

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 28/07/2011

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/32051-la-macchina-senza-anima>

Autore: Palana Maurizio

La macchina senza anima

1. Progetto e realizzazione del modello; 2. La Tax Administration: peculiarità della macchina 2.1 peculiarità di sistema, 2.2 peculiarità di organizzazione; 3. The Rise of The Machine: la prova dei fatti ; 4. La “variante OCSE”:conformità nella nonintegrazione; 5. End of the Line: fine della (piccola) storia?

La macchina senza anima

La *Tax Administration* secondo il modello dell'*Internal Revenue Service* (IRS)

Maurizio PALANA

Sommario: 1. Progetto e realizzazione del modello; 2. La *Tax Administration*: peculiarità della macchina: 2.1 peculiarità di sistema, 2.2 peculiarità di organizzazione; 3. *The Rise of The Machine*: la prova dei fatti; 4. La “variante OCSE”: conformità nella non-integrazione; 5. *End of the Line*: fine della (piccola) storia?

1. Progetto e realizzazione del modello

Una delle considerazioni più accreditate e costanti nei dibattiti sulla funzionalità, la coerenza e l'efficienza dei moderni sistemi tributari è il richiamo all'esemplare affidabilità del ‘fisco americano’, un argomentare che ha elevato l’opinabile a parametro di ‘apprezzamento etico’⁽¹⁾. Efficiente e comprensivo come il *Mickey Mouse* del celebre *cartoon* disneyano, severo ma giusto come un *detective* dei gialli d’azione di Dashiell Hammett, dotato di una ‘presa’ da *pitbull* nelle guerre che sa scatenare anche contro gli evasori più organizzati⁽²⁾, questa sorta di moderna *physis* amministrativa è evocata secondo lo schema mentale dell’idealista, di cui Brecht si prende gioco nelle sue *Storie da Calendario*: uno che confidava all’amico di sforzarsi sempre di valutare qualcuno appena conosciuto ricercando, nel suo giudizio volto a farsene un’idea, una corrispondenza... “della persona all’idea”, come assicurava perentoriamente sempre all’amico che, ovviamente stupito, riteneva ragionevole l’esatto contrario.

D’altra parte, questo è solo uno squarcio su un immaginario collettivo sub-culturale più esteso, sostenuto da un ‘americanismo mediatico’ d’accatto, imperante da diversi decenni, per cui la perfezione del sistema giudiziario americano era desumibile dall’argomentare ‘geometrico’ dello stravincitore Perry Mason, la ‘frontiera promessa’ allo *Young Man* nel *Manifest Destiny* di Horace Greeley, era garantita dagli eroici *Horse Soldiers* del ‘colonnello’ John Wayne, il grasso truffatore, casuale passeggero della più eroica diligenza mai vista aggirarsi nella *Death Valley*, arrivato a destinazione è bloccato dall’efficiente *Marshall*, che lo riconosce quale delinquente conclamato e, di certo, anche evasore fiscale, e lo arresta fra il plauso della folla.

E via mitizzando, lungo una strampalata antistorica *hollywoodian way of life*⁽³⁾.

La forza di persuasione del ‘modello fiscale di riferimento’ sta però nel fatto che la sua concatenazione mediatica con l’*e-governance* – cibo prediletto della *Communications Society* – non

¹ Cfr. Gian Carlo Loraschi, *Amministrazione finanziaria ed etica professionale: l’esperienza statunitense*, in *Amministrare*, Rivista quadriennale dell’Istituto per la Scienza dell’Amministrazione pubblica, n. 2, agosto 1998.

² Mitico il duello ingaggiato con la potentissima *lobbie* della cd. ‘Chiesa di Scientology’ da cui l’IRS uscirà vincitore dopo estenuanti battaglie legali durate quasi un decennio. Cfr. Douglas Frantz, *La guerra di Scientology con il Fisco americano*, in *The New York Times*, 9 Marzo 1997.

³ Per una valutazione di quanto abbia giocato, nella strutturazione del consenso all’americanismo durante buona parte del ventesimo secolo, la ‘trasposizione’ hollywoodiana del mito dell’*american way of life*, cfr. Luca Castagna, *Washington, Hollywood e il ‘Cold War Cultural Consensus’*, in [Rivista online SINTESI](#).

trova soluzione di continuità nel passaggio ‘dalla teoria alla pratica’. Così, grande successo è stato annunciato, di recente, per il canale youtube ‘IRSVideos’ dedicato ai temi del fisco americano. Il Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti ha messo grande impegno nel realizzare uno strumento di comunicazione con i cittadini che sfrutta gli sviluppi tecnologici. Sempre il Dipartimento del Tesoro ha messo in piedi un canale su Twitter, ‘IRSnews’, dedicato ai temi fiscali. Il canale con circa diecimila *followers* promette un grande richiamo per i cittadini americani⁽⁴⁾.

Di certo, l’universo ‘social’ di Internet per una vasta platea di contribuenti ‘ruspanti’ tratta ancora di miti lontani. Ma il punto è precisamente questo: più i miti sono lontani più prendono direzioni strane, generando ‘significati diffusi’ che ne offuscano l’effimera origine ‘simbolica’ e ne accreditano l’autorevolezza presso un ‘pubblico’ oltremodo sprovvveduto e, per ciò, potenzialmente sempre più vasto.

Il ‘servizio nazionale delle imposte’ degli Stati Uniti, l’*Internal Revenue Service* - IRS con acronimo caro all’iconografia da ‘G-Man’ degli *action movies* del sabato sera - rimane sconosciuto ai più, ma concetti riconducibili a specifici indirizzi organizzativi e operativi in esso rintracciabili sorreggono la sempre più diffusa ideologia del *core business* di stato, del ‘controllo di gestione’ e del *budgeting*, dispensata al *taxpayer* globalizzato nell’ottica di una generale ‘ottimizzazione’ degli apparati amministrativi e di pubblico servizio. *Guidelines* di una visione aziendale del mondo che fa ormai parte del ‘bagaglio a mano’ di ogni innovatore che si rispetti⁽⁵⁾.

Secondo l’analisi svolta dal Congresso USA, finalizzata ad elaborare precisi indirizzi di riforma della *Tax Administration*, prima della profonda riorganizzazione del 1998 la struttura di *governance* dell’IRS era considerata “*reattiva, piuttosto che strategica*”. L’IRS reagiva alle sollecitazioni del Congresso attraverso sette diversi ‘comitati di supervisione’, spesso orientati alla messa a fuoco di un singolo aspetto problematico piuttosto che all’elaborazione di una visione strategica integrata e coerente. Il Dipartimento del Tesoro (da cui l’IRS dipende) reagiva ai problemi posti dall’IRS in genere dopo che questo era stato in grado di risolverli. Le misure legislative di razionalizzazione sino ad allora adottate – in particolare il *Government Performance and Results Act* (GPRA)⁽⁶⁾ - avevano sì favorito una migliore reciproca comunicazione su strategia e direzione, ma il ruolo del Congresso era rimasto quello tradizionale di rispondere a specifiche richieste o di affrontare i problemi con l’adozione di programmi o iniziative particolari. I risultati incoerenti ottenuti e l’inadeguata attenzione a questioni fondamentali, dipendevano dal concentrarsi dell’IRS su una miriade di problematiche non strategiche. Infine, nel rapporto fra i risultati raggiunti e il ruolo del Dipartimento del Tesoro, questo non era coinvolto nella realizzazione della *mission* dell’IRS⁽⁷⁾.

Comprendere a fondo l’inquietante ‘ascesa della macchina’, seguita al consistente intervento di riforma di cui si dirà appresso, necessita qui di una parentesi di riflessione su almeno *due rilevanti fattori di peculiarità* del ‘contesto’: I) la *disomogeneità sostanziale* dei principi costituzionali e amministrativi richiamati nelle culture giuridiche di tradizione anglosassone, rispetto a quelle di

⁴ Stefano Latini, *Il fisco americano diventa ‘social’*. Dalla Visa prepagata a Twitter, in AFFARI & FINANZA, 28 febbraio 2011.

⁵ Per limitarci all’esperienza nell’ambito della P.A. italiana, si veda l’iniziativa promossa a partire dal 2002 dal Dipartimento della Funzione Pubblica – Cfr. R. MUSSARI, *Manuale operativo per il controllo di gestione*, Rubettino Editore, 2001.

⁶ Si tratta della legge federale del 1993 - introduttiva della cd. ‘pianificazione strategica’ ovvero la tendenza verso una nuova riforma del bilancio pubblico fondata su una conoscenza dei risultati - che ha rappresentato un punto di svolta nella storia della gestione politica ed amministrativa non solo negli USA ma - per ripercussione - anche in tutti i paesi avanzati ‘occidentali’.

⁷ National Commission on Restructuring the Internal Revenue Service, *A Vision for a New IRS*, June 25, 1997, in [Sito della Commissione](#).

ascendenza romanistica, che genera un’ambigua assonanza del linguaggio ‘tecnico’ di riferimento, offuscando il fatto che, ad esempio, il significato istituzionale di ‘Governo’ o di ‘Pubblica Amministrazione’ non può ritenersi semplicemente ‘trasportabile’ in quelli di *Government* o di *Administration*⁽⁸⁾; II) il (conseguente) *limite strutturale dell’adattamento*, agli ordinamenti pubblici o di rilevanza pubblica dei sistemi giuridici ‘codificati’, di strumenti organizzativi e di gestione tipici degli ordinamenti consuetudinari, direttamente mutuati dalle tecniche di amministrazione aziendale e di *marketing*⁽⁹⁾), limite che, ancora dopo vent’anni dall’avvio di percorsi di riforme amministrative in senso ‘manageriale’ in molti ‘paesi occidentali’, fa registrare pesanti criticità⁽¹⁰⁾.

Nel definire il ‘rapporto di supremazia’ *Law / Administration* ambedue le questioni risultano invero decisive, sotto il profilo che negli ordinamenti ‘codificati’ la norma discende da una ‘creazione parlamentare’ del diritto, quindi è garanzia di certezza e democraticità e facilità, nel contempo, la conoscenza delle regole da parte dei cittadini. Collocare tale rapporto nel contesto ‘consuetudinario’ non solo significa affidarsi al predominio del cosiddetto *case law*, che consente soltanto al giudice e a posteriori, di adattare più facilmente le regole al singolo caso, ma significa anche accettare la ‘sussunzione’ della norma, sotto l’*Administration* piuttosto che il *Government*. Per vero, né l’*Administration* né il *Government* ‘fanno’ le leggi, ché diversamente contravverrebbero ad un elementare principio di democrazia sostanziale⁽¹¹⁾, tuttavia essi assumono un’autonoma funzione regolatrice di immediata efficacia, in quanto producono ‘fonti normative’ sussidiarie di regolamentazione, sorta di attualizzazione dell’antica tradizione dei *books of authority*.

In effetti, dopo una prima fase di contrapposizione storica *civil law / common law* culminata nel discrimine, costruito dopo la Rivoluzione Francese in epoca napoleonica, della formale presenza o, viceversa, assenza di codificazioni, a marcare la profonda ‘differenza di sistema’ fra i due ordinamenti sono oggi le diversità ‘ideologiche’ sottostanti, che caratterizzano, in misura molto più sostanziale, le permanenti differenze tra i due sistemi, sia riguardo ai ‘contenuti’ degli istituti giuridici sia nell’‘approccio metodologico’.

Ora, a parte le pretese dottrinali di ‘certificare’ quello di *common law* come l’ordinamento funzionalmente più adatto a garantire lo sviluppo nei moderni sistemi economici, è innegabile che esso presenta un’indubbia duttilità nel dispiegare le sue potenzialità ‘dirigiste’ in ambiti amministrativi che, negli ordinamenti di *civil law*, sono regolati con modalità più settoriali. Riconnettendo tale considerazione alla realtà, e in particolare a quella USA, si può ricordare come l’impianto di *Administration Law* copre qui un arco funzionale molto vasto: dalla regolazione del governo d’impresa per gestire o dirigere un qualsiasi ufficio pubblico o organizzazione operativa o singoli ‘affari’ con una approccio *businesslike*, alla certificazione degli ambiti soggetti a regolamentazione federale; dal funzionamento dell’ente governativo creato con legge dal Congresso,

⁸ E’ un tema assai complesso che richiede un approfondimento specifico. In linea generale cfr. Vittoria Barsotti, Vincenzo Varano, *La tradizione giuridica occidentale*. Vol. 2. *Argomenti per un confronto civil law common law*, Torino 2003.

⁹ Una breve sintesi delle criticità che emergono su tale versante in Claudio Magris, *Tutti Clienti?*, in AA.VV., Convegno su *Aziendalismo universale? Linguaggio economico e descrizione della realtà* - Trieste, 18 febbraio 2000 (Università degli studi di Trieste, Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche – Laboratorio Interdisciplinare per le Scienze Naturali e Umanistiche della SISSA).

¹⁰ Letture critiche da parte dagli stessi sostenitori di tali riforme, pure se da punti di vista e ambiti differenti, in Franco Bassanini, *Venti anni di riforme del sistema amministrativo italiano* in [Economia Italiana](#); Pietro Micheli, *La riforma della Pubblica Amministrazione: tanto rumore per nulla?* in [noiseFromAmerica](#).

¹¹ Rischio spesso corso, sia nell’ordinamento Inglese sia in quello USA, nei momenti di particolare ‘tensione istituzionale’. Due esempi: rispetto alla ‘questione irlandese’: Paolo Bonetti, *Terrorismo, emergenza e principi fondamentali*, in Atti Convegno *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*; rispetto alla reazione dopo l’11 settembre: Eva Pföstl, *Sicurezza e libertà fondamentali* - Roma, 2008.

tipicamente l'*Indipendet Agency* federale (pubblica), delegata a svolgere funzioni di governo mediante la ‘redazione’ di sub-ordinamenti di carattere operativo (*delegated legislation*), alla regolazione del ‘ramo esecutivo’ del governo degli Stati Uniti - *Cabinet* e Segretari (ministri) – diretta emanazione dal potere esercitato dal Presidente durante il suo mandato.

Passando all’aspetto dell’ ‘adattamento’ agli ordinamenti pubblici o di rilevanza pubblica dei sistemi giuridici ‘codificati’, degli strumenti organizzativi e di gestione mutuati delle tecniche di amministrazione aziendale e di *marketing*, si può notare che con la loro promozione ad ‘archetipi’ di funzionalità, efficienza ed efficacia dell’ ‘azione amministrativa’, si sconta in realtà quella che il giornalista e scrittore francese Guillaume Faye ha definito “*cultura americana ad uso esterno*”⁽¹²⁾, sorta di ‘essenza di civiltà’, intesa quale ‘civilizzazione occidentale’ *tout court*, che si spiega, tra gli altri fattori in gioco, con l’importanza che, nel bene e nel male, riveste l’economia americana da trent’anni a questa parte.

Verosimilmente, neppure si può parlare di un ‘modello’ culturale omogeneo. Come nota acutamente ancora Faye, qui il ‘Sistema Occidentale’ va piuttosto compreso come “(...) *tentativo di espansione planetaria non degli Stati Uniti come nazione, ma della società americana; più esattamente ancora, il Sistema diffonde la parte «mondializzabile» di questa società, ovvero ciò che essa comporta, come stile e come valori, di più semplice, di più comune a tutte le strutture mentali, pertanto di più primitivo*”⁽¹³⁾. Ciò fa sì che, sul versante della propaganda, della diffusione e del concreto adattamento del modello, si attesta una miriade di ‘fabbricanti del consenso’, riconoscibili nei modelli propagandistici spiegati da Noam Chomsky⁽¹⁴⁾, e collocabili a metà strada fra l’ ‘intellettuale d’area’, portatore dei ‘valori giusti’, e il rozzo attivista mediatico.

Ciò premesso, riprendiamo una trattazione più puntuale ma riteniamo, ora, più efficace.

A partire dalla fine del XX secolo, l’*American Bureaucracy* sperimenterà dosi massicce della nuova dottrina della *Politics by Other Means* (politica con altri mezzi), sottesa al modello di ‘civiltà amministrativa razionale’ che matura e si afferma nella società americana in base agli esiti di una sorda ed estesa ‘guerra di civiltà amministrativa’, combattuta negli Stati Uniti (ma non solo) e che – in pura chiave propagandistica – proponeva, l’un contro l’altro schierati, ‘statalismo’ e ‘antistatalismo’, inefficienza ed efficienza, parassitismo da *welfare* post-bellico e dinamismo produttivo frutto di autentico liberalismo economico⁽¹⁵⁾. Come in ogni altro conflitto, anche in questo ciascuno innalzava il suo stendardo da battaglia. Su quello dell’iper-liberismo campeggiava il fascinoso motto, pescato nel mare della ‘grande comunicazione’ reaganiana: “*In this present crisis, government is not the solution to our problems; government is the problem*”⁽¹⁶⁾, che diventerà lo ‘slogan per la vita’ di intere generazioni di fustigatori del *Big Government*.

¹² Guillaume Faye, *Il sistema per uccidere i popoli*, in [Guillaume Faye Archive](#).

¹³ Idem.

¹⁴ Un’analisi generale in Noam Chomsky, Edward S. Herman, *La Fabbrica del Consenso. La politica e i mass media*, Milano, 2006. Per una più specifica descrizione dei ‘modelli osservati’ cfr. Noam Chomsky, *Capire il potere* (a cura di Peter R. Mitchell e John Schoeffe), Milano, 2002.

¹⁵ Bert A. Rockman, *Politics by Other Means: Administyrative Reform in The United States* - International Review of Public Administration, 2001, Vol. 6, No. 2.

¹⁶ La traduzione più diffusa è «*Il governo non è la soluzione del nostro problema, il governo è il problema*». Altra ‘proposta’, chiaramente inadeguata ma politicamente più pregnante (ad esempio nel contesto italiano), riporta «*Lo stato è il problema, non la soluzione*». In ogni caso, la già rilevata criticità nell’assunzione acritica di *Administration* = Pubblica Amministrazione e *Government* = Governo / Stato, mostra quanto le ‘assonanze tecniche’ tradiscono l’emersione di sostanziali incomprensioni.

Il richiamo alla politica dell'amministrazione Reagan va ritenuto più che mai decisivo nel caso della riforma della burocrazia USA. Nel 1980, Ronald Reagan fu infatti eletto presidente sulla base della promessa di politiche conservatrici e, in particolare, di una riduzione dell'imposizione fiscale e dell'intervento dello Stato nell'economia. A questo impegno fu ispirato l'*Economic Recovery Act* (ERA) dell'agosto 1981. Dal 1981 al 1983 furono tagliate le imposte sul reddito delle persone fisiche in tre fasi successive, per una riduzione complessiva del 23%.

La burocrazia americana, per vero mai totalmente aderente neppure al modello 'europeo' ad essa più congeniale del *civil service* britannico - caratterizzato, sin dal suo sorgere nel 1855, da un'ispirazione 'weberiana' sotto l'aspetto del reclutamento tramite procedura concorsuale pubblica e di percorsi di carriera predefiniti – da sempre è attestata sul versante della 'caratterizzazione politica', con l'adozione delle nomine a tempo e dello *spoil system*. Il 'burocrate professionale' prevale sul 'burocrate di carriera', con il relativo bagaglio di ideologiche rivendicazioni: merito *versus* clientelismo, politicizzazione 'mirata' *versus* neutralità autoreferenziale, efficienza *versus* mera gestione, ecc. Il *civil servant* USA è piuttosto un 'dilettante di talento' (auto-definizione adottata in polemica col 'burocrate di carriera'), sempre più spesso 'allevato' nei *colleges* di Harvard o della Columbia University¹⁷.

E' fondamentale comprendere che tale contesto non risponde ad una mera 'opzione culturale', ma si rifà ad una 'rarefazione' della burocrazia profondamente radicata nella storia degli States. "Negli Stati Uniti – spiega Rockman - la democrazia ha preceduto la burocrazia. Questo aspetto è determinante perché ha significato che una società civile è stata definita prima dello sviluppo di un'efficace organizzazione dello stato. In effetti, il nocciolo della questione è che il governo federale degli Stati Uniti ha avuto poco peso nell'amministrazione. I Presidenti, fin dall'epoca di Jackson (1829-1837) si occupavano di intervenire principalmente per assunzioni mirate di 'personale pubblico', dal momento che non esisteva un vero e proprio 'civil service'. In realtà, anche il cosiddetto spoils system, dall'epoca di Jackson e sino all'inizio del secolo successivo, aveva riguardato una quota minoritaria di tutto il personale in servizio. Il governo federale in un paese in cui il territorio diventava sempre più esteso era poco presente ed impegnato in poche attività essenziali. Il gettito fiscale proveniva in gran parte da tariffe doganali, quindi era gestito da ispettori con incarichi ad personam e principalmente con funzioni di assistenza; l'esercito era composto in gran parte dalle milizie degli Stati (non vi era un esercito permanente di significativa consistenza), e i suoi compiti erano, infatti, molto limitati. Anche se la funzione di governo (government) è presente nel sistema federale americano, in gran parte ha subito il condizionamento della comunità locale e, per certi versi, degli Stati. Lo stesso governo federale degli Stati Uniti ha svolto, principalmente, una funzione di mantenimento"¹⁸.

Impiantare, in un terreno così fertile, riforme improntate alla massima accentuazione della burocrazia come una modalità della politica (*bureaucracy as a mode of policy*), per i conservatori fautori della 'rivoluzione' iper-liberista rappresentò un'operazione della massima importanza, sia perché connaturata a orientamenti di fondo della società civile e, dunque, 'agevole' da realizzare a livello istituzionale, sia per ragioni utilitaristiche e di equilibrio di potere, in quanto risolutiva dell'intolleranza verso i politici tipica della burocrazia di carriera. Il necessario 'adeguamento di valori' all'interno della burocrazia federale, in una prima fase si inserì nell'alveo dell'ideologia manageriale del *New Public Management* (NPM), concettualizzato in progetti altalenanti tra la

¹⁷ In generale cfr. STRUCTURE OF THE CIVIL SERVICE EMPLOYMENT IN SEVEN OECD COUNTRIES - Rapporto OECD 1999, riguardante la struttura dell'occupazione nel *civil service* in 7 paesi OCSE: Australia, Canada, Francia, Spagna, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti.

¹⁸ Bert A. Rockman, *Politics by Other Means...*, cit.

revisione normativa e la retorica razionalista. Successivamente, si caratterizzerà per il passaggio ad una ‘base di valori’ integrata da una normativa, per approdare - in chiave ‘umanista’ post-NPM – a valori basati sulla conoscenza e al *team* di gestione basato sull’etica(¹⁹).

A partire dal 1980 e sino al 1989 – in piena amministrazione Reagan per intenderci - le riforme ispirate al *New Public Management* (NPM) esalteranno i valori dell’individualismo e della razionalità economica, affermando, al loro interno, parametri di riferimento quali:

- 1) prestazioni e orientamento ai risultati (managerialismo e deburocratizzazione),
- 2) visione mercantile e *customer-oriented* (*downsizing*, privatizzazione e decentramento),
- 3) obiettivi e strategie orientate ai valori di ‘produttività individuale’ (pianificazione della gestione della forza lavoro).

Con l’amministrazione Clinton, in particolare sotto l’impulso e la guida del suo vice Gore(²⁰), interverranno successivi ‘aggiustamenti’, ritenuti necessari a motivo dall’inadeguatezza riscontrata in alcuni parametri di riferimento propri dell’impostazione ‘razionalista’. Pur non tradendo completamente la filosofia di fondo del *New Public Management*, verranno accolti nuovi concetti di gestione pubblica, fondata su ‘prospettive di condivisione’ in base al cd. ‘umanesimo organizzativo’, versione postmoderna della pubblica amministrazione fondata sul cd. ‘benessere organizzativo’, determinato dall’adesione a ‘valori condivisi’, sulla scia della ripresa della vecchia nozione di *New Public Administration*. L’approccio Post-NPM sottolinea i limiti dei modelli di ‘scelta razionale’ nel settore pubblico, esponendo le contraddizioni interne del movimento NPM applicato agli enti pubblici, e cercando modi nuovi per ampliare “*l’area di discrezionalità ... per aumentare la libertà individuale*“ e “*creare un contesto aperto di risoluzione dei problemi attraverso l’organizzazione*”(²¹).

In ogni caso, i vari approcci tendono a concretizzare progetti di riforma il cui obiettivo centrale è quello di affrontare la ‘macchina amministrativa’ in chiave di *bureaucracy problem*, cercando una soluzione che ne riduca l’impatto negativo sul sistema economico e sociale, con particolare attenzione ad un generale riposizionamento del *welfare pubblico*(²²). I tratti essenziali di tutti questi progetti restano quelli comunemente accolti dalla ‘tradizione americana’: regolazione della discrezionalità attraverso la misurazione delle prestazioni, e ‘privatizzazione’ dell’impianto organizzativo, attraverso la ‘contrattualizzazione’ del rapporto di lavoro pubblico, il tutto in un quadro gestionale definito da un indirizzo politico formale ‘semplice’ (*factbased*) e supportato da una tecnologia diffusa.

Fra le tante considerazioni che si possono svolgere a commento dell’impianto sin qui analizzato, una in particolare merita approfondimento: la pretesa di poter fondare, attraverso l’affermazione di un nesso ferreo razionalismo produttivo > riforma della burocrazia > modernizzazione delle pubbliche istituzioni, un inedito ciclo virtuoso di ‘regolazione’ dello stato contemporaneo. La chiave di volta di questo processo è il concetto di “*business as mode*” (gli affari

¹⁹ Sung Min Park, *Of Alternating Waves and Shifting Shores: The Configuration of Reform Values in the U.S. Federal Bureaucracy*, in [Sungkyunkwan University](#).

²⁰ Il Vice Presidente al Gore, considerato uno dei maggiori esperti americani del in materia di riorganizzazione della burocrazia federale, fu incaricato da Clinton di elaborare un piano di riforma del modello della *New Public Management* (NPM), ormai alla corda proprio sul piano della de-centralizzazione e della *customer satisfaction*. Gore presenterà la sua relazione sul funzionamento dell’apparato burocratico ispirato alla NPM - il *National Performance Review* – e le relative proposte di riforma, al presidente Clinton nel 1994.

²¹ Sung Min Park, *Of Alternating Waves...*, cit.

²² Evelyn Z. Brodkin, *Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State*, Oxford University Press, July 10, 2006.

come modalità), che funge da catalizzatore di una globalizzazione ‘buona’. “*Gli affari* (business) – scrive Warner P. Woodworth - *diventano la fonte principale dell’identità personale e sociale. Politica, religione, famiglia, e una varietà di altre istituzioni che hanno dominato il passato (...) finiscono per essere tutti sussunti sotto l’ombrelllo aziendale. Il posto di lavoro diventa il centro di sostegno o di cura o di relazione. In breve, il rischio è di diventare una massa di ‘dipendenti’, completamente istituzionalizzata*”²³).

Permeare l’intero stato di una sorta di filosofia della super-comunità produttivistica non era certo un che di nuovo. E’ stata questa, invero, la ‘modalità concettuale’ già all’origine del processo di costruzione dell’ ‘idealtipo’ weberiano, quale presupposto di efficienza conoscitiva²⁴), capacità che ha rappresentato, sempre secondo Weber, il ‘senso profondo’ dell’ ‘amministrazione’ e della sua espressione modale: la burocrazia, unica autentica interprete del ‘potere legittimo’, meglio del ‘potere legale’, basato sul dogma dell’equità della legge. L’apparato amministrativo tipico del potere legale è la burocrazia che discende da un ordinamento astratto ed universale (es. la Costituzione), perché colui che esercita il ‘potere burocratico’ è tenuto all’osservanza dello stesso ordinamento che vincola i suoi sottoposti²⁵). Infine, burocrazia e capitalismo vanno di pari passo: per Weber è, infatti, la necessità di ‘contabilizzare la gestione’ la causa del nascere di un apparato amministrativo.

Né, d’altro canto, l’intuizione weberiana del nesso modo di produzione > burocrazia verrà in seguito negata o abbandonata, quanto piuttosto perfezionata e adattata all’attualità, come ad esempio nelle critiche mosse a Weber da Merton, capostipite del revisionismo funzionalista²⁶). Quest’ultimo, infatti, si limita a rilevare una ‘inadeguatezza funzionale’ tutta interna alla tipizzazione weberiana. Non è tanto la burocrazia in sé ad essere messa in discussione quanto il suo modo d’essere: rigidità di comportamento (“*incapacità addestrata*”), scarsa attitudine alla ricerca di nuove soluzioni, ‘interiorizzazione delle norme’, che diventano un fine in sé (“*ritualismo*”), con perdita di vista dell’obiettivo originario. Obbiettivo, aggiungiamo, che è quello di servire la ‘comunità materiale’ e non la sua ‘rappresentazione ideale’. Se Weber è l’investigatore di un ‘capitalismo concettuale’ che destà in lui ammirazione ma di cui non comprende fino in fondo l’esigenza di ‘universalità’, i suoi critici, in specie americani, in realtà vogliono attualizzare il burocrate ‘capitalizzandolo’, orientandolo a praticare soluzioni che aiutano la produttività piuttosto che rendere difendibile la propria azione rispetto alle priorità che emergono dalla ‘linea di produzione’²⁷.

In queste coordinate si colloca la risoluzione del ‘conflitto’ carriera > professionalità, ascritto alla prospettiva di evoluzione della moderna burocrazia amministrativa. Tale conflitto tentano di risolvere le soluzioni di riforma sperimentate alla fine del XX secolo. In tale conflitto le soluzioni proposte assurgono a ‘fondamentali’ di una nuova ‘macchina’, efficiente e produttiva, luogo della ‘operosità sociale’ sempre più ‘indistinto’ rispetto al moderno sistema di fabbrica.

2. La *Tax Administration*: peculiarità della macchina

2.1 peculiarità di sistema

In questa sede non è possibile affrontare, con l’ampiezza necessaria in relazione ai principi ‘di sistema’ più sopra enunciati, i molteplici livelli di ‘flessibilità istituzionale’ che il *common law*

²³ Warner P. Woodworth, *Brave New Bureaucracy*, in DIALOGUE: A JOURNAL OF MORMON THOUGHT, pag. 26.

²⁴ Max Weber, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, 1958, p. 110.

²⁵ Max Weber, *Economia e Società*, Milano, 1961.

²⁶ Un panorama delle critiche mosse a Weber dalla sociologia USA (Merton, Parsons, ecc.) tra gli anni ’40 e ’60 del secolo scorso in Giuseppe Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, Milano, 2008.

²⁷ Robert.K. Merton, *Teoria e struttura sociale*, Bologna, 1966.

consente di realizzare in una struttura come la *Tax Administration*. In linea di massima, si può dire che l'organizzazione che espleta questa funzione nel sistema amministrativo americano – appunto l'*Internal Revenue Service-IRS* – è una ‘*Agency* orientata’ del Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti²⁸). Tecnicamente, essa non fa parte del Governo (*Government*) degli Stati Uniti ma è, piuttosto, un “bureau” del Dipartimento del Tesoro, ovvero una sua ‘divisione operativa autonoma’ incaricata di amministrare e far rispettare la legislazione fiscale federale (ad eccezione di quella relative all'alcol, al tabacco, alle armi da fuoco e agli esplosivi).

In base al principio della *delegated legislation*, l'*Agency* emana direttive e regolamenti per integrare le disposizioni del Codice nazionale delle imposte, determina e riscuote i tributi, riconosce agli aventi diritto lo *status* di ‘organizzazione esente’.

L'*Internal Revenue Service*, in quanto responsabile dell'applicazione e dell'interpretazione delle leggi, gestisce due tipologie di ‘regole’. Un primo gruppo è costituito da quelle emesse in base alla Sez. 7805a del Codice delle imposte, che autorizza il Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti a definire “*tutte le disposizioni e ad emanare i regolamenti necessari* [per far rispettare il Codice], *incluse le direttive che si rendessero necessarie a causa di violazioni di legge riguardanti le imposte nazionali*”. Questi atti sono conosciuti come “*norme interpretative*” (*interpretive regulations*). Il secondo gruppo, chiamato “*norme legislative*” (*legislative regulations*), comprende regolamentazioni delegate dal Congresso in base a specifiche disposizioni del Codice delle imposte. Questo meccanismo, nella sua tipicità risulta particolarmente efficace sotto l'aspetto operativo, consentendo direttamente alla *Tax Administration* di adeguare le regole alle esigenze concrete, ma rende estremamente difficile, per il contribuente, sindacare la correttezza dell'intervento ‘regolamentare’ dell'IRS. La possibilità di ‘sfidare’ l'amministrazione e avere una probabilità di successo comporta, infatti, la dimostrazione che la legge presenta delle ambiguità, percorrendo la strada, sempre difficile e onerosa, di adire la Corte Suprema²⁹).

A fronte di tale coinvolgimento diretto nel processo normativo, all'amministrazione è concesso un consistente margine di discrezionalità nella stipula di ‘transazioni’, tramite la cd. ‘offerta di compromesso’ (*Offer-in-Compromise-OIC*), cioè una proposta di accordo tra contribuente e IRS che comporta una riduzione del carico fiscale, rideterminando il debito d'imposta in misura inferiore al dovuto. Si tratta di un *procedimento legale e formale*, previsto dalla Sez. 7122 del Codice delle imposte. Il contribuente può presentare una richiesta di ‘offerta di transazione’ (il cd. modulo 656) per ‘regolare i conti’ per imposte non pagate o pagate in misura inferiore al dovuto e l'IRS ha la facoltà di accettare o rifiutare tale offerta. Sino al 1989, l'IRS – sulla base di una valutazione di mera opportunità economica - concedeva un OIC solo in uno dei seguenti casi: a) dubbi sull'esigibilità, b) dubbi sulle ragioni dell'amministrazione e c) dubbi sulla responsabilità del contribuente. A partire dal 2002, il Congresso ha chiesto all'IRS di prendere in considerazione altri fattori quali: l'equità del carico fiscale rispetto alla situazione patrimoniale, l'effetto sulla politica pubblica di contenimento del disagio, la dove un'assunzione di responsabilità che coinvolge un singolo contribuente, in realtà promuove una sensazione di efficace gestione della politica fiscale. A tal fine, il Congresso ha orientato l'IRS ad accettare un OIC per risolvere casi che si trascinano da lungo tempo, per esempio rinunciando alle sanzioni e agli interessi accumulatisi per effetto del ritardo nel determinare la responsabilità del contribuente³⁰.

²⁸ Jack Taylor, *The Internal Revenue Service (Know Your Government)*, Chelsea House Pub (L), (December 1986).

²⁹ Bruce Givner – Owen Kaye, *Challenging Internal Revenue Service Regulation: The US Supreme Court Makes the Path More Difficult*, in *Daily Journal*, 16 February 2011.

³⁰ David M. Fogel, *The 'Effective Tax Administration' Offer in Compromise*, in *Tax Analysts* 2005.

Non siamo, comunque, in presenza di una raffinata ‘tecnica gestionale’ di contrasto dell’evasione tramite forme calibrate di *voluntary disclosure*, quanto di un tentativo politicamente orientato di contenimento di un profondo malessere verso un fisco dall’aggressività considerata sempre più spesso ingiustificata.

Invero, in un paese in cui, a dispetto di noiosi e propagandistici apprezzamenti per l’etica fiscale dei cittadini, il contribuente non ha grande simpatia per la “taxation”, al punto che sul presunto ‘imbroglio fiscale’ perpetrato dal governo (*Government’s Tax Fraud*) hanno costruito le loro fortune molteplici organizzazioni di ‘cittadini resistenti’⁽³¹⁾; dove il mercato interno è largamente fondato sul credito al consumo e sulla “moneta di plastica”, per cui è pressoché impossibile sottrarsi alle imposte sui consumi, eppure ogni anno una cifra stimata intorno ai 100 miliardi di dollari di gettito fiscale viene ‘assorbita’ dai centri *off-shore*⁽³²⁾; assicurare la cd. *Tax Compliance* attraverso misure di contenimento del disagio fiscale, è vitale almeno quanto perseguire rigorosamente le violazioni al Codice delle imposte.

Non per nulla sarà precisamente questo intento a caratterizzare le proposte di riforma, formulate nel 1997 dalla Commissione per la riorganizzazione dell’*Internal Revenue Service*. “L’obiettivo di questo rapporto – si legge nella relazione conclusiva - è quello di raccomandare una riorganizzazione dell’IRS che aiuterà a ristabilire la fiducia dell’opinione pubblica nel sistema fiscale americano. La maggior parte dei cittadini americani è disposta a pagare la giusta quota di tasse, le raccomandazioni di questa Commissione renderanno loro più facile adempiere a tale obbligo. Non è una visione particolare che si propone, ma d’insieme, un pacchetto di proposte per un fisco equo, efficiente e cordiale”⁽³³⁾.

Discorso a parte merita la funzione di ‘polizia fiscale’ (*tax police*) dell’IRS, concentrata nell’attività della *Criminal Investigation Division*. Il ruolo di questa struttura è quello di una vera e propria ‘divisione investigativa’ cresciuta nel tempo, sia nei compiti che negli addetti al servizio. Donald K. Vogel, già a capo della *Intelligence Unit IRS*, la vecchia struttura da cui ha tratto origine la *Criminal Investigation Division* (Divisione di Indagine Penale-CID), ricorda che gli investigatori fiscali sono passati da appena sei Agenti Speciali nel 1919 agli oltre 3.200 di oggi. “Noi seguiamo i soldi – dichiara Vogel - che alla fine portano al criminale”⁽³⁴⁾.

La ‘divisione di indagine penale’ (CID) è il ‘dipartimento di polizia’ (*police department*) dell’IRS. Essa ha come riferimento l’autorità giudiziaria, cui fornisce supporto per l’applicazione di sanzioni penali. Gli agenti non indossano uniformi come la polizia ‘ordinaria’, ma come questa portano armi e distintivi. L’intervento di agenti del CID significa che si è aperta un’inchiesta e chi vi è coinvolto rischia il carcere. In realtà, complessivamente sono pochissime le persone che vengono sottoposte a processo penale, ma le attività d’indagine hanno subito, nel tempo, un notevole incremento. Ciò è in parte dovuto al fatto che l’IRS può condurre un’indagine penale molto approfondita, più approfondita rispetto alla maggior parte dei reparti di polizia. Le sue indagini possono durare anni e in esse possono essere coinvolti amici, vicini, familiari, colleghi di lavoro, dipendenti di un’azienda, responsabili di banche, agenti assicurativi, ecc. L’IRS può controllare la

³¹ Il caso più recente e mediaticamente più rilevante, è quello della protesta anti-tasse organizzata dai militanti del "Tea Party" della Senatrice Sarah Palin, ultimo esempio di idiosincrasia diffusa, particolarmente avvertita in quasi tutti gli States, in nome della libertà dalla ‘tirannia’ del Governo Federale. Tipici sono gli eterogenei gruppi di cittadini raccolti intorno ai C.A.R.T – *Citizens Against Rising Taxes*, comitati civici di protesta e resistenza alla crescita del ‘peso’ fiscale.

³² Rapporto del luglio 2008: *Tax Haven Banks and U.S. Tax Compliance*, predisposto dal Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, presieduto dal Senatore Carl Levin.

³³ National Commission on Restructuring the Internal Revenue Service, *A Vision for a New IRS*, cit.

³⁴ Timothy W. Maier, *A Secret History of IRS Tax Cops*, in [Bnet](#) – CBS – INTERACTIVE BUSINESS NETWORK.

posta di chiunque con la collaborazione dell'*US Postal Service*. Anche un commercialista può essere obbligato a fornire all'IRS informazioni su un suo cliente. Come risultato di tali indagini approfondite, l'IRS vanta un successo nel perseguimento dei reati fiscali nell'80% circa dei casi. Quasi due terzi dei soggetti accusati di crimini fiscali si dichiarano colpevoli.

I tre principali delitti oggetto d'indagine da parte dell'IRS sono:

- Evasione fiscale (in particolare la condotta di abbattere l'imposta sul reddito, sia aggirando la legge che attraverso il ricorso a regimi fiscali di favore)
- Presentazione della dichiarazione falsa (dichiarazione dei redditi contenente dati volutamente errati)
- Omessa presentazione della dichiarazione dei redditi.

Come si dirà appresso, questa marcata caratterizzazione ‘poliziesca’ dei controlli fiscali, unitamente al ‘vizio’ della politica d’incentrare sul rafforzamento dell’IRS la speranza d’incrementare il gettito tributario, ha finito per sortire l’effetto contrario di una diminuzione del consenso verso le politiche fiscali e, come hanno dimostrato anche indagini condotte dalla Commissione Finanze del Senato, per indurre gli agenti dell’IRS ad un eccesso di zelo verso i politici, ricorrendo all’abuso delle investigazioni criminali⁽³⁵⁾.

2.2 peculiarità di organizzazione

Come suggeriva la ‘tradizione’ del *New Public Management* (NPM), la ‘visione riformatrice d’insieme’ della nuova macchina verrà incardinata nella carenza, nell’ambito burocratico specifico, di un’adeguata ‘cultura di sistema’. “*La cultura dell’IRS – si legge ancora nel rapporto del Congresso del 1997 - è troppo avversa al rischio, sulla base di una tradizione che valorizza le verifiche e i controlli rispetto agli approcci creativi per risolvere i problemi. Al fine di evolvere nel senso di un’attenzione al contribuente superando l’organizzazione ‘reattiva’, occorre innescare nell’IRS un cambiamento culturale. Gli aspetti positivi dell’attuale cultura stanno nella capacità dei dipendenti di eseguire gli ordini e le prescrizioni normative. Gli aspetti negativi nel fatto che l’ambiente IRS spesso non favorisce la crescita personale o organizzativa, e soffoca la creatività, l’innovazione e la rapida risoluzione dei problemi*”⁽³⁶⁾.

Tre saranno gli ’obiettivi strategici’ che dovranno essere perseguiti dalla rinnovata macchina burocratica: 1) fornire un servizio orientato ai clienti (*Customer Service*), 2) garantire il rispetto delle regole (*Compliance*) ed 3) operare con efficienza nel conseguimento dei risultati (*Efficiency Gains*).

Nel definire come l’IRS avrebbe dovuto realizzare questi suoi tre obiettivi strategici, la Commissione suggeriva di adottare due ‘principi guida’:

- l’avvio di contatti con il contribuente, sulla base della disponibilità a dedicargli le risorse necessarie per una corretta e tempestiva risoluzione dei problemi;
- la soddisfazione del cliente (*Customer satisfaction*) quale modalità primaria d’interazione che l’IRS deve instaurare con i contribuenti, comprese le azioni di controllo. I contribuenti

³⁵ William W. Beach, *Increasing IRS Tax Collection Powers Threatens More IRS Abuse: The New Congress Moves to Close the “Tax Gap”*, in WebMemo by The Heritage Foundation, No. 1373 - February 27, 2007.

³⁶ National Commission on Restructuring the Internal Revenue Service, *A Vision for a New IRS*, cit.

si aspettano un servizio di qualità in tutte le interazioni con l'IRS, compresa l'assistenza ai contribuenti, la compilazione della dichiarazione dei redditi, il pagamento delle tasse, i controlli e le attività di riscossione.

Ciascun principio comprendeva, poi, l'adozione di dettagliate modalità operative, tutte tendenti ad ottenere i risultati che meglio conciliavano le aspettative dei cittadini e quelle del governo, nel presupposto che una buona qualità del servizio di assistenza ai contribuenti nell'adempimento dei propri obblighi fiscali favorisce anche le reciproche aspettative, portando con sé una maggiore propensione al rispetto delle regole.

In tale impianto, al fine di adeguare la nuova visione culturale ai principi di managerialità, il rapporto della Commissione fa riferimento esplicito al *marketing* aziendale richiamando la cd. *Managed competition*, (concorrenza amministrata), strategia di acquisizione di risorse in origine sviluppata in ambito sanitario, “(...) per ottenere il massimo vantaggio per i consumatori e i datori di lavoro, utilizzando le regole di concorrenza derivanti dai principi microeconomici”³⁷).

In campo sanitario tale strategia promuove strutture di ‘assistenza totale’, sino a comprendervi il finanziamento della prestazione. Le prospettive di efficienza si basano sulle potenzialità di successo in termini di alta qualità e di un buon rapporto costo-beneficio. Strumento concorrenziale progettato per riformare il sistema sanitario degli Stati Uniti, la *Managed competition* è compatibile con il pluralismo, le scelte individuali e di responsabilità e lo sviluppo di una vasta capacità d'intervento³⁸.

Più in generale, l'apprezzamento per tale opzione viene ricondotto anche alla possibilità di rigenerare la qualità delle prestazioni lavorative. “I dipendenti pubblici – nota in proposito la Commissione - spesso lavorano in modo inefficiente, all'interno di sistemi burocratici che non hanno inventato. La maggior parte di loro vorrebbe potere recidere i vincoli che li legano. Sono vittime incolpevoli della burocrazia. Come ha spiegato il sindaco di Indianapolis Steve Goldsmith, Prima di lasciare che gli imprenditori forniscono servizi pubblici, diamo ai fornitori di servizi pubblici la possibilità di diventare imprenditori’. La gestione concorrenziale permetterebbe all'IRS di mantenere in ambito pubblico una quota di capacità d'azione senza rivolgersi a contractors privati. E ancora, gli consentirebbe di conservare una certa erogazione dei servizi in-house in modo da non perdere la capacità pragmatica (hands-on) di comportarsi come un acquirente intelligente”³⁹.

A partire dalla fine degli anni novanta del secolo scorso, prenderà, dunque, avvio una riorganizzazione dell'IRS sulla base delle proposte formulate della Commissione rispetto ai diversi mandati ricevuti⁴⁰ e, in particolare, a) per incrementare il servizio al cliente (*customer service*) e b) per migliorare la riscossione (*improve collections*).

In base alle conclusioni raggiunte da questa Commissione, il Congresso promulgherà, nel 1998, l'*Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act*.

³⁷ Alain C. Enthoven, *The History And Principles Of Managed Competition*, in *Health Affairs*, Vol 12, Supplement 1, 24-48
Copyright © 1993 by Project HOPE.

³⁸ Id.

³⁹ Id.

⁴⁰ Tutta la documentazione sui lavori e le proposte formulate in tale sede sono consultabili sempre nel citato [Sito della Commissione](#). Per un quadro sintetico del percorso di riforma, Cfr. Gary D. Borek, *The Restructured IRS*, in [TAXLAWCENTER.COM](#).

A seguito di tale riforma, l'IRS è in atto strutturato funzionalmente in quattro principali divisioni operative (*operating divisions*)⁴¹:

- 1) *Large Business and International* (LB&I) (Soggetti di grandi dimensioni e di rilievo internazionale)⁴²,
- 2) *Small Business/Self-Employed* (SB/SE) (Piccole imprese / Lavoratori autonomi),
- 3) *Wage and Investment* (W&I) (Salariati e Investitori),
- 4) *Tax Exempt & Government Entities* (TE/GE) (Soggetti esenti ed Enti governativi).

Resta, inoltre, distinta dal resto della struttura la *Criminal Investigation Division*, cui è demandato il compito di indagare - *in via esclusiva*⁴³ - su potenziali violazioni penali del *U.S. Internal Revenue Code* e sui crimini finanziari comunque destinati a minare la fiducia nel sistema fiscale e nel rispetto della legge.

L'*Agency* riformata, sorretta dallo ‘scheletro’ aziendal-produttivistico, non darà tuttavia risultati brillanti sin dall’inizio; anzi finirà ben presto per accumulare contraddizioni e critiche severe. Già nel settembre del 1999, C. Eugene Steuerle, commentatore dell’*Urban Institute*, notava che la riforma poteva anche “(...) essere stata, almeno in parte, il risultato di attacchi contro l’agenzia che in alcuni casi erano ingiusti, e che alcuni di quelli che avevano denunciato gli abusi dall’IRS sembravano orientati ad ‘abusare’ degli stessi contribuenti che li avevano sostenuti. In ogni caso, l’IRS ha capito, negli ultimi due anni, come fare molte cose ‘nel modo giusto’. Di tanto in tanto, può pure essere utile per qualsiasi agenzia ripensare la sua missione e le sue modalità operative”⁴⁴.

Sembra, però, la sua caratterizzazione ‘in senso politico’ l’aspetto più critico della nuova organizzazione. “A complicare le cose – nota ancora Steuerle – c’è il fatto che l’IRS non è del tutto artefice dei programmi che è chiamato a gestire. Questi programmi sono sviluppati dal Congresso, dalla Casa Bianca e del Dipartimento del Tesoro e poi spesso ‘scaricati’ sull’IRS. A differenza di un’impresa privata, l’IRS può raramente scegliere quanto e cosa vuol fare, e decidere se assumere ulteriori incarichi, valutando se la scelta sarà positiva per se stessa e per i suoi clienti. Inoltre, raramente chi elabora un nuovo programma di governo si preoccupa di valutare la possibilità per l’IRS di gestirlo efficacemente”⁴⁵.

L’IRS è oggi considerato la più estesa burocrazia federale degli Stati Uniti. Impiega circa 115.000 persone. Le quattro principali divisioni in cui è suddiviso costituiscono il riferimento operativo principale dell’attività quotidiana svolta dal personale. Questo tuttavia non accade sempre. Il Codice delle imposte è talmente complicato, che confusione e dispute con i contribuenti sono sempre più ricorrenti. Per questa ragione, l’IRS gestisce anche l’*Appeals Office* (Ufficio Reclami), che ha il compito di ricercare una soluzione imparziale per risolvere le dispute. Inoltre opera, all’interno dell’agenzia, il *National Taxpayer Advocate Office* (Ufficio Nazionale del Difensore del Contribuente) che assiste i contribuenti nelle controversie con l’IRS (Fig.1).

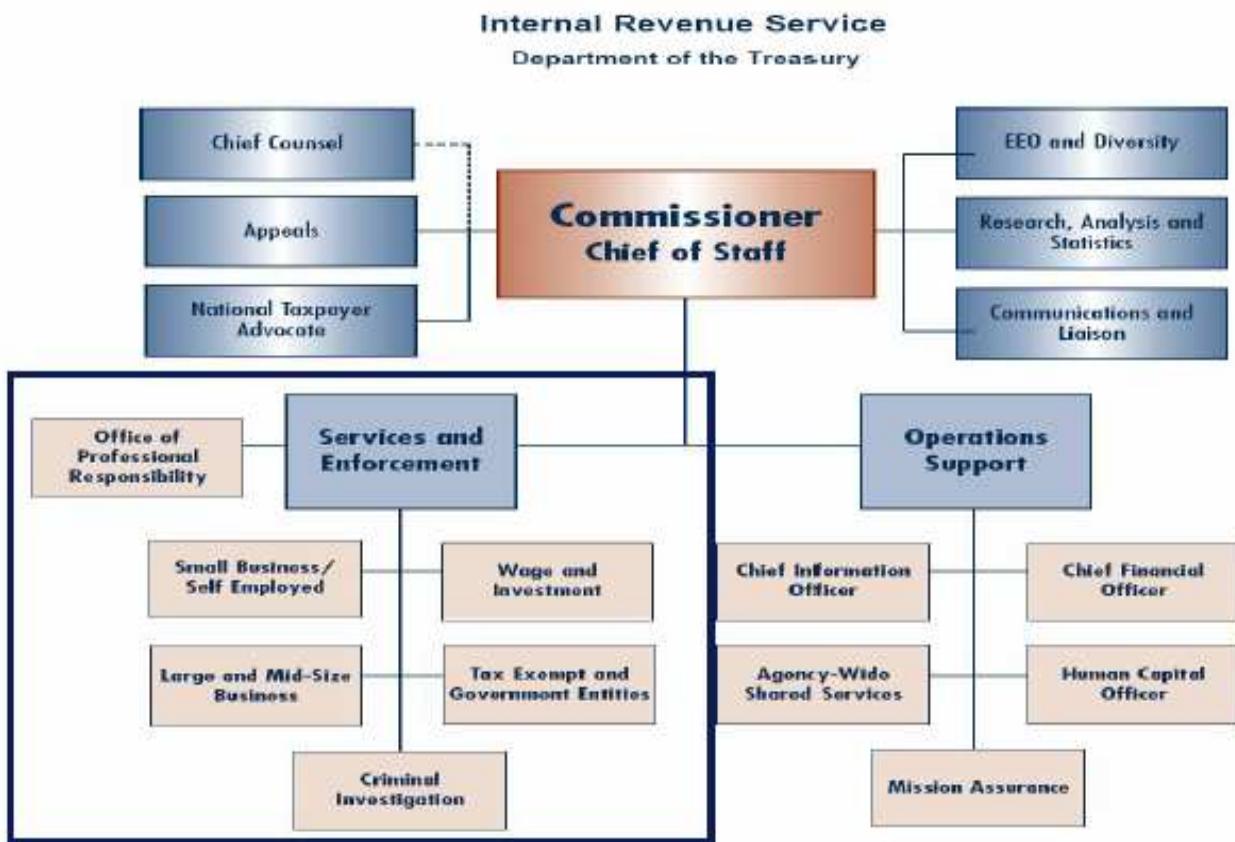
⁴¹ Tale impostazione risponde, essenzialmente, alla struttura del sistema di tassazione negli USA, articolato su tre livelli: federale, statale e municipale. La base imponibile ha origine da redditi diversi: reddito da lavoro autonomo; reddito da investimenti; reddito da attività d’impresa; reddito da *capital gain*.

⁴² A partire dal 1° ottobre 2010. Precedentemente *Large and Mid-Size Business division* (Soggetti di grandi e medie dimensioni).

⁴³ Cioè, con riserva esplicita di ‘giurisdizione’ rispetto ad altre agenzie federali anch’esse con compiti investigativi per violazioni di norme sul riciclaggio di denaro e di segreto bancario.

⁴⁴ C. Eugene Steuerle, *IRS Organization & Reorganization: A Remaining Defect*, part. 1: Part One: *Inadequate Assessment of Agency Programs*, in [URBAN INSTITUTE](#).

⁴⁵ Id.



Fonte: Deloitte Development LLC

L'IRS è guidato da un Sovrintendente (*commissioner*), che lavora nella Direzione Nazionale (*IRS National Office*) di Washington-D.C. Il Sovrintendente e il suo Consigliere Capo sono nominati dal Presidente e le nomine devono essere approvate dal Senato. Il Consigliere Capo svolge anche le funzioni di principale consigliere giuridico all'IRS. Al successivo livello di responsabilità vi sono i Sovrintendenti regionali, che controllano le attività dell'IRS nelle quattro aree regionali (*regions*) in cui è suddiviso il paese: Northeast, Southeast, Midstates e Western Regions. All'interno delle quattro aree regionali operano 33 uffici distrettuali, che sono responsabili della riscossione, dei controlli e dell'esecuzione delle indagini penali nell'ambito dell'area geografica di competenza. Distribuiti in tutto il paese vi sono anche dieci Centri di Servizio, cinque Centri di elaborazione dati, due Centri di calcolo e 23 Centri di assistenza al cliente.

Caratteristica è l'articolazione dell'IRS a livello statale: in quanto ‘estensione territoriale del potere federale’, essa risponde all’applicazione del principio costituzionale della *jurisdiction*⁴⁶), il cui esercizio in campo fiscale – soprattutto riguardo all’attività della *Criminal Investigation Division*

⁴⁶ Tale principio, tutt’affatto diverso da quello vigente nei sistemi giuridici codificati (qui, di regola, attinente al ruolo e alle funzioni del potere giudiziario), pur potendo riguardare la cd. “competenza funzionale”, non è ad essa del tutto assimilabile. Il principio trova la sua enunciazione nella Costituzione degli Stati Uniti che, all’Articolo 1, Sezione 8, Clausola 17, riconosce al Congresso la facoltà di esercitare l’autorità federale “(...) su tutti i luoghi acquistati, con l’assenso della Legislatura dello Stato in cui si trovano, per la costruzione di fortezze, depositi, arsenali, cantieri e di altri edifici di utilità pubblica; di fare tutte le leggi necessarie ed adatte per l’esercizio dei poteri di cui sopra, e di tutti gli altri poteri di cui la presente Costituzione investe il governo degli Stati Uniti, o i suoi dicasteri ed uffici (implied powers clause)”. Ciò corrisponde, nell’interpretazione più estensiva, alla facoltà di esercitare svariate prerogative, come il diritto o potere di amministrare giustizia o di applicare la legge, ma anche come potere sovrano di governare o legiferare o, ancora, come potere o diritto di esercitare un controllo ed esercizio dell’autorità entro confini o ambiti territoriali.

- non ha mancato di innescare rilevanti dispute giuridiche, oltre alle ‘solite’ accuse estremistiche di ‘ripugnanti’ violazioni dei diritti civili⁴⁷⁾.

Per contenere critiche spesso malevoli, oltre che per garantire adeguati livelli di funzionalità, nei singoli Stati la *jurisdiction* dell’IRS è esercitata in base a un principio di cooperazione, tramite *partnership* fra le autorità federali, quelle statali e gli enti governativi locali, al fine di adempiere agli obblighi fiscali federali, con particolare attenzione al servizio al cliente. Tale cooperazione si concretizza nel *Federal State and Local Governments (FSLG)*, parte del *Government Entities Business Unit of the Tax Exempt and Government Entities (TE/GE)*, divisione operativa dell’*Internal Revenue Service*. L’FSLG supporta le agenzie federali, gli enti parastatali, gli enti statali, le amministrazioni locali e cd. ‘territori incorporati’ degli Stati Uniti⁴⁸⁾, secondo la seguente articolazione territoriale:

National Headquarters <i>District of Columbia</i>
Central <i>Illinois, Indiana, Iowa, Michigan and Wisconsin</i>
Gulf Coast <i>Alabama, Arkansas, Louisiana, Mississippi, Oklahoma and Texas</i>
Federal Agency Group (All federal agencies nationwide)
Mid-Atlantic <i>Delaware, District of Columbia, Maryland, Pennsylvania, Ohio, Virginia, West Virginia</i>
Midwest <i>Kansas, Minnesota, Missouri, Nebraska, North Dakota and South Dakota</i>
Northeast <i>Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New York, New Jersey, Rhode Island and Vermont</i>
Pacific Coast <i>Alaska, California, Hawaii, Nevada, Oregon, Washington and the Pacific Territories of Guam, American Samoa, and the Northern Mariana Islands</i>
Southeast <i>Florida, Georgia, Kentucky, North Carolina, South Carolina, Tennessee and the Atlantic Territories of Puerto Rico and U.S. Virgin Islands</i>
Western <i>Arizona, Colorado, Idaho, Montana, New Mexico, Utah and Wyoming</i>

Fonte: www.irs.gov

Oltre che nelle sue articolazioni geografiche, l’IRS è organizzato ‘per obiettivi mirati’ oggetto di specifiche attività amministrative. Molte di queste, tra cui i Servizi al Contribuente (*Taxpayer Services*) e i programmi di Risoluzione dei problemi (*Problem Resolution*), si

⁴⁷ Si veda: *Statement of facts and beliefs regarding IRS Territorial Jurisdiction*, www.givemeliberty.org.

⁴⁸ Oltre agli Stati dell’unione, gli Stati Uniti comprendono gli ex “territori incorporati” (in genere alcune Isole del Pacifico, ora quasi tutte elevate dal Congresso a livello degli altri stati, eccetto l’Atollo Palmyra) e alcuni “territori non incorporati”, dipendenze e possedimenti, i principali dei quali sono Puerto Rico, le isole Vergini Americane, le Samoa Americane, Guam, le Marianne Settentrionali, gli atolli di Midway e Wake. Questi ultimi godono generalmente di una larga autonomia rispetto allo ‘stato federale’, benché ad esso rispondono tramite la figura di un Governatore.

concentrano sull'istruzione e l'assistenza al contribuente. Altri, tra cui le attività di controllo, riscossione e indagine penale, mirano a garantire la 'adesione spontanea' del contribuente (*taxpayer compliance*) agli obblighi fiscali. Ulteriori programmi includono la Gestione dei Reclami, che tenta di risolvere le controversie fiscali senza contenzioso giudiziario; il servizio di Statistiche fiscali, che compila e pubblica i dati relativi al funzionamento del Codice delle imposte; e il Comportamento fiscale del Professionista (*Practitioner*), per assicurare il rispetto delle leggi fiscali da parte degli avvocati, dei commercialisti e dei rappresentanti del contribuente.

Altro aspetto di rilievo è quello del ruolo del "personale che lavora nell'azienda".

Sulla base dei più recenti dati ufficiali disponibili, la struttura e l'articolazione professionale del personale dell'IRS è la seguente:

**Tab. 1) – Personale in servizio all'IRS: ripartizione per Status, Attività e Tipologia
(Comparazione anni fiscali 2009 e 2010)**

Personale in servizio all'IRS: ripartizione per Status, Attività e Tipologia	Media posizioni impegnate [1]		Numero di dipendenti a fine anno	
	2009	2010	2009	2010
	(1)	(2)	(3)	(4)
Totale personale in servizio all'IRS	92.577	94.711	93.337	94.346
Status:				
A tempo indeterminato	90.446	93.027	91.082	92.148
Altri	2.131	1.684	2.255	2.198
Budget activity:				
Examinations and Collections	41.950	44.802	45.248	46.667
Filing and Account Services	26.530	25.592	23.544	22.877
Information Services	6.392	6.432	6.706	6.774
Prefiling Taxpayer Assistance and Education	6.233	6.076	6.324	6.361
Shared Services and Support	5.710	5.862	5.792	6.018
Investigations	4.228	4.364	4.345	4.270
Regulatory	1.202	1.234	1.295	1.295
Business Systems Modernization	322	337	73	70
Health Insurance Tax Credit Administration	10	12	10	14
Selected personnel type:				
Customer Service Representatives	18.200	18.582	19.544	21.057
Revenue Agents	12.948	13.879	14.264	14.588
Seasonal employees	10.875	11.158	7.517	6.943
Revenue Officers	5.451	6.042	6.142	5.922
Special Agents	2.610	2.739	2.725	2.751
Tax Technicians	1.539	1.720	1.725	1.909
Attorneys	1.459	1.571	1.602	1.610
Appeals Officers	785	847	858	902

[1] Rappresenta il numero medio delle posizioni a tempo pieno (FTE) o equivalenti, effettivamente in servizio, addette ai servizi e a condurre le operazioni dell'IRS. Esclude le posizioni costituite con fondi compensativi ricevuti da altri enti federali e da soggetti privati per i servizi esterni a questi forniti.

Fonte: Chief Financial Officer, Corporate Performance Budgeting, Corporate Policy and Labor Analysis.

Tralasciando la questione di una valutazione generale della specificità di tale personale rispetto al variegato universo del *white-collar worker* d'America, può essere utile proporre alcune

considerazioni minimali sulle ‘risorse umane’ in forza all’IRS e sul loro rapportarsi alla ‘macchina’⁴⁹.

Va premesso che figure professionali riconducibili al ruolo di ‘ispettori del fisco’, ‘agenti di riscossione’ (*collectors*) e ‘agenti delle tasse’, trovano posto sia nell’amministrazione federale sia in quella dei singoli stati e governi locali. Molti di questi lavoratori sono in possesso di un diploma di laurea, ma *in questo tipo di lavoro è considerato più importante avere acquisito una rilevante esperienza professionale*. In genere, l’occupazione nel settore cresce più velocemente della media, mentre i pensionamenti tendono sempre a creare spazi di lavoro supplementari secondo un tasso di *tournovert* positivo⁵⁰.

Per le posizioni occupate nell’*Internal Revenue Service*, la concorrenza è, in genere, più alta. In controtendenza con la percezione, spesso mediaticamente coltivata, di un contesto sociale solidamente attestato sul versante della correttezza del contribuente, l’aumento delle frode fiscali ha indotto un incremento del numero di agenti in servizio all’IRS.

La retribuzione *entry-level* per un agente IRS è di circa 36,500 dollari annui – che negli Stati Uniti, rispetto al titolo di studio richiesto, rappresenta un livello retributivo minimale - ma si può contare su un costante aumento annuo. La media dei salari varia, infatti, dai 36,963 agli 81,417 dollari l’anno.

Se si coltiva un serio interesse per le attività fiscali e si è accumulata una notevole esperienza in materia di analisi finanziaria e contabile e di pianificazione fiscale e, ancora, se si ha una buona conoscenza della politica e della normativa fiscali, diventare un agente IRS può essere una promettente scelta di carriera. Il possesso di competenze nella gestione organizzativa e del tempo di lavoro e la capacità d’analisi, fa intravedere una concreta prospettiva di successo nella professione. In ogni caso, è anche essenziale essere affidabili, avendo a che fare con informazioni che dovrebbero rimanere riservate.

In base ai criteri di selezione adottati dall’IRS, il requisito di formazione di base per un agente IRS *entry-level* è un diploma di laurea in materie di lavoro o finanziarie, con almeno 30 ore di formazione in tecniche di contabilità. L’IRS fornisce, poi, una formazione completa ai nuovi agenti, *combinando l’istruzione d’aula e l’esperienza sul campo*. L’istruzione d’aula avviene in uno dei numerosi centri di formazione dell’IRS sparsi negli Stati Uniti e comprende corsi per individuare le transazioni fraudolente e pratiche di diritto tributario, interagendo con i contribuenti e con le procedure di rilevazione utilizzate dall’IRS. I nuovi assunti vengono anche impiegati in coppia con agenti esperti per la formazione sul campo *one-to-one*.

Un’ulteriore fase di *training* via web include la conoscenza del diritto tributario federale riguardante le imprese e i privati. L’IRS fornisce gli agenti anche un aggiornamento continuo sulle leggi fiscali e sugli argomenti correlati.

L’articolazione funzionale del personale in servizio all’IRS è piuttosto complessa e distribuita su *numerose qualifiche professionali predefinite* e secondo uno sviluppo di carriera che prende a base la formazione professionale acquisita in sede universitaria e la proiettata sulle figure

⁴⁹ Cfr. Martin S. Kaplan, *What the IRS Doesn’t Want You to Know: A CPA Reveals the Tricks of the Trade* - Ed. John Wiley & Sons, 2004.

⁵⁰ In base alla rilevazione di un risultato positivo nel rapporto entrati nel periodo / organico inizio periodo * 100.

professionali previste nell'organigramma interno (ad es.: Agenti esecutivi (*Revenue Officers*), Agenti anziani (*Senior Executive*), Consulenti legali (*Attorney*), ecc.

L'organigramma a sua volta riconosce livelli retributivi che danno conto dell'anzianità, della professionalità e dell'esperienza, secondo uno schema tipico della struttura del salario aziendale. Il quadro completo riscontra, da un lato, l'evidenza di una media retributiva basata su numerose tipologie salariali (21 nella sola fascia *entry-level*), dall'altro incrementi retributivi anche notevoli, connessi alle funzioni, all'anzianità e all'esperienza professionale acquisita (Tab. 2).

Tab 2) - Retribuzioni dei dipendenti dell'IRS per ruolo e funzioni (in dollari) [1] [2]

Ruolo / Funzione	Salario Medio \$	<- min. \$30	- media \$60	- max. -> \$90 \$120
Internal Revenue Agent (21 livelli salariali)	73,167	42		110
Revenue Officer (10 livelli salariali)	50,199	38		85
Agent (8 livelli salariali)	74,211	40		150
Attorney (7 livelli salariali)	91,286		67	123
Tax Examiner (4 livelli salariali)	60,443	28		120
Tax Compliance Officer (3 livelli salariali)	49,469	39	57	
Special Agent (*) (2 livelli salariali)	123,808			113 135
Supervisory Internal Revenue Agent (*) (2 livelli salariali)	99,845			91 110
IT Specialist (*) (2 livelli salariali)	79,253	52		107
Management & Program Analyst (*) (2 livelli salariali)	92,403	46		138
National Account Manager (2 livelli salariali)	94,303	33		156

[1] Il salario può variare in base alla sede, agli anni di servizio e / o ad altri fattori

[2] Escluse quote orarie e prestazioni esterne a contratto (contractors)

(*) N.B. Il *range* retributivo è definito tenendo conto del numero dei livelli salariali previsti per tale funzione

Fonte: www.glassdoor.com

E' facile constatare come la fine dell'organizzazione strutturata in maniera funzionale-gerarchica, ormai un "vissuto" acquisito sia in contesti profit che no-profit, pur se evocata anche nel contesto in esame non ha però prodotto una *reengineering* dei processi lavorativi alla 'mad doctor', avulsa, cioè, dall'*analisi del valore* delle attività che li costituiscono. In questo caso l'ideologia aziendale del predominio di '*ciò che risulta produttivo*', premessa di una grottesca estensione, all'esercizio di funzioni pubbliche, dell'architettura gestionale di ipermercati e grandi magazzini, si è in qualche modo arresa all'oggettiva *specificità* di compiti e funzioni proprie della *Tax Administration*.

Sin dall'ingresso in servizio i dipendenti dell'IRS sono, infatti, inquadrati in un certo numero di *posizioni professionali permanenti, rigorosamente funzionali all'attività che l'amministrazione è chiamata a svolgere*. Gli Ispettori delle imposte (*Tax examiners*), per esempio, esaminano le dichiarazioni fiscali e le scritture contabili dei contribuenti - persone fisiche e imprese - per determinare l'imposta dovuta. Possono convocare i contribuenti persone fisiche e chiedere loro

notizie o controllare i libri contabili delle grandi imprese. Possono anche consigliare i contribuenti sui regimi contabili da adottare e assistere gli avvocati che lavorano per il governo riguardo agli aspetti fiscali dei casi da questi trattati. I Revisori fiscali (*Tax auditors*) sono, invece, degli esperti nei regolamenti emanati dall'IRS ed esaminano la contabilità nel caso di una loro violazione. I Revisori interni (*Internal auditors*) controllano le operazioni condotte dall'IRS stessa. Gli Ufficiali delle imposte (*Revenue officers*) riscuotono i tributi da chi non li ha versati intenzionalmente o è in ritardo con i versamenti, mentre gli Agenti speciali (*Special Agent*) indagano sui casi di sospetta frode e, sulla base delle indagini che hanno condotto, forniscono elementi agli avvocati che lavorano per il governo. Alcuni dipendenti dell'IRS sono Avvocati (*Lawyers*) e, fra questi, ci sono anche specialisti del diritto - in genere impiegati come 'consiglieri giuridici' (*Attorney*) solo a Washington, DC - che esaminano le leggi fiscali federali e predispongono pubblicazioni destinate ai contribuenti e agli stessi dipendenti dell'IRS.

In genere sono, invece, le 'norme contrattuali' che definiscono i 'percorsi di carriera' comuni alla maggior parte dei dipendenti. Secondo gli standard dei contratti di lavoro, i dipendenti dell'IRS:

A) – valutati idonei ad ottenere un incremento dello stipendio iniziale, saranno promossi in base all'anzianità (in genere dopo un anno), secondo il seguente schema: A1) trascorso il periodo minimo, o anche inferiore al minimo, se risultano soddisfatti i requisiti di base per la promozione, e A2) se sono in grado di eseguire in maniera soddisfacente le mansioni del livello immediatamente superiore.

B) - per i dipendenti i cui compiti e *standard* lavorativi non divergono da quelli previsti per accedere al successivo più elevato grado di carriera, se ottengono una valutazione (punteggio) complessiva annua di pieno successo nel grado ricoperto, tale da soddisfare i requisiti previsti dalla specifica prestazione professionale.

Per questi aspetti, si tratta di un'impostazione che si rifà agli schemi tradizionali del *Civil Service Jobs* anglosassone: l'aspirante a un impiego governativo deve sostenere un pubblico concorso per l'accesso al lavoro. I ruoli che andrà a ricoprire sono definiti per legge. In seguito, deve mantenersi neutrale rispetto alle ingerenze politiche. Tale neutralità è assicurata, principalmente, dalla collocazione in un ambito organizzativo comunque caratterizzato da regole universalmente riconosciute (legali o contrattuali che siano).

Particolarmente significativo è il fatto che tali regole vengono considerate anche importanti misure di protezione atte ad impedire pratiche di corruzione⁵¹). Secondo il rapporto del 2003 della Conferenza anti-corruzione organizzata da Banca Mondiale & ONU (World Bank - United Nations Department of Economic and Social Affairs), “(...) queste misure di protezione cercano di difendere il principio del merito nella gestione delle risorse umane dei dipendenti pubblici, tramite un appropriato codice di condotta atto a garantire loro una qualche forma di tutela contro il clientelismo politico”. Precisamente “(...) l'introduzione del New Public Management – segnala ancora il rapporto - ha messo in discussione alcune di queste nozioni, enfatizzando le prestazioni rispetto alla permanenza in carica, l'efficienza dei risultati dei processi e le modalità di accesso e, in generale, riducendo il ruolo dello Stato alla definizione delle strategie, trasferendo l'erogazione dei servizi al di fuori del settore pubblico, con l'effetto collaterale di mettere a rischio alcune delle misure per contrastare la politicizzazione del servizio pubblico“⁵²).

⁵¹ Cfr. World Bank - United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) - 11th International Anti-Corruption Conference WORKSHOP REPORT - Workshop 3.4 Depoliticising the Civil Service, May 2003.

⁵² Id., pag. 2.

3. *The Rise of The Machine*: la prova dei fatti

Ciò che più stupisce, in questa "irresistibile ascesa" della macchina, è la concomitante progressiva crisi di affidabilità che essa mostra, nonostante la vantata bontà delle soluzioni di riforma adottate.

La comprensione del fenomeno passa, riteniamo, per il riconoscimento dell'intrinseco 'legame pericoloso' di tali soluzioni di riforma con i miti della politica economica statunitense (e, per conseguenza internazionale) degli anni ottanta. All'avvento di Reagan negli USA molti pensarono che gli slogan sul 'fisco leggero' e lo *small government* preludessero ad un ridimensionamento della burocrazia e della spesa pubblica, ma negli anni di Reagan la prima passò da 2,8 a 3 milioni di impiegati, mentre la seconda aumentò del 2,5% l'anno (soprattutto in virtù delle crescenti spese militari), facendo schizzare il debito pubblico da 700 miliardi a 3 mila miliardi di dollari. Poco a poco, crollarono le false promesse di crescita lineare della ricchezza privata e del benessere collettivo e si svelò una 'economia di mercato' tanto sobria nel predicare le virtù del pareggio di bilancio, quanto schizofrenica nel coltivare i vizi di una crescita del debito pubblico mai sperimentata nei sessanta anni precedenti⁵³). Tutto, del resto, già prefigurato nella lucida quanto agghiacciante ideologia della 'capostipite' Lady Thacher, ovvero nella sua intenzione di realizzare "*una democrazia basata sul capitale privato. Vale a dire uno Stato in cui la gente possedesse case, azioni, e un interesse diretto nella società e in cui avesse una qualche ricchezza da passare alle generazioni future*".

La risposta del 'modello' non sarà, dunque, affatto casuale.

Secondo l'analisi critica svolta dal professor Sung Min Park, la principale criticità del *New Public Management* sta nell'abbandono di un modello organizzativo orientato alla "“(...) creazione e allo sviluppo di un'intensa partecipazione dell'individuo ai più rilevanti problemi della comunità, e al rispetto, da parte del governo, dei principi costituzionali, dei valori democratici e di servizio pubblico. Il modello di mercato applicato alla società ha anche modificato i processi di selezione e i sistemi di incentivazione, incidendo negativamente sugli atteggiamenti e sulle prestazioni dei dipendenti. Molti critici hanno inoltre fatto notare la mancanza di prove convincenti che le agenzie governative sono intrinsecamente meno efficaci, rispetto alle imprese private, nello svolgimento di servizi pubblici. Il caso dell'Internal Revenue Service durante la fine degli anni 1990 ha anche mostrato che l'adozione di un radicale sistema di misurazione delle performance non ha comportato una cultura più positiva nell'organizzazione, o una forza lavoro più produttiva. Il sistema del NPM è anche accusato di minare i valori democratici e costituzionali, così come l'“ethos pubblico” assicurato dal servizio pubblico, quale elemento chiave nella tradizionale governance del sistema americano”⁵⁴).

Il richiamo alla riorganizzazione dell'*Internal Revenue Service* del 1990, appare quanto mai esemplare. In effetti, da quell'esperienza emergeranno, puntualmente, tutti i limiti evidenziati nelle critiche mosse in generale al sistema NPM. Nonostante le promesse, i risultati complessivamente deludenti della riforma verranno colti dallo stesso Charles O. Rossotti – manager proveniente della finanza privata e considerato uno dei massimi esperti americani di *business services* e *information*

⁵³ Cfr. Salvatore Biasco, *L'economia internazionale negli anni ottanta. Rottura e continuità* – Torino, 1997.

⁵⁴ Sung Min Park, *Of Alternating Waves...*, cit., pag.7.

technology, Sovraintendente dell'IRS dal 1997 al 2002, impegnatosi più di ogni altro nella riorganizzazione dell'agenzia in chiave di “*business analysis expertise*”⁵⁵).

Nel 2002, Rossotti concluderà il suo mandato affermando, sconsolato, che la “*(...) salute del sistema dell'amministrazione fiscale federale mostra, da lungo tempo, una grave tendenza al peggioramento*”⁵⁶.

A tutto ciò si aggiunga che persino i dipendenti dell'IRS non mancheranno di dare grattacapi. Un esempio, fra i tanti, per molti versi significativo: secondo un rapporto del Dipartimento del Tesoro del Maggio 2011, nel 2008, anno per cui sono disponibili i dati più recenti, il sistema informatico dell'IRS ha rilevato ‘problemi di conformità (*compliance*)’ per oltre 8.000 dei suoi 109.469 dipendenti, con il risultato finale che quasi il 2,8% non ha rispettato la legge fiscale. I sistemi di monitoraggio hanno anche individuato, in particolare, 133 dipendenti con una posizione, con riferimento a un biennio, potenzialmente non compatibile con la normativa fiscale. I dipendenti sono stati segnalati per aver presentato le dichiarazioni dei redditi in ritardo, per aver pagando le tasse in ritardo, per non aver denunciato tutti i loro redditi. Almeno in un caso, è stata avviata una indagine penale con un accertamento fiscale aggiuntivo. Nella sostanza poteva anche trattarsi di una casistica limitata o di episodi marginali, ma nel contesto delle regole di gestione delle ‘risorse umane’ dell'IRS, rispetto alla sua ‘*mission*’, si trattava di esiti inaccettabili. Secondo l’ispettore del Tesoro che ha coordinato l’indagine, nella’ “*(...) agenzia del governo federale il cui principale obbiettivo è quello di amministrare il sistema fiscale federale, i dipendenti sono particolarmente tenuti a rispettare tutte le leggi fiscali*”. Anche se il dato non è eclatante sul piano quantitativo, secondo il rapporto, sul piano qualitativo “*l'IRS rischia un'erosione della fiducia del pubblico nel sistema fiscale americano riguardo all'adempimento spontaneo se emerge che i suoi stessi dipendenti non stanno rispettando i loro obblighi fiscali*”⁵⁷.

Del resto, la *compliance* fiscale e, per converso, i meccanismi per smascherare i riottosi evasori finiranno ‘sotto stress’ già agli inizi del ‘secondo millennio’, rivelando una palese inadeguatezza dell’apparato amministrativo nei momenti di crisi. Le leggi fiscali diventavano sempre più complicate mentre le risorse a disposizione dell'IRS sempre meno adeguate. Questi eventi in combinazione fra loro hanno creato una vera crisi della *Tax Administration* e, ben presto, gli esperti del settore (avvocati, commercialisti, docenti di economia) hanno cominciato a riconsiderare la capacità delle autorità americane di far rispettare le leggi fiscali in un’economia globale moderna ed ad esaminare le implicazioni del non riuscire a farlo⁵⁸.

La tendenza, poi, ad utilizzare l'IRS in chiave di strumento di ‘equilibrio sociale’, porterà infine la politica a scontare costi della ‘macchina’ sempre crescenti rispetto ai risultati di

⁵⁵ Charles Ossola Rossotti è direttore di AES Corporation dal marzo 2003. E’ un Senior Advisor del Carlyle Group, una delle più grandi società di ‘private equity’ del mondo. Dal novembre 1997 fino al novembre 2002, è stato il Sovraintendente dell’Internal Revenue. Prima di entrare all’IRS, Rossotti è stato uno dei fondatori dell’American Management Systems, Inc., dove ha ricoperto la carica di Presidente (1970-1989), Chief Executive Officer (1981-1993) e Presidente (1989-1997). Dal 1965 al 1969, ha anche ricoperto diversi incarichi presso l’Office of Systems Analysis dell’Ufficio del Segretario della Difesa. Rossotti è laureato con lode presso la Georgetown University e ha conseguito un MBA con lode alla Harvard Business School. Siede nei consigli di amministrazione di Merrill Lynch & Co., Inc. e Compusearch Systems, Inc. Presiede il Financial Audit Committee of the Board.. Si veda il suo intervento alla Commissione del Senato del 1998: Statement of Charles O. Rossotti, Commissioner of Internal Revenue service, before the Senate Finance Committee, Jan, 28, 1998.

⁵⁶ Si veda l’analisi svolta in *The Crisis in Tax Administration*, a cura di Henry J. Aaron, Joel Slemrod – Brookings Institution Press, December 2003.

⁵⁷ Kristina Peterson, *Treasury Report: IRS Must Beef Up Oversight Of Its Own Employees*, in [NASDAC](#).

⁵⁸ Id.

programma. Ad esempio, nel primo progetto di bilancio per il 2012 dell'amministrazione del Presidente Obama, alla *Tax Administration* è stato assegnato un finanziamento aggiuntivo di 1,1 miliardo di dollari, da destinare ad incremento del già enorme preventivo dell'Agenzia di **13.3 miliardi** di dollari. La quota dell'incremento andrà utilizzata per assumere 5.100 nuovi impiegati da adibire ai programmi di controllo e di riscossione dell'IRS. Di questi, 1.500 saranno inoltre da adibire ai controlli reddituali necessari al funzionamento del sistema di assistenza sanitaria voluto da Obama.

Secondo il professor Bryan T. Camp, che ha condotto uno studio approfondito sui limiti strutturali della *Tax Administration*, una delle principali ragioni di questa ‘propensione al default’ della macchina è da ricercare nella ‘centralizzazione’ praticata dall’IRS. Tale limite si era già manifestato a partire dalla creazione, nel 1962, di un gigantesco sistema informatico di gestione e controllo dei contribuenti (*Automated Data Processing - ADP*), adottato su impulso dell’allora Sovraintendente Mortimer Caplin e completato dal suo successore Sheldon S. Cohen⁵⁹). Nelle pur lodevoli intenzioni di Caplin⁶⁰), tale impianto doveva assicurare il massimo della ‘conformità’ unitamente al crescente rispetto dei contribuenti.

I limiti propri di tale impostazione diventeranno sempre più evidenti dopo la riforma dell’IRS del 1980. “*Nel 1998 – spiega Camp - il Congresso comincia ad interessarsi parecchio - si potrebbe anche dire in modo isterico - al fatto che l’amministrazione fiscale era ingiusta e che l’IRS abusava dei contribuenti. Essenzialmente il Congresso – e in particolare la Commissione Finanze del Senato - ha però lavorato in una prospettiva non corretta e, soprattutto, sul problema sbagliato. Si è concentrata, infatti, sull’idea che i dipendenti di singoli servizi abusavano di singoli contribuenti, ma quando ci si sofferma sugli esempi portati all’attenzione del Comitato per l’esame degli abusi commessi ai danni dei contribuenti, ci si accorge che questi abusi riguardavano tutti i contribuenti che interagivano con i dipendenti dell’IRS. Il vero ‘abuso verso i contribuenti’, tuttavia, si è verificato (e continua a verificarsi) in quanto la valutazione – tramite le procedure ADP - della conformità, classifica moltissimi contribuenti come ‘non conformi’. Sulla base di questi errori d’identificazione del problema, il Congresso ha finito per introdurre norme che apprestano rimedi del tutto inefficaci a risolvere il problema”*⁶¹.

In realtà, l’idea di fondo del ‘trattamento corretto’ non è, in sé, sbagliata. Secondo Camp, la letteratura in materia di ‘conformità’ tiene nel debito conto l’effetto che una procedura di controllo ha nell’orientare un comportamento ‘conforme’. Per quanto i contribuenti possano essere dominati da preoccupazioni finanziarie e dall’interesse personale tuttavia, come dimostrano le ricerche in questo campo, essi rispondono bene ad un ‘equo trattamento’, nel rapporto con le autorità fiscali. E però, “(...) cogliere il potenziale abuso insito nei meccanismi ADP significa comprendere che le procedure informatiche sono essenzialmente progettate per dividere i contribuenti in due categorie: ‘compliant’ o ‘non compliant’. Sotto l’aspetto dei comportamenti fiscali, queste categorizzazioni si riferiscono al rispetto, da parte del contribuente, della corretta dichiarazione delle sue operazioni

⁵⁹ Bryan T. Camp, *Theory and Practice in Tax Administration* – Copyrigth Bryan T. Camp, Texas Tech University School of Law, 2009.

⁶⁰ Secondo Camp, “Mortimer Caplin credeva fermamente che la conformità volontaria, aspetto critico nell’attività dell’amministrazione, poteva essere meglio ottenuta assicurando che il sistema trattasse correttamente (*fairly*) i contribuenti. Con ciò intendeva che l’amministrazione deve fare il suo lavoro in modo equo ed imparziale, né schierandosi con il governo né adottando il punto di vista del contribuente. L’amministrazione dovrebbe adottare quello che Caplin chiamava ‘atteggiamento equo e ragionevole’. Egli credeva in tale principio con tanta determinazione da aver sancito la sua filosofia in prassi regolata nello statuto del contribuente, enfatizzando la missione di applicare la legge correttamente: ‘Il gettito sarà adeguatamente tutelato – sosteneva - solo quando riusciremo ad accettare ed applicare il vero significato dello statuto’”. Id., pag. 55.

⁶¹ Bryan T. Camp, *Theory and Practice in Tax Administration*, cit. pag. 56.

finanziarie. Sul lato del gettito, queste categorizzazioni determinano la correttezza del contribuente rispetto all'assolvimento dei suoi obblighi di pagamento. In entrambi i casi, tuttavia, si presume che la valutazione sia realistica fin tanto che i contribuenti non si attivano e reagiscono. Il contribuente 'reattivo' riceve allora una più 'umana' considerazione, mentre quello definito 'non conforme' (anche a causa della non-reattività) finisce per ritrovarsi definitivamente abbandonato. Ora, se la classificazione avviene correttamente, il trattamento è valido. Ma quando un contribuente che concordemente dovrebbe essere incasellato "complaint" risulta invece "mis-classified" e, per ciò, è trattato come 'non conforme', questo è un abuso"⁽⁶²⁾.

Tale schema accentuerà nel tempo la ‘disumanizzazione del diritto’, con il conseguente affermarsi di regole sempre più semplicistiche, che vorrebbero collocare il contribuente nel falso dualismo: ‘evasore’ / ‘non-evasore’, per fondare una moralistica quanto inefficace strategia di ‘lotta all’evasione’, contraltare di una generica quanto ipocrita difesa del ‘contribuente onesto’.

Ma c’è di più: paradossalmente, quantomeno rispetto alla sua ‘modulazione produttivistica’, ciò che meno reggerà nell’ ‘orientamento al cliente’ della macchina sarà la sua ‘incapacità sistemica’ a misurare le conseguenze del *default* della finanza pubblica USA e gli effetti della conseguente *crisi fiscale*.

A differenza che nella prima decade del secolo, quando il quadro economico USA risulta brillante, i *deficit* registrati ogni anno, dal 1970 al 1997, sono stati pareggiati, il bilancio federale nell’anno fiscale 2000 per il terzo anno consecutivo è in attivo e il *surplus* è al più alto livello (236 miliardi di dollari, o il 2,4% del PIL), la prospettiva del secondo decennio, sotto l’aspetto della crisi della finanza pubblica, appare catastrofica. Alla fine del cruciale decennio 1999-2009, lo scenario economico d’inizio secolo è, infatti, radicalmente mutato. Nell’evidenza allora colta dagli economisti Auerbach e Gale in base ai risultati dell’anno fiscale 2009, le previsioni di bilancio mostrano un andamento sotto tutti gli aspetti preoccupante: “(...) l’enorme disavanzo registrato nell’anno fiscale 2009, in proiezione decennale è chiaramente insostenibile, e la prospettiva a lungo termine risulta terribile e sempre più grave. Le tendenze generali sono caratterizzate da numerose evidenze che chiariscono il problema fiscale specifico. Il Fondo di gestione dell’Assistenza Medica pubblica, ad esempio, per come è progettato si esaurirà nel 2017. Il default dei titoli swap in atto registrato nei mercati, implica una non trascurabile probabilità di default dell’intero debito pubblico di tesoreria entro i prossimi cinque anni”⁽⁶³⁾. Al di là di una qualsivoglia ‘politica di risanamento’, ancora oggi difficile da progettare e da far digerire ad ogni contribuente e a tutte le latitudini, già allora la prospettiva che avrebbe dovuto connotare la politica fiscale in un contesto così disastrato, era quella che gli Stati Uniti dovevano confrontarsi con un aumento della pressione fiscale. “Sebbene un enorme deficit non sia desiderabile - consigliavano Auerbach e Gale - a breve termine può comunque essere accettabile. Una volta che l’economia recupera, tuttavia, la necessità di incrementare la pressione fiscale — finora considerato un problema a lungo termine — sarà un problema urgente e che, a breve termine, richiederà scelte difficili che i responsabili politici hanno finora rifiutato di fare. Peggio ancora, se l’economia recupera solo molto lentamente o non del tutto, tali decisioni saranno pur sempre una prospettiva concreta, ma nel contesto di una situazione economica più debole”⁽⁶⁴⁾.

⁶² Id., pag. 57.

⁶³ Alan J. Auerbach and William G. Gale, *The Economic Crisis and the Fiscal Crisis: 2009 and Beyond*, in TAX NOTES, October 5, 2009, pag. 102.

⁶⁴ Id.

Il monito, del resto, non aveva soltanto origine accademica, né sorgeva nell'immediatezza della constatazione del 'disastro'. Già nel settembre del 2006 – quasi al termine dell'era dei Bush – il Dipartimento del Tesoro USA pubblicava, infatti, un rapporto orientato a definire una "strategia per ridurre il gap fiscale"⁽⁶⁵⁾, riprendendo l'argomento 'tecnico' dell'elaborazione di proposte "per la riduzione delle non conformità" dei contribuenti a partire dalla rilevazione del mancato rispetto dell'obbligo di versamento di imposte per il 18% del dovuto. Affermazione di certo sconcertante per i sostenitori di una politica di *fiscal undersizing* a beneficio di una diffusa e 'spontanea' contribuzione fiscale. Il rapporto prometteva, per tale aspetto, una 'stretta fiscale' che suonava più che minacciosa, preannunciando una "(...) strategia aggressiva dell'amministrazione per affrontare il gap fiscale", basata su "immediati sforzi del Dipartimento del Tesoro e dell'IRS per migliorare la compliance"⁽⁶⁶⁾.

Dopo aver ripreso i soliti concetti ormai ben radicati nella tradizione del *New Public Management Approach*, e cioè: distinzione fra errori non intenzionali e volontà di evadere, differenziazione delle diverse fonti di non-conformità, rafforzamento dei servizi al contribuente, elaborazione di politiche e proposte di conformità sensibili ai diritti dei contribuenti e al mantenimento di un giusto equilibrio tra attività di controllo e imposizione di oneri al contribuente, il rapporto ripropone l'impegno per una sempre maggiore efficienza della 'macchina' che, sia detto spassionatamente, sembra riecheggiare quel vecchio *slogan* pubblicitario di un detergente che garantiva, ad ogni lavaggio, 'un bianco più bianco'. "Il successo di questa strategia – concludeva il rapporto - dipenderà, in parte significativa, dalle risorse assegnate all'IRS e dall'uso efficiente ed efficace che l'Agenzia farà di tali risorse. L'IRS ha compiuto progressi significativi verso per migliorare l'uso efficiente delle risorse ad esso assegnate, soprattutto in termini di orientamento verso iniziative verso quelle aree dove i controlli avranno il maggiore impatto diretto e indiretto. L'IRS continuerà a cercare modi per rendere le sue operazioni più efficienti e quindi liberare risorse per finanziare nuove iniziative di conformità. In attuazione di questa strategia, il Dipartimento del Tesoro e l'IRS riconoscono che sarà importante definire parametri di riferimento, rispetto alla possibilità di poter contare su ogni elemento utile in base al quale misurare l'efficacia della strategia"⁽⁶⁷⁾.

Tale opzione non si è rivelata di dubbia utilità solo da un punto di vista funzionale. In realtà, un 'danno collaterale' di non poco peso, connesso all'opzione di conformità, è quello dei costi da sostenere per la sua 'gestione', costi che hanno finito per gravare direttamente sul gettito in misura crescente senza mostrare una significativa correlazione con l'incremento del gettito. Il peso complessivo di un sistema fiscale si basa sulla quantità d'imposta pagata. Inoltre comprende il costo della pianificazione delle imposte e del lavoro d'ufficio. Gli economisti li definiscono questi oneri "costi di conformità d'imposta" e, secondo le stime dell'IRS stesso, gli americani passano complessivamente 6,6 miliardi di ore all'anno a compilare moduli fiscali, compreso 1,6 miliardi di ore dedicati al solo Modello 1040.

Già in uno studio del 2001 l'economista J Scott Moody avvertiva che "la complessità derivante dalla crescita e dal continuo mutamento della normativa tributaria crea due tipi generali di costi economici: le spese generali e il costo di opportunità. Le spese generali possono essere

⁶⁵ U.S. Department of the Treasury - Office of Tax Policy, *A Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap*, September 26, 2006, in www.treasury.gov.

⁶⁶ Id., pag. 2.

⁶⁷ Id., pag. 4.

*divise in tre attività principali: gli esercizi economicamente sterili della pianificazione delle imposte, della conformità e del contenzioso, che agiscono come imposte addizionali sui contribuenti”*⁶⁸.

Secondo una ricerca del luglio 2006, condotta per conto della *Tax Foundation*, il totale dei costi della conformità a carico del gettito delle sole imposte federali sul reddito, mostra un notevole costante incremento, a partire dal 1990 e su base stimata sino al 2015 (Tab. 3).

Tab 3) – Totale dei costi di conformità a carico del gettito \$ Mld - [Incidenza sulle Imposte federali sul reddito – Anni 1990-2015 proiezione]

Anno	Costi della conformità		
	Gettito a valore corrente in \$ Mld.	Gettito a valore Attuale – base 2005 In \$ Mld.	Incidenza % sulle imposte federali sul reddito
1990	79.70	107.60	14.1
1991	85.10	111.00	15.5
1992	94.70	120.70	16.4
1993	102.20	127.40	13.3
1994	106.00	129.30	15.6
1995	112.20	134.20	15.1
1996	120.30	141.20	14.4
1997	128.50	148.40	13.9
1998	143.50	163.80	14.3
1999	162.60	183.10	15.0
2000	172.90	190.50	14.5
2001	181.10	194.90	16.0
2002	207.70	219.80	21.7
2003	232.50	241.60	24.8
2004	243.90	248.30	24.4
2005p	265.10	265.10	22.2
2006p	278.60	274.40	21.9
2007p	305.30	295.80	22.8
2008p	325.70	310.00	23.0
2009p	346.90	324.30	22.9
2010p	368.40	338.30	22.8
2011p	391.90	353.70	21.5
2012p	404.50	363.10	20.7
2013p	432.70	376.90	20.7
2014p	457.20	391.10	20.7
2015p	482.70	405.80	20.7

Fonte: Scott A.Hodge, J. Scott Moody, and Wendy P. Warcholik, *The Rising Cost of Complyng with the Federal Income Tax*, in *Tax Fundation Special Report No. 138* (January 2006)

In realtà, in nodo irrisolto di tale approccio, che rimanda al più generale vincolo ideologico dell’efficienza ‘in sé’, sta nel fatto che la crisi dell’adempimento spontaneo resta pur sempre ‘l’anima altrove’, rispetto alla reazione sul fronte, tutto interno alla macchina, della ‘verifica della conformità’. Specie in un contesto di crisi economica diffusa, la semplice constatazione di ‘non-conformità’ non coglie, infatti, il pressoché irrinunciabile **effetto protezione che il contribuente annette alle pratiche di evasione fiscale**. Una lettura critica di tale fenomeno, elaborata dal *Fondo Monetario Internazionale* nel luglio del 2009, sottolineava, ad esempio, che i contribuenti sottoposti ad un pesante *stress* economico come il rischio di fallimento, possono percepire i rischi connessi all’evasione fiscale (sanzioni) come meno gravi rispetto alla prospettiva di una potenziale ripresa

⁶⁸ J Scott Moody, *The Cost of Tax Compliance. House Ways & Means Committee Testimony*, in *Tax Fundation, Special Brief*, July 2001.

economica (evitare il fallimento)⁽⁶⁹⁾). In ogni caso, secondo le conclusioni dei più attenti studiosi americani del settore, c'è anche una più seria lezione da trarre da questa recente esperienza di gestione dell'imposizione fiscale demandata all'IRS, ed è che la *leadership* politica ha la necessità di stabilire un equilibrio basato sulla definizione di **una serie di priorità di sistema**, piuttosto che procedere ad un continuo mutamento di tali priorità in risposta alle esigenze politiche, ideologiche o di bilancio. Impegnarsi su mutevoli priorità non ha, infatti, migliorato l'*Internal Revenue Service*. Ciò che potrà portare ad un miglioramento, secondo il FMI, è il concentrarsi maggiormente sull'obiettivo - pur se politicamente 'non compiacente' - di incrementare la produttività generale, cosa che nel corso di un ventennio avrebbe avuto molte più possibilità di migliorare le prestazioni dell'Agenzia, piuttosto che continuare a combattere sul fronte delle priorità. Miglioramento della produttività, che rappresenta il potenziale, sia per ottenere maggiori entrate che per imporre minori oneri ai contribuenti⁽⁷⁰⁾.

4. La "variante OCSE": conformità nella non-integrazione

Come ormai accade un pò dappertutto dall'inizio degli anni '90, anche in Europa grande considerazione ha acquisito il mito del coordinamento attraverso la *governance*, concetto reso dai politologi 'europeisti' sempre più ricco di molteplici significati, pur se tutti unificati - secondo l'annotazione di Alessia Damonte - "(...) da un denominatore comune: governance è oggi soprattutto "nuova" governance, ossia un'architettura istituzionale per la produzione di beni "pubblici" radicalmente diversa rispetto a quella consolidata nella tradizionale forma stato weberiana-westfaliana"⁽⁷¹⁾.

Scontato il generico 'entusiasmo' di un certo *Establishment* opportunista per ogni forma di *neoliberal state*, che infine accomuna politicanti marpioni ed esponenti di un'*intellighenzia* europea in totale difetto d'ossigeno, molto più allarmante pare la 'visione oscura' che tale entusiasmo lascia intravedere nelle *lobbies* e nei gruppi di potere rintanati nelle 'istituzioni europee': non più l'allucinato progetto 'originario' d'integrazione utilitaristica di 'comunità statuali', ma una prassi costante di 'sovraposizione', a queste comunità, di strati di super-burocrazia, *essa stessa tendente ad autonomizzarsi in 'forma-stato destrutturata'*. Una sorta di *Unknown Entity*, che prescinde dall'*empasse* insita nell'antica 'volgare' aspirazione ad una "*forma nota di organismo internazionale*", la cui concreta realizzazione è rimasta impantanata (e forse anche intenzionalmente) nelle vecchie dispute tra i fautori di uno stato 'sovranio' e democratico, e quelli di una 'sovranità federale' a garanzia dei 'privilegi' degli stati nazionali. "*L'idea di Europa comune come governance e nuova governance* – precisa la Damonte - *si propone invece di uscire da questa impasse, e di comprendere l'Unione come oggi è: uno spazio politico capace di produrre beni "pubblici" con processi di policy autonomi, e al proprio interno segmentato in una molteplicità di livelli territoriali, di processi decisionali – formali e non – ai diversi livelli o tra i diversi livelli, di problemi e soluzioni a vario grado di europeizzazione; e popolata da una molteplicità di attori eterogenei, dotati di diverse e specifiche risorse rilevanti per far funzionare le soluzioni di policy*"⁽⁷²⁾.

A parte ogni altra considerazione di carattere generale, in tale contesto, sulla carta così favorevole, la prospettiva di realizzazione di un modello europeo integrato di '*tax administration*' - da subito 'avanguardia' del più generale processo di *governance* 'universale' - non pare d'immediata

⁶⁹ INTERNATIONAL MONETARY FUND - Fiscal Affairs Department, John Brondolo, *Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options*, in I.M.F. Staff Position Notes, SPN/09/17 July 14, 2009.

⁷⁰ Cfr. Alan H. Plumley – C. Eugene Stuarle, *Ultimate objectives for IRS*, in *The Crisis in Tax Administration*, cit.

⁷¹ Alessia Damonte, *La governance europea*, in URGE Working Paper 6/2006.

⁷² Id., pag. 3.

realizzazione. E, allo stato, la ragione è inevitabilmente strutturale. In un contesto economico che privilegia le dinamiche finanziarie, occorre prima di tutto eliminare gli ostacoli fiscali alla libera circolazione dei capitali e quelle misure fiscali che falsano la concorrenza. Al tempo stesso i regimi tributari UE sono costretti a mantenere la flessibilità necessaria per adeguarsi alle esigenze di massimo ‘dinamismo’ del mercato dei capitali, pur conservando una struttura per quanto possibile semplice per rendere meno oneroso l’adeguamento a tali esigenze. Essi devono inoltre funzionare all’insegna della trasparenza, per garantire che venga pagata l’imposta giusta al momento giusto e nel posto giusto, riducendo al massimo le possibilità di frode e di evasione. Impossibile negare che tali caratteristiche sovente generano frizioni con i principi di *neutralità della tassazione del capitale a livello internazionale*, che significa, in concreto, poter scegliere liberamente il paese dove collocare il proprio risparmio o insediare un’attività produttiva; neutralità che può essere garantita “(...) se, per ogni operatore residente in ciascun paese, le scelta se investire nel proprio paese o in ogni altro paese risulta la stessa che egli compirebbe confrontando i rendimenti lordi dell’investimento”⁷³). Da ciò consegue che una ‘armonizzazione fiscale’, soprattutto nel campo delle imposte dirette e della *tassazione delle imprese*, sconta l’ostacolo delle finalità e prospettive diverse rispetto alla persistenza di divergenti prospettive politiche degli Stati membri.

La principale conseguenza è che oggi non esiste un ordinamento fiscale europeo inteso come insieme organico di imposte europee sovrapposte a quelle degli Stati membri e derivanti dall’esercizio di una piena competenza fiscale dell’Unione. I vari trattati non attribuiscono, infatti, alle istituzioni comunitarie competenze fiscali tali da permettere la creazione di una imposta comunitaria, di definirne la base imponibile e di assicurarne la riscossione. In qualche misura, la relativa funzione di ‘apporto contributivo’ a favore dell’Unione è svolta dal sistema comune dell’IVA, che si applica alla produzione e alla distribuzione di beni e servizi acquistati e venduti ai fini del consumo nell’Unione europea stessa. Sistema sempre più indebolito, sia dalle sue intrinseche incongruenze (gestione a livello nazionale, molteplicità di aliquote) sia a causa delle frodi realizzate da società fintizie le quali, dopo aver effettuato acquisti intracomunitari, rivendono i beni senza versare all’erario l’imposta incassata dai cessionari che, intanto, hanno detratto l’IVA pagata (cd. frodi carosello)⁷⁴).

In tale contesto, l’unica forma di ‘amministrazione’ della fiscalità europea è attualmente costituita dal *Forum on Tax Administration*, ‘spazio comune’ di coordinamento, creato nel luglio 2002 dalla Commissione per gli Affari Fiscali (CFA), con l’obiettivo di promuovere il dialogo tra le amministrazioni fiscali dei Paesi UE e di individuare ‘buone pratiche’ di amministrazione. Tali obiettivi rispecchiano l’attuale grado di condivisione dei sistemi di tassazione nei paesi membri dell’OCSE e il valore potenziale di condivisione delle informazioni sui singoli paesi, sulle esperienze relative alle loro politiche per migliorare la ‘conformità’, i servizi ai contribuenti e l’efficienza amministrativa in un ambiente in rapida evoluzione.

In tal modo, sia pure a livello ‘infrastrutturale’, in ordine sparso e con rinvio a future potenzialità organizzative, anche nel contesto europeo troviamo riproposta, in un quadro di gestione del rischio di conformità, l’idea che “(...) un’amministrazione fiscale efficace deve essere in grado di garantire il gettito nel rispetto delle leggi fiscali, così da mantenere la fiducia della

⁷³ Ernesto Longobardi, *Neutralità e distorsioni nella tassazione internazionale dei redditi*, in Economia dell’integrazione fiscale e delle politiche di regolamentazione, Lezione 7.

⁷⁴ Per questi specifici aspetti cfr. Stefano Micossi, *L’Imposta sul Valore Aggiunto: aspetti economici e giuridici*, in *IVA, un tributo in cerca di identità*, Convegno: Riflessioni in memoria di Luigi Cecamore, org. Assonime e Luiss, Roma, 21 e 22 settembre 2009.

*Comunità nelle autorità fiscali, in modo da dimostrare che il sistema funziona correttamente”*⁷⁵). Un impegno pur sempre proponibile, se non ne fosse già stato sperimentato il fallimento da almeno un decennio e se non lo si volesse (ri)proporre in un contesto in cui neppure esiste un *background* di politica fiscale condivisa. Qui l’orientamento sembra, tuttavia, quello di voler coinvolgere *direttamente* le ‘amministrazioni fiscali’ di Paesi aderenti all’Unione e, con un *incipit* ormai classico, il terreno d’incontro appare in tutta la sua chiarezza: “*con la globalizzazione vi è la crescente necessità di un fisco che in tutto il mondo collabora per aiutare ogni paese ad amministrare il proprio sistema di entrate. Il lavoro della Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e di altre organizzazioni internazionali, mira a trovare il modo di garantire il pagamento di una corretta imposta nella giurisdizione corretta*”⁷⁶.

Per quanto ‘minimale’ sul piano istituzionale, il progetto si qualifica nell’obiettivo di fondo che pur traspare con una certa chiarezza: coltivare una comunità globalizzata ‘per la via fiscale’, definire, cioè, un terreno sperimentale che conosce un’economia universale e, volesse il cielo, un’imposizione universale in una giurisdizione universale, e così via. Ancora meglio se tutto ciò trova ‘legittimazione’ attraverso una *governance* animata dagli attori delle “*administrations*”, soggettività tendenzialmente senza controllo democratico e senza consenso, come in Europa.

5. *End of the Line: fine della (piccola) storia?*

Secondo il lungimirante politologo australiano Hedley Bull, esiste una sorta di rapporto inverso fra l’epoca storica a cavallo tra il XII e il XIII secolo e la nostra: allora si passò da un sistema universalistico, in cui c’era una molteplicità di fonti di legittimazione, un ‘sistema a rete’ di autorità locali che alla fine facevano riferimento ai due poteri principali, Papato ed Impero, a un nuovo sistema basato sul particolarismo delle comunità territoriali, che sarebbero diventate Principati prima, e poi Stati sovrani. Oggi notiamo un cammino inverso, per cui gli Stati nazionali stanno cedendo parte della loro sovranità ad una molteplicità di soggetti con respiro universalistico. Infatti dobbiamo tener presente che il particolarismo dell’Europa non è mai stato il trionfo del particolarismo in sé, o delle comunità territoriali nazionali in sé, ma ha sempre avuto una vocazione universalista, altrimenti non si spiegherebbe come il sistema degli Stati europei sia diventato il sistema delle relazioni internazionale in quanto tale⁷⁷.

Per vero, ci si può ragionevolmente aspettare che l’ordine mondiale ‘evolverà’ sostanzialmente nel senso ‘neo-medievale’ intuito da Bull più di vent’anni fa. Già “reviviscenze” come quelle del *comunismo capitalistico*⁷⁸) vistosamente emerso in Cina lo dimostrano, anche se sarà comunque un passaggio epocale non facile da gestire ‘tecnicamente’, doloroso perché foriero di conflitti potenzialmente anche tragici, e comunque lontano da un’immediata percezione diffusa. E però, poiché i processi epocali tendono inizialmente a ‘metastatizzare’ quali ‘fenomeni eccentrici’, si può anche ragionevolmente sostenere che un primo ‘stadio evolutivo’ è prefigurato dall’*ordine amministrativo che lentamente sovrasta le coscienze*: lesione silenziosa, apparentemente indolare, efficiente nel diffondersi nascostamente pur senza celarsi, di portata immediatamente ‘parziale’ ma

⁷⁵ OECD - Forum on Tax Administration - Committee on Fiscal Affairs - Compliance Sub-group, *Managing and Improving Tax Compliance* - October 2004 - pag. 8.

⁷⁶ Id, pag. 4.

⁷⁷ Le tesi di Bull furono esposte nel suo libro *La società anarchica*, pubblicato nel 1977, traduzione italiana: *La società anarchica. L’ordine nella politica mondiale* – Milano, 2005.

⁷⁸ Non lo si consideri una sorta di neologismo pseudo-sociologico inventato *ad hoc*: Karl Marx ne fa ampia menzione nel cd. “Libro Terzo” del Capitale, raccolta semi-clandestina di consistenti “pezzi” degli scritti di Marx mai pubblicati (legg: confiscati dal famigerato *Istituto Marx-Engels-Lenin* di Mosca, (sorta di Gepeu della cultura “a garanzia” dell’efficace censura della letteratura marxiana “pericolosa”), giusto a proposito della capacità del capitale stesso di generare una “comunità materiale” a sua immagine.

infine dal contenuto universalistico. A costo di scontare una facile ironia, ci pare credibile il convincimento che, qui e ora, l' ‘ordine amministrativo’ descrive il mondo come sarà più di quanto non possa spiegare una qualsiasi organizzazione amministrativa ‘così com’è’.

Mondializzazione e americanizzazione – secondo il sociologo Serge Latouche - sono fenomeni intimamente legati al processo più vecchio e complesso: l’occidentalizzazione, oggi ancorato alla riduzione dell’Occidente a un’autoaffermazione dell’economia, nel presupposto che “l’ideologia e la cultura occidentali generarono l’economicizzazione della vita”⁷⁹.

“L’occidentalizzazione del mondo – scrive Latouche - è oggi più un’americanizzazione che una europeizzazione. L’uniformizzazione planetaria si realizza sotto il segno dell’american way of life. La maggior parte dei simboli esteriori della ‘cittadinanza’ mondiale sono ‘made in USA’. Gli Stati Uniti sono ormai l’unica superpotenza mondiale. La sua egemonia politica, militare, culturale, finanziaria e anche economica è incontestabile. Le principali imprese transnazionali sono nordamericane. Esse detengono la supremazia sulle nuove tecnologie e sui servizi avanzati. Il mondo è una grande fabbrica, ma il comando resta americano. Molto più della vecchia Europa, l’America incarna la realizzazione quasi integrale del progetto della modernità. Società giovane, artificiale e senza radici, essa si è realizzata con la fusione degli apporti più differenti. L’organizzazione razionale, funzionale e utilitarista che ha presieduto alla sua costituzione è veramente universalista e fonda il suo unilateralismo⁸⁰.

Se siamo davvero all’ultima ‘versione sostenibile’ dell’universalismo, a provocare un vero è proprio scompiglio d’idee è stato, a partire dal ‘crollo del Muro di Berlino’, l’annuncio della consequenziale decadenza di ogni dialettica, di ogni “processo unico e coerente, che tiene conto delle esperienze di tutti i popoli di tutti i tempi”. Finito il ‘comunismo’, in qualche modo finisce anche il ‘capitalismo’. L’ “evoluzione ideologica” dell’umanità ha raggiunto il suo culmine e si è realizzata la “fine della storia”, secondo la stringata ma evocativa formula proposta dallo storico e politologo nippo-americano Francis Fukuyama⁸¹). Al di là del riconoscimento della permanenza della ‘mera storia’, ormai affollata solo dalla successione di fatti tanto ricorrenti quanto ‘insignificanti’: eventi naturali, scoperte scientifiche e guerre, con la globalizzazione la “democrazia liberale” ha, infine, posto il sigillo definitivo sulla propria vittoria⁸².

Una più ‘prudente’ lettura di questo universalismo, verrà proposta dal principale critico di Fukuyama, Samuel P. Huntington, che rifiuta la ‘chiusura del cerchio’ proposta dal primo, in nome di una problematica negazione dell’idea che la liberaldemocrazia abbia definitivamente sconfitto i propri avversari. Per Huntington a livello mondiale domina piuttosto uno “scontro di civiltà” che quella occidentale non è detto possa sostenere e vincere con la sua influenza relativa. Il vecchio bipolarismo ideologico, sostenuto dagli Stati nazionali, sarà definitivamente sconfitto solo dalla suddivisione del mondo a seconda delle civiltà⁸³.

⁷⁹ Serge Latouche, *Storia della globalizzazione. Apoteosi e crisi dell’occidentalizzazione del mondo* - Modena, settembre 2005, consultabile su [Sito IRREER](#).

⁸⁰ Id., pag. 2.

⁸¹ Già preconizzata in un articolo pubblicato nel 1989 sulla rivista «The National Interest», la tesi viene ripresa dall’Autore ed elevata ad una sorta di . Cfr. Francis Fukuyama, *La fine della Storia e l’ultimo uomo*, Milano 1996.

⁸² Non a caso Fukuyama leggerà anche le recenti cosiddette ‘rivoluzioni arabe’ come aspirazione alla democrazia liberale, a conferma della sua teoria. “Quello che sta succedendo oggi dimostra ciò che sostenevo dopo l’89, tutti aspirano a una democrazia liberale” (Federico Rampini, *La Primavera araba nelle tesi di Fukuyama* - La Repubblica, mercoledì 30 Marzo 2011).

⁸³ Samuel P. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e la nuova costruzione dell’ordine mondiale* - Milano, 2001.

Le due tesi, nei loro tratti distintivi sembrano rappresentare la dialettica interna alle concezioni geopolitiche, sostanzialmente omogenee, proprie delle ideologie *Republicans* e *Democrats*, da sempre in contesa per la *leadership* negli USA. Pur se proposte a livelli differenti, le tesi dei due autori condividono alcuni presupposti di fondo. In particolare - per quel che qui più rileva – emerge in esse l’idea comune della concezione ‘regressiva’ del modello politico occidentale il cui discriminio rimane attestato sulla riduttiva divisione del mondo in Stati-Nazione. Su tale versante, sia Fukuyama che Huntington significativamente mandano in soffitta il nazionalismo innescato dalla visione hegeliana della Storia e dello Stato *in nome della supremazia ideale come luogo di scontro*.

Provo ad esemplificare, ad un livello meno ‘strutturato’, partendo dalle considerazioni di un sociologo americano degli anni cinquanta di scuola *taylorista* il quale avrebbe premesso che “(...) *l'intelligenza d'un operaio è oggi uno svantaggio nella lotta per la vita. È interessante notare, al caso, i risultati di un'inchiesta fatta dal Prof. Scott sulle relazioni esistenti tra la scontentezza degli operai (n. b. la scontentezza del lavoratore è causa evidente di rendita diminuita) e la loro intelligenza*”⁸⁴). Il Prof. Scott, aveva a sua volta adottato il seguente modo di misura: la scontentezza era misurata in base alla instabilità volontaria d’impiego (*turnover*), e l’intelligenza in base al successo riportato dagli operai al loro passaggio alla scuola pubblica. Ecco il risultato dell’inchiesta: in una fabbrica di attrezzi per gli operai qualificati i *meno intelligenti* si aveva un *turnover* (ergo una scontentezza, ergo un rendimento scadente) dell’89%; per gli operai di *intelligenza mediocre* il *turnover* toccava il 60%, mentre per gli operai *intelligenti* esso toccava l’80%. **Da questo quadro delle percentuali risulta evidente che gli intellettualmente mediocri sono gli operai più soddisfatti, dunque i più redditizi**⁸⁵”.

L’“americanismo” insito in tale concezione, per attuarsi universalmente, cioè ad un livello più strutturato, necessita di una ulteriore condizione preliminare: quella che Gramsci definì ‘composizione demografica razionale’, vale a dire, fare in modo che non esistano classi numerose senza una funzione essenziale nel mondo produttivo, ‘classi parassitarie’ cioè. Al contrario la civiltà europea è sempre stata contraddistinta dal proliferare di classi simili, generate dalla ricchezza e complessità della storia passata, che aveva lasciato un mucchio di sedimentazioni passive attraverso i fenomeni di saturazione e fossilizzazione del personale statale e degli intellettuali, del clero e della proprietà terriera, del commercio di rapina e dell’esercito di professione. Ammoniva Gramsci che, quanto più vetusta è la storia di un paese tanto più estese e dannose sono queste “(...) sedimentazioni di masse fannullone e inutili che vivono del patrimonio degli avi, di questi pensionati della storia economica”. Gramsci analizza in dettaglio come questa realtà fosse operante nel sistema italiano delle “cento città”, soffermandosi sull’apparato di *industriosità non produttiva* che caratterizza il ‘mistero di Napoli’, per esempio, per concludere che “(...) si può ripetere per molta popolazione di tal genere di città il proverbio popolare: quando un cavallo caca, cento passeri fanno il loro desinare”⁸⁶.

C’è un qualche ‘disegno razionale’ in tutto ciò, ancora oggi percepibile? Seguendo una traccia proposta da Blondet, il ‘disegno’ sarebbe precisamente quello di governare ciò che egli ha definito un **arretramento economico-sociale pianificato**. L’Occidente che diventerà anch’esso ‘terzo mondo’, mutazione ascrivibile ad un difetto di prospettiva di crescita a fronte dell’ascesa di soggetti portatori della ‘migliore cultura’: quella *produttiva*. Magari saranno soggetti *intellettualmente mediocri* ma, per dirla col prof. Scott, ancora oggi risultano ”gli operai più

⁸⁴ Philip A., *Problema operaio negli Stati Uniti*, p. 224.

⁸⁵ Id.

⁸⁶ Cfr. Antonio Gramsci, *Quaderni dal carcere - Quaderno 22 (V), 1934 - Americanismo e fordismo* – Milano, 1978.

soddisfatti, dunque i più redditizi”. Non solo, infine, una prospettiva di ‘perdita del potere d’acquisto’ ma la perdita storica di possibilità che attende le generazioni future⁸⁷).

Non stupisce, dunque, che secondo una tendenza interpretativa ricorrente nella pubblicistica americana d’inizio decennio (2000-2005), il ‘punto di vista scientifico’ dell’economia troverebbe oggi fondamento in una presunta ‘*crisi del modello di sviluppo economico-sociale*’ adottato dall’Europa a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. L’attenta analisi di tale ‘lettura critica’ svolta da Paolo Crosetto evidenzia come tale ‘limite strutturale’ è attribuito, e non a caso, “(...) all’esaurirsi delle capacità di convergenza del modello europeo con i livelli di reddito e di produttività americani”⁸⁸). In generale, l’interpretazione proposta è la seguente: ”(...) il modello europeo si è rivelato adatto a generare una crescita sostenuta, accompagnata da vaste tutele sociali, fintantoché si trattava di recuperare il terreno perduto nella prima metà del secolo, e quindi di muoversi da una situazione di sottosviluppo relativo verso la frontiera della tecnologia e delle possibilità produttive, sfruttando da un lato la tecnologia ormai consolidata in settori come la meccanica, la chimica, le costruzioni, dall’altro le ampie risorse disponibili e sottoutilizzate e la crescita del mercato interno (grazie al processo di integrazione economica europea). Questo modello (...) ha dato i primi segnali di cedimento negli anni ’70, quando a seguito della crisi petrolifera l’Europa ha abbandonato il catching-up nei livelli di reddito pro capite, e si è rivelato definitivamente inadatto a “crescere sulla frontiera” a partire dalla metà degli anni ’90, quando ‘la locomotiva americana è partita mentre l’Europa è rimasta ferma alla stazione’. Pertanto (...) l’Europa dovrebbe smantellare pezzi consistenti del suo modello economico, in particolare nei suoi aspetti sociali, riformare il mercato del lavoro e abbandonare costosi e improduttivi sistemi di welfare se vuole mantenere il passo e non uscire dal novero delle potenze economiche mondiali”⁸⁹).

Quanto importante ed esteso sia stato (e quanto potrà ancora esserlo) il ruolo della *governance ‘amministrativa’* che, muovendo da tali premesse, si propone di riordinare il ‘modello perdente’, è testimoniato dall’impegno nel promuovere l’adozione dello schema organizzativo di riferimento - insieme terapia e soluzione del problema - del *New Public Management Approach*, profuso, ad esempio, da un importante istituto di ricerca sui problemi dello sviluppo referenziato dalle Nazioni Unite, l’*United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)*. “Le riforme ispirate alla NPM – si legge nello studio elaborato per l’istituto dal prof. George A. Larbi⁹⁰, pubblicato nel settembre del 1999 - sono state determinate da una combinazione di fattori economici, sociali, politici e tecnologici. Caratteristica comune dei paesi che si sono incamminati sulla strada del NPM è stata l’esperienza maturata nelle crisi economiche e fiscali, crisi che hanno orientato la ricerca a migliorare l’efficienza e a trovare il modo per tagliare il costo dei servizi pubblici. La crisi dello stato sociale ha condotto a interrogarsi sul ruolo e sul carattere istituzionale dello stato. Nel caso della maggior parte dei paesi in via di sviluppo, le riforme della pubblica amministrazione e dell’organizzazione sono state determinate soprattutto dalle pressioni esterne e nel contesto di programmi di adeguamento strutturale. Altri aspetti chiave delle riforme di tipo NPM fanno riferimento alla supremazia delle idee neoliberali della fine degli anni ’70, allo sviluppo della tecnologia dell’informazione e alla crescita e diffusione dei consulenti di gestione internazionali, quali consulenti per l’applicazione delle riforme. I fattori supplementari, nel caso dei

⁸⁷ Maurice Blondet, *Il nostro arretramento programmato* (<http://www.effedieffe.com/content/view/3688/179/>).

⁸⁸ Cfr. Paolo Crosetto, *Il ‘miracolo americano’ della produttività e l’Europa: fine della convergenza?*, URGE, Working paper, 3/2005, pag 2.

⁸⁹ Id.

⁹⁰ Larbi è Senior Lecturer in *Public Sector Management and Governance* all’*International Development Department* dell’Università di Birmingham.

paesi in via di sviluppo, comprendono l'essere tali riforme condizione per accedere al credito internazionale e l'accento posto sull'aumento di un buon livello di controllo”(⁹¹).

Le riforme ‘in senso NPM’ sono state, pertanto, prospettate come una garanzia di efficacia spendibile ‘a tutto campo’, con un target ‘universale’ che spazia, con pari promesse di successo, dai paesi che *devono modernizzarsi* a quelli ‘in via di sviluppo’. E, tuttavia, come mostrato in precedenza, tale modello ha rivelato ben presto seri limiti. E, per quanto qui trattato, in veste di ‘*tax administration*’ ad esso ‘conforme’ ha, puntualmente, prodotto risultati mediocri ovunque è stato riciclato, esito che solo i piazzisti d’idee, incaricati di smaltire in ambito domestico prodotti all’estero ormai ‘invendibili’ da un decennio, si fanno ancora carico di negare.

Fatto sta che, come constata il prof. Giuseppe Marcon, uno dei maggiori esperti e ‘sostenitori critici’ dell’aziendalismo applicato al settore pubblico , “*(...) dopo più di un decennio dalla svolta decisiva in senso aziendale i motivi d’insoddisfazione per la qualità dell’azione pubblica non sembrano attenuarsi*”, tanto da far correre il rischio di “*mettere in discussione la validità del modello*”(⁹²). Lungi dal considerare seriamente tale ‘rischio’, nella lettura dell’insuccesso l’accento verrà posto piuttosto su una sorta di limite storico-funzionale del modello. “*Ad esempio*“ – nota ancora Marcon – “*estremizzando l’invocazione di regole di gestione ‘more businesslike’ (...) si è diffusa l’idea che la pubblica amministrazione dovrebbe accostarsi alla logica dell’impresa privata. Questa non può essere la soluzione*“. La soluzione non può comunque prescindere dalle coordinate in cui si iscrive il modello, dal che “*(...) la radicale diversità dei fini non può influire in modo determinante sui comportamenti*”(⁹³).

Per inciso, la ‘storicizzazione’ incardinata nelle annotazioni di Marcon, pare essere tutta interna al modello - come, del resto, già prospettato nello ‘schema critico’ elaborato sotto la presidenza Clinton, a iniziativa del suo vice Gore(⁹⁴), e da cui lo stesso Marcon sembra poi trarre alimento per la sua proposta di revisione. Più attento allo spessore del problema, ci pare l’approccio critico all’intero impianto ideologico NPM e agli esiti di una sua trasformazione-evoluzione, prospettato – già nel 2002 – in uno studio del prof. Carlos Alberto Torres, della California University. Egli richiama innanzitutto il fatto, poco indagato rispetto ad una valutazione dell’attualità dell’impianto ‘culturale’ che sorregge l’approccio NPM, che lo ‘start up’ del modello è condotto, prevalentemente, nell’ambito geopolitico sudamericano e, marginalmente, nell’*enclave* canadese. “*Neoliberismo o stato neoliberista, - avvertiva Torres già nel 2002 - sono termini utilizzati per designare un nuovo tipo di Stato che è emerso nella regione [sudamericana, ndt] negli ultimi due decenni. Legato alle esperienze dei governi neo-conservatori, come quelli di Margaret Thatcher e John Major in Inghilterra, Ronald Reagan negli Stati Uniti, e Brian Mulroney in Canada, la prima esperienza del neoliberismo implementato in America Latina è il programma economico neoliberista attuato in Cile dopo la caduta di Allende, sotto la dittatura del generale Pinochet. Più recentemente, i modelli di mercato attuati dal governo di Carlos Saúl Menem in Argentina e di Salinas in Messico rappresentano, pur con la particolarità delle caratterizzazioni argentina e messicana, un modello neoliberale*”(⁹⁵).

⁹¹ George A. Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis States*, in UNRISD Discussion Paper No. 112, September 1999, pag. IV.

⁹² Giuseppe Marcon, *Amministrazioni responsabili: la creazione di valore pubblico*, in *Autonomia responsabile e territorio*, Venezia, gennaio 2010, pag.7.

⁹³ Id., pag. 8.

⁹⁴ Cfr. infra, nota

⁹⁵ Carlos Alberto Torres, *The State, Privatization and Educational Policy: A Critique of Neo-liberalism in Latin America and Some Ethical and Political Implications*, November 27, 2000, pag. 7.

Al di là del richiamo alle esperienze dei ‘padri nobili’ di area anglosassone, sulle cui ‘ascendenze’ occorrerebbe un discorso a parte e che, comunque, evocano un periodo storico di radicalizzazione delle sperequazioni economiche e delle tensioni sociali di non poco momento, riguardo al Sud America non è superfluo rammentare che *il modello NPM è testato e pienamente apprezzato dalle più feroci e corrotte dittature che il continente latino-americano abbia sperimentato nella sua storia recente*. Non pare una considerazione di poco significato. Ricorda ancora Torrers che “(...) un aspetto centrale di questo modello è una drastica riduzione nel settore statale, in particolare attraverso la privatizzazione delle imprese statali, la liberalizzazione dei salari e dei prezzi, e il riorientamento della produzione industriale e agricola verso le esportazioni. Nel breve periodo, lo scopo di questi programmi politici è quello di ridurre la dimensione del deficit di bilancio, del debito pubblico, dell’inflazione, dei tassi di cambio e delle tariffe. Nel medio e lungo termine, l’adeguamento strutturale si basa sulla premessa che le esportazioni sono il motore dello sviluppo. Così, si affida all’adeguamento strutturale e alle politiche di stabilizzazione il tentativo di liberare gli scambi internazionali, ridurre le distorsioni nella struttura dei prezzi, farla finita con il protezionismo, e facilitare l’influenza del mercato nelle economie dell’America Latina”⁹⁶.

Quanto tale progetto fosse ‘incoerente’ *in sé* è, poi, dimostrato dalla sua sostanziale inadeguatezza a reggere il peso di quell’apparato statuale che intende rivitalizzare utilizzando gli schemi produttivistici. Ciò attiene, verosimilmente, alla sottovalutazione dei contenuti reali del processo politico di trasformazione che tende a una forma universale di controllo. “C’è un’idea centrale – commenta ancora Torres - *in queste prospettive di ‘dominio’ in cui lo stato è anche un’arena di confronto per i progetti politici in competizione. Come arena di confronto, non solo riflette le vicissitudini delle lotte sociali e delle tensioni interne nelle alleanze ed nei contrasti fra le forze sociali, ma riflette anche le contraddizioni e le difficoltà di avanzamento delle azioni unificate e coerenti contenute entro i parametri di un progetto politico specifico. Ogni ordine pubblico, anche se fa parte di un progetto di dominazione, riflette pur sempre un’arena di lotta ed un megafono per la società civile e le sue tensioni interne, le sue contraddizioni, le alleanze e i contrasti politici*”⁹⁷. L’assegnazione alla ‘diffusione della responsabilità economica’ del perseguitamento di migliori livelli di *performance*, quale modello di ridefinizione dei rapporti fra “politica” e ”amministrazione”, a confronto con tale complessità, si rivelerà una mossa decisamente perdente.

L’ultimo stadio, anche in senso – ci pare - di ‘aspettativa di vita’ del modello, è l’idea ‘clintoniana’ di articolare una Nuova Pubblica Amministrazione (*New Public Administration*), eticamente sostenuta dalla missione di potenziamento del ruolo ‘partecipativo’ del cittadino: “Secondo questo modello – prospetta Marcon – *la funzione della pubblica amministrazione non è più né quella di produrre ed erogare direttamente beni e servizi, né quella di coordinare o guidare e stimolare la società, ma quella di ‘servire’, dove ‘servire’ significa <<aiutare i cittadini ad articolare e soddisfare i loro comuni interessi>>*. Il cittadino non è più ricompreso nella figura sostanzialmente passiva del ‘cliente’ ma in quanto ‘persona’. Attraverso questa ‘valorizzazione’, si realizza “(...) il superamento della visione assistenzialistica dello stato sociale, ovvero il passaggio dal welfare state alla welfare community”⁹⁸. In conformità all’idea che tale schema contiene molti “aspetti di conferma e rafforzamento della riforma avviata negli anni 90”, le ‘innovazioni’ non toccano tanto la sostanza del modello NPM, quanto un aggiornamento della sua modalità di inveramento: essere, cioè, il preludio a un ‘welfare responsabile’, non più fautore di un settore pubblico ‘depotenziato’ a danno della *middle class* impoverita dalla ‘crisi fiscale dello Stato’, ma piuttosto il volano di un intervento pubblico ‘modulato’ sulla sollecitazione della comprensione dei

⁹⁶ Id., pag. 7-8.

⁹⁷ Carlos Alberto Torres, *The State, Privatization and Educational Policy*, cit. pag. 3.

⁹⁸ Giuseppe Marcon, *Amministrazioni responsabili*, cit. pag. 14.

sacrifici connessi al ‘nuovo ordine’ universale. Insomma: una *welfare society* dove lo Stato è attestato a presidio delle risorse strategiche mentre il privato cittadino è chiamato a sostenere ‘responsabilmente’ l’inevitabile indebolimento del sociale, migliorandone la qualità magari *anche in prospettiva no-profit*⁹⁹).

Più approfondita trattazione meriterebbe quest’impostazione, quantomeno per l’impianto volontaristico che tale rinnovamento sottende, e soprattutto per il profilo di maggior ambiguità che esso implica rispetto al pur cinico approccio NPM: lo sviluppo, ancora una volta, di un’*etica sociale* da sempre nutrimento di ogni integralismo, di una credenza positiva rispetto a ‘nuovi intelletti’ ritenuti più efficienti rispetto a quello di riferimento. Infine: l’accettazione del ‘sacrificio’ quale intrezzione dell’arretramento programmato. La macchina trova un’anima in una sorta di *pauperismo concertato*, baluardo di coesione della comunità materiale. L’ideologia propone un’ennesima ‘catechesi mentale’ in forma di ‘kantiana’ *autolimitazione moderna della ragione*. Il rischio serio è quello di introiettare la *governance* amministrativa come vissuto proprio, come frutto di intelletto autonomo.

Valga, allora, il monito a liberarsi da ogni sorta di ‘possessione laica’, rivolto – sia pure per altro frangente - ai suoi milioni di estimatori da quell’Eckhart Tolle, guru dello spiritualismo pragmatico non a caso individuato dal *New York Time* come l’autore di spiritualità più famoso d’America: “*Questa è la malattia. Voi credete di essere la vostra mente. Questa è l’illusione. Lo strumento si è impadronito di voi. È quasi come foste posseduti senza saperlo, per cui scambiate per voi stessi l’entità che vi possiede*”.

⁹⁹ Id.