

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA

SULLE RECENTI VICENDE CONNESSE ALLA PRESENTAZIONE
DEI MODELLI PER LA DICHIARAZIONE DEI REDDITI 1992,
ANCHE CON RIFERIMENTO AI PROBLEMI DI ELABORAZIONE
E GESTIONE INFORMATICA DEI DATI IN ESSI CONTENUTI

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 LUGLIO 1993

Presidenza del Presidente FORTE

INDICE**Audizione del Segretario generale del Ministero delle finanze**

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 6 e passim	BILLIA	Pag. 3, 5, 6 e passim
BRINA (PDS)	24		
FERRARA Vito (Verdi-La Rete)	15, 21		
FORTE (PSI)	5		
GAROFALO (PDS)	5, 7, 15		
LONDEI (PDS)	16		
PICCOLO (Rifond. Com.)	24		
RAVASIO (DC)	6, 16, 17		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il Segretario generale del Ministero delle finanze, professor Gianni Billia.

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle recenti vicende connesse alla presentazione dei modelli per la dichiarazione dei redditi 1992, anche con riferimento ai problemi di elaborazione e gestione informativa dei dati in essi contenuti.

È in programma oggi l'audizione del Segretario generale del Ministero delle finanze, professor Gianni Billia.

Audizione del Segretario generale del Ministero delle finanze, professor Gianni Billia

PRESIDENTE. Riprendiamo l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 15 luglio scorso.

Ringrazio fin d'ora il professor Billia per aver accolto l'invito della Commissione e gli do la parola.

BILLIA. Signor Presidente, ho letto le dichiarazioni del ministro Gallo rese nella scorsa audizione. Mi limiterò ad alcune integrazioni su aspetti di carattere tecnico, sulla base delle esperienze di questi mesi.

Il motivo principale che ha reso problematica la compilazione dei modelli della dichiarazione dei redditi (e che stiamo cercando di risolvere per il 1994), al di là della complicazione del 740, è il non aver immaginato modelli personalizzati per pensionati e lavoratori dipendenti; infatti non è pensabile predisporre un modello semplice per tutti.

A mio avviso, dovrebbero essere previste due categorie di contribuenti: quelli in possesso di partita IVA e quelli senza. La normativa in materia costringe un certo numero di lavoratori dipendenti e di pensionati (insieme sono circa 5-6 milioni) a compilare il modello 740. Per quale motivo?

L'indennità di disoccupazione, che ammonta a circa 3.000 miliardi e che riguarda un milione e mezzo di persone, non subisce la trattenuta alla fonte, ma non è esente dall'IRPEF. Lo stesso vale per l'indennità di mobilità, che sostituisce la cassa integrazione guadagni; essa riguarda oltre 100.000 persone, destinate ad aumentare, alle quali chiediamo di compilare, oltre al modello 730, anche il modello 740. Stesso discorso

vale anche per circa un milione di persone che percepiscono la rendita di inabilità temporanea, per un ammontare complessivo di oltre 1.200 miliardi.

Per questi lavoratori il datore di lavoro deve comunicare gli importi erogati nel modello 101, mentre tali dati potrebbero essere con molta semplicità forniti dall'INAIL che li ha già calcolati per i datori di lavoro stessi. Inoltre ci sono circa 2-3 milioni di pensionati (tra Tesoro e INPS) costretti a compilare il 740. Tirando le somme, non si è colta la potenzialità esistente nella normativa relativa all'utilizzo del modello 730 al fine non solo di semplificare, ma anche di prevedere il rimborso automatico da parte dell'ente erogatore. Il che complica terribilmente il sistema.

Saranno necessari due tipi di intervento: da una parte ci impegnamo a un accordo con tutti i datori di lavoro per attivare i CAAF insieme agli enti previdenziali; dall'altra proporremo delle norme semplificative.

Si tratta di un'opzione politica. Se l'indennità di disoccupazione, quella di mobilità, le rendite INAIL sono soggette all'IRPEF bisogna che sia direttamente l'ente erogatore, dopo aver operato i necessari calcoli, a fare le trattenute e a gestirle, senza obbligare il lavoratore a compilare modelli più complicati. Si potrebbe pensare anche ad una trattenuta alla fonte più bassa o, al limite, ad un'esenzione dall'IRPEF, considerando queste somme come assistenza, al di fuori pertanto del sistema, ma si tratta di opzioni politiche. Quello che non si deve fare è rendere complicato il rapporto fiscale per le categorie che hanno problemi di cassa integrazione e di mobilità.

Lo stesso avviene per i pensionati. Ci stiamo indirizzando verso un sistema sociale in cui particolare rilievo assumono le categorie dei lavoratori dipendenti e dei pensionati.

Su un campione di 100.000 pensionati, la percentuale di coloro che hanno presentato il 730, al posto del 740 integrato, è del 5-6 per cento; operando una proiezione, si tratta di 2-3 milioni di persone. Se questa è la cifra, si rischia di utilizzare il calcolatore per fare controlli incrociati non sulle aziende, ma sui pensionati e ciò sarebbe destabilizzante rispetto al sistema.

Lo strumento c'è, si tratta di utilizzare l'archivio, il casellario dei pensionati presso l'INPS. Basterebbe che gli enti comunicassero i dati in tempo, chiedendo all'INPS di compilare un modello 730 integrato. Infatti non vedo perché i modelli 730 dei due enti debbano dar luogo ad un modello 740 per i pensionati. Inoltre, visto che ormai il sistema funziona, si rischia di essere individuati con facilità. Stiamo esaminando gli ultimi cinque anni e, se il campione è valido (e, ahimè, lo è), la dimensione del problema è notevole. Operando una semplificazione legislativa di questo tipo, a mio avviso, è possibile enucleare due tipi di popolazioni: i pensionati e i lavoratori dipendenti che compilano il 730 e i titolari di codici IVA che compilano un 740 più semplice rispetto a quello attuale. Pertanto si deve semplificare il modello 740, ma anche farlo utilizzare da una popolazione molto più ristretta.

Per quanto riguarda il discorso della dimensione del problema automazione, le spese per l'investimento in informatica, servizi e acquisizione *software* nel 1993 ammontano a 1.000 miliardi di cui 500

miliardi per l'anagrafe tributaria, 250 per i Centri di servizio (cioè i centri che elaborano le informazioni acquisite dal Consorzio nazionale dei concessionari) e 50 miliardi per le spese postali; ci sono poi 200 miliardi di residui che quest'anno investiamo in determinati obiettivi: l'unificazione degli uffici catastali e delle conservatorie, l'automazione delle direzioni regionali, il potenziamento del sistema informativo della Guardia di finanza e delle Intendenze di finanza.

FORTE. Il Consorzio nazionale dei concessionari non rientra in questa cifra?

BILLIA. Questo è il dato complessivo del sistema in termini di investimento in servizi e *hardware*. A questa cifra va aggiunto l'importo di 200 miliardi per il trasferimento su supporto magnetico dei dati da parte di quello che in passato era il Consorzio nazionale degli esattori, che oggi ha preso il nome di Consorzio nazionale dei concessionari.

Ho qui con me la lista, che consegnerò alla Presidenza, delle ditte subappaltate da tale organismo per la registrazione dei dati. Il Consorzio svolge poi un'altra attività di intermediazione che riguarda invece la riscossione dei tributi.

PRESIDENTE. Il costo del Consorzio nazionale non rientra dunque nei 1.000 miliardi da lei citati?

BILLIA. No, il costo sostenuto quest'anno per la registrazione dei dati è di circa 200 miliardi e tale attività viene gestita direttamente dal Consorzio nazionale dei concessionari che la subappalta a circa 130 ditte. Al riguardo, posso fornire alla Presidenza anche la copia di un contratto tipo stipulato con una ditta subappaltata.

PRESIDENTE. Quindi, in totale il costo è di 1.200 miliardi?

BILLIA. Sì. Il Consorzio nazionale dei concessionari fattura 7,4 lire (di cui 3,75 lire spettano alla ditta subappaltata) per carattere immesso nel supporto magnetico ed è il responsabile del sistema, operando i relativi controlli.

PRESIDENTE. Quindi, guadagna circa 4 lire?

BILLIA. Sì, per l'esattezza, 3,69 lire a carattere.

GAROFALO. Questa è una società di pura intermediazione?

BILLIA. Il sistema, che - a mio avviso - è all'origine del ritardo dell'aggiornamento degli archivi, è il seguente: i documenti vengono protocollati e inviati direttamente al Consorzio che, a sua volta, subappalta il lavoro di trasferimento dei dati su supporto magnetico alle 130 ditte di cui parlavo prima. Quindi, esiste per così dire un trasporto che va dai centri di servizio al Consorzio e quindi alle ditte subappaltate; il ciclo si chiude con un rientro dei supporti magnetici e della carta presso il Consorzio nazionale dei concessionari. Quest'ultimo procede

poi a ricontrollare tutta una serie di attività con il *computer*, che opera i necessari accorpamenti, fornendo così all'Amministrazione un sistema complessivo di archivio. Quindi, in realtà, il Consorzio è un capocommessa che procede ad una fusione dei dati, mentre le società esterne si limitano a svolgere un lavoro di semplice registrazione degli stessi.

Ora, - come voi sapete - il punto debole di tutti i sistemi della pubblica amministrazione è costituito proprio dall'acquisizione dei dati perchè i documenti vengono redatti a mano e spesso contengono degli errori. Quindi, se chi immette le informazioni è il responsabile dell'operazione e lavora su un archivio in linea, è in grado anche di operare un primo controllo. Faccio un esempio relativo all'INPS: se si riscuotono i contributi previdenziali a Cuneo e il versamento viene fatto e controllato sull'archivio in linea di quella città, un eventuale errore di matricola o di dati anagrafici verrà immediatamente rilevato dal sistema e quindi non caricato sull'archivio. Se invece il documento viene acquisito da un punto esterno, è chiaro che sul supporto magnetico si *fotocopierà esattamente l'esistente, compreso l'eventuale errore*. A questo punto è chiaro che il sistema che riceve i dati deve essere in grado di procedere ad una prima correzione di errori. Un controllo del genere - come ho detto prima - in parte viene operato, a livello centrale, dal Consorzio ma è insufficiente perchè molto spesso gli errori entrano nel sistema. È evidente pertanto che questa uscita di carta e quindi il suo successivo rientro, nella realtà, non garantiscono l'esattezza dei dati. A questo proposito, riporto una dichiarazione del presidente americano Clinton, il quale ha affermato che negli Stati Uniti gli archivi presentano il 16 per cento di errore dovuto al fatto che non sono state introdotte moderne tecniche di lettura ottica dei dati. Ebbene, noi registriamo una rilevante percentuale di errore (non so se si tratti del 16 per cento) perchè l'acquisizione manuale dei dati, che oltretutto non avviene all'interno degli uffici della Amministrazione finanziaria, fa in modo che un errore caricato all'esterno dia luogo ad un errore sull'archivio e questo è - a mio avviso - il punto fondamentale su cui bisogna intervenire se vogliamo rendere efficiente il sistema, indipendentemente dalla riforma fiscale che si deciderà di varare.

PRESIDENTE. Ci saprebbe dire qual è la percentuale di errore?

BILLIA. Al riguardo, non dispongo di un dato globale preciso in quanto ho proceduto soltanto ad alcune verifiche a campione, direttamente nelle singole sedi. Posso riferirvi però la percentuale dell'INPS, la quale si aggirava intorno al 5-8 per cento.

RAVASIO. Ma chi corregge l'errore entrato nel sistema?

BILLIA. In proposito bisogna fare una distinzione. Nel caso in cui si tratti di un errore logico (ad esempio, due versamenti che, inavvertitamente, vengono attribuiti allo stesso mese) è lo stesso sistema che evidenzia lo sbaglio; se, invece, 10.000 lire diventano 1.000 lire, dal momento che il sistema chiederà al contribuente le 9.000 lire di differenza, quando costui andrà a protestare dimostrando di aver pagato, ci si accorgerà dell'errore. Per fornirvi un altro dato indicativo:

l'INPS invia a 12 milioni di lavoratori dipendenti e a 34 milioni di lavoratori autonomi l'estratto conto relativo alla loro situazione contributiva e questo lo fa non soltanto perchè è un adempimento prescritto dalla legge, ma anche perchè il lavoratore possa controllare la presenza di eventuali errori.

È evidente dunque che per risolvere il problema occorre innanzi tutto prevedere un'organizzazione del lavoro che consenta di caricare direttamente i dati a livello di sedi locali, con il conseguente vantaggio di abbreviare i tempi e di ridurre il numero di errori.

GAROFALO. Quando lei parla di sedi, intende quelle dell'Amministrazione o quelle del concessionario?

BILLIA. Mi riferisco alle sedi dell'Amministrazione finanziaria, cioè quelle a cui perviene materialmente la dichiarazione dei redditi. Mi rifaccio, ancora una volta, a quanto avviene all'INPS perchè è la realtà che conosco meglio. Se a Saluzzo esiste un centro operativo, la domanda di pensione presentata da un cittadino di quella città verrà caricata direttamente presso tale centro e non a Cuneo perchè il rapporto diretto utente-lavoratore consente di riordinare e di gestire i dati immessi.

Tutto il mondo va avanti in questo modo. Le stesse banche che avevano istituito centri di servizio per evitare che le filiali acquisissero i dati (la Banca nazionale del lavoro, la Banca commerciale italiana, il Credito italiano) li hanno poi chiusi non solo perchè l'organizzazione del lavoro era costosa, ma anche perchè la quantità di errori era troppo alta, tale da mettere a rischio l'archivio.

In tutto il mondo si parla di tempo reale, quello cioè in cui il documento arriva nell'ufficio senza muoversi materialmente e viene acquisito direttamente nel sistema. Tuttavia occorre introdurre alcuni cambiamenti, a partire dal personale che digita materialmente i dati. Lo stiamo verificando adesso: la digitazione non è una semplice battitura a macchina fatta senza capire nulla; il personale che acquisisce i dati attua una prima griglia di controllo. Di conseguenza, occorre personale qualificato, che conosca il sistema, occorre il personale proprio di un'azienda moderna che carica i dati, li gestisce, li controlla, si rivolge al superiore se c'è qualcosa che non va oppure manda un fax all'amministrazione centrale. Solo così, come accade già negli Stati Uniti, sarà possibile ottenere il rimborso di quanto è stato erroneamente versato in 15-20 giorni.

Ho verificato personalmente la validità di questo sistema e penso che si possa introdurre nella nostra pubblica amministrazione. Naturalmente è necessaria una scelta; l'amministrazione pubblica non può continuare ad assumere personale di terzo o quarto livello, ma ha bisogno di diplomati e di laureati, collocabili al settimo o all'ottavo livello. Occorre pure precisare che non possiamo avere un lavoro organizzato su otto livelli separati, ma dobbiamo pensare ad una organizzazione cosiddetta per isole, per gruppi di lavoro che possano gestire e controllare, ad esempio, 3.000 aziende ciascuna con relativi dati.

Si tratta di un salto di qualità che necessita di archivi decentrati e non di una struttura centrale perchè, in quest'ultimo caso, quando si immettono i dati e si fanno i controlli in linea, si intasano le linee con una duplicazione di informazioni che il sistema non può reggere. E infatti tutte le organizzazioni moderne si stanno indirizzando verso gli archivi decentrati nei quali si registrano direttamente i dati con il sistema della doppia scrittura sul nucleo periferico e su quello centrale. Però per attuare l'informatica distribuita questo è il nodo centrale - occorre avere personale tecnico che sia in grado di gestire i sistemi e non gente che utilizza soltanto i tabulati predisposti dalle società di *software*.

Se non si introducono questi cambiamenti, qualsiasi riforma voi approvate rischia di essere senza risultato. La prova è che stiamo ancora registrando, sia a Milano che a Roma, i dati del modello 740 relativi al 1988. Mi pare importante sottolineare il problema dell'organizzazione del lavoro perchè senza una struttura che consenta di assumere le informazioni e gestire un sistema sofisticato rischiamo non solo di deludere ma anche di mettere in crisi un disegno politico che sta tentando di rivedere l'imposizione fiscale.

Si parla di evasione, e credo che il professor Forte possa insegnarmi parecchio in materia. Nel giro di un anno si registrano la nascita e la morte di 250.000 imprese; ebbene, se i controlli delle dichiarazioni dei redditi si effettuano dopo 5 anni, si rischia di non trovare più l'azienda che interessava. Di qui la necessità dei condoni: non possiamo chiedere la modifica del contributo versato 5 anni prima ad un'impresa che ormai non esiste più e quindi si innesca un processo di evasione fiscale.

Ho avuto degli incontri con i rappresentanti dei sindacati e credo che lo stesso ministro Gallo sia convinto della necessità di cambiare il sistema. Non si tratta solo della SOGEI; se il sistema fiscale non è in grado di avere un documento nel proprio archivio nel giro di pochi giorni, è inutile pensare ai vari meccanismi (che giustamente il Parlamento sta studiando) tesi a semplificare la riscossione dei tributi, perchè ci illuderemmo semplicemente di essere operativi. Scusate se insisto su questo punto, ma ho visto cosa significa passare dall'acquisizione attraverso un Centro di servizio all'acquisizione diretta dei dati. Oggi la pensione viene pagata in 15-20 giorni perchè la domanda era già in archivio, perchè i contributi sono aggiornati dopo due mesi e perchè il sistema è colloquiale con i contribuenti e con i lavoratori.

Occorre poi esaminare i compiti affidati alla SOGEI, che sono sostanzialmente di elaborazione dei dati e degli archivi del sistema. Certamente la SOGEI ha costruito un grosso impianto e, in termini di costi, in sede di modifica del contratto abbiamo potuto migliorare alcuni livelli di prestazione che, a mio avviso, erano fuori dal mercato. Per essere precisi, il contratto con la SOGEI si basava su una remunerazione forfetaria di determinate attività e prevedeva, per quanto concerne gli acquisti, una percentuale del 13 per cento. Si tratta di un 13 per cento secco sul fatturato, un 13 per cento in più.

La SOGEI si occupa degli acquisti di *software*, ma anche degli arredi. E qui c'è un altro ostacolo da superare: per far diventare il Ministero una vera e propria azienda occorre l'autonomia contabile.

Oggi, se il Ministero delle finanze deve comprare un tavolo, presenta domanda alla sezione distaccata del Provveditorato generale dello Stato. I tempi di risposta a simili richieste sono un pò gli stessi della registrazione dei dati tramite il Centro di servizio. Nella realtà la SOGEI è servita come struttura sostitutiva del Provveditorato dello Stato; ho trovato contratti relativi alla vigilanza, al gasolio, alle pulizie.

Vorrei però spendere qualche parola a difesa. Le organizzazioni sono dei sistemi logici e, quando trovano una via efficiente, giustamente la seguono. Il problema non è stabilire se si è fatto bene o se si è fatto male, ma piuttosto vedere se non possiamo cambiare il sistema. La proposta che ho fatto alla SOGEI - e che è stata accolta - è la seguente: l'Amministrazione finanziaria non accetta un *mark up* del 13 per cento. Se dobbiamo comprare 10.000 *personal computers*, dobbiamo spendere qualcosa come dieci o quindici miliardi; di conseguenza, non possiamo pensare ad un'addizionale così elevata. Se avessimo acquisito una rete di comunicazioni tramite la SIP, avremmo dovuto pagare il 13 per cento in più su 35 miliardi, vale a dire 5 miliardi, e ciò per una rete SIP che - guarda caso - è l'azionista di maggioranza della SOGEI.

Si trattava di cifre un po' eccessive e di conseguenza abbiamo pensato a queste modifiche: l'Amministrazione prende in carico l'acquisizione del *software* e dell'*hardware* dal gennaio 1994 (il Provveditorato generale dello Stato non è in grado di fare le gare entro il 1993 e dal 1994 ci attrezzeremo noi). Il Provveditorato deve però pensare a tutto il resto: gasolio, elettricità e a tutti gli altri acquisti che prima venivano effettuati attraverso la SOGEI. Per gli acquisti a cui penseremo direttamente noi la SOGEI ci fornirà un'assistenza che verrà compensata fino al massimo del 3 per cento sulla fornitura. Si passerà così da un'addizionale del 13 per cento a una fino al 3 per cento.

Se facciamo una gara per acquisire *personal computers* chiedendo un'assistenza a tempo alla SOGEI, si stabilisce un tetto da non superare e cioè, tornando all'esempio precedente, il 3 per cento sui dieci o quindici milioni necessari per acquistare un *personal computer*. Se invece la gara viene fatta dalla SOGEI perchè il Provveditore generale dello Stato non è in grado di acquistare da solo i *personal computers*, il *mark up* è del 6 per cento.

In tal modo si potrebbero realizzare risparmi consistenti. È chiaro che se avessimo un'autonomia contabile e una struttura tale da poter gestire in proprio tutti i servizi, non sosterremmo alcun onere di questo tipo.

Per quanto riguarda poi l'autonomia di progettazione, pensare che l'informatica possa essere appaltata vuol dire mantenere nel Ministero una doppia cultura: una giuridica e una di gestione che, a mio avviso, è altrettanto strategica (anzi, come ingegnere potrei dire di più).

Abbiamo preso l'impegno di inserire nei vari progetti oltre 1.000 persone da selezionare all'interno dell'amministrazione, pertanto non si tratta di procedere ad assunzioni da parte della SOGEI. Quest'ultima, man mano che verranno inserite, pagherà tali persone basandosi sul fatturato, così come noi paghiamo i loro tecnici. Entro il 1995 formeremo così circa 1.000 persone; il differenziale tra quanto ci costano e quanto viene fatturato è di circa 63 miliardi. Pertanto, inserendo personale nei vari progetti, raggiungiamo l'obiettivo, concor-

dato con la SOGEI, di non procedere a nuove assunzioni, anche perchè, come sapete, la SOGEI alla fine del contratto avrebbe trasferito il personale al Ministero. Inoltre formiamo adeguatamente i nostri tecnici che verranno pagati dalla SOGEI: da quelli che lavorano nella sala macchine a quelli che si occupano di analisi di programmazione. È un punto molto importante in quanto consente non solo un risparmio di 63 miliardi all'Amministrazione, ma anche di inserire la cultura tecnica in un sistema che gestisce 500.000 miliardi e non può che farlo tramite sistemi altamente sofisticati, non manuali, altrimenti la dipendenza dei progetti sarebbe totale. Quando si afferma che la SOGEI elabora i programmi sulla base delle specifiche del Ministero, diciamo una cosa formale: se non c'è cultura tecnica nessuno è in grado di fare progetti, li fa qualcun altro. Questo è quanto è avvenuto all'inizio a tutte le società di informatica in cui erano i costruttori ad elaborare i progetti per i clienti. Mantenendo questa dicotomia i costruttori elaborerebbero ancora i progetti, non tenendo conto della esigenze reali di oggi; le aziende invece in questo campo si sono attrezzate e sono in grado di fare i progetti.

Per quanto riguarda i controlli incrociati ci sono due partiti: chi ci crede e chi no; io appartengo a quelli che ci credono. Pur non disponendo ancora dei dati relativi al fisco perchè gli archivi non sono aggiornati, vorrei fare un ragionamento. Nel 1992 l'INPS ha emesso 250.000 decreti ingiuntivi automatizzati tramite magistratura per una somma totale ammontante a 3.572 miliardi di imposizione; le opposizioni a tali decreti ingiuntivi sono state circa 6.000 e le somme contestate ammontano a 800 milioni. Nel 1993 il condono INPS ha fruttato 4 miliardi ed è stata raggiunta tale cifra proprio perchè dietro c'erano i 250.000 decreti ingiuntivi automatizzati, che nascono dall'incrocio tra fisco e INPS.

Spero di poter realizzare un analogo incrocio tra IVA ed imposte dirette o imposta di registro per verificare come mai società che hanno 20 milioni di capitale hanno acquistato immobili per 3 o anche 5 miliardi. A mio avviso, c'è un potenziale di controllo incrociato che riguarda le aree di rischio.

Quando abbiamo operato dei controlli incrociati nel settore dell'edilizia, controllando cantieri con oltre 40-50 kilowatt di potenza installati abbiamo scoperto, insieme alla Finanza, che in 1.000 cantieri c'erano 1.500 ditte che evadevano perchè si servivano di subappaltatori in nero. Nel nostro paese esiste ancora una grande quantità di lavoro nero, soprattutto in alcuni settori quali l'edilizia e la ristorazione, dove è possibile impostare un sistema fiscale e parafiscale ed una struttura di controllo attraverso il collegamento tra i dati relativi alla potenza energetica installata, all'IVA pagata e al monte salari sui quali pensiamo di svolgere un'azione di vigilanza specifica a partire dal mese di settembre. Per fare ciò bisogna diffondere una cultura allargata della pubblica amministrazione, combattendo la logica della separazione tra i diversi settori, e occorre applicare le leggi vigenti. Esiste una normativa che ha difficoltà ad essere applicata ed è quella che consente gli incroci integrati tra INPS, INAIL, Ministero del lavoro e Guardia di finanza.

Per quanto riguarda la gestione del personale necessario per raggiungere questi obiettivi, voglio ricordare che la legge n. 88 del 9

marzo 1989 ha consentito all'INPS e all'INAIL un'autonomia di gestione e contabile per cui l'ispettore di vigilanza si può muovere, percepisce un'indennità, ha incentivi sulla base dei risultati complessivi raggiunti e così via. Tutto ciò non c'è nell'Amministrazione finanziaria, dove invece dobbiamo pensare ad una struttura d'incentivi e d'autonomia; altrimenti si rischia di avere il settore statale diviso in due parti: una che ha autonomia di gestione e quindi raggiunge gli obiettivi, un'altra invece che deve seguire le norme formali.

Quale ultimo punto vorrei affrontare il problema del collegamento con le altre amministrazioni; oggi siamo collegati con l'INPS, l'INAIL e l'ENEL. Il problema del collegamento non è più di carattere tecnico, ma sarà quello di costruire una cultura vera di lotta all'evasione, di gestione integrata. Rischiamo infatti di avere a disposizione molti dati, ma di non raggiungere abbastanza risultati; collegando gli archivi possiamo disporre dei dati, ma dobbiamo passare da una cultura del controllo ad una dell'informazione.

Se riusciremo a risolvere il problema dell'*input* di aggiornamento dati in termini di agenzia autonoma, se disporremo di un'autonomia contabile che ci consenta di rispondere dei risultati, penso che il sistema fiscale e parafiscale potrà fare un salto di qualità, come è già avvenuto nel campo delle prestazioni assistenziali e previdenziali. Negli anni settanta il Parlamento ha operato la scelta politica di dare in quel campo autonomia contabile; il sistema delle prestazioni assistenziali e previdenziali ha certamente fatto un salto di qualità e ciò ha contribuito a superare i problemi derivanti dalla ristrutturazione dell'azienda: parlo dei tempi per pagare la cassa integrazione guadagni, i prepensionamenti e tutto ciò che è servito come ammortizzatore sociale. Oggi esiste la cultura tecnica per compiere lo stesso salto di qualità nel campo della lotta all'evasione, del controllo della valuta e dei rimborsi ai contribuenti da parte del fisco.

Per quanto riguarda il collegamento del sistema bancario e di quello fiscale, pongo l'attenzione sul fatto che in questo momento 700 banche versano contributi all'INPS via cavo, cioè la banca riscuote i contributi e, tramite calcolatori, li trasferisce direttamente all'INPS. Ciò significa avere un controllo di valuta totale, così come nel sistema francese. In Francia 5 milioni di utenti, dotati di un terminale «minitel», possono pagare le tasse e, nel contempo, acquistare i biglietti del teatro.

Se vogliamo far progredire rapidamente il sistema di controllo sull'evasione dobbiamo pensare ad istituire una struttura di collegamento, tra le banche e il sistema fiscale e parafiscale (per quest'ultimo è stata varata molto opportunamente una legge) in modo tale da poter ridurre i costi di acquisizione dati, che oggi sono molto alti, facendo sì che sia originariamente la banca a svolgere questo compito e che l'ente pubblico semplicemente li riacquisisca da essa. Questo processo costituirebbe un indubbio salto di qualità, consentirebbe di raggiungere l'alta velocità delle informazioni, e produrrebbe un forte abbassamento dei costi per il funzionamento del sistema.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi per gli interventi, vorrei ringraziare il professor Billia per la chiara esposizione. Inoltre,

come annunciato in precedenza, egli ci ha consegnato un elenco di 130 ditte subappaltate da parte del Consorzio nazionale dei concessionari per la registrazione dei dati.

Vorrei sapere dal professor Billia se ritiene che sia possibile distribuire questo elenco ai presenti, considerando che - prima o poi - ne potrà entrare in possesso anche la stampa?

BILLIA. Sì.

PRESIDENTE. Allora lo faremo distribuire in copia fotostatica, appena possibile, ai senatori presenti.

In questo elenco sono riportati naturalmente la ditta, la sede legale, il comune e la provincia di appartenenza. Trattandosi, però, di ben 130 ditte, sarebbe forse opportuno avere un'idea del relativo capitale sociale.

Non capisco bene una cosa. Siamo di fronte a 130 ditte ubicate per lo più di Roma, il che farebbe pensare che quasi tutto il lavoro sia concentrato nella capitale. Ma anche un certo numero di altre società risiedono in luoghi «concentrati», non sono equamente distribuite su tutto il territorio nazionale. Il mio quesito è il seguente: questo lavoro viene svolto a Roma o viene svolto nelle varie province?

BILLIA. Il lavoro di trasferimento dei dati viene svolto nelle aziende elencate.

PRESIDENTE. Ma, ad esempio, le ditte di Vicenza o di Sassari, per chi fanno la registrazione?

BILLIA. Quei centri effettuano la registrazione dei moduli di Vicenza o di Sassari.

PRESIDENTE. Però, scorrendo l'elenco, non vi è una regolare distribuzione sul territorio nazionale di queste società. Moltissime ditte - per motivi che non comprendo - sono di Fondi, in Piemonte quasi tutte le ditte sono di Asti, di ditte lombarde ve ne sono pochissime, di ditte calabresi quasi non ve ne sono. Se uno scorresse l'elenco come se si trattasse di quello delle targhe delle automobili, si aspetterebbe per ogni zona una «targa». Ma qui non è così.

BILLIA. Ci sono concentrazioni industriali.

PRESIDENTE. Non vi è un'equa distribuzione geografica. Alcune regioni sembrano non essere rappresentate nell'elenco. Vi è una ditta a Sassari ed una a Cagliari, ma ad esempio non ve ne sono a Pavia, Bergamo o Brescia. È una distribuzione che sembra fatta sulla base di un qualche ignoto criterio. Non intendo dire che nutro sospetti, ma sarebbe logico che la distribuzione geografica di queste ditte coprisse l'intero territorio nazionale.

BILLIA. La scelta è totalmente discrezionale, ed è in mano al Consorzio nazionale, che essendo il capocommissa, ha autonomia di subappalto.

PRESIDENTE. Ma perchè, allora, i documenti relativi ad una città del Centro-Nord ad esempio, invece di essere trattati *in loco* potrebbero essere inviati a Fondi?

BILLIA. Questa è anche la mia tesi.

PRESIDENTE. Essendo molte ditte a Fondi o a Latina, si potrebbe ritenere che ciò avvenga ai fini dell'esonero fiscale delle società. Ma sarebbe più logico, invece, che insistessero sullo stesso territorio cui si riferiscono i documenti. Invece, ad esempio, capita che una ditta di Iesi curi, per ipotesi, un lavoro che potrebbe essere fatto in un luogo più vicino a quello nel quale si produce il dato.

BILLIA. Non c'è dubbio.

PRESIDENTE. Comunque, pur rendendomi conto della difficoltà, servirebbe che nell'elenco certe dizioni venissero integrate. Ad esempio, laddove si tratta di società in nome collettivo è possibile intuirne le dimensioni, ma nel caso di società a responsabilità limitata l'informazione dovrebbe essere completata, ad esempio, dal capitale sociale o comunque da qualche elemento in più che potesse far comprendere la dimensione della ditta, poichè dagli scarsi elementi forniti si può evincere ben poco.

BILLIA. Terrò conto di questo suggerimento.

PRESIDENTE. Vorrei poi pregare il professor Billia, considerato che il contratto tipo che ci ha cortesemente fornito è molto lungo - come d'altra parte lo sono sempre i contratti di questo genere - di descrivercelo brevemente.

BILLIA. Non lo conosco bene, signor Presidente. Scorrendolo, se me lo consente, posso fare un commento, ma essenzialmente la tipologia è molto semplice.

Un capocommessa passa pacchi di carte, con un determinato codice ed in un determinato ordine chiedendo di avere la lista dei controlli formali, che sono definiti nel contratto, da restituire nello stesso ordine: si gioca essenzialmente sul basso costo della manodopera.

Poichè nella realtà il vero grande costo è rappresentato dalla manodopera, il modo per abbattere questo costo è di suddividerlo; va posta particolare attenzione ai tempi di verifica, ai tempi di immissione, alla sequenza della produzione, alle penali per i vari errori effettuati ed alla definizione della modulistica.

Per quanto riguarda il costo unitario per carattere immesso nel supporto magnetico pari a 7,4 lire, si tratta ovviamente di una media, perchè ogni modulo ha un prezzo diverso, in funzione della tipologia di lettura.

PRESIDENTE. Però in questo documento c'è anche una cifra fissa, per tre milioni di documenti al prezzo di 90 lire a documento. Insomma c'è un costo che in alcuni casi è fisso e in altri variabile.

BILLIA. Sì, nel senso che quando un documento è *standard*, foss'anche di venti caratteri, allora conviene pagarlo a documento. Se invece il documento ha una variabilità molto alta, da tre caratteri a tremila (laddove, insomma, non si possa conoscere *a priori* il carico di lavoro che genererà), allora bisogna prevedere una diversa contabilità da documento a documento. Mentre il 730 - come carico di lavoro - è tutto sommato prevedibile, poichè lo scostamento è limitato, per il 740 si può andare da un modulo molto semplice ad uno molto complesso: è quindi necessario pagare una cifra unitaria per carattere.

Il risultato finale, a livello di *bytes* sugli archivi, è un costo di 7,4 lire per ogni carattere; quindi, per ogni *bytes* (che rappresenta un carattere digitato) che c'è sull'archivio, è prevista una spesa di lire 7,4, di cui lire 3,75 spettano alla ditta subappaltatrice. In sostanza i caratteri dell'archivio vengono quantificati in *bytes*, indipendentemente dalla parte fissa e da quella variabile. Il costo totale viene diviso per il numero dei *bytes* corrispondenti all'immissione dei dati relativi a tutti i 740 per il 1992 ed il risultato è pari a 7,4 lire per carattere.

PRESIDENTE. Ma qui non sembra che risulti qualcosa del genere. Sul contratto c'è scritto che per i caratteri la cifra è di lire 7,4, ma poi per tante altre cose sono previsti oneri aggiuntivi.

BILLIA. Sì, Presidente, ma il dato complessivo di tutti i caratteri gestiti dà un risultato di circa 7,4 lire a carattere.

PRESIDENTE. Un'altra informazione. Se il codice fiscale è ripetuto due volte e viene copiato due volte costa comunque 70 lire?

BILLIA. Se sono due documenti diversi, è chiaro che l'aggancio non può che essere il codice fiscale.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda le dichiarazioni dei redditi, si copia tutto il documento ugualmente? Non se ne copia solo una parte?

BILLIA. No, vi è una percentuale di caratteri, dell'ordine del 13-14 per cento, che non viene copiata; tutto il resto sì.

PRESIDENTE. Anche se uno stesso dato viene ripetuto più volte?

BILLIA. Sì, signor Presidente, perchè il livello di sofisticazione che lei immagina può essere introdotto soltanto se l'impiegato che immette il dato conosce molto bene il suo lavoro. In questo caso infatti l'operatore, dal momento che colloquia con il *computer*, può saltare molti campi e quindi andare avanti. Ciò è possibile però solo a condizione che l'Amministrazione disponga di personale capace e qualificato, nonchè di archivi in linea decentrati. Ma questa è una filosofia diversa; ecco perchè io sostengo che deve essere un diplomato a svolgere questo tipo di attività e non una persona che si limita ad operare una fotocopia dell'esistente. Questo è il punto fondamentale.

PRESIDENTE. Quanto lei dice, professore, è chiarissimo.

Do ora la parola ai colleghi che vogliono rivolgerle domande o richiedere chiarimenti.

GAROFALO. Signor Presidente, per non perdere troppo tempo, mi limiterò ad alcune brevi domande. La prima mira ad ottenere una risposta ancora più netta, di quella peraltro chiarissima fornita dal professor Billia, in merito al Consorzio nazionale dei concessionari. In sostanza, vorrei sapere se il passaggio tramite tale Consorzio - che già in altra sede rilevammo essere piuttosto anomalo - allo stato attuale delle cose sia assolutamente necessario o no.

Nel suo intervento inoltre lei ci ha detto, senza fare commenti in proposito, che è stato rivisto il contratto con la SOGEL. Ebbene, professor Billia, io vorrei sapere esplicitamente cosa pensa al riguardo perchè, se tale contratto oggi è stato sottoposto a revisione, significa che poteva esserlo anche prima.

E vengo ora ad una terza domanda. Lei ha affermato che occorre collegare le banche con il sistema fiscale; ma qual è stato il motivo che, sino ad ora, ha impedito che ciò avvenisse e qual è lo strumento o la via da seguire per ottenere tale collegamento?

FERRARA Vito. Professor Billia, vorrei innanzi tutto complimentarmi con lei per la sua esposizione; abbiamo un tecnico di valore al Ministero delle finanze ed io, come parlamentare, me ne compiaccio. Ho notato tuttavia, all'inizio del suo intervento, un'apparente contraddizione in ordine all'esigenza di semplificazione, o meglio, tra la possibilità in concreto di rendere più agevole la compilazione del modello 740 e l'attuale potenzialità dell'Amministrazione in tal senso. Mi spiego meglio: da un lato, vi è una domanda legittima, sacrosanta di semplificazione; da un altro, lei ci dipinge l'Amministrazione finanziaria come non ancora in grado di poter raggiungere tale obiettivo. Comprendo che le ragioni possano essere tante, resta il fatto però che è stato assunto un impegno giusto e sacrosanto che dovremo comunque condurre a termine.

Vorrei rivolgerle poi una domanda in merito alla cultura tecnica. Vorrei sapere cioè che possibilità ha una cultura di questo tipo di entrare a pieno titolo nell'agire e nella volontà del funzionario amministrativo delle finanze. Io appartengo alla vecchia guardia del Ministero delle finanze e debbo dire che, al nostro interno, nutrivamo una sorta di idiosincrasia per tutto quanto fosse meccanico. Infatti, la nostra cultura classica ci portava a privilegiare l'aspetto giuridico-amministrativo piuttosto che quello tecnico. Prendo atto con soddisfazione che finalmente oggi ci si rende conto che, con l'avvento dell'era moderna, certe preferenze debbono cadere; tuttavia, conosco molte persone che non ne vogliono sapere di accettare la cultura tecnica.

Infine, prima di concludere, una piccola considerazione. Lei ha fatto, nel corso del suo intervento, numerosi riferimenti all'esperienza maturata in precedenza presso l'INPS. Ebbene, c'è in me il rammarico che al posto di tale istituto non vi fosse l'Amministrazione finanziaria; pertanto, mi auguro sinceramente ed affettuosamente che, la prossima

volta, lei faccia riferimento in positivo, naturalmente, all'Amministrazione finanziaria e non più all'INPS.

LONDEI. Professor Billia, io ho seguito da vicino il suo lavoro quando era ai vertici dell'INPS; non so se lei lo ricorda, ma ho seguito l'evolversi di diverse strutture che sono state da lei costituite applicando un concetto per l'epoca rivoluzionario, quello cioè che non dovesse essere il cittadino ad avvicinarsi al servizio, ma il servizio in quel caso si trattava dell'INPS - al cittadino. E questa è stata l'unica novità introdotta nel panorama amministrativo italiano negli ultimi anni, i cui frutti peraltro si stanno vedendo. Ad esempio, le strutture aperte nella mia provincia, con stupore di molti, vengono utilizzate con soddisfazione da un elevato numero di cittadini.

Detto questo, mi pare di aver capito - e vengo alla prima domanda - che lei sia piuttosto critico su tutto il sistema tecnico trovato al Ministero delle finanze. Ho anche compreso indirettamente - e pertanto vorrei una conferma al riguardo - che sarebbe opportuno per il Ministero recuperare funzioni e ruoli sinora delegati all'esterno. Infatti, si tratta di compiti talmente delicati che è preferibile siano svolti direttamente dall'amministrazione, altrimenti si corre il rischio di non controllare quasi nulla.

In secondo luogo vorrei ricordare quello che il nostro Presidente ha dichiarato a un giornale: vuole vederci chiaro e verificare se esiste «trippa per gatti», un'espressione molto colorita ma altrettanto efficace. Viene il dubbio che tutti i quesiti posti nei vari modelli in realtà servano ad aumentare il costo del servizio e magari a far guadagnare di più le ditte subappaltatrici che raccolgono le informazioni.

RAVASIO. Il professor Billia ha spiegato in modo esauriente la strada che dobbiamo imboccare. Sono totalmente d'accordo con lui perchè ha detto cose che io sto affermando da un po' di tempo. Finalmente abbiamo il massimo responsabile che si fa carico di un recupero di efficienza da parte dell'Amministrazione finanziaria. Il senatore Londei ha detto che si tratta di un'opportunità; io ritengo che si tratti assolutamente di una necessità.

Ho lavorato in banca e mi ricordo che all'inizio gran parte del lavoro veniva svolto manualmente. In seguito c'è stata una riconversione del personale che si è abituato ad interloquire direttamente con il centro elettronico per cui, ad esempio, quando si fa un versamento, questo viene immediatamente registrato e cumulato subito nel «centralone». Sarebbe folle far lavorare ancora manualmente l'impiegato di banca. Per l'Amministrazione finanziaria tutte le operazioni vengono effettuate da società di servizi esterne che elaborano i dati e li passano al sistema centrale.

Al di là dei responsabili dei vari uffici distrettuali preposti al delicato lavoro di accertamento dell'eventuale evasione fiscale, cosa fa il resto del personale (quello il dottor Billia ha collocato nella fascia dal terzo al quarto livello) nelle amministrazioni periferiche? Mi sembra di capire che non ha nulla da fare o perlomeno che fa lavori di mera esecuzione per un tempo limitato. Si forma così una massa di personale non utilizzato che, tuttavia, incide pesantemente sul totale degli addetti

all'Amministrazione finanziaria. Ho ascoltato con particolare interesse quanto ha detto il professor Billia circa il proposito di addestrare in una prima fase 1.000 persone per adibirle in futuro a compiti finora svolti all'esterno. Tuttavia credo che, se non vogliamo allungare troppo i tempi, sarà necessario aumentare rapidamente questo numero, in modo che ogni ufficio periferico abbia un suo piccolo nucleo in grado di lavorare sui terminali.

Non nutro sospetti sul fatto che parte del lavoro di raccolta delle informazioni sia stato affidato al Consorzio nazionale dei concessionari (prima Consorzio degli esattori) e che questo si avvalga di ditte esterne, perchè è un compito di livello molto basso ed è chiaro quindi che si tenda al risparmio. Ho l'impressione, anzi, che se questo lavoro venisse svolto all'interno dell'Amministrazione costerebbe molto di più.

BILLIA. È così.

RAVASIO. Di conseguenza la decisione assunta a suo tempo è stata positiva. Ora, però, dobbiamo fare un salto di qualità e utilizzare le tecnologie moderne. Che tempi ci diamo per realizzare gli obiettivi che lei ha ricordato, professor Billia? Credo che il Parlamento sarà dalla sua parte e quindi lei deve avere il coraggio, insieme al Ministro, di presentare una proposta in tempi rapidi, così come è stato fatto per la modifica del contratto con la SOGEL.

Mi ricordo la polemica che si sviluppò in quel periodo e gli attacchi nei confronti del professor Billia, però abbiamo potuto constatare che i risultati sono arrivati immediatamente. Tutti hanno poi taciuto di fronte alla possibilità, essendo la convenzione precedente particolarmente gravosa per lo Stato, di delineare notevoli margini di recupero. Credo che ora anche la convenzione con il Consorzio nazionale dei concessionari sia rivedibile e, poichè tale Consorzio è interessato anche alla riscossione delle imposte, ritengo che abbia convenienza a dialogare correttamente con l'Amministrazione finanziaria.

Insieme alla questione dei tempi va affrontata anche quella dell'organizzazione del lavoro. C'è il problema della meccanizzazione, ma occorre considerare *tout court* l'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria. È stata introdotta una riforma importante che tuttavia, in un certo senso, abbiamo subito in quanto era in gestione da più di 15 anni. C'è stata la lunga mano del sindacato che ha fatto quello che ha voluto e il Parlamento, per non avere la responsabilità di un ulteriore ritardo, ha approvato tutto. Credo però che oggi sia necessario rivedere l'organizzazione interna del lavoro prescindendo da come sono stati distribuiti il personale e le funzioni. Poichè non penso che ci sia la capacità di rivedere l'organizzazione dall'interno, bisognerà avere il coraggio di affidare l'incarico a qualcuno (magari anche a livello internazionale) affinchè riesamini i meccanismi attuali di organizzazione del lavoro cercando di recuperare anche la funzionalità del personale dirigente. Infatti ho riscontrato la demotivazione più forte proprio nei livelli più alti e ciò è evidente perchè si tratta di persone dotate di cultura giuridica che si trovano a dover far funzionare un'azienda molto particolare. Si tratta di un'azienda speciale che consente allo Stato di funzionare, visto che sono in gioco le entrate.

Il professor Billia ha ricordato quello che ha fatto l'INPS, ma si tratta di un servizio fornito ai clienti; qui invece ci occupiamo di un settore essenziale, decisivo per il nostro paese. Ritengo pertanto che si possa ricorrere anche a norme speciali che riconoscano la peculiarità del Ministero delle finanze rispetto a tutti gli altri.

BILLIA. La passione e il rispetto per il sistema parlamentare mi spingono ad essere esplicito e a raccogliere l'invito che mi è stato fatto a dire quello che penso, trascurando le polemiche che potrebbero nascere dalle affermazioni di chi sostiene che faccio il sindacalista solo perchè considero importante il personale. Ritengo fondamentale che il problema del personale sia trattato in termini estremamente aperti e non esclusivi e che la dirigenza possa dire quello che pensa.

PRESIDENTE. Stiamo svolgendo un'indagine conoscitiva e quindi lei ha non solo il diritto, ma anche il dovere di esprimersi tranquillamente.

BILLIA. Sono critico sul sistema. Questo prevede innanzi tutto un appalto di circa 200 miliardi per il trasferimento su supporto magnetico dei dati delle dichiarazioni da parte del Consorzio nazionale dei concessionari, con una deresponsabilizzazione dell'Amministrazione finanziaria e con tempi di risposta molto lunghi.

In secondo luogo, è vero che il fisco incassa contributi, ma la legge ci impone di passare tramite il Consorzio dei concessionari che ha un costo notevole perchè, oltre tutto, paghiamo i ritardi e le spese sono cresciute.

Quindi i concessionari sono un problema. Non voglio essere visto come colui che vuole mettere a rischio il posto di lavoro di 15.000 persone, ma non è pensabile che il Parlamento abbia approvato giustamente una legge in base alla quale le banche versano automaticamente i contributi sul calcolatore dell'INPS mentre l'Amministrazione finanziaria deve ricorrere ad un'intermediazione che ritengo tecnicamente, a regime, inutile, rispetto al sistema bancario e al sistema fisco. Se hanno sbagliato l'INPS e l'INAIL bisogna imporre anche a loro il sistema del Consorzio nazionale dei concessionari, ma non si può pensare di andare in Europa con una lettura diversa del problema.

Per quanto riguarda l'informatica essa è in appalto per 1.000 miliardi e coinvolge 1.800 lavoratori. Nelle tre fasi fondamentali (*input*, gestione informatica e riscossione) operano tre punti esterni al Ministero per un totale di 17.000 persone su 60.000; in tal modo le varianti organizzative non sono in mano nostra. Alla domanda se il Consorzio possa essere abolito e quindi possa essere il Ministero stesso ad immettere i dati si risponde che il personale non è abituato, è malpagato e così via e quindi non è possibile farecela. È tutto vero ma, come diceva poco fa il senatore Ravasio, oggi ci sono le tecnologie a lettura ottica, i *floppy disk*, la trasmissione elettronica delle informazioni. È possibile che continuiamo a chiedere il 740 su carta, quando molti lo possono inviare tramite dischetto? Ci stiamo indirizzando verso un sistema sociale in cui le banche pagano via cavo, verso l'*home banking* e continuiamo ad usare la carta!

Chi deve essere il paladino del cambiamento? Non possiamo chiederlo a chi si occupa della registrazione dei dati perchè poi si pone il problema delle persone da licenziare. Quando affermo che bisogna inserire nel nostro sistema il conto corrente fiscale subito, non intendo certo dire che ciò debba avvenire al di fuori di una riforma generale. Occorre realizzare un conto unico su un calcolatore presso le banche che presenti le tre voci: dare, avere e saldo. Mi si dice però che ciò non è possibile in quanto, secondo la legge, chi rimborsa deve avere la titolarità giuridica per poterlo fare, e quindi il concessionario e non la banca. È necessario che il Parlamento si confronti, si faccia i conti veri. Ritengo, con grande rispetto, che forse quella legge non è stata varata avendo presenti le reali possibilità di applicazione perchè se il concessionario, quello che deve gestire i conti dare e avere, rimborsa in quanto è titolare, lo dobbiamo dotare di un bel sistema in rete con trasferimento elettronico delle informazioni, visto che fa le veci di una banca. Ad incassare può essere sia la banca sia il concessionario, ma chi poi a rimborsare è solo il concessionario. Occorrerà studiare un sistema di rete tra società bancarie e concessionario affinché tutti possano incassare ed anche rimborsare.

Con grande franchezza e rispetto, devo dire che possiamo raggiungere lo stesso obiettivo a costo più basso e velocità più alta. Ci stiamo dirigendo verso un sistema bancario connesso direttamente con l'*home banking*; ad esempio, l'azienda Fiat versa direttamente attraverso il suo *personal computer* su quello della banca; non si utilizza quindi l'intermediazione.

Si porrà anche il problema delle 15.000 persone che rischiano il posto di lavoro, ma tenere in piedi un sistema fiscale come il nostro e aspettare che muoia vuol dire ripetere l'esperienza dell'EFIM, che si sapeva in partenza che non avrebbe funzionato. Io provengo dai gruppi IRI ed ENI dove si sapeva perfettamente dove si sarebbe andati a finire. Vogliamo creare una struttura che tra cinque anni esploderà? È necessario invece affrontare il problema, pianificare il cambiamento. Il Parlamento deve dare autonomia di gestione al Ministero delle finanze. Affermo ciò perchè so cosa ha significato la legge n. 88 del 9 marzo 1989 relativa all'autonomia contabile e di gestione dell'INPS e dell'INAIL.

Ringrazio per le espressioni che mi sono state rivolte di apprezzamento per il lavoro svolto alla guida dell'INPS, ma il merito è del consiglio di amministrazione che ha approvato le strategie che ho proposto e del supporto politico che il consiglio stesso mi ha fornito nel rapporto con i datori di lavoro e le confederazioni sindacali. Ma se assumiamo personale diplomato non possiamo pagarlo poi 1.200.000 al mese, altrimenti incentiviamo il doppio lavoro. La struttura professionale dell'INPS è diminuita di 3.000 persone, ma l'incremento del monte salari INPS di fatto è stato del 35 per cento, recuperato ampiamente con il taglio di personale e col calo del numero dei dirigenti.

Dobbiamo progettare una piramide professionale su quattro livelli di inquadramento, anzichè sui nove attuali, abolire il taylorismo. In tal modo, se facciamo i conti, si guadagna anche in qualità. Il dramma del dirigente del Ministero frustrato non dipende soltanto dal non possedere una cultura giuridica e non dominare la rete tecnologica che è crescente, non possedere quindi un ruolo organizzativo e di

cambiamento in grado di dare una risposta sociale, ma dal fatto di avere un livello retributivo dimezzato, ad esempio, rispetto a quello dei dirigenti dell'INPS. Chi vi parla guadagnava all'INPS 150 milioni lordi, adesso ne guadagna 54, anche se poi vi sono le indennità. Possiamo pensare di avere un sistema fiscale che gestisce in questo modo la propria struttura professionale? Per affrontare un discorso vero di riprogettazione della piramide professionale bisogna diminuire il numero del personale, pagarlo bene, pretendere risultati, innescare motivi di cambiamento. Questi sono i problemi veri: non si tratta soltanto di cambiare e semplificare il modello 740; il problema non si risolve modificando un modulo, ma attraverso la conoscenza di tutte le fasi di lavorazione dei modelli.

Lo stesso vale per gli acquisti. Dobbiamo dire al Parlamento che vogliamo fare gli acquisti non più con il 13 per cento di *mark up* quando la percentuale media per le attività di brokeraggio è del 2,5 per cento. Il contratto va cambiato; abbiamo rivisto anche il contratto con la società della Lottomatica dove abbiamo realizzato dei risparmi per circa 100 miliardi l'anno.

Il sistema può essere ridiscusso nell'interesse generale, ma per il Ministero la vera frustrazione è di non avere una legge quale la n. 88 del 1989 e di non poter operare gli acquisti senza intermediari. Infatti se si compra una sedia si devono osservare determinate procedure, il gruppo dirigente conta meno dell'operaio della Fiat e ciò non è accettabile.

Per quanto riguarda i tempi, se riusciremo ad avere un'autonomia di gestione dei *budgets* ed un buon rapporto con il sindacato si può pensare in tre anni ad eliminare il passaggio di *input* dei dati. Cominciamo ad acquistare autonomia nell'acquisizione dei dischetti, ad utilizzare l'*home banking* e ad operare investimenti seri nell'alta velocità dell'informazione, questo è quello che avviene in Francia.

Il sistema bancario francese opera con la metà degli impiegati del nostro sistema e realizza il doppio delle operazioni. Il livello di automazione del sistema francese, a livello di rete e non di singole banche, non è confrontabile con il nostro. Sono convinto che sia necessario pensare ad inserire nel contratto alcune specificità per questo Ministero che è strategico non solo perchè incassa 500.000 miliardi, ma perchè, attraverso la lotta all'evasione, può attenuare il problema del ritocco eventuale delle aliquote. L'evasione esiste, lo studio CER ci offre la dimensione del problema.

Il fatto che l'INPS incassi con il condono 4.000 miliardi mi fa riflettere molto.

Sanzionare legislativamente la specificità dell'Amministrazione delle finanze, come è stato fatto con la legge 9 marzo 1989, n. 88 per l'INAIL e l'INPS, rappresenta forse la scommessa più importante anzichè continuare a dare in appalto le opere poichè non si è capaci o non si vuole correre il rischio imprenditoriale di farle «in casa». Io sono invece convinto che tante cose si possono fare «in casa».

Passiamo ad affrontare il discorso della semplificazione del modello 740. Ciò rappresenta solo una parte, forse quella visibile, dell'operazione, ma mi piacerebbe poter esaminare la lista dei rimborsi dell'IVA effettuati «in tempi reali». E qui non si tratta solo di rivedere il modello, ma bisogna studiare il sistema bancario, contrattare le modalità, senza

troncare il rapporto con le concessionarie, ma discutendone e, una volta decisa l'impostazione, ridefinendo il sistema, rivedendo i collegamenti ed affrontando il vero problema, che è quello della «macchina» della pubblica amministrazione.

Io, per le esperienze avute, sostengo che la cosa si può fare e sono quindi ottimista. Ritengo però determinante il ruolo del Parlamento, anche nel rivedere - lo dico con estrema franchezza - determinate leggi, la loro applicabilità e le relative ricadute tecniche e tecnologiche, anche per quanto riguarda i tempi di risposta: quello della riscossione del conto fiscale ritengo sia un problema strategico, e dobbiamo attuarlo entro gennaio prossimo. Ma ritengo che le strutture di intermediazione rischino di creare più problemi di quanti si pensava ne avrebbero risolti nel momento in cui sono state proposte.

FERRARA Vito. Mi scuso, poichè mi ero momentaneamente allontanato dall'Aula, ma volevo sapere se era stata data risposta alla mia specifica richiesta riguardante la possibilità della cultura tecnica di entrare a far parte e di avere piena cittadinanza nell'Amministrazione finanziaria.

BILLIA. La risposta sperata è per entrambi positiva, ma bisogna fare investimenti. È ovvio che si tratta di un'operazione sconvolgente. Questi sono i dati: l'INPS spende 39 miliardi all'anno per 37.000 persone, mentre il Ministero spende solo 5 miliardi l'anno per ben 65.000 persone.

Il livello della spesa della Fiat lo conoscete, ed è nell'ordine di diverse decine di miliardi. Se vi è un vero punto di cambiamento, una variabile realmente importante, questa è costituita dal personale, dal cui consenso e dalla cui partecipazione non si può prescindere. Queste sono parole, ma devono divenire strumenti professionali. I dirigenti dovranno studiare informatica per una settimana: gli esiti di questa formazione potranno poi essere di varia natura, ma se anche il 50 per cento dovesse cambiare od anche cominciare a cambiare, questo rappresenterebbe un segnale importante.

Non dobbiamo lasciare che i giovani usino nell'apprendimento la fotocopia del vecchio: dobbiamo dargli sì la conoscenza del vecchio, ma facendogli capire i nuovi meccanismi di gestione.

L'investimento in informazione deve essere di 70-80 miliardi e non è pensabile realizzare queste strutture senza prevedere un'adeguata opera di formazione del personale.

Ho avuto modo di esaminare l'accordo con i sindacati della Fiat a Melfi e quello della Zanussi. In quelle realtà produttive l'opera di formazione è permanente, poichè si tende ad impedire che modificando il sistema produttivo l'operaio si trasformi in un cassaintegrato. Ma perchè ciò accada, il soggetto deve possedere quelle invarianti culturali che possano aiutarlo a gestire il cambiamento.

Ho notato, comunque, molta tensione positiva, poichè rilevo anche una certa emulazione tra le varie amministrazioni. Sono convinto - ripeto - che tutto ciò sia possibile, altrimenti non avrei accettato l'incarico presso il Ministero delle finanze.

Penso che quello da me proposto possa essere un modo positivo per affrontare in termini gratificanti un cambiamento che ritengo determinante per il paese, anche perchè non vedo alternative ad esso: il fisco deve riprendere in pugno la situazione. Nel settore dell'evasione, ad esempio, ho citato i dati ed ho esposto come si può fare.

Per la lotta all'evasione certamente ci vuole un uomo dalla vista lunga, perchè l'azienda è complessa. Ma alla massa, ai 5 milioni di aziende, non possiamo pensare di mettere un carabiniere vicino! Si deve realizzare la rete integrata di informazioni, affrontando un problema che è fermo: mi riferisco a chi gestisce l'archivio dei conti. Vi è un disegno di legge, che doveva essere approvato ed invece è rimasto fermo. Ma bisogna decidere. Se si realizza il collegamento tra il sistema bancario ed il fisco, con le necessarie attenzioni per il mantenimento della *privacy* e con le opportune regole, questo può indubbiamente costituire una valida risorsa per la lotta all'evasione.

PRESIDENTE. A me ed ai miei uffici non è del tutto chiaro questo passaggio importantissimo che riguarda la semplificazione e l'informattizzazione della riscossione.

Lei afferma che questi dati dovrebbero passare direttamente dal sistema bancario agli uffici. Ma non abbiamo ben capito quali sono questi dati: quelli delle riscossioni, quelli delle dichiarazioni, o magari tutti e due? Perchè la riscossione è una cosa, mentre la dichiarazione presenta molte più informazioni. Volevo un chiarimento su questi passaggi.

BILLIA. Vi illustro in pochi minuti quello che avevo in mente per l'IVA. L'IVA viene pagata direttamente in banca. La banca, dopo quattro mesi, fornisce i supporti magnetici con i relativi dati alla SOGEL. Quindi, essendo un supporto molto delicato, viene di fatto aggiornato negli archivi dopo cinque o sei mesi.

Se potessi prelevare direttamente dal calcolatore della banca i dati - che già esistono - recanti l'importo del versamento effettuato, la matricola, il periodo di riferimento ed il giorno di versamento in conto e li potessi subito riversare sull'archivio «analisi tributaria» sarei in grado, al terzo mese, di ottenere una lista delle aziende esistenti che non hanno versato i contributi e che non hanno pagato l'IVA. È vero che un soggetto può non pagare l'IVA perchè è a credito, ma noi cerchiamo di fare un discorso di massa.

Attualmente, invece, non c'è un controllo sulla tempestività del versamento. La dichiarazione viene inviata ai *services* e alla fine di tutto il procedimento, dopo 8-9 mesi, ne entriamo in possesso.

La conclusione, è che l'incrocio tra dichiarazione e versamento contante eseguito in banca, arriva dopo un anno. Mi dicono che molti, o forse solo alcuni, quando non hanno soldi contanti dichiarano il giusto importo e ne pagano, invece, solo una parte attendendo, poi, che l'Amministrazione finanziaria richieda la differenza. Ma se questo avviene dopo un anno e mezzo o magari dopo due anni, quanto perde l'Amministrazione finanziaria su questa cifra?

Io sostengo che, ad esempio, la banca, che ha già acquisiti i dati del cliente, la matricola, la data del versamento, l'importo, potrebbe al

limite anche «caricare» la dichiarazione. Non potrebbe essere una cosa intelligente, questa, anzichè corrispondere al Consorzio nazionale dei concessionari una percentuale sui contributi incassati? Ritengo, piuttosto, che il sistema bancario tramite il Consorzio dei concessionari e le società specializzate, possa realizzare in Italia quanto già esiste negli Stati Uniti: una rete intelligente di valore aggiunto, ma non su carta; l'acquisizione su supporto magnetico la fa direttamente il contribuente, che un domani, con una legge *ad hoc*, potremmo favorire, concedendo tre giorni di valuta a chi presenta la dichiarazione su supporto magnetico. Voi intuite che a questo punto si è in grado di controllare direttamente il versante e la valuta di versamento.

Questo è il ragionamento complessivo che posso fare per tutte le imposte: ILOR, IVA ed ICI, ad esempio.

PRESIDENTE. Quindi vi sarebbe la banca in veste di esattore, anche se molti esattori non sono banche. In sostanza il professor Billia dice che vi sono costi eccessivi, duplicazioni; tuttavia ciò sembra giustificato, almeno in teoria, dal fatto di evitare l'onere di andare a verificare chi non ha pagato e di recuperare i crediti.

BILLIA. Questo è un secondo aspetto, Presidente, e su questo sono d'accordo.

Ritengo che in futuro il settore finanziario assisterà ad uno sviluppo del *factoring*. Chiaramente la Fiat non ha una sua società per riscuotere le cambiali che non sono state pagate, ma le cede ad una società di *factoring*. Ritengo che se il Consorzio nazionale dei concessionari effettuasse il recupero coattivo, questa sarebbe un'attività coerente con il modello europeo. Altro problema è che in questo modo occuperemo meno della metà o addirittura un quarto del personale.

Quindi, in termini di *factoring*, considero perfettamente coerente utilizzare una società specializzata, magari privata, per il recupero coattivo dei versamenti non effettuati. Non capisco però perchè mai una società debba prendere una percentuale su un contributo ordinario che il cittadino versa correntemente in banca. In ogni caso, vorrei sapere perchè la Fiat versa all'INPS contributi per decine di migliaia di miliardi direttamente in banca senza pagare alcuna percentuale e invece, quando li versa al fisco, deve pagare una commissione.

Nel 1976 l'INPS riscuoteva i contributi alla fonte per i pensionati e si trattava di circa 4.000 miliardi che l'istituto, in quanto ente pubblico, avrebbe dovuto riversare in Tesoreria. Invece, in base alla legge li riversava all'esattore che, all'epoca, riscuoteva una percentuale del 3 per cento; quindi, su tale somma, il Monte dei Paschi di Siena, che era l'esattore, incassava una commissione di circa 110 miliardi semplicemente per girare un assegno. Il presidente dell'INPS pose politicamente il problema al Parlamento e quindi l'aggio fu abolito, ma questo era il meccanismo. Possiamo dunque - è questa la domanda che mi pongo - continuare ancora in questo modo, utilizzando lo stesso sistema sia per la riscossione dei tributi ordinari che per il recupero di quelli non pagati? Quella del recupero del credito è infatti un'attività particolare che ha un suo costo, magari più alto di quello attuale e che pertanto si può rivedere, dopo averlo confrontato però anche a livello internaziona-

le. Domani una società di brokeraggio potrebbe venire in Italia e chiedere di partecipare ad un'attività di *factoring*; benissimo, ci confronteremo sul mercato, ma mescolare il contributo corrente con quello coattivo vuol dire alla fine non conoscere più i costi, con la conclusione che se questi sono troppo elevati e la società fallisce, lo Stato paga, mentre se l'impresa guadagna, si tiene l'utile. Non esiste in Europa un mercato della riscossione in cui si mescolano l'attività di recupero dei crediti e quella di incasso delle imposte; si tratta di due prodotti completamente diversi.

PRESIDENTE. Non è chiaro però come mai vi sia bisogno, per compiere un semplice passaggio, di tanto personale.

BRINA. Il fatto è che nel passaggio tra le esattorie e le concessionarie si è mantenuto molto del vecchio, compresi il personale e gli oneri.

BILLIA. I concessionari sostengono di essere stati costretti a non licenziare.

PRESIDENTE. Ma i concessionari sono pagati dalle esattorie?

BILLIA. La riscossione dei contributi è un costo che grava sul bilancio del Ministero delle finanze per circa 1.000 miliardi, cui bisogna aggiungere altri 600-700 miliardi che vengono pagati dal contribuente. Ora, poiché lo stanziamento di cui l'Amministrazione dispone è di 1.000 miliardi, la differenza viene coperta con il piè di lista. I concessionari, da parte loro, obiettano che potrebbero svolgere il loro servizio a costi più bassi, ma che la legge li ha costretti a non licenziare e a mantenere i vecchi organici. Tutto questo sarà anche vero, resta il fatto però che la macchina non funziona e i conti non quadrano.

PICCOLO. Professor Billia, vorrei chiederle di fornirmi, anche successivamente, ulteriori dati sulle ditte subappaltate.

BILLIA. Senz'altro, senatore Piccolo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Billia per la collaborazione offerta e per aver aderito al nostro invito.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOLUSSA MARISA NUDDA