

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 19/07/2012

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/33762-per-il-re-e-per-le-tasse-il-fisco-di-sua-maest-britannica>

Autore: Palana Maurizio

Per il re e per le tasse - Il fisco di Sua Maestà Britannica

PER IL RE E PER LE TASSE

Il fisco di Sua Maestà Britannica

di Maurizio PALANA

“Freddy: *What a filthy job.*

Igor: *Could be worse.*

Freddy: *How?*

Igor: *Could be raining.”*

Mel Brooks, Jourg Frankenstein

1. Old England

Da quando, agli inizi del XIV secolo, Enrico VIII decise che “Sua Maestà” sarebbe stato il titolo convenzionale del sovrano d’Inghilterra, tutto ciò che nel *Kingdom* rientra in qualche modo nell’orbita della “regale sovranità” va ricondotto a “Sua Maestà”, segno di quell’accorto conservatorismo che vuole ogni espressione del potere inglese collocata all’ombra della Corona e che ha trovato la sua massima espressione nel concetto di “opposizione *di* Sua Maestà”, attestazione di una tradizione di fedeltà in contrapposizione alla giacobina “opposizione *a* Sua Maestà”. A questa regola non poteva sfuggire il fisco inglese. E dunque, anch’esso nobilita la sua attuale prosaica nomenclatura di *Customs and Revenue*, “Dogane e Imposte”, con l’insegna HM, ovvero *Her Majesty’s*, il tutto “concentrato” nell’immancabile acronimo: HMRC, ovvero *Her Majesty’s Customs and Revenue*: insomma, nient’altro che “Dogane e Imposte” ma pur sempre “di Sua Maestà”.

L’HMRC è un “*non-ministerial department*” ovvero una di quelle strutture di governo tipiche del sistema di *Civil Service*⁽¹⁾, che storicamente caratterizzano l’organizzazione dello Stato inglese e, di massima, dei paesi di tradizione anglosassone. Strutture gestionali che non dipendono direttamente dai ministeri, operando in settori nei quali il controllo politico diretto è ritenuto poco utile o inopportuno. Si tratta, in sostanza, di organismi amministrativi diretti da alti funzionari, i *civil servants*, appunto⁽²⁾ e, per quelli che svolgono una funzione di regolamentazione o controllo, con uno *status* particolare, studiato per “proteggerli” dalle interferenze politiche. L’HMRC nasce nell’aprile del 2005 ed è il risultato di una “fusione”, progettata nel marzo 2004 dal governo britannico, dei due preesistenti dipartimenti (*government departments*) in cui, in precedenza, era articolata l’amministrazione fiscale inglese: l’*Inland Revenue (IR)* (“Agenzia delle Entrate”) e l’*Her Majesty’s Customs and Excise (HMCE)* (“Dogane e Accise di Sua Maestà”), fusione basata sulla relazione di riorganizzazione dei due dipartimenti presentata dall’allora Segretario permanente al Tesoro, Gus O’Donnell⁽³⁾.

Le due organizzazioni avevano distinte origini storiche e per molti secoli avevano operato come dipartimenti governativi separati. Soprattutto, erano le loro “culture organizzative” ad essere difforni. Entrambe avevano, infatti, una storia lunga e distinta e avevano operato separatamente sin

¹ Dopo la riforma costituzionale del 2010 (*Constitutional Reform and Governance Act*), il *Civil Service* è parte integrante e fondamentale del governo del Regno Unito. Esso assiste il governo del giorno dall’insediamento, nell’attuazione delle sue politiche e nella fornitura di servizi pubblici. I funzionari sono responsabili verso i Ministri, che a loro volta devono rendere conto al Parlamento.

² Spesso utilizzata come sinonimo di “dipendente pubblico” la definizione di “Civil Servant” è, tuttavia, caratterizzata, sia “in entrata” che rispetto allo status e ai compiti svolti, in chiave di “alta professionalità” ai limiti dell’elitismo. Per quanto riguarda l’Europa cfr. lo studio comparato curato dal Consiglio d’Europa, *The Status of Public Officials in Europe – Council of Europe Publishing, Germany, november 1999*; per quanto riguarda l’origine e l’evoluzione del *Civil Service* nel contesto storico-culturale anglosassone, cfr. John Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries - USA, 2003*).

³ Haider Shah, Ali Malik, Muhammad Zafar Yaqub, *Accounting for Merger: The Case of HM Revenue and Customs - European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences - EuroJournals, Inc. 2010*.

dal passato più remoto. Prima del 1833 esistevano quattro differenti strutture responsabili della raccolta delle varie imposte applicate nel Regno Unito. Nel 1833 furono prima fuse le sezioni separate del Bollo e delle Tasse e, poi, nel 1849, questa nuova organizzazione fu accorpata con il Consiglio delle Accise, andando a formare un'unica struttura, appunto: l'*Inland Revenue (IR)* (Agenzia delle Entrate).

La riforma del 2005 coinvolgeva, dunque, due delle più grandi organizzazioni del settore pubblico nel Regno Unito. Prima della fusione, infatti, sia l'*Inland Revenue (IR)* che l'*Her Majesty's Customs and Excise (HMCE)* avevano lo status di "agenzie indipendenti", con a capo differenti Commissari alle dirette dipendenze del Dipartimento del Tesoro. La prima era responsabile della riscossione delle imposte dirette (imposta sulle società, sul reddito, sulle plusvalenze, ecc), la seconda si occupava delle imposte indirette di competenza (IVA, dazi doganali, accise sul tabacco, l'alcol e i carburanti, oltre ad altre imposte indirette minori). Inoltre, era responsabile della lotta al contrabbando e della predisposizione di statistiche sul commercio internazionale. L'*Inland Revenue (IR)* si occupava anche della gestione del regime del credito d'imposta. Quest'apparato amministrativo era il più grande dei due dipartimenti governativi preposti alla gestione delle entrate statali del Regno Unito, con una raccolta di quasi due terzi delle entrate fiscali.

L'*Her Majesty's Customs and Excise (HMCE)* fu istituito nel 1909, quando la gestione delle Accise venne fusa con il quella dei Tributi Doganali. Anche se si tratta del dipartimento di più recente costituzione, gli storici concordano sull'impossibilità di ricostruire la genesi esatta delle strutture di gestione dei "dazi doganali", tributi in vigore "da tempo immemorabile". Il personale che svolgeva funzioni di controllo doganale presidiava gli aeroporti, i porti e le stazioni ferroviarie, e si occupava di gestire le importazioni nel Regno Unito e i regimi di esportazione. Di recente, oltre ai molteplici ruoli svolti, al dipartimento erano state attribuite anche funzioni anti-terrorismo. In aggiunta ai tributi doganali e alle accise, il più importante filone di gettito gestito dall'HMCE era l'IVA, introdotta nel Regno Unito nel 1973 come pre-requisito per l'ingresso nella Comunità Economica Europea. Pur essendo la più giovane delle tre principali imposte indirette, l'IVA costituiva il 58% del totale delle entrate fiscali amministrare dall'HMCE.

Nella patria del *Civil Service* che, da Gladstone in poi, ha fatto della "libera concorrenza attraverso l'esame come parte del processo di promozione della meritocrazia"⁽⁴⁾ il cardine della struttura organizzativa dello Stato, l'unificazione nell'HMRC dell'intero apparato del fisco inglese è stata attuata secondo schemi di "fusione e acquisizione delle grandi compagnie private" (*mergers and acquisitions of big companies*). Una strategia sorretta, sul piano teorico, dall'approccio concettuale denominato *National Innovation Systems-NIS* ("Sistemi nazionali di innovazione"), impianto teorico di relativa recente comparsa nelle scuole di economia dell'innovazione tecnologica e analisi delle dinamiche industriali, quale strumento di comprensione della meccanica e delle dinamiche del cambiamento tecnologico e ritenuto - pur se nel lungo periodo - "forza trainante" della crescita economica e dello sviluppo. La caratteristica comune di questa tipologia di teorie è che esse *tendono a spiegare un fenomeno in termini di risultati attesi*, presumendo che le organizzazioni cambiano perché le modifiche sono rese necessarie dai cambiamenti dell'ambiente esterno. Apprendimento e innovazione sono, invece, le linee guida per la messa a fuoco di un'ipotesi organizzativa aderente ai "criteri adottati dal NIS"⁽⁵⁾. Il NIS è emerso, pur con lentezza, come una teorica di tipo "concorrenziale", che sostiene, cioè, che il cambiamento nelle organizzazioni avviene perché esse "(...) sono ricompensate per farlo attraverso una maggiore legittimità, risorse e capacità di sopravvivenza"⁽⁶⁾.

⁴ Secondo l'impostazione "ideale" risalente alla riforma istitutiva del *Civil Service* voluta da Gladstone nel 1870. Cfr. Ian St John, *Gladstone and the Logic of Victorian Politics* – New York, 2010 – pag. 184.

⁵ Shulin Gu, *Concepts and Methods of NIS Approach in the Context of Less-developed Economies*, in *DRUID Conference on Innovation Systems*, June 9-12 1999, Skoerping Denmark.

⁶ Haider Shah, Ali Malik, Muhammad Zafar Yaqub, *Accounting for Merger*, cit. pag. 124 e ss.

2. *Imago veri: il modello New Public Management (NPM)*

Una delle raccomandazioni contenute nella relazione O'Donnell era che la nuova struttura dell'HMRC avrebbe dovuto essere attenta ai "clienti" e alle "funzioni", piuttosto che ai tributi. Qui emergevano prepotentemente i paradigmi elaborati in letteratura dai vari Christensen e Laegrid, e, soprattutto, Christopher Hood⁽⁷⁾ e riassunti nel cd. "modello *New Public Management (NPM)*", all'epoca paradigma organizzativo di riferimento (anche se, col passare del tempo, si rivelerà sempre più in *deficit* di credibilità), propositivo di "nuovi valori" e di una "nuova concezione" della pubblica amministrazione⁽⁸⁾.

L'obiettivo dichiarato si rifletteva nella struttura del nuovo dipartimento, che doveva svolgere in modo integrato le attività dei due preesistenti servizi fiscali, rapportandole appunto a *clienti* o *funzioni*. Per esempio, le sezioni che nelle due organizzazioni curavano le grandi aziende venivano riunite per dare un servizio integrato alle strutture aziendali di grandi dimensioni, che rappresentavano il 55% del totale del gettito di imposte e tasse. La motivazione generale di tale scelta era elaborata in chiave razionale / funzionalista, sinteticamente esposta nella prefazione di O'Donnell alla sua relazione, in cui il Cancelliere citava tre principali ordini di motivi per il progetto di fusione:

- ottenere maggiore efficienza con risparmio di risorse;
- realizzare un "orientamento al cliente";
- sollecitare una maggiore assunzione di responsabilità.

La diffusione programmatica dei paradigmi del *New Public Management (NPM)*⁽⁹⁾ nella patria del *Civil Service* – modello di gestione delle funzioni pubbliche già di per sé altamente *production oriented*⁽¹⁰⁾ – in realtà stava a indicare quanto fossero estremamente ambiziose le aspettative di *policy neo-liberal* riposte in questa riforma. A ben vedere si trattava, infatti, di realizzare, in un settore cruciale dei rapporti economia-società come quello fiscale, un'integrazione sempre più stretta fra *gouvernement* e processi di tassazione, soprattutto nel campo delle imprese. Se l'assunzione di responsabilità è una caratteristica fondamentale di ogni processo di gestione manageriale, la "legittimazione manageriale" della *Tax Administration* doveva qui consistere nel modo in cui essa si manifestava *ex ante*, cioè nel funzionamento "ottimale" dei processi "politici" di consultazione e di decisione. Ciò dipendeva, a sua volta, dai "fattori strutturali" che potevano incidere sul livello di coinvolgimento delle imprese private nella *governance* della leva fiscale. Ed è appunto questo aspetto che meglio poteva essere concretizzato mediante l'adozione del *New Public Management (NPM)*. Tralasciando, qui, una valutazione complessiva del "modello", specie in ragione degli esiti contraddittori della sua applicazione (cfr. la sintetica rappresentazione in Tabella

⁷ Tom Christensen, Per Laegrid, *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice* [Paperback] - Ashgate Pub Ltd (July 2002); Christopher Hood, *The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme* - London School of Economics and Political Science England, January 2000.

⁸ Non a caso O'Donnell, ex alto funzionario britannico ed economista, tra il 2005 e il 2011 (meno di tre primi ministri) era stato il Segretario di Gabinetto, carica che lo qualificava come il più alto funzionario pubblico del *Civil Service* britannico.

⁹ Uno degli "inventori" del modello NPM, Christopher Hood – docente al Gladstone Professor of Government, ACSS, di Oxford e al National Academy of Public Administration (United States) – nel periodo 2004-2010 è stato il direttore dei Servizi ESRC, il Programma di Ricerca sulle Prestazioni dei Servizi Pubblici.

¹⁰ Tale modello si basa su un *trend* gestionale che nel Regno Unito si è sempre consolidato nel tempo. La forza lavoro nel Regno Unito ammonta attualmente a circa 29 milioni di lavoratori dipendenti, di cui circa 6 milioni lavorano nel "settore pubblico", ma di questi solo 490.000 circa (quasi l'8% dei "dipendenti pubblici") sono inquadrati nel *Civil Service* (dati del 2011), ed è una cifra tendenzialmente in diminuzione. Di recente, il governo Cameron ha proposto un ulteriore intervento di riforma del *Civil Service* tendente, secondo le intenzioni manifestate dal premier, a "sfruttare lo strepitoso talento di coloro che lavorano nella nostra amministrazione pubblica in modo da non essere frenati da un sistema che può diventare sclerotico e lento. Ciò significa imparare dai migliori nel settore privato. Naturalmente fornire buoni servizi pubblici è molto diverso che gestire un'impresa. Ma il modo in cui le migliori aziende coltivano i talenti, riducono le strutture gestionali e la burocrazia inutile e migliorano i servizi riducendo i costi, sono per noi lezioni da estendere nel settore pubblico." (cfr. HM Government, *The Civil Service Reform Plan* - June 2012).

1), come pure del suo lento inesorabile declino quale schema “referenziale” di riforma efficientista della pubblica amministrazione⁽¹¹⁾, vale però la pena di evidenziare un insito elemento di criticità che, nel caso in esame, risulta particolarmente evidente, cioè: *il radicale aumento della complessità istituzionale e politica*, indice del sostanziale fallimento di uno schema d’intervento che finisce per moltiplicare e frazionare strutture e funzioni, con la conseguente perdita di controllo dell’intero sistema. Si tratta di un limite già ampiamente percepito nei paesi che, per primi e con maggiore convinzione, hanno adottato il modello – oltre allo stesso Regno Unito, Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda e Paesi Bassi – e oggi malamente “compensato” da una sua marginale sopravvivenza fra pochi “*aficionados*”, come il Giappone o l’India, anche se in questi stessi paesi gli estimatori cominciano a dubitare della reale convenienza ad applicare le “idee NPM”.

Tabella 1 – Elementi principali del modello NPM e loro livello di attuazione (nei Paesi che l’hanno adottato)

Elemento strutturale	Componente	Attuazione
<u>Disaggregazione</u>	Separazione cliente / fornitore	X
	Organizzazione “per Agenzie”	X
	Dissociazione dai sistemi politici	X
	Crescita di strutture governative semi-agenziali	X
	Articolazione in micro-agenzie locali	X
	Suddivisione in industrie privatizzate	X
	Forte aziendalizzazione nella gestione della singola organizzazione	X
	Deprofessionalizzazione	X
	Competizione su base comparativa	~
	Misurazione del miglioramento delle prestazioni	√
<u>Competizione</u>	Classifiche dei livelli di performance dell’agenzia	√
	Secondo schemi di “quasi mercato”	X
	Secondo schemi di “bonus”	X
	<i>Outsourcing</i>	~
	Test obbligatorio di mercato	~
	Contrattazione accentrata (intergovernativa)	~
	Orientamento del settore pubblico verso il settore privato	~
	Liberalizzazione del “prodotto” (servizi) sul mercato	~
	Deregolamentazione	~
	Finanziamento delle prestazioni “orientato al cliente”	√
<u>Incentivazione</u>	Controllo da parte dell’utente	√
	Rideterminazione dei diritti di proprietà (autore, pubblica utilità, ecc.)	X
	Un quadro normativo chiaro	X
	Apertura dei progetti d’investimento al mercato dei capitali	X
	Privatizzazione proprietà dei beni (Asset)	~
	Misure di contrasto delle rendite	~
	Eliminazione dei privilegi professioni	~
	Retribuzioni correlate ai risultati	~
	Sostegno all’iniziativa privata	~
	Partenariati pubblico-privati	~
Unificazione dei tassi di rendimento e di attualizzazione	√	
Sviluppo della ricerca sulle tecnologie	√	
Valorizzazione del patrimonio netto del settore pubblico	√	
Dividendi di efficienza obbligatori	√	

Legenda: X = Trend interamente o parzialmente invertito. In alcuni casi il cambiamento è stato considerato un errore politico o ha provocato pesanti contraccolpi, inducendo un “rolled back”; ~ = Trend sostanzialmente in stallo. Addirittura non si aspettano miglioramenti significativi in termini di efficienza del governo; √ = Trend che si sta ancora diffondendo, e la cui utilità non è stata seriamente messa in discussione.

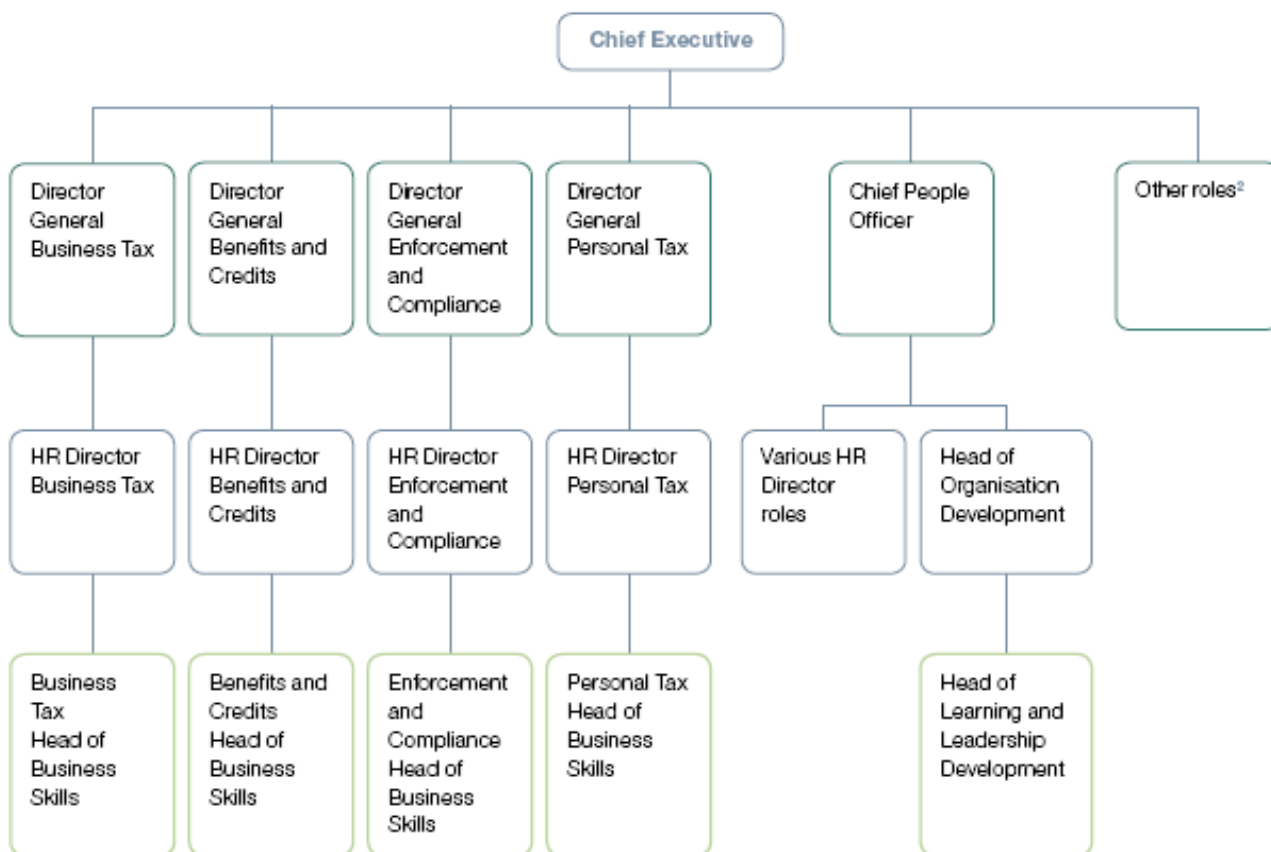
Fonte: Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow-Jane Tinkler, *New Public Management Is Dead*, cit. - pag. 471

¹¹ Rinvio alla “spassionata” valutazione del modello condotta dagli stessi ricercatori della Oxford University un tempo entusiastici sostenitori, in Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow-Jane Tinkler, *New Public Management Is Dead. Long Live Digital-Era Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory, JPART 16 - pagg. 467-494.

In sostanza, il mito dell'efficienza quale sintesi di *Government* e *Governance* e, dunque, di una pubblica amministrazione costruita, da un lato sulla massima concentrazione del “comando” nel *management* di vertice e, dall'altro, sulla massima “articolazione” delle funzioni operative in “unità produttive” autonome, in competizione fra loro e vincolate ai sistemi di *budget* (pianificazione pluriennale, verifiche e *audits*, controlli di efficienza), incontra le maggiori difficoltà funzionali nel destreggiarsi fra la “disgregazione dello Stato-Nazione” e la “proliferazione di strutture reticolari”, due condizioni che alla fine contraddicono e/o distorcono le ragioni del “*public interest*” su cui il modello NPM fu elaborato per contrapposizione - in chiave “progressiva” - all'ordine gerarchico del vecchio “*modello Rechtsstaat*”(12).

Nel caso in esame, l'”articolazione produttivistica” di funzioni fiscali ma anche l'integrazione di attività socio-economiche, realizzata nell'HRMC sulla base del modello NPM, lascia intravedere una “confusione” di pressoché tutto il sistema della fiscalità, con quelli della cd. “para fiscalità” contributiva e (in parte) dell'assistenza sociale (*Healthcare System*), in una struttura d'insieme caratterizzata da un “eclettismo pragmatico” fin troppo *british* (Grafico 1).

Grafico 1 – Struttura organizzativa e gestionale dell'HRMC¹



Fonte: *National Audit Office*

Note:

- 1) I capi di ciascuna delle 22 principali aree professionali in cui è suddiviso l'HRMC non sono collegati ad una specifica zona commerciale ma sono aggregati alle aree e lavorano in tutto il reparto nel suo complesso;
- 2) Negli altri ruoli sono compresi: il Permanent Secretary for Tax; l'Officer Chief Finance, il Chief Information Officer, il General Counsel e Solicitor, il Direttore della Comunicazione e Marketing

In sintesi, l'HRMC **risuote e amministra**(13):

¹² Cfr. Christopher Pollit – Geert Bouchaert, *Public Management Reform. A comparative Analysis New Public Management Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, New York, 2000.

¹³ Cfr. www.hmrc.gov.uk.

Le imposte dirette – sui redditi personali, d'affari o sui redditi da capitale.

- Imposta sui redditi di capitale (*Capital Gains Tax*).
- Imposta sulle Società (*Corporation Tax*).
- Imposta sul reddito personale (*Income Tax*).
- Tassa di successione (*Inheritance Tax*).
- Contributi assicurativi (*National Insurance Contributions*).

Le imposte indirette – su spese personali o d'affari sostenute per l'acquisto di beni o servizi.

- Accise (*Excise duties*).
- Imposta sui premi di assicurazione (*Insurance Premium Tax*).
- Imposta di fabbricazione Oli minerali (*Petroleum Revenue Tax*).
- Imposta di bollo (*Stamp Duty*).
- Imposta di bollo sui trasferimenti immobiliari (*Stamp Duty Land Tax*).
- Imposta di bollo sui trasferimenti azionari (*Stamp Duty Reserve Tax*).
- Imposta sul Valore Aggiunto - IVA (Value Added Tax - *VAT*).

L'HRMC eroga e amministra:

- Contributi all'infanzia (*Child Benefit*).
- Fondo di garanzia per l'infanzia (*Child Trust Fund*).
- Crediti d'imposta (*Tax Credits*).

L'HRMC, inoltre, **si occupa** di:

- Controllo dei Confini e dei Valichi di frontiera (*Border and frontier protection*).
- Tasse ambientali (*Environmental taxes*).
- Salario Minimo Nazionale (*National Minimum Wage enforcement*)
- Gestione dei prestiti agli studenti (*Recovery of student loans*).

Un significativo “contraccollo”, in termini di sviluppo dimensionale della struttura, di questa opzione di *policy* si registra da subito sull'entità delle risorse, umane e finanziarie, necessarie al funzionamento di un apparato tanto “onnicomprendente”. Secondo i dati resi noti dal *National Audit Office* per l'anno 2011, l'HMRC impiegava complessivamente circa 68.000 dipendenti, con un costo salariale annuo di £ 2.219.000.000.

La maggior parte del personale è direttamente coinvolto nella riscossione e nella gestione di agevolazioni, crediti e contributi. Circa 17,000 sono i cd. “professionisti” (*professionals*)¹⁴, che gestiscono la conformità (*compliance*) e l'applicazione delle disposizioni normative, sia collaborando con le imprese sia affrontando problemi tecnici che riguardano tutti i contribuenti. Una quota ulteriore di 44.000 dipendenti è impiegata in ruoli operativi di contatto diretto con il pubblico. In tale quota è compreso sia il personale che lavora nei *call-center* sia quello del *front office* sia gli addetti ai centri di

¹⁴ Nella prospettiva dell'integrazione fra funzioni pubbliche e funzioni economiche, la figura del “professional employee” non è riducibile alla figura di gestore di “conoscenze professionali”, riconoscibile nel “funzionario amministrativo”. Piuttosto si tratta di un soggetto orientato verso una (possibile) ascesa manageriale, le cui caratteristiche sono state definite nel corso di un lungo arco di tempo. “*I professionisti – scrive JoAnne Brown - sono oggi definiti come lavoratori la cui qualità di distacco, l'autonomia e la fedeltà di gruppo sono più ampi rispetto a quelle che si trovano tra gli altri lavoratori. La differenza è una differenza di grado; i professionisti differiscono da altre occupazioni rispetto agli attributi comuni a tutti i lavori. Tra i professionisti, questi attributi includono un alto grado di conoscenza sistematica, il forte orientamento e la lealtà verso la comunità; l'auto-gestione e l'adesione a un sistema premiale definiti e riconosciuti dalla comunità dei lavoratori*” (cfr. JoAnne Brown, *The Definition of a Profession: The Authority of Metaphor in the History of Intelligence Testing 1890-1930* – Princeton University Press, 1992 - pag. 19).

lavorazione delle dichiarazioni fiscali e dei plichi postali. Il resto del personale svolge altri ruoli, quali la gestione degli obiettivi di progetto e quella delle risorse umane⁽¹⁵⁾.

Nell'HMRC la struttura salariale è conforme ad un'articolazione "graduata" dei dipendenti, che sostanzialmente riguarda sia i *managers* sia il resto del personale, ovviamente con una notevole "divaricazione" retributiva, del resto conforme agli schemi del *Civil Service* (Tabella 2). L'articolazione retributiva dei *managers* segue i criteri di classificazione professionale del *Servizio Civile senior (SCS)* e la sua determinazione non è delegata a singoli strutture, in quanto la classificazione SCS è considerata una risorsa aziendale utilizzata all'interno di un quadro comune di termini, condizioni e modalità definite centralmente per la gestione di carriera e formazione dei *Civil Servants*. Per quanto riguarda la retribuzione del restante personale, la sua definizione è, invece, delegata a strutture decentrate. I termini e le condizioni salariali praticati nell'HMRC sono in ogni caso definiti nel quadro di un mandato approvato dal Primo Segretario al Tesoro. Le retribuzioni sono il risultato di negoziati con i sindacati dipartimentali e fanno parte degli accordi aziendali di contrattazione collettiva. Secondo l'HMRC, la retribuzione è determinata in modo da garantire un trattamento che permetta di reclutare, motivare e trattenere il personale in possesso delle competenze e abilità necessarie per poter raggiungere gli obiettivi di *business*.

Tabella 2 – Struttura delle Retribuzioni nell'HMRC

Managers		
Grado	Minima	Massima
Permanent Secretary	£ 141,800	£ 279,300
Director General (SCS3)	£ 101,500	£ 208,100
Director (SCS2)	£ 82,900	£ 162,500
Deputy Director (SCS1A) – National	£ 67,600	£ 128,900
Deputy Director (SCS1A) – London	£ 71,100	£ 128,900
Deputy Director (SCS1) – National	£ 58,200	£ 117,800
Deputy Director (SCS1) – London	£ 61,700	£ 117,800
Altri (*)		
Grado	Minima	Massima
Grade 6 – National	£ 57,573	£ 67,325
Grade 6 – London	£ 63,463	£ 74,209
Grade 7 – National	£ 46,983	£ 54,741
Grade 7 - London	£ 52,669	£ 61,590
Band T – National	£ 27,045	£ 39,946
Band T - London	£ 29,256	£ 43,192
Senior Officer – National	£ 35,232	£ 39,643
Senior Officer – London	£ 37,990	£ 42,856
Higher Officer – National	£ 28,636	£ 32,622
Higher Officer – London	£ 31,900	£ 37,105
Officer – National	£ 22,669	£ 26,227
Officer – London	£ 26,094	£ 30,331
Assistant Officer – National	£ 17,330	£ 19,474
Assistant Officer – London	£ 21,323	£ 23,892
Admin Assistant - National	£ 14,255	£ 15,727
Admin Assistant - London	£ 18,095	£ 19,965

(*) retribuzione annua in vigore dal 1° giugno 2010

Fonte: Elaborazione su dati HMRC

¹⁵ Cfr. National Audit Office (NIS) – *HM Revenues and Customs – Core skills at HM Revenues and Customs* – Report by the Comptroller and Auditor General – Session 2010-2012, 2 december 2011 – pag. 5.

Nel paese in cui la classe di governo, in funzione della credibilità dei programmi politici offerti al giudizio degli elettori, si fa un vanto di avere un'attenzione alla spesa pubblica quasi maniacale, e dove la *Comprehensive Spending Review (CSR)* fa parte degli *strumenti istituzionali di amministrazione* che i governi *devono attuare* in chiave di riscontro della loro serietà politica, l'approccio "risolutivo" alla criticità costituita dal notevole peso gravante sui conti pubblici dopo l'attivazione dell'HMRC – ancor più in una fase economica recessiva - è stato quello del taglio sistematico delle risorse. A partire dal 2004 – già come conseguenza immediata della fusione fra *Inland Revenue (IR)* e *HMCE* - il *budget* dell'HMRC è stato progressivamente ridotto di circa il 27% e il personale di circa il 30%. In prospettiva, nelle intenzioni annunciate del Cancelliere dello Scacchiere nel 2010, lo stanziamento complessivo per l'HMRC, per l'esercizio 2010/11, di £ 3,5 miliardi, doveva essere ridotto a £ 3,2 miliardi in termini di cassa effettivi per il 2014/15. Ciò equivale, presumibilmente, ad un taglio del bilancio di funzionamento del 15% nell'arco di cinque anni, ancorché, sempre nella stessa previsione, 900 milioni di sterline dei risparmi realizzati nell'intero periodo dovrebbero essere riassegnati all'HMRC per il recupero dell'evasione¹⁶).

Un discorso a parte merita l'informatizzazione finalizzata all'adozione dell'ICT (*Information and Communication Technology*). Il governo inglese ha finora investito oltre £ 500 milioni nei *servizi online* dell'HMRC. Il ritorno su questo investimento ha preso la forma di vari tipi di "servizi ai clienti", di riduzione dei costi operativi e di una maggiore flessibilità nell'erogazione dei servizi. Per massimizzare i benefici dei propri servizi, tramite un consistente orientamento al cliente, l'HMRC ha in programma di spendere, entro il 2012, circa £ 170 milioni in sistemi progettati per raggiungere questi obiettivi. Gli investimenti si concentreranno sul miglioramento dei servizi esistenti in modo che siano sempre più adeguati alle esigenze degli utenti. La "registrazione" sul sito dell'HMRC è, peraltro, fondamentale sia come modalità per ottenere assistenza sia, in alcuni casi, come condizione per potere operare sul piano economico.

Storicamente l'HMRC ha, inoltre, adottato l'*Information and Communication Technology* per sviluppare una strategia volta alla creazione di "database aperti" finalizzata alla trasparenza fiscale, proponendo la creazione *online* di una "scheda per la trasparenza fiscale", tendenzialmente concepita come una piattaforma informatica attraverso la quale confrontarsi con autorevoli rappresentanti delle varie organizzazioni governative, del mondo accademico e del settore privato e sociale, su valutazioni basate sulle informazioni che l'HMRC detiene. In prospettiva la piattaforma sarà anche un *forum di discussione e/o di potenziale risoluzione di problemi di interesse pubblico nel settore della fiscalità*, che coinvolgerà leader politici e alti funzionari, così come l'utente cui i dati si riferiscono e gli utilizzatori appartenenti al sociale (ad esempio, accademici, privati e organizzazioni di settore). L'ipotesi ambiziosa è quella di contribuire a raccogliere e registrare dati sempre aggiornati che potrebbero essere riutilizzati dall'industria per scopi commerciali o analizzati dal mondo accademico per una più ampia azione di pubblica utilità, tutto ciò con un *focus* particolare su:

- la raccolta di una grande quantità di dati di utilità pubblica;
- la fornitura agli utenti dei servizi dell'HMRC dell'accesso ai propri dati d'identificazione;
- il *feedback* degli utenti sui servizi dell'HMRC;
- le strategie migliori per realizzare gli impegni assunti con gli utenti;
- la guida della crescita economica e sociale, aiutando le singole persone e le imprese ad accedere alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione.

¹⁶ Com'è "tradizione" in una politica di bilancio fatta di tagli di spesa finalizzati a meri risparmi di cassa, le ricadute sul personale sono state pesanti. In termini numerici il personale dell'HMRC, al termine del processo di ristrutturazione, risulterà ridotto di circa 10.000 unità e, sebbene il peso maggiore sarà a carico del supporto di *back office*, la previsione interesserà anche il personale di *front-line*, che è quello collocato "in prima linea". Alla fine di questo processo l'HMRC rimarrà con un personale a tempo indeterminato di 60.000 unità, in calo rispetto alla cifra attuale di circa 70.000. L'organico risulterà quindi ulteriormente ridotto di circa il 14%.

Questa *Open Data Strategy* è sostanzialmente allineata alle direttive strategiche dettate dal Governo inglese per la gestione delle informazioni in possesso della pubblica amministrazione (Grafico 2).

Grafico 2 – Direttive sulle informazione detenute dalle pubbliche amministrazioni



Fonte: HMRC - *Open Data Strategy*, June 2012

Per questa via l'HMRC recupera, integra e valorizza il potenziale conoscitivo strategico ereditato dall'HMCE, per quanto già responsabile, fra l'altro, della predisposizione di statistiche sul commercio internazionale¹⁷. Decisamente innovative vanno, invece, considerate l'*estensione* e la *portata* delle rilevazioni e la loro *sistematica disponibilità* per i cittadini e i circuiti accademici ed economico-finanziari. Per questo aspetto, l'*Open Data Strategy* per la parte di competenza dell'HMRC¹⁸ e nel quadro di una di condivisione dei servizi molto estesa (Tabella 3), è un progetto ambizioso e strategico, data la dimensione dell'HMRC stesso e la vastissima gamma di dati in suo possesso.

Tabella 3 – Strategia HMRC di condivisione dei servizi

Servizio condiviso	Livello di sicurezza HMRC	Prospettive strategiche HMRC
Centri Servizi al Cliente	E' possibile condividere questi servizi con gli altri dipartimenti	Fornitura di servizi virtuali 'su misura'
Risorse umane, finanza e servizi aziendali	E' possibile condividere questi servizi all'interno dell'HMRC	Gestire tutto nell'HMRC su una singola istanza ERP
Infrastruttura comune	E' possibile condividere questi servizi all'interno dell'HMRC	Virtualizzazione e "monetizzazione" delle piattaforme
Data Sharing	E' possibile condividere questi servizi con gli altri dipartimenti	Data la natura confidenziale dei dati, la condivisione deve essere limitata
Information Management	E' possibile condividere questi servizi con gli altri dipartimenti	Definizioni standard di elementi di informazione condivisi col governo



¹⁷ Cfr. infra, par. 1

¹⁸ L'*Open Data Strategy* è, in effetti, una strategia delineata dal governo inglese per promuovere la trasparenza del governo stesso e degli apparati pubblici, nella convinzione che "i dati che possono essere pubblicati devono essere pubblicati", e che "i diritti dei cittadini di accedere ai dati sono stati rafforzati dalla normativa, mentre i veicoli di attuazione dovranno anch'essi essere rafforzati come pure le norme per una maggiore fruibilità dei dati raccolti" (Cabinet Office minister Francis Maude).

Segue Tabella 3 Strategia HMRC di condivisione dei servizi

Servizio condiviso	Livello di sicurezza HMRC	Prospettive strategiche HMRC
Information Assurance	E' possibile condividere questi servizi con gli altri dipartimenti	E' in progetto, per il futuro, una più ampia condivisione dei dati
Identità del Management	E' possibile condividere questi servizi con gli altri dipartimenti	L'HMRC sta collaborando con DWP e con i dipartimenti di altri Stati dell'UE in materia di gestione delle identità
Standard tecnologici e di struttura	E' possibile condividere questi servizi con gli altri dipartimenti	HMRC sta perseguendo attivamente una politica di standard tecnologici da condividere

Fonte: HMRC - *Gaining Shared Services Momentum Within HMRC - A Strategy and Architecture Driven Approach*

Questa progettualità “utilitaristica” delle risorse ICT ha consentito all’HMRC di raggiungere almeno un indiscusso picco di eccellenza: la capacità – sostanzialmente unica nel panorama delle *Tax Administration* dei paesi industrializzati - di *misurare* la perdita di gettito fiscale e contributivo (*tax gap*) - in sostanza l’*evasione fiscale* - *senza ricorrere soltanto a mere stime matematiche*, ritrovando in tale indicatore un ausilio fondamentale per pianificare la propria attività e programmare l’azione di contrasto all’*evasione*¹⁹.

Tale “successo” è, però, il prodotto di un “adattamento velenoso” all’agenda del neo-liberismo della macchina dello Stato: un “apparato” che si vuole anch’esso conforme al principio del prevalere degli interessi privati coordinati dai mercati. Se la funzionalità dei sottoinsiemi di “amministrazione pubblica” va misurata sull’adozione di un approccio agli attori della “*new economy*” meno conflittuale rispetto a quello “burocratico” - ritenuto tradizionale - in precedenza adottato, il *public interest* diventa anch’esso un progetto neo-liberale ispirato alla *partnership*, “quasi” simile all’operare delle grandi imprese. Nello specifico ambito della *compliance* fiscale, la visibilità di questo approccio, un lavoro “in comune” e conseguenti pratiche di “partenariato” hanno finito per minare la natura razional-produttivistica del “processo aziendale”, trasformato in un *dialogo inclusivo*. Questo ha portato a rapporti di potere alterati tra il “regolatore” e il “regolato”, in cui quest’ultimo ottiene una particolare credibilità sotto forma di visibilità nel rapporto normativo²⁰. Le distorsioni indotte nella gestione della leva fiscale da parte dell’HMRC, derivanti da questa “caratterizzazione” del *public interest*, sono, come vedremo appresso, alla base di una manifestazione caricaturale della “terzietà” degli istituti pubblici.

3. “Licenza di tassare” tra *performace* e *default*

Le aspettative suscitate dalla riforma definita da Osborne nel 2005 con la creazione dell’HMRC, erano dichiaratamente riposte nella ri-nascita di una *Tax Administration* che sapesse essere “spietata e aggressiva” nel lavoro d’indagine fiscale. La pianificazione e la gestione del “regime delle prestazioni” dell’HMRC dovevano per ciò ispirarsi a cinque punti chiave: prevenire, individuare, correggere, punire e scoraggiare. In tale prospettiva i poteri d’indagine dell’HMRC - riordinati e meglio definiti nel 2005 – venivano articolati in poteri in ambito civile (*civil powers*) e poteri in ambito penale (*criminal powers*). I poteri in ambito civile, sono piuttosto incisivi, anche se non difformi da quelli di amministrazioni omologhe. In base ad essi, l’HMRC può:

- richiedere di produrre documenti o fornire informazioni;
- eseguire accessi in locali commerciali, ispezionare attività commerciali e acquisire documenti;

¹⁹ La rilevazione più recente in: HMRC, *Measuring Tax Gaps 2011. An Official Statistics Release* – 21 September 2011.

²⁰ Cfr. Penelope Tuck, *Remaking the Large Corporate Taxpayer into a Visible Customer Partner: the changing role of tax governance* -

- avere accesso ai computer su cui sono stati elaborati i documenti.

Le ispezioni si svolgono di norma in un tempo concordato e con almeno 7 giorni di preavviso. Ove necessario, possono essere effettuate senza preavviso.

La dove non è sufficiente l'esercizio di poteri in ambito civile, l'HMRC ha anche poteri in ambito penale, già in passato attribuiti alle risalenti organizzazioni dal *Police and Criminal Evidence Act (PACE) del 1984* e riordinati e aggiornati, dopo la riforma, dal *Serious Organised Crime and Police Act (SOCPA) del 2005*.

In base al PACE, l'HMRC può:

- eseguire accessi e perquisizioni;
- richiedere la produzione di documenti;
- prelevare oggetti come computer, supporti informatici, ecc.;
- eseguire arresti.

In base al SOCPA, gli stessi poteri risultano più invasivi e discrezionali (salvo l'intervento "a posteriori" di un giudice per supposta lesione di "diritti civili" fondamentali), e l'HMRC può – genericamente e discrezionalmente - richiedere la consegna di tutti quei materiali che a suo giudizio possono aiutare un'indagine fiscale.

Fiore all'occhiello dell'HMRC è, infine, la capacità di *Risk analysis* che è in grado di mettere in campo, avvalendosi di una vastissima mole di informazioni di *intelligence*. L'HMRC ha la possibilità – tramite il suo sistema informatico - di incrociare più di un miliardo di dati direttamente in suo possesso o detenuti da terzi, per scoprire eventuali relazioni nascoste tra le imprese, i rispettivi clienti e altri elementi significativi a loro riconducibili, come gli interessi bancari e gli indicatori di stile di vita rispetto alla capacità fiscale dichiarata. Il sistema informatico dell'HMRC intercetta informazioni provenienti da 30 fonti di dati diverse e li trasforma in un formato *standard* utilizzabile per la loro rappresentazione in diagrammi cd. "a tela di ragno" (*spider diagram*) e per elaborare l'analisi di rischio. Gli esperti statistici dell'HMRC producono profili identificativi e di rischio e gli investigatori di *intelligence* predispongono piani di controllo e individuano i casi da sottoporre a indagine.

In questo panorama di mitica efficienza amministrativa, invero stupisce che la sistematica, periodica attività di *audit* prodotta dal *National Audit Office (NAO)* nei confronti dell'HMRC, nonostante un apprezzamento di fondo che spesso appare di circostanza, ripropone di continuo l'avvertimento di prestare attenzione alla necessità di meglio realizzare gli obiettivi istituzionali. Nell'ultimo rapporto del marzo 2012⁽²¹⁾, di valutazione degli obiettivi di missione dell'HMRC, si sottolinea che suo obiettivo istituzionale deve essere quello di "(...) *migliorare il modo in cui gli individui e le imprese pagano le tasse dovute*". L'HMRC "*impiega vari metodi per farlo, dall'aiuto a chi vuole rispettare gli obblighi fiscali fino all'individuazione degli evasori fiscali e all'applicazione delle sanzioni civili e penali*"⁽²²⁾. E, fin qui, siamo in un ambito scontato rispetto alle funzioni tipiche

²¹ Il *National Audit Office*, che nella sua forma attuale esiste dal 1983, ha la funzione di audit pubblico indipendente delle strutture di governo del Regno Unito. Il *National Audit Office (NAO)*, esamina per conto del Parlamento la spesa pubblica. La verifica dell'operato del governo centrale ha due obiettivi principali: 1) riferire i risultati dell'audit al Parlamento, rappresentando come le amministrazioni e gli organismi governativi utilizzano i fondi pubblici, al fine di salvaguardare gli interessi dei contribuenti; 2) supportare i manager pubblici di servizi le prestazioni e migliorare l'erogazione dei servizi. I diritti di controllo e di ispezione sono conferiti al capo del *National Audit Office*, il generale *Comptroller and Auditor (C & AG)*. Il personale del NAO svolgere questi compiti per suo conto.

²² National Audit Office (NAO), *HM Revenue & Customs - The Compliance and Enforcement Programme - Report by The Comptroller and Auditor General HC 1588, Session 2010–2012, 1 March 2012 – pag. 5.*

di una “*Tax Administration*” che si rispetti, benché il continuo richiamo ad un elemento strategico sin dall’inizio “fondante” la *mission* istituzionale, se non è retorico, pare quasi sospetto.

Sempre secondo il citato rapporto, tra il 2006 e il 2011 l’HMRC ha orientato la sua attività verso l’attuazione del programma di conformità (*compliance program*). Il programma mira ad aumentare la *compliance* ovvero incrementare il gettito derivante dal “rispetto spontaneo” della normativa fiscale di £. 4.560.000.000, nel quinquennio 2006-2011. L’HMRC ha anche cercato di migliorare l’efficienza operativa, di ridurre il personale e di favorire la *customer experience* nei rapporti HMRC-Contribuenti. L’obiettivo finale era quello di contribuire a ridurre il *gap* fiscale. Nell’esercizio 2011-12, l’HMRC ha investito £ 387.000.000 in più di 40 progetti, tra cui l’adozione di un vasto piano di *Information and Communications Technology (ICT)*, per l’adozione di tecnologie informatiche per:

- migliorare il *targeting* e identificare la non conformità in modo più efficace;
- migliorare il modo in cui i casi di conformità vengono gestiti e documentati;
- introdurre nuovi processi di formazione per snellire il lavoro orientato alla conformità e sviluppare le competenze della forza lavoro;
- attuare cambiamenti legislativi in funzione di maggiore coerenza nell’esame delle non conformità e nell’applicazione di sanzioni qualora venga individuato frodi ed evasione.

Infine, considerati gli obiettivi di missione, l’HMRC deve essere più efficiente e più flessibile nel trattare con i propri “clienti” (*customers*) e più efficace nell’assicurare le entrate. Si prevede di investire nell’organizzazione del lavoro risorse aggiuntive per £ 7 miliardi di anni dal 2014-15, a incremento da una base di £ 13 miliardi nel 2010-11, per fronteggiare l’evasione fiscale e il calo del gettito fiscale. Le attività dell’HMRC si baseranno sulle funzionalità introdotte dal programma e sull’attuazione di una serie di nuove iniziative per realizzare quest’impegno.

Orbene, l’insistenza con cui tale “format” critico è stato riproposto negli anni, ci pare riconducibile al manifestarsi di “sintomi inquietanti”, segnali di crisi che possono dedursi da molteplici indicatori, ma che la “struttura aziendale” non sembra in grado di percepire o non vuole. La fase di “rendicontazione”, propria dell’auto-valutazione dei risultati sembra non essere trasparente per i soggetti incaricati del controllo di tali sintomi: in primo luogo il *management* che dovrebbe intervenire con politiche di gestione, seppur nei limiti previsti dalla “regolamentazione interna”, e che non rappresenta invece una soluzione al problema, ma forse lo aggrava. Un *default* strisciante che non si può, del resto, ricondurre solo a tale aspetto. Ma vediamo alcuni esempi.

Nel novembre 2007, l’HMRC ammise di aver perso due CD, contenenti i dati di 25 milioni di contribuenti con riferimento ai *benefit* sulla prole. Si presume che i CD siano stati smarriti durante il loro trasferimento al *National Audit Office*. Subito dopo la perdita dei supporti, emergerà che le informazioni sensibili, come ad esempio le coordinate bancarie e le informazioni previdenziali, neppure erano state cancellate dalle banche dati trasferite sui dischi, prima dell’invio al *National Audit Office*. Questa porzione di dati era stata lasciata sui dischi *a causa dei costi aggiuntivi da sostenere per “pulire” le informazioni*. Secondo Lord Erroll - noto esperto di ICT e unanimemente considerato l’unico Lord con competenze di programmazione - lo scandalo si era verificato “*a causa di obiettivi [di] budget*”, piuttosto che per responsabilità individuali. Qualcuno doveva ottenere i dati da qualche altra parte per raggiungere un obiettivo, aveva precisato Lord Erroll nel corso di una tavola rotonda sulla sicurezza informatica.

Tutta la vicenda è poi significativa per altri versi, in quanto caratterizzata da un tipico “pilastro” dell’ideologia dell’aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche: *l’esternalizzazione di servizi a soggetti terzi*. Nella polemica è entrato così il nome di TNT, in veste di *società che appunto fornisce servizi postali all’HMRC*. I Cd persi – sottolineava TNT – non erano stati inviati

tramite invio protetto, o comunque registrato. Dunque, la società olandese non poteva affermare con certezza né quando né dove i due Cd erano stati smarriti, e se ciò era avvenuto all'interno del proprio circuito, proprio perché il mittente aveva scelto una spedizione che non prevedeva tracciamento. I dischi, si affrettava ancora a puntualizzare TNT, potevano essere stati persi anche nella spedizione interna all'HMRC, che – colmo dell'esternalizzazione - è affidata ad altre società.

La vicenda costerà il posto al capo dell'HMRC. E però, un “rapporto indipendente” sull'accaduto – pur riconoscendo che “*la perdita di dati si poteva evitare*” – conclude che si è trattato di un incidente su base sistemica (carenze nella protezione dei dati) – come dire che nessuno è colpevole - e annota la raccomandazione all'HMRC “*di conservare il minimo dei dati indispensabili per operare le proprie funzioni*”, avallando la resistenza dell'HMRC stesso a corrispondere alle richieste del Governo di attivare e mantenere *database* centralizzati di notevoli dimensioni, motivata dalle sistematiche riduzioni di *budget*. L'aspetto più inquietante è comunque un altro: il rapporto viene redatto da Kieran Poynter - Presidente e *Senior Partner* di *PricewaterhouseCoopers*⁽²³⁾, consulente istituzionale con cui l'HMRC ha stretti rapporti di collaborazione ma sulla cui correttezza reciproca nel mantenere e curare tale collaborazione presto si addenseranno seri dubbi, poi concretizzati in un'indagine della Camera dei Comuni⁽²⁴⁾.

Nel giugno del 2010, una donna di Hyde (Manchester), confida alla BBC di aver ricevuto dall'HMRC una lettera che includeva le *informazioni sulle entrate economiche dei propri vicini di casa*. Inclusi nella lettera c'erano anche il *sort code* e le ultime 4 cifre del *conto bancario di un altro contribuente*.

La dimensione del *default* è, tutto sommato, ancora contenibile. Un portavoce dell'HMRC parla di un errore nel processo di stampa e minimizza il pericolo del furto di informazioni: “*L'HMRC prende molto seriamente la protezione dei dati personali. Sfortunatamente si è verificato un errore in un processo di stampa dei crediti fiscali, causando l'errata formattazione di testi contenenti alcune informazioni*”. Poi, al solito, serenamente rasserena: “*Stiamo svolgendo delle indagini per individuare la causa del problema e contatteremo i consumatori danneggiati da questo errore per iscritto in questa settimana, scusandoci e fornendo la giusta comunicazione. Già una prima analisi dimostra che nessun furto di informazioni può essere facilitato da questo evento*”.

Nel dicembre del 2011, il capo dell'HMRC in persona, Dave Hartnett, è costretto a scusarsi con 1,4 milioni di persone sorprese da richieste di pagamento infondate ricevute nel settembre dell'anno precedente. Il capo dell'HMRC si diceva “profondamente dispiaciuto” che ai contribuenti fosse stato richiesto di restituire una media £ 1.428. Le scuse erano, però, state rilasciate dopo una prima dichiarazione secondo cui l'HMRC non era da biasimare per l'accaduto, e la conseguente affermazione: “*Non sono sicuro che ci sia bisogno di scusarsi*”. Nel frattempo l'HMRC veniva accusato dalla Camera dei Comuni di aver offerto a *Goldman Sachs* un accordo che comportava la rinuncia agli interessi dovuti su un tentativo, per altro fallito, di evasione fiscale. Anche Hartnett “non sopravviverà allo scandalo”, ma il sistema manifesta una sua tranquillizzante continuità. Il successore di Hartnett, Lin Homer, già segretario permanente presso il Ministero dei Trasporti, inaugura la “nuova era” dichiarando: “*Dave [Hartnett] è ampiamente riconosciuto come leader della tassazione, in patria e all'estero, e ha assicurato al Regno Unito miliardi di imposte che altrimenti sarebbero andati perduti attraverso l'elusione, l'evasione e la frode*”.

In questo apparente “*de mortuis nihil nisi bonum*”, si coglie in realtà l'usuale formula di successione dinastica: “*Il Re è morto. Viva il Re*”. Tanto più che Dave Hartnett pare abbia

²³ Kieran Poynter, *Review of information security at HM Revenue and Customs. Final report.* – London, 2008.

²⁴ House of Commons, *Committee of Public Accounts HM Revenue & Customs 2010–11 - Accounts: tax disputes Dixty-first Report of Session 2010–12* - The House of Commons, printed 14 December 2011.

personalmente siglato l'accordo con un dirigente *Goldman Sachs* giusto dopo essere stato "consigliato" da un funzionario dell'HMRC nel senso che c'era "un ostacolo giuridico" per il pagamento degli interessi.

Le ragioni di tali in apparenza ingenui "flop manageriali" vanno meglio indagate.

4. Privato è bello?

Nel rapporto redatto nel dicembre 2011 dal *Committee of Public Accounts* della Camera dei Comuni⁽²⁵⁾, si accusa, in sostanza, l'HMRC di una sorta di "intesa col nemico" a proposito degli accordi fiscali stipulati con grandi *corporations*. Secondo il rapporto della Commissione parlamentare, l'HMRC ha concordato "proposte d'accordo" (*sweetheart*) che hanno consentito a diverse società multinazionali di trarsi fuori dai guai, ma con poco senso di responsabilità pubblica. Due "casi" in particolare finiranno sulle prime pagine dei giornali. La prima questione riguarda la controversia fiscale con *Vodafone*, che si diceva essere di circa £ 6 miliardi. L'HMRC e la *Vodafone* hanno negato tale importo. In ogni caso, la Commissione parlamentare ha rilevato che nei bilanci della società era presente un accantonamento di circa £ 2,2 miliardi a fronte della sua responsabilità fiscale. Alla fine ci si è accordati per circa £. 1,25 miliardi. La seconda questione è, per l'appunto, l'accordo con *Goldman Sachs*, relativo a imposte non pagate sulle "transazioni complesse" e, in virtù del quale, la società non era tenuta a pagare gli interessi sul debito d'imposta, calcolati per un importo compreso tra 8 e i 20 milioni di sterline.

Come ci spiega nei suoi romanzi *David John Moore Cornwell*, ovvero quel *John le Carré* la cui vena letteraria ha disvelato, nell'intreccio della classica *spy story* da guerra fredda, i tic esistenziali dei più riservati *civil servants* inglesi, "chi non abbia vissuto in segretezza non può rendersi conto di quanto una simile esperienza possa dare assuefazione". La segretezza a cui sembrano essersi assuefatti i *civil servants* dell'HMRC è il terreno su cui l'"innesto" del privato nel pubblico ha prodotto frutti avvelenati.

Il problema principale di queste "transazioni fiscali" concluse dall'HMRC è, infatti, che *tutte le "proposte d'accordo" sono avvolte dal segreto* e, quindi, è difficile giudicare l'efficienza e l'efficacia dell'HMRC. La Commissione parlamentare ha, inoltre, richiamato l'attenzione sui potenziali conflitti di interessi riguardo ai numerosi incontri, pranzi o cene, tra funzionari dell'HMRC e consulenti aziendali per concordare le "proposte". Molte di queste riunioni non erano state verbalizzate, e dove esistevano delle minute spesso non erano disponibili. Di fronte alle insistenti domande della Commissione, i funzionari dell'HMRC avevano spesso cercato rifugio nella riservatezza. La Commissione ha concluso che "sussistono dubbi sul fatto che l'HMRC abbia agito nel rispetto della legge e dei suoi protocolli", sottolineando che in questi casi le procedure amministrative non hanno l'indipendenza e la trasparenza necessaria per fornire sufficienti garanzie al Parlamento. Nel caso specifico, poi, molte delle imprese coinvolte in questo ardito "interscambio relazionale" con l'HMRC erano state oggetto, nell'ultimo decennio, di azioni penali o di valutazioni professionali negative per frode fiscale. Al tempo stesso esse operano in tutti i 'paradisi fiscali' più importanti. Nonostante questo il *National Audit Office* finora ha espresso generalmente un buon giudizio sull'HMRC.

Il livello critico aumenta quando si guarda ai rapporti che l'HMRC intrattiene nel quadro delle relazioni istituzionali con le grandi aziende, ma tacendo sulla contiguità con l'"industria dell'evasione fiscale". I funzionari dell'HMRC hanno spesso partecipato a numerosi pranzi, cene e ricevimenti organizzati da *PricewaterhouseCoopers (PwC)* – guarda caso il "consulente istituzionale" a cui l'HMRC s'era affidato per analizzare il "fattaccio" dei CD persi nel 2007 – e anche da *KPMG*,

²⁵ House of Commons, *Committee of Public Accounts HM Revenue & Customs 2010–11 - Accounts: tax disputes Dixty-first Report of Session 2010–12*, cit.

Deloitte e Ernst & Young. Secondo la Commissione della Camera dei Comuni, la ricca ospitalità offerta da questi soggetti sembra essere apprestata più per promuovere gli interessi privati che per rafforzare la loro responsabilità verso l'HMRC. La relazione della Commissione, lascia chiaramente intendere che non si tratta di una casualità ma *non affronta la questione in chiave di effetto inevitabile della sistematica "aziendalizzazione" delle funzioni di governo.*

In realtà, non è un mistero che molti ex ministri dei governi di Sua Maestà prestano la loro attività come consulenti di grandi società di revisione contabile. Ad esempio, l'ex Ministro del Lavoro Lord Peter Mandelson è stato un consigliere di *Ernst & Young* e gli ex ministri Lord Digby Jones e Lord Norman Warner of Brockley sono stati i consulenti di *Deloitte*. E ancora, l'ex ministro laburista Jacqui Smith è ora un consulente della *KPMG*. L'ex ministro conservatore Sir Malcolm Rifkind è stato un consigliere di *PwC*.

Per vero, si tratta di un "percorso di carriera" che funziona – e forse anche meglio - nel senso opposto. Ad esempio, l'ex membro di *PwC* Mark Hoban è stato segretario al Tesoro. Sir Nicholas Montagu, un tempo a capo dell'Agenzia delle Entrate, è passato a *PricewaterhouseCoopers* nel 2004, prima di dedicarsi ad altri impegni economici e commerciali. Partner di *PwC* è stato Richard Abadie, responsabile al Tesoro della politica verso le organizzazioni finanziarie private. Nel giugno 2009, l'ex partner di *PwC* Amyas Morse è stato nominato Controllore generale e Revisore dei conti del Regno Unito ed è diventato dirigente responsabile del *National Audit Office*. L'ex partner del settore fiscale di *PwC* John Whiting è oggi il direttore dell'ufficio, appena istituito, per la semplificazione del sistema fiscale, in qualità di consulente del governo per la semplificazione normativa. Chris Tailby, una volta partner per il settore fiscale di *PricewaterhouseCoopers* è stato capo (fino al 2009) dell'Ufficio antifrode dell'HMRC. Nel luglio 2010, diversi partner di *KPMG*, *Ernst & Young*, *Grant Thornton* e *BDO* sono stati nominati componenti del *Tax Professionals Forum*, un 'forum fiscale' istituito del governo per aiutare i professionisti a migliorare la legislazione fiscale del Regno Unito che li riguarda.

Si tratta, in sostanza, del ben noto problema della "porta girevole" (*revolving door*), un enorme problema di trasparenza ormai conclamato nei sistemi socio-politici di tipo anglosassone⁽²⁶⁾, strettamente associato al "lobbismo" sistematico⁽²⁷⁾. A tal proposito, il già citato "caso *Vodafone*" è un esempio illuminante del "sistema delle porte girevoli" tra HMRC, la stessa *Vodafone* e il Parlamento. I negoziati tra *Vodafone* e HMRC sono stati parecchio favoriti dal fatto che il capo dell'ufficio fiscale di *Vodafone*, John Connors, aveva lavorato per l'HMRC fino al 2007. Ulteriore elemento di favore può essere stato il fatto che Sir Christopher Gent, CEO di *Vodafone* fino alle sue dimissioni nel 2006, aveva fatto parte della *Tax Reform Commission*, istituita dall'allora Cancelliere dello Scacchiere George Osborne. Quest'ultimo era poi andato a fa parte dell'*Economic Recovery Committee*, un *team* formato per guidare la politica del Partito Conservatore attraverso la crisi finanziaria. Subito dopo aver risolto il contenzioso *Vodafone*-HMRC, Osborne ha soggiornato in India per promuovere l'attività dell'azienda, lanciando una nuova linea di telefoni cellulari a batterie

²⁶ Per capire che il problema non è di poco conto basta scorrere, ad esempio, l'elenco dei nomi di coloro che in USA dalla *Goldman Sachs* sono arrivati a incarichi federali se non addirittura al governo, il che fa capire quanta influenza la *Goldman Sachs* abbia avuto nelle scelte del governo federale. *Henry Paulson* è stato il grande capo di Goldman dal 1999 al 2006, poi è diventato ministro del Tesoro di George W. Bush. *Joshua Bolten* è stato direttore esecutivo per gli affari legali e i rapporti con il governo, poi è diventato dal 2006 al 2009 capo di gabinetto del presidente Bush. *Stephen Friedman*, in *Goldman Sachs* dal 1996, è stato 'chairman' nel quadriennio 1990-1994, poi è diventato il numero uno della Federal Reserve di New York. *Robert Rubin* è stato 'co-chairman' dal 1990 al 1992, poi è diventato ministro del Tesoro del presidente Bill Clinton. *Bill Dudley* è stato 'managing director' fino al 2007, poi nel 2009 è diventato presidente della Federal Reserve di New York.

²⁷ Si veda il rapporto *The Journey from Congress to K Street* (K Street è la via di Washington in cui hanno sede le principali "aziende" di "lobbying" ndr), redatto dell'associazione indipendente *Public Citizen*, secondo cui il 43 per cento dei membri del Congresso USA che hanno lasciato la loro carica a partire dal 1998 e che erano sensibili alle lobby, sono poi diventati lobbisti. Il Congresso USA è diventato sempre più una tappa nel cammino verso il redditizio "traffico d'influenza". Per un'analisi "strutturale" del fenomeno, cfr. Jordi Blanes i Vidal, Mirko Draca, Christian Fons-Rosen, *Revolving Door Lobbyists* - Department of Management and Centre for Economic Performance, LSE – May, 2011.

solari a Mumbai. Osborne ha anche cercato di risolvere un contenzioso con l'*Indian Income Tax Department* relativo all'acquisizione di *Vodafone* di Hutchison Whampoa, transazione che (guarda caso) era stata considerata esente da tasse in quanto aveva avuto luogo, come precisato dallo stesso Osborne, tra 'due entità off-shore'.

L'intera questione è, infine, riconducibile a linee di sviluppo del rapporto pubblico-privato molto più articolato e concretamente pericoloso per gli assetti democratici. "Dai primi anni '80 a oggi - scrive il sociologo Luciano Gallino nel suo *Finanzcapitalismo - i confini tra politica ed economia, nonché tra queste due e le loro emanazioni in forma di organizzazioni internazionali, non sono stati attraversati soltanto, nei due sensi, da attività industriali e finanziarie, o da testi legislativi. Tra i due sottosistemi è avvenuto anche un intenso quanto rapido scambio di personale. Da tempo si suole propriamente parlare, al riguardo, di revolving doors, porte girevoli. Alti dirigenti di istituzioni finanziarie private sono diventati ministri o titolari di importanti cariche pubbliche [...] Richiamando tali movimenti incrociati tra le sfere dell'economia e della politica non si vuol qui alludere al mero fatto - per altro non del tutto da escludere - che gli interessi di ambito possano venire traslati, insieme con la persona, dall'economia alla politica e viceversa. Si vuol piuttosto rinviare alla comunanza di linguaggio, di schemi interpretativi, di sensibilità per alcune questioni e di insensibilità per altre, che tra vaste schiere di personale della politica e dell'economia viene a formarsi grazie al ripetuto attraversamento dei confini tra le due sfere"*(²⁸).

Che le origini del fenomeno siano prettamente "economicistiche", ovvero strettamente connesse al prevalere della "global regulation" quale "ordinamento pubblico" dipendente dalle logiche di mercato, è un dato da tempo acquisito. Il meccanismo "(...) sembra essere una conseguenza inevitabile del fatto che nelle "agenzie di regolamentazione" si concentrano conoscenze specialistiche e di settore e specifiche competenze. Queste forme di "capitale umano" sono importanti per le imprese, ancorché per le agenzie. I "regolatori" hanno bisogno del capitale umano per la buona riuscita della regolamentazione. Le imprese "regolamentate" necessitano del know-how esclusivo in possesso dei regolatori per ridurre al minimo i costi di conformità alle normative". Determinante per gli assetti di policy diventa lo "squilibrio" fra 'esigenze distinte' che tutto ciò comporta. "L'esistenza di porte girevoli può influire sulle prestazioni di un regolatore in due modi diversi. Ex ante, cambia il suo incentivo ad acquisire competenze in campo normativo. Ex post, cioè dopo che l'esperienza è stata acquisita, altera la sua volontà di perseguire gli obiettivi del governo contro quelli dell'impresa"(²⁹). La questione – è bene precisarlo - non è banalmente riconducibile alla "professionalità manageriale" che meschinamente si confronta col favore di future più lucrative opportunità lavorative. Piuttosto, si palesa qui il limite "intrinseco" dell'aziendalizzazione ovvero il "presupposto ideologico" insito nella ridefinizione del pubblico, (ri)formulato in termini di conflitto di interessi. L'ipotesi interpretativa è che l'anticipazione di strategie future nelle imprese regolamentate renderà i regolatori meno aggressivi nella gestione "politica" della regolamentazione. In altre parole, le "porte girevoli" rendono più probabile che i regolatori si orientino a "colludere" con le imprese, dando in tal guisa sostanza a quella che è stata definita "institutional corruption"⁽³⁰⁾, distorsione deliberata dei paradigmi democratici, ideali e concettuali.

5. Fumo di "London School"

Secondo John Seddon, docente alla *Cardiff and Derby Universities*, esperto in psicologia del lavoro ed una delle poche, seppur autorevoli, voci critiche della riforma "aziendalista" del settore pubblico, l'HMRC rappresenta un esempio importante del fallimento dell'industrializzazione dei

²⁸ Luciano Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi* – Torino, 2011 – pag. 23.

²⁹ Yeon-Koo Che, *Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion* - Journal of Economics, Vol. 26, No. 3, Autumn 1995 - pp. 379.

³⁰ Bruce Cain, *Corruption Confusion: Congressional Staff and the Revolving Door Problem* – Stanford University, Department of Political Science - February 29, 2012.

servizi pubblici. *“Purtroppo – nota Seddon - proprio come i responsabili dell’HMRC, che ignorano i segnali di crisi, anche i ministri e i capi dell’HMRC che si sono succeduti nel tempo hanno fatto lo stesso. Il motivo è identico, questi segnali non si adattano alla narrazione. La narrazione della riforma proposta dai ministri è che si voluto aderire ad un modello di ‘economia di scala’. Ma l’economia di scala è un mito semplicistico e pericoloso. L’andamento strutturale di un’azienda dipende dal flusso economico – ridurre, cioè, al minimo ‘end-to-end’ tempo e fatica – e non dalle economie di scala, come è stato dimostrato per prima della Toyota e confermato, più di recente, da una serie di lungimiranti esperienze nei servizi pubblici e nelle organizzazioni del settore privato in tutto il paese”*⁽³¹⁾.

Secondo il modello dell’aziendalismo pubblico, in prima battuta l’ “azienda pubblica”, pur non operando nel mercato alla ricerca di un utile attraverso un meccanismo di prezzi, deve sviluppare un forte **orientamento ai risultati e all’utente** attraverso una **gestione per obiettivi e per progetti**, mirata ad un **migliore impiego delle risorse (efficienza)**, e ciò al fine di incrementare la **qualità e l’efficacia** dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. E però, per ammissione dei suoi stessi sostenitori, la “grande trasformazione” promossa dall’aziendalismo pubblico non è tanto da individuare nel trasferimento al settore pubblico del modello aziendale, quanto nella “qualità dei processi decisionali”, che assicura la dissoluzione *nello* “stato snello” (*lean state*) della tradizionale legittimazione dell’amministrazione. Essa non promana più dal *potere politico*, nella forma della mediazione democratica dei rapporti sociali fondati sulla legge, ma dalla capacità dalla “*regolation*” di produrre risultati “certificati” dagli *assetti di governance*. *L’aziendalismo pubblico è, infine, l’ “esperimento mentale” intorno al quale ruota la dismissione degli assetti democratici a vantaggio di un’attività privata di definizione particolaristica del ‘pubblico interesse’.*

Gli evidenti segni di crisi del modello sono, però, “inadatti” alla narrazione che si vuol far passare.

Il *pensiero narrativo* cui la cultura liberista ricorre per trasmettere all’immaginario sociale la rappresentazione dell’ideologica dell’aziendalismo pubblico, è radicalmente ambivalente: a tutti piacciono le “belle storie” ed è facile e semplice assicurare economicità, efficacia, efficienza, insomma “piena empatia” ad un *civis* sempre più disorientato, ma nello stesso tempo tutte queste “storie” sono assimilabili alle “favole”, e perciò appartenenti alla sfera dell’infantile, dell’immaginario, del consolatorio, in ultima analisi, dell’ingannevole. La “narrazione” del modello aziendalista pubblico cui i responsabili di una *governance* ormai sempre più oscura nelle motivazioni e nei fini ricorrono, costituisce una modalità fondamentale del pensiero umano di interpretare “magicamente” la realtà, e quindi di controllare il mondo dei significati. E questa “modalità del pensiero” parrebbe essere più efficace del razionalismo critico che ha animato il “positivismo scienziata” dominante nell’ultimo secolo, se non altro per l’apparente “concretezza” delle soluzioni che prospetta. Se la “grande narrazione” della globalizzazione ha ormai perso la capacità di affascinare come descrizione di un futuro prossimo venturo di prosperità e pace tra i popoli, che si salvino quantomeno le raccolte di favole curate dalla *London School of Economics*!

Ha scritto il sociologo tedesco Ulrich Beck: *“Nel rapporto tra economia globale e stato si va delineando un meta gioco di forze, una vera lotta nel cui contesto si riscrivono le regole attinenti al potere nel sistema di stati nazionali e internazionali. L’economia in particolare ha sviluppato una sorta di meta potere, sottraendosi ai rapporti organizzati in termini di territori e nazione stato, per conquistare nuovi meccanismi di intervento nello spazio digitale. Il termine “meta gioco di potere” significa che si combatte per il potere e al tempo stesso si alterano le regole della politica mondiale, abbandonando lo stretto orientamento finora in vigore, focalizzato sulla nazione stato. Se ci si chiede qual è la fonte del meta potere delle strategie del capitale ci si imbatte in una circostanza*

³¹ John Seddon, *The administration and effectiveness of HMRC* - January 2011, in <http://www.parliament.uk>.

straordinaria. L'idea di base era stata formulata nel titolo di un giornale dell'Europa dell'est, in occasione della visita nel 1999 del cancelliere tedesco, in questi termini: 'Vi perdoniamo per le Crociate e aspettiamo i vostri investimenti'. E' il preciso rovesciamento del calcolo delle teorie classiche sul potere e sul controllo ad accrescere il potere delle imprese transnazionali: il mezzo di coercizione non è la minaccia di invasione, bensì la minaccia di non invasione da parte degli investitori, oppure la loro partenza. Come a dire, c'è solo una cosa peggiore di essere sommersi dalle multinazionali, e cioè quella di non esserlo"⁽³²⁾.

Forse il senso ultimo di questo “gioco” è riposto nel dialogo - stringato ma “definitivo” - fra due dei personaggi che animano il mondo duale immaginato da Carroll: “*Quando io uso una parola, - disse OvoRondo in tono d'alterigia, - essa significa ciò che appunto voglio che significhi: né più né meno. - Si tratta di sapere, - disse Alice, - se voi potete dare alle parole tanti diversi significati. - Si tratta di sapere, - disse OvoRondo, - chi ha da essere il padrone... Questo è tutto*”.

³² Ulrich Beck, *Sette tesi contro l'uomo globale* - Corriere della Sera, 12 dicembre 2007.