un lato, il coraggio di correre rischi anche gravi per difendere il diritto alla vita di persone - spesso solo appena conosciute - senza più speranza di salvezza; dall'altro, l'opportunismo e la visione corta e angusta di chi non sa guardare oltre il proprio "particulare". Se questo contrasto è inoppugnabile, perché escludere che sia proprio la prima raffigurazione – quella, verosimilmente più imparziale, dell'osservatrice straniera - ad esprimere il nostro tratto dominante? La seconda raffigurazione potrebbe allora costituire solo una parentesi, seppure lunghissima, che si è aperta a un dato momento nel corso di una storia - molto più ampia - di straordinaria grandezza. Una parentesi che come si è aperta si può anche chiudere.

Sarebbe realizzabile un'impresa del genere o è insensato già solo concepirla? Ancora una volta è la storia che può forse darci qualche utile indicazione.

In una relazione al Doge di Venezia, un ambasciatore della Serenissima parlava di un Paese dalla cucina ottima e dall'etica civile pessima. Qual era questo Paese? La risposta sembrerebbe scontata: l'Italia. Sbagliato. Era l'Inghilterra del '700, che, a detta degli stessi inglesi, era in quell'epoca un Paese in preda alla più sfrenata corruzione, tanto che perfino il primo ministro inglese, Sir Robert Walpole, attorno al 1730, poteva permettersi di dire pubblicamente in un discorso alla Camera dei Comuni: "Qui ogni uomo

ha il suo prezzo". Chiunque direbbe oggi che in quella terra le cose sono da allora molto cambiate, sino a presentarsi in termini esattamente opposti a quelli delineati dall'ambasciatore veneto.

Un Paese di "antica civiltà" e dalla storia assolutamente unica per la stupefacente varietà della ricchezza culturale che ha saputo esprimere nelle diverse parti del suo stupendo territorio potrebbe forse trovare in sé l'orgoglio di proporsi un obiettivo ancora più ambizioso di quello raggiunto dall'Inghilterra: diventare un Paese di coscienza civica più evoluta … restando però sempre un Paese dall'ottima cucina.

Potrà mai esistere un'Italia così? In realtà, esiste già, e non bisogna cercare tanto lontano, né tanto in alto, per trovarla. Giusto per restare in tema, si trova - per fare solo un piccolo esempio, se non sembra troppo banale (ma personalmente non lo trovo tale) - nei tanti ristoranti italiani dove si mangia divinamente e ti rilasciano la ricevuta fiscale senza che sia tu a doverla chiedere. Il nostro obiettivo è contribuire a dare spazio a questa Italia e sostenerla, facendo percepire con chiarezza, a chi dà prova di lealtà, che non è da ingenui, né da sciocchi rispettare gli obblighi fiscali. Per questo dobbiamo esigere con determinazione l'osservanza delle regole che abbiamo il compito di far rispettare al servizio dell'intera collettività. E dobbiamo farlo con misura, equilibrio e ragionevolezza, consapevoli che il rigore non va mai confuso con la vessazione, e ne è anzi l'antitesi, poiché sappiamo tutti che, al contrario del rigore, atteggiamenti vessatori e arroganti demotivano l'adempimento spontaneo. Dobbiamo impegnarci sempre più, e sempre più convinti, in questa direzione, cui attribuisco valore decisivo. Considerare questa linea di condotta come un lusso che non potremmo permetterci, è un'opzione che ritengo inaccettabile, perché mina la credibilità stessa dei principi di correttezza e trasparenza cui diciamo di ispirare la nostra azione. Non si tratta quindi di semplice bon ton, ma di aderenza alla logica profonda e allo scopo ultimo del nostro lavoro.

Vorrei sviluppare ulteriormente questa prospettiva: il senso pieno della nostra missione va compreso - e reso comprensibile - non solo in negativo, ma anche in positivo. "La furbizia non paga" è un principio che esprime solo il primo significato della nostra azione. Che ha però anche un secondo significato, ugualmente fondamentale: "L'onesta è premiata". E il premio è anzitutto dare valore a ciò cui le persone danno più valore: vedersi trattati con rispetto. Resta irrinunciabile, ovviamente, il potere dissuasivo delle sanzioni, ma restano anche largamente inesplorate le potenzialità incentivanti della tax compliance legate a motivazioni fondamentali

dell'animo umano. Sono motivazioni di natura intrinseca – il rispetto di sé, l'autostima e la cura della propria reputazione - che si ritrovano però al centro della stessa dimensione economica dei comportamenti, al punto che Adam Smith, il padre dell'economia moderna, ne fece oggetto di una riflessione approfondita. Su queste motivazioni dovremo con intuito e intelligenza sempre più far leva. Ecco, solo a titolo di modesto esempio, una possibile iniziativa in questo senso (per di più a costo zero). L'ordinamento prevede che le pubbliche amministrazioni possano, nell'esercizio stesso dei loro poteri autoritativi, stringere accordi vincolanti con i privati. Dovremo approfondire se e a quali condizioni l'Agenzia possa impegnarsi a rilasciare pubblici attestati di riconoscimento di correttezza fiscale agli esercizi commerciali risultati in regola al controllo degli obblighi tributari. Attestati che gli interessati avrebbero poi facoltà di affiggere all'ingresso dei loro esercizi. Le persone perbene meritano la reputazione delle persone perbene. E se ne traggono anche convenienza, è giusto che sia così.

Festeggiare le grandi ricorrenze, diceva qualcuno, serve ai popoli per ritrovare, nella memoria del passato, le radici del progetto del futuro. E tracciare così, nella sabbia del tempo, una linea divisoria fra l'illusione e la speranza. Le sirene dell'illusione sono sempre in agguato, ma considerazioni come quelle su cui mi sono qui attardato sembrano indicare che solido è anche l'ancoraggio della nostra speranza. Solido quanto antica è la nostra civiltà, e sconfinato il debito di gratitudine per la grandezza e il dolore di cui siamo eredi. Devo però ora chiudere questa lunga lettera, augurandomi di non avere troppo abusato, care colleghe e cari colleghi, della vostra pazienza. Suonerebbe forse retorico - anche se l'istinto mi indurrebbe a farlo – terminare con le parole: viva la nostra Agenzia. Eviterò dunque di farlo. Ma non c'è timore di retorica che potrà adesso impedirmi di concludere con le parole cui più tengo: viva l'Italia.

Attilio Befera

Roma, 16 marzo 2011

Il rapporto con i contribuenti sottoposti a controllo

I risultati dell'azione di recupero dell'evasione fiscale portata avanti dall'Agenzia delle Entrate sono sotto gli occhi di tutti. Sono risultati che contribuiscono molto ad assicurare le risorse necessarie per il funzionamento degli apparati pubblici e il soddisfacimento dei bisogni della collettività. Ne esce rafforzato il prestigio dell'Agenzia nell'ambito della pubblica amministrazione e presso l'opinione pubblica. E' giusto esserne orgogliosi, pur nella consapevolezza degli ampi margini di possibile miglioramento. Il merito principale di tutto questo va sicuramente al grande impegno profuso ogni giorno dal nostro personale e all'elevata professionalità di cui dà continua prova. Taluni gravi episodi che salgono alla ribalta delle cronache non possono offuscare la dedizione e il valore di migliaia di operatori che non cessano ogni giorno di assolvere scrupolosamente i propri doveri.

Correttezza ed efficienza sono principi basilari della nostra attività. Sono principi tra loro strettamente collegati, come lo sono le ragioni dell'etica e quelle della convenienza. Cogliere il senso di questo legame è essenziale. Tra gli ostacoli che continuamente incontriamo nel nostro lavoro, quello maggiore è infatti, a mio parere, la diffusa convinzione che rispettare le regole non conviene, e tra le regole da osservare vengono, naturalmente, in primo piano quelle che riguardano l'assolvimento degli obblighi fiscali. Sento spesso dire che è inappropriato collegare considerazioni di ordine morale a motivi di utilità sociale, quasi stessero su due piani totalmente distinti. Resto invece convinto, guardando anche all'esperienza delle nazioni e degli Stati più evoluti con cui dobbiamo confrontarci, che tra i segni più sicuri di una scarsa sensibilità alle ragioni dell'etica vi è proprio il fatto di non riuscire a coglierne, con naturalezza e spontaneità, la stretta connessione con le ragioni della convenienza sociale, che essendo la convenienza di tutti, è, in definitiva, la convenienza di ognuno.

Diverse sono le cose che possono fare velo a questa semplice verità, fino a renderla irriconoscibile e a ribaltarla nell'assunto che l'interesse di tutti non è l'interesse di alcuno in particolare, e non ha quindi valore. Una di quelle cose è simile forse all'illusione infantile di poter essere l'«uomo invisibile». L'illusione, cioè, che i nostri comportamenti individuali sfuggano alla visibilità cui sono invece assoggettate le azioni di tutti gli altri; l'illusione (sottesa spesso alla tipica esclamazione: "Ma che male c'è!") che perseguire solo il

tornaconto individuale possa avere l'effetto magico di avvantaggiare noi stessi senza alla fine danneggiare tutti, e quindi, di riflesso, pure noi stessi. La persistenza di questa illusione è l'essenza stessa del ritardo culturale del nostro Paese. Il modo in cui, stando al nostro posto, possiamo contribuire a cambiare questo stato di cose è credere anzitutto noi stessi - a fatti e non a parole - che correttezza ed efficienza sono veramente destinate a convergere.

Vi sono pochi dubbi sul fatto che ciò che contraddistingue nel nostro Paese il fenomeno dell'evasione fiscale non è solo e non è tanto il suo livello, quanto piuttosto la circostanza che ne venga generalmente percepita poco, o comunque non a sufficienza, la gravità. Le ragioni di questa percezione affondano, almeno in parte, nella storia di popolazioni che hanno spesso avvertito il potere statale come estraneo, se non ostile. E la reazione istintiva, quando non ci si sente rispettati, è quella di mancare di rispetto, violando o aggirando regole che appaiono frutto di imposizione arbitraria.

Poiché noi rappresentiamo lo Stato nell'esercizio di una delle sue funzioni più autoritative – il prelievo fiscale – noi dobbiamo operare in modo da guadagnare sempre più, nell'esercizio di quella funzione, il rispetto e la fiducia che i cittadini devono all'Istituzione di cui siamo rappresentanti. Non ci è consentito dire: "ma questo non dipende solo da noi". Questo dipende anche da noi, ed è ciò che conta. Nell'esistenza che conduciamo come uomini comuni uno dei sentimenti da cui, al pari di chiunque altro, tendiamo ad essere afflitti è quello dell'impotenza di fronte a tutto ciò che ci sovrasta. Le nostre recriminazioni si volgono spesso verso quella dimensione, oscura e indecifrabile, che viene solitamente chiamata: "il Potere". Ma quando ci impegniamo nel lavoro così delicato che abbiamo l'onore di svolgere, siamo noi "il Potere", e siamo noi che abbiamo la responsabilità di esercitarlo in modo da guadagnarci – e da guadagnare allo Stato che rappresentiamo – il rispetto e la fiducia di tutti coloro che sono soggetti al potere che ci è stato conferito.

Il rispetto e la fiducia non si possono però strappare con la forza. Si può solo cercare di meritarli faticosamente, giorno per giorno, con la correttezza, l'equilibrio, la trasparenza e la ragionevolezza dei comportamenti, dando all'autorità impersonale dello Stato la dimensione dell'autorevolezza, che dipende essenzialmente dalla persona di coloro che quell'autorità rappresentano nei riguardi dei contribuenti.

Questo vuol dire che l'obiettivo di acquisire gettito per l'Erario non può e non deve mai tradursi in comportamenti che abbiano fondato motivo di

essere percepiti come frutto di arroganza o come manifestazione di atteggiamenti di sopruso. Questo significa pure che non debbono essere chiesti o imposti adempimenti inutili, ripetitivi e defatiganti; che uno sgravio o un rimborso sulla cui spettanza non vi siano dubbi devono essere eseguiti senza indugi o ritardi; che, in sede di accertamento con adesione, le proposte dell'ufficio non devono essere prospettate come un minaccioso ultimatum, ma sempre nell'ottica della corretta e civile dialettica tra le parti. E ancora: se un accertamento non ha solido fondamento, non va fatto. Tutto quello che sto qui criticando è esattamente l'opposto di ciò che occorre fare per guadagnare la fiducia e il rispetto dei contribuenti, e crescere così in autorevolezza.

E se da una verifica non emergono fatti o elementi concreti da contestare, non è corretto cercare a ogni costo pseudoinfrazioni formali da sanzionare solo per evitare che la verifica stessa sembri essersi chiusa negativamente. Se il contribuente ha dato prova sostanziale di buona fede e di lealtà nel suo rapporto con il Fisco, ripagarlo con la moneta dell'accanimento formalistico significa venire meno a un obbligo morale di reciprocità, ed essere perciò unfair, cioè scorretti nei suoi confronti. Comportamenti in qualche modo vessatori, o come tali obiettivamente percepibili, sono destinati – per le ragioni di fondo prima descritte – ad essere controproducenti, perché penalizzano in definitiva i contribuenti onesti e tendono perciò a incentivare l'evasione, cioè il comportamento opposto a quello che vorremmo e dobbiamo contrastare. Anche qui le ragioni dell'etica e quelle della convenienza convergono.

Non dimentichiamo infatti che, in un sistema tributario basato sull'autotassazione, la missione istituzionale dell'amministrazione finanziaria è quella di perseguire il massimo livello di adesione spontanea agli obblighi tributari; a questo fine dev'essere indirizzata anche l'attività di controllo, che assolve la sua funzione di dissuasione solo se si basa su comportamenti in grado di ispirare fiducia e di suscitare credibilità. Non vanno affatto in questa direzione modi di agire dettati da una comprensione profondamente distorta della spinta a "raggiungere l'obiettivo". Nei sistemi di incentivazione da concordare con le Organizzazioni sindacali e, a monte, nella ridefinizione dei sistemi di pianificazione e controllo, l'Agenzia intende dare segnali concreti che scoraggino queste pratiche deteriori e motivino comportamenti virtuosi nel senso appena indicato. Muovendo da questa finalità, si apporteranno a quei sistemi le revisioni necessarie e si adotteranno le opportune iniziative di formazione, che avranno come punto di riferimento non solo e non tanto l'illustrazione delle norme giuridiche dello Statuto del Contribuente ma,

soprattutto, l'acquisizione della consapevolezza di quale sia la logica e lo spirito che vi sono sottesi.

E' un topos della narrativa la figura dell'uomo di legge (nell'esercizio dell'attività di controllo il personale dell'Agenzia svolge le funzioni tipiche di uomini di legge) che riesce a suscitare l'ammirazione della controparte con il suo atteggiamento fermo e risoluto, ed insieme rispettoso e disposto a capire senza preconcetti e alterigia le ragioni altrui. Ed è la realtà che, seppure trasposta nelle forme dell'invenzione artistica, dà spesso ispirazione alla narrativa.

E' questo il caso di uno dei racconti più noti della letteratura italiana contemporanea, "Il giorno della civetta". Vi si trova una definizione singolare dell'essere "uomo" (la parola, e il significato che nel libro essa esprime, sfugge naturalmente - nelle intenzioni implicite dell'autore dell'opera, apparsa nel 1961 - ai confini delle definizioni di genere, dominanti oggi ma pressoché sconosciute all'epoca). La definizione si deve a don Mariano, che nel racconto interpreta la parte di un capomafia locale. Parlando al capitano dei carabinieri Bellodi, che è venuto ad arrestarlo, il capomafia delinea una sua personale catalogazione di tipi umani. Comprende cinque categorie. Le prime quattro sono più o meno dispregiative. Soltanto l'ultima ha una caratterizzazione positiva ed è connotata da una sola parola, priva di aggettivi: uomo. «Lei, anche se mi inchioderà su queste carte come un Cristo, lei è un uomo», conclude il capomafia rivolgendosi a Bellodi, che, assai sorpreso, gli chiede di rimando: «Perché?». «Perché» disse don Mariano «da questo posto dove lei si trova è facile mettere il piede sulla faccia di un uomo: e lei invece ha rispetto».

So che su questi temi e sulle considerazioni che vi ho rappresentato ci unisce un sentire comune. Desidero che ne rendiate partecipi i vostri collaboratori.

Attilio Befera

Roma, 29 ottobre 2010