

COMMISSIONE PARLAMENTARE
di vigilanza sull'anagrafe tributaria

**Indagine conoscitiva
su “Misure di contrasto all'evasione fiscale,
sicurezza delle banche dati dell'anagrafe tributaria
e tutela della riservatezza dei dati dei contribuenti”**

Testimonianza del Capo del Servizio
Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia

Giacomo Ricotti

Camera dei Deputati - Senato della Repubblica
Roma, 24 settembre 2025

Ringrazio per l'invito rivolto alla Banca d'Italia a fornire un contributo all'indagine conoscitiva su "Misure di contrasto all'evasione fiscale, sicurezza delle banche dati dell'anagrafe tributaria e tutela della riservatezza dei dati dei contribuenti".

Considerato l'oggetto dell'indagine, e tenuto conto delle audizioni già svolte presso questa Commissione dagli enti responsabili della sicurezza delle banche dati dell'anagrafe tributaria e della tutela della riservatezza dei dati, nel mio intervento mi concentrerò su composizione e utilizzi del sistema informativo della fiscalità in senso lato (di seguito, "sistema", "sistema informativo" o SIF), nella sua configurazione attuale (par. 1) e prospettica (par. 2), nell'ottica di contrasto all'evasione fiscale e dei servizi ai contribuenti. Volgendo lo sguardo all'estero, esaminerò l'approccio seguito dai principali paesi nella costruzione e nell'utilizzo del sistema informativo tributario (par. 3). Infine, fornirò elementi che riguardano specificamente la Banca d'Italia e l'Unità di informazione finanziaria (UIF), come soggetti che alimentano il SIF o che gestiscono banche dati le cui fonti sono anche tratte da quest'ultimo, offrendo un quadro dei presidi esistenti a tutela della sicurezza e della riservatezza dei dati (par. 4).

1. La situazione attuale

1.1 Il fisco e i dati: considerazioni generali

Il rapporto tra sistema fiscale e informazioni è articolato e complesso.

In primo luogo, le informazioni supportano l'attività di accertamento e i controlli: considerata la numerosità dei contribuenti e i costi elevati di una verifica, un vaglio preventivo basato sui dati è necessario per indirizzare l'attività dell'amministrazione in modo ottimale, massimizzando la possibilità di identificare i comportamenti scorretti. Nell'ottica di scoraggiare l'evasione, le informazioni possono essere anche utilizzate a supporto di politiche di *nudging*, ossia attività mirate per indurre i contribuenti a conformarsi spontaneamente ai propri obblighi fiscali.

Le informazioni possono poi contribuire a ridurre i costi di adempimento e a migliorare il rapporto fisco-contribuente. Un SIF ampio e tempestivamente aggiornato consente infatti di predisporre servizi che assistano il cittadino nell'assolvimento degli obblighi fiscali; una maggiore trasparenza richiesta al contribuente si riflette in una semplificazione degli adempimenti predisposta dall'amministrazione, nell'ottica di uno scambio "win-win" tra le due parti¹.

Infine, sulla base di dati quanto più accurati e completi è possibile, aiutati dall'analisi economica, disegnare un sistema di tassazione che contemperi in modo ottimale efficienza ed equità.

Per quanto il SIF non venga utilizzato solo a fini di controllo, ma anche per assistere il contribuente, resta comunque ineliminabile una tensione tra la disponibilità di un ampio insieme di informazioni personali e la necessità di assicurare che le richieste di dati siano proporzionate e mirate, in modo da garantire l'efficacia dell'attività dell'amministrazione finanziaria, senza comprimere eccessivamente l'esigenza di riservatezza dei contribuenti circa la propria sfera personale ed economica.

Il bilanciamento tra queste due esigenze è evidentemente da rimettere al legislatore e rimane una decisione in ultima analisi politica.

1.2 Il SIF: fonti nazionali ed estere

Il SIF è posto al servizio dell'amministrazione finanziaria nel suo complesso; include sia i dati trasmessi dai contribuenti attraverso le dichiarazioni annuali o periodiche (ad esempio, le dichiarazioni dei redditi, le comunicazioni IVA, i dati sull'esercizio dell'attività), sia le informazioni acquisite da altre fonti, quali i terzi obbligati per legge o le amministrazioni finanziarie di altri paesi.

Tra le fonti esterne rientrano anche i dati provenienti dagli intermediari bancari e finanziari sui rapporti con i propri clienti ("anagrafe dei rapporti"), o trasmessi ai fini del monitoraggio fiscale.

¹ 6^a Commissione del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro), *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco. Testimonianza del Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale Salvatore Chiri e del Capo del Servizio di Struttura economica Paolo Sestito*, Banca d'Italia, 5 marzo 2014.

L'anagrafe dei rapporti contiene i dati identificativi dei soggetti ("clienti") che intrattengono con gli intermediari rapporti di natura continuativa, o che effettuano operazioni al di fuori di essi (operazioni "extra-conto"). I dati identificativi vengono integrati, annualmente, dalle informazioni di dettaglio di natura quantitativa, quali i saldi dei rapporti, la giacenza media, gli importi delle operazioni extra-conto. I dati del monitoraggio fiscale sono relativi ai trasferimenti da e verso l'estero di attività finanziarie superiori alla soglia di 5.000 euro, qualora effettuati da persone fisiche o da alcune categorie di enti e società².

Rilevanza crescente assumono i dati derivanti dal sistema della fatturazione elettronica che, dal 2019, consente al fisco di acquisire informazioni su tutte le operazioni effettuate dai soggetti passivi IVA, sia a livello domestico sia con operatori esteri. Per le operazioni al dettaglio, sono inoltre disponibili le informazioni provenienti dalla trasmissione telematica dei corrispettivi.

Sul piano delle fonti estere, la dimensione transfrontaliera delle attività economiche e delle libertà fondamentali dell'Unione ha determinato l'introduzione di forme progressivamente più stringenti di cooperazione, anche informativa, tra Stati membri. Nel tempo hanno assunto sempre maggiore rilievo, grazie all'impulso del G20 e ai lavori in sede OCSE, gli scambi automatici di informazioni.

La cooperazione amministrativa tra Stati membri, inizialmente regolata dalla direttiva 77/799/CE, è oggi disciplinata dalla direttiva 2011/16/UE (DAC), che originariamente riguardava, oltre a specifiche forme di scambio di informazioni su richiesta, gli strumenti di cooperazione tra le amministrazioni fiscali, quali i controlli simultanei nei confronti di soggetti di interesse comune, la partecipazione ad attività ispettive di funzionari di altri Stati membri, la condivisione di pratiche accertative.

Attraverso i vari aggiornamenti alla direttiva (le successive "DAC" numerate da 2 a 9), si sono dapprima introdotte forme di scambio automatico di informazioni tra amministrazioni fiscali, e successivamente se ne è ampliato l'ambito oggettivo. Un impulso decisivo a tale riguardo è stato offerto nel 2013 dal G20, che si è fatto promotore di uno standard globale per lo scambio automatico di informazioni finanziarie (il Common Reporting Standard – CRS), elaborato dall'OCSE sulla falsariga della normativa USA del Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA). Il CRS ha ad oggetto i dati personali relativi a conti bancari, interessi, dividendi, proventi delle cessioni di attività finanziarie etc. Il Crypto-Asset Reporting Framework (CARF), presentato nel 2022, ne prevede poi l'estensione ai dati relativi alle transazioni in cripto-attività. Secondo gli ultimi dati disponibili, 126 giurisdizioni hanno aderito al CRS e iniziato lo scambio di informazioni; quelle che si sono impegnate a introdurre lo scambio di informazioni del CARF tra il

² Art. 7 del DPR 605/73 e articolo 1 del DL 167/90.

2027 e il 2028 sono in tutto 69. La stessa OCSE, nell'ambito del progetto Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), avviato sempre dietro impulso del G20, ha poi promosso una serie di obblighi informativi in capo ai gruppi multinazionali, allo scopo di contrastare l'elusione e l'evasione delle imposte societarie.

Dopo aver recepito il CRS con la DAC 2, nell'UE lo scambio automatico di informazioni tra amministrazioni fiscali è stato esteso: ai ruling preventivi transfrontalieri e agli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento (DAC 3); alla rendicontazione paese per paese dei principali dati finanziari (quali i ricavi totali, gli utili, le imposte sui redditi assolte), del numero di dipendenti e delle immobilizzazioni dei gruppi multinazionali di maggiore dimensione (ricavi consolidati non inferiori a 750 milioni di euro – Country by Country Reporting o CbCR: DAC 4); alle informazioni in materia di antiriciclaggio (DAC 5); ai meccanismi transfrontalieri, soggetti all'obbligo di notifica, che si sostanziano in sistemi di pianificazione fiscale potenzialmente aggressiva (DAC 6)³; ai dati in possesso delle piattaforme digitali riguardanti i soggetti che svolgono attività nei settori della locazione di immobili, prestazione di servizi personali, vendita di beni e noleggio di mezzi di trasporto (DAC 7). Infine, la DAC 8 e la DAC 9, da recepire entro il 2025, estendono lo scambio automatico di informazioni ai proventi delle operazioni in crypto-attività e ai ruling fiscali preventivi per i soggetti privati più facoltosi (DAC 8, che recepisce il CARF dell'OCSE) e ai dati rilevanti ai fini dell'imposizione minima effettiva delle società soggette all'imposta minima globale (DAC 9).

Tra gli scambi automatici, dal 1993 opera il VIES (VAT Information Exchange System), il sistema dell'UE che permette di monitorare le operazioni intracomunitarie e garantisce la corretta applicazione dell'IVA negli scambi commerciali tra Stati membri.

I dati provenienti da fonti estere, di cui si è riferito sopra, confluiscono in un'apposita banca dati gestita dall'Agenzia delle Entrate, denominata INDACO⁴.

Altre fonti alimentano il patrimonio informativo degli Stati membri, tra cui figurano, ad esempio, i report e gli esiti delle verifiche dell'Ufficio Europeo per la lotta antifrode (OLAF)⁵ e le informazioni condivise nell'ambito del progetto di cooperazione Eurofisc⁶ (rete europea di scambio di informazioni in materia IVA), cui l'Agenzia delle Entrate aderisce.

³ La DAC 6 trae diretta ispirazione dai lavori OCSE inizialmente confluiti nel *Base Erosion and Profit Shifting Project Mandatory Disclosure Rules. Action 12: 2015 Final Report*, Paris, 2015; successivamente sviluppati nel *Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*, Paris, 2018 e nell' *International Exchange Framework for Mandatory Disclosure Rules on CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*, Paris, 2019.

⁴ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Lo scambio automatico di informazioni nel settore fiscale tra l'Italia e i Paesi dell'Unione Europea*, Deliberazione n. 6/2019/G, Roma, 2019, pag. 56.

⁵ Regolamento (EU, EURATOM) n. 2013/833 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013.

⁶ Istituito dall'art. 33 del Regolamento UE 2010/904.

Per quanto riguarda l’Agenzia delle dogane, informazioni provengono, a livello UE, anche dalla banca integrata CDS (Customs Decision System), nonché dalla banca dati “Theseus” in cui confluiscono i dati dell’OLAF. Vi sono poi altre banche dati europee costantemente alimentate dalle informazioni contenute nelle dichiarazioni doganali, utilizzate anche al fine di determinare il valore medio statistico delle merci (entro un limite massimo e minimo) o a contrastare dichiarazioni fraudolente.

Più recentemente, per i payment service providers (PSP) è stato previsto l’obbligo di conferire a un database le informazioni sui beneficiari dei pagamenti cross-border; si tratta di un meccanismo utile nella lotta all’evasione fiscale legata al commercio elettronico e alla fornitura di servizi digitali a consumatori finali. In particolare, la direttiva (UE) 2020/284, che modifica la direttiva IVA, prevede che dall’1.1.2024 i PSP comunichino informazioni alle autorità fiscali nazionali – che poi provvedono a trasmetterle al sistema europeo centralizzato Central Electronic System of Payment information (CESOP) – sui pagamenti transfrontalieri effettuati a soggetti che ricevono più di 25 pagamenti a trimestre. Le informazioni vengono analizzate da Eurofisc e confrontate con altri dati rilevanti per generare avvisi sulle transazioni non segnalate. I primi risultati sono attesi nel 2025⁷.

1.3 Gli utilizzi del SIF e l’evasione fiscale

Ho fatto cenno in precedenza ai diversi ambiti di utilizzo del SIF, che nel tempo è stato arricchito di dati che permettono lo svolgimento di un ruolo di assistenza e supporto “positivo” alla *compliance*. Ciò ha permesso di pervenire alla precompilazione delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, anche titolari di partita IVA, e di quella, confermata in via sperimentale anche per il 2025⁸, dei registri, delle liquidazioni periodiche e della dichiarazione annuale IVA, oltre che alla precompilazione della dichiarazione di successione, introdotta di recente.

Resta determinante l’impiego “classico” dei dati del SIF nello svolgimento dei controlli e nella lotta all’evasione. In questo campo, dagli anni Settanta ad oggi, gli utilizzi si sono notevolmente accresciuti, comprendendo la determinazione presuntiva del reddito (studi di settore, accertamento sintetico, redditometro, da ultimo indici sintetici di affidabilità fiscale e concordato preventivo biennale), l’intercettazione automatizzata di fattispecie potenzialmente lesive (controllo delle partite IVA inattive, blocco delle compensazioni di crediti in F24, individuazione dei falsi esportatori abituali), le indagini finanziarie.

⁷ European Commission, *Annual Report on Taxation 2025*, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Publications Office of the European Union, Luxembourg, June 2025.

⁸ Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate del 28 gennaio 2025, prot. n. 21477/2025.

I dati dell'anagrafe dei rapporti, citata in precedenza, sono utilizzati dall'amministrazione finanziaria per attività quali l'esecuzione di indagini finanziarie, la formazione di liste selettive di contribuenti da sottoporre a controllo, la riscossione, gli accertamenti finalizzati alla ricerca e all'acquisizione delle prove nel corso di procedimenti penali, le indagini di carattere patrimoniale, l'applicazione delle misure di prevenzione, l'attività di contrasto al riciclaggio. Le informazioni concernenti i rapporti finanziari dei non residenti sono raccolte ai fini dello scambio automatico di informazioni nell'ambito della cooperazione internazionale (CRS).

L'evasione, oltre a ridurre le entrate pubbliche, aumenta il peso della tassazione sui contribuenti che rispettano le regole. Essa inoltre determina condizioni di concorrenza sleale tra le imprese, avvantaggiando quelle che sottraggono base imponibile o che operano in settori dove è più semplice eludere i controlli. Può distorcere scelte occupazionali, investimenti in capitale umano e offerta di lavoro, oltre ad influenzare la crescita dimensionale delle aziende e limitarne la capacità di innovazione, con ripercussioni negative sullo sviluppo dell'economia.

L'entità complessiva dell'evasione – che dipende da diversi fattori, tra cui la struttura frammentata del sistema economico, che rende difficili i controlli – emerge dalle quantificazioni ufficiali pubblicate nella “Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva”⁹. Nelle stime più recenti, relative al 2021, l'evasione (*tax gap*) fiscale e contributiva sarebbe pari a oltre 82 miliardi; la sola componente fiscale si attesterebbe attorno ai 72 miliardi, con una propensione all'evasione¹⁰ di circa il 15 per cento del gettito teorico.

A livello di singole imposte, i tax gap più elevati si registrano per l'Irpef sui redditi da lavoro autonomo e da impresa (29,6 mld; 66,8 per cento rispettivamente per ammontare e propensione al gap), l'IVA (17,8 mld; 13,6 per cento), l'Ires (circa 8 mld; 18,8 per cento), l'IMU-TASI (circa 5,1 mld, 21,4 per cento), l'IRAP (4,7 mld, 15,9 per cento) e l'Irpef sui redditi da lavoro dipendente irregolare (quasi 4 mld, 2,3 per cento).

Negli ultimi anni si è registrata nel complesso una riduzione dell'evasione fiscale, sia in valore assoluto sia in termini percentuali. Essa

⁹ Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, Roma. Tale relazione viene redatta ogni anno.

¹⁰ Indicatore definito come rapporto tra stima dell'evasione fiscale, al numeratore, e gettito in regime di perfetto adempimento fiscale, al denominatore.

era infatti 97 miliardi nel 2017 e ha subito una contrazione nell'ordine di 25 miliardi. Anche in termini relativi, la propensione all'evasione è scesa di quasi 6 punti percentuali, dal 21 per cento del 2017. Il miglioramento rilevato è stato determinato anche dal potenziamento del SIF ottenuto con misure come la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi.

Complessivamente, la riduzione dell'evasione ha riguardato quasi tutte le componenti che rientrano nella stima del tax gap. Il contributo più rilevante è riconducibile all'IVA, con una riduzione del VAT gap della metà dal 2017 al 2021. Tale risultato è presumibilmente dovuto a una serie di provvedimenti varati negli ultimi anni: oltre all'introduzione dello split payment nel 2015, alcune misure hanno rafforzato la tracciabilità delle operazioni, come la fatturazione elettronica nel 2019 e la trasmissione telematica dei corrispettivi, determinando un potenziamento del sistema informativo. Al calo dell'evasione IVA hanno contribuito, in particolare nel biennio 2020-2021, anche fattori specifici legati alla pandemia e all'aumento di acquisti sul web. Un altro significativo miglioramento ha riguardato l'Ires, che ha registrato dal 2017 una contrazione della propensione all'evasione di 4,8 punti percentuali.

Volendo operare un confronto a livello internazionale, va detto che queste comparazioni risultano complesse per via delle differenze nei dati e nei metodi di stima. L'unico indicatore standardizzato disponibile è costituito dal VAT gap. Quest'ultimo risulta più elevato in Italia rispetto ai principali paesi europei e alla media europea, anche se con una dinamica compatibile con quella emersa dalla Relazione sopra riportata e cioè registrando un netto miglioramento negli ultimi anni¹¹.

2. Elementi di natura prospettica

Il SIF è stato oggetto di continui cambiamenti, necessari per adeguare la base informativa a disposizione del fisco agli sviluppi del contesto economico, tecnologico e normativo e alle nuove sfide che via via si sono presentate. Di seguito tratterò delle possibili linee di evoluzione del SIF nel suo complesso, alla luce di quanto previsto dal PNRR, dalla delega per la riforma del sistema tributario (L. 111/2023, d'ora in avanti "delega" o "delega fiscale"), dal panorama internazionale. Mi soffermerò anche su opportunità e rischi dello sfruttamento dei dati del SIF attraverso l'intelligenza artificiale.

¹¹ European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union, Center for Social and Economic Research (CASE), Oxford Economics, Economisti Associati, Syntesia, *VAT gap in the EU – 2024 report*, 2024.

2.1 Le banche dati fiscali nella prospettiva del PNRR e della delega fiscale; il tema dell'interoperabilità

Nell'ambito del PNRR, la componente “*digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA*”¹² delinea un programma di modernizzazione ad ampio raggio che investe trasversalmente tutta la pubblica amministrazione. Oltre a investimenti infrastrutturali e riforme, questo comprende anche azioni volte a favorire l'acquisizione di competenze digitali e ad accrescere la capacità amministrativa del personale. Tra gli interventi sulle infrastrutture digitali, quattro rivestono una particolare importanza.

Il primo è la migrazione verso un ambiente *cloud* certificato di oltre 16.000 pubbliche amministrazioni. A questo si aggiunge l'ampliamento dell'interoperabilità delle banche dati¹³, attraverso la realizzazione, nel rispetto della *privacy*, di una “Piattaforma nazionale dei dati”; ciò consentirebbe l'applicazione del cosiddetto principio “*only once*”, che prevede l'unicità delle richieste di informazioni da parte della PA. Un terzo intervento riguarda l'estensione dei servizi *online* ai cittadini, incrementando l'operatività delle piattaforme esistenti (PagoPA e IO), introducendo nuovi strumenti digitali e ampliando la platea di beneficiari dei sistemi di identità digitale (SPID e CIE). Un ultimo investimento prevede il rafforzamento della *cybersecurity*, necessario per tutti i dati, ivi compresi quelli tributari.

*Di queste quattro azioni, al 31.5.2025 risulta completato più di un terzo in termini di spesa*¹⁴. L'intervento relativo alla *cybersecurity* è stato completato nel 2024. Per i restanti investimenti, alcuni obiettivi quantitativi intermedi sono stati conseguiti nei termini stabiliti; il completamento degli interventi è previsto entro le due scadenze del dicembre 2025 e del giugno 2026.

Le linee di intervento del PNRR, ancorché non citino espressamente le banche dati fiscali¹⁵, investono anche queste, potendo favorirne un uso più efficiente per l'attività di controllo e la fornitura di servizi ai contribuenti.

¹² Componente 1 della Missione 1.

¹³ Il termine interoperabilità, nel prosieguo dell'audizione, viene utilizzato come la capacità di un sistema informatico di cooperare e scambiare informazioni o servizi con altri sistemi/prodotti. In tal senso, ai fini dell'analisi qui svolta, il termine è utilizzato come sinonimo di interconnessione.

¹⁴ Fonte: portale ItaliaDomani, catalogo Open Data.

¹⁵ L'unico soggetto dell'amministrazione fiscale citato esplicitamente è la Guardia di Finanza, destinataria di un intervento di digitalizzazione del valore di 250 milioni di euro, con fine progetto per il 30.6.2026.

In questa direzione si sta sviluppando, *a latere* delle linee di intervento, una delle “riforme abilitanti”, quella volta alla “*riduzione del tax gap*”. Questa, tra l’altro, prevede l’aumento e il miglioramento delle comunicazioni per l’adempimento spontaneo, l’incremento del personale dell’Agenzia delle entrate (in particolare, assunzione di *data scientists*), l’adozione di strumenti innovativi di analisi dei dati basati sull’intelligenza artificiale.

Se il quadro di interventi previsto dal PNRR riguarda, in larga parte, profili tecnici di implementazione di tecnologie digitali nell’ambito dell’attività amministrativa pubblica in generale, la successiva delega fiscale individua più compiutamente modalità e obiettivi dell’uso delle stesse, in considerazione delle specificità della materia tributaria e dei relativi procedimenti. La delega, infatti, fa esplicito riferimento alle esigenze di interoperabilità¹⁶ e circolazione dei dati, all’analisi del rischio e all’utilizzo di *big data* per il contrasto alle frodi. Essa contiene inoltre riferimenti più generali a digitalizzazione e innovazione, accesso alle informazioni e, infine, modalità di comunicazione da parte dei contribuenti.

Lo scopo è quello di costruire un sistema tecnologicamente più avanzato, che sostituisca almeno una parte dei controlli con una attività preventiva e che, acquisendo dati, permetta un potenziamento delle verifiche automatizzate e un’azione amministrativa più efficiente nella fase del contraddittorio.

Con particolare riferimento all’interoperabilità delle banche dati, anche prima degli interventi del PNRR e della delega, questo profilo era stato oggetto di sollecitazioni, tra le quali quella della Corte dei conti¹⁷, e di una serie di iniziative.

Tra le iniziative più rilevanti va ricordato il decreto ministeriale del 2022 attuativo della legge di bilancio 2020¹⁸: questo decreto disciplina le modalità con cui l’Agenzia delle Entrate può avvalersi di tecnologie di analisi, elaborazioni e interconnessioni tra banche dati (in particolare, tra l’archivio dei rapporti finanziari e altri elementi del SIF), per individuare posizioni a rischio di evasione e garantendo al tempo stesso misure di tutela della privacy e proporzionalità del trattamento dei dati.

¹⁶ Art. 2, c. 1, lett. b, n. 2.

¹⁷ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2022*, 28 giugno 2023. Dello stesso tenore l’audizione della Corte presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull’anagrafe tributaria, del 12.7.2012.

¹⁸ In particolare, dell’art. 1, comma 683, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Alla luce dei progressi compiuti in ambito tecnologico, anche sulla base dell'analisi di precedenti interventi svolti dinanzi alla Commissione¹⁹, sembra potersi evincere che ulteriori passi verso una maggiore interoperabilità debbano interessare gli aspetti organizzativi, afferenti sia i rapporti con soggetti esterni all'amministrazione finanziaria, sia quelli interni a quest'ultima. Miglioramenti che, come è stato osservato in questa stessa sede²⁰, devono naturalmente tenere conto dei necessari presidi di sicurezza e privacy.

Ad esempio, una maggiore interoperabilità tra le banche dati a disposizione di Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate-Riscossione consentirebbe un aumento dell'efficacia delle attività di riscossione.

2.2 Evoluzione delle informazioni disponibili a livello UE

Guardando adesso alla normativa europea, le istituzioni unionali hanno avanzato diverse proposte tese a migliorare lo scambio di informazioni, notevolmente ampliatisi negli ultimi dieci anni. Gli interventi riguarderanno da un lato la riduzione degli oneri amministrativi, dall'altro il raggiungimento di una maggiore efficacia del sistema attraverso l'attribuzione di specifiche risorse per l'attuazione delle direttive sulla cooperazione amministrativa (direttive DAC).

Di recente il Consiglio UE, nelle sue considerazioni per un'agenda di "semplificazione e snellimento fiscale" favorevole alla competitività, ha evidenziato la necessità di ridurre gli oneri amministrativi nello scambio di informazioni, invitando la Commissione UE a riesaminare la legislazione vigente e ad eliminare norme obsolete e sovrapposte²¹.

Nel solco degli interventi necessari ad assicurare una maggiore efficacia del sistema di scambio di informazioni all'interno dell'Unione si pone la recente proposta di Regolamento relativa al rinnovo del Single Market and Customs Programme per il periodo 2028-2034²². Con questa proposta la Commissione mira ad aumentare le risorse

¹⁹ Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, audizione del Direttore generale delle finanze G. Spalletta del 17 luglio 2024, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica.

²⁰ Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate E.M. Ruffini del 24 luglio 2024, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica.

²¹ Council of the European Union, *Council Conclusions on a tax decluttering and simplification agenda which contributes to the EU's competitiveness*, Brussels, 6748/25, FISC 44, ECOFIN 232, 11 March 2025.

²² European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Single Market and Customs Programme for the period 2028-2034 and repealing Regulations (EU) 2021/444, (EU) 2021/690, (EU) 2021/785, (EU) 2021/847 and (EU) 2021/1077*, September 2025.

stanziare per finanziare e supportare progetti e sinergie in ambito fiscale e doganale, con particolare riferimento a sistemi digitali europei, ossia piattaforme tecnologiche (es. VIES) che facilitano l'azione coordinata dell'UE nei settori fiscale e doganale²³. Tra di essi, importanza strategica assume il sistema informativo antifrode (Anti-Fraud Information System, AFIS) in uso all'OLAF, che, secondo recenti studi²⁴, ha fattivamente contribuito a ridurre l'esposizione delle risorse UE a fenomeni fraudolenti.

Come rileva la Commissione UE, l'allocazione di risorse aggiuntive è fondamentale per l'adeguamento e la manutenzione dei sistemi rispetto all'evoluzione tecnologica e per supportare iniziative in tema di digitalizzazione delle amministrazioni fiscali nazionali. Ciò appare di primaria importanza nell'ambito dello scambio d'informazioni, ragione per la quale, all'interno del programma, è allocato uno specifico fondo per l'attuazione delle direttive DAC.

Un ruolo di rilievo verrà assunto, dal 2030, dalle previsioni del pacchetto “VAT in the Digital Age” (ViDA), che introduce innovazioni legate sia alla raccolta che alla condivisione dei dati, con l'introduzione obbligatoria della fatturazione elettronica per le operazioni intra-UE tra soggetti passivi IVA.

Il pacchetto ViDA prevede anche un nuovo sistema di comunicazione digitale delle stesse operazioni (Digital Reporting Requirements, DRR), che sostituirà gli attuali elenchi riepilogativi. Le informazioni confluiranno in una nuova infrastruttura centralizzata, gestita direttamente dalla Commissione europea, che raccoglierà, archiverà e metterà a disposizione di ciascuno Stato membro le informazioni provenienti dalle fatture elettroniche relative alle operazioni intra-UE.

Verrà in questo modo a formarsi per l'IVA un nuovo sistema informativo di dati fiscali granulari, in grado di migliorare la capacità di identificare tempestivamente schemi fraudolenti, transazioni sospette o incongruenze nei flussi commerciali.

I passi più significativi appaiono compiersi proprio sul fronte della tempestività degli interventi, considerata la rapidità con la quale determinate condotte fraudolente, come ad esempio quelle riguardanti le frodi dell'IVA sugli scambi intracomunitari e l'operatività dei missing traders, riescono a sottrarre alle casse dello Stato ingenti somme di denaro, prima di rendere irreperibili i soggetti coinvolti e trasferire i fondi in paesi terzi, rendendo di fatto inefficaci le azioni di recupero.

²³ Ad oggi se ne enumerano 30 aventi ad oggetto la materia fiscale e 70 riguardanti quella doganale.

²⁴ European Commission: European Anti-Fraud Office, S. Charitakis et al., *Study in support of the Union Anti-Fraud Programme (UAFP) interim evaluation – Final study report*, Publications Office of the European Union, 2024.

Secondo le stime della Commissione europea, le innovazioni previste dal pacchetto ViDA potranno determinare una riduzione significativa del VAT *compliance gap*; le sole misure antifrode potrebbero comportare un aumento del gettito IVA, a livello unionale, fino a 11 miliardi all'anno, più di un decimo del VAT *gap* complessivo²⁵.

2.3 Il SIF e i servizi ai contribuenti

Sotto il profilo degli utilizzi del SIF per i servizi ai contribuenti, in prospettiva rivestono interesse gli approcci suggeriti dall'OCSE. Questa organizzazione ha promosso in particolare lo sviluppo dei servizi per le piccole e medie imprese, a partire dal 2014 con la pubblicazione “*Tax compliance by design*”²⁶, sviluppatasi e ampliata poi in quella denominata “*Tax Administration 3.0*”²⁷ del 2020, che riguarda tutte le imprese. Il tema è stato ripreso in un recente rapporto del 2025, di cui tratterò in seguito.

“*Tax Administration 3.0*” contempla la cd. *seamless taxation*²⁸, ossia l'integrazione dei processi fiscali nei sistemi “naturali” delle imprese (gli strumenti digitali abitualmente utilizzati, come *software* aziendali, applicazioni, piattaforme di pagamento, etc.), per arrivare ad una *compliance* automatica e in tempo reale, consentendo una più rapida assistenza negli adempimenti e riducendo il flusso informativo a carico del contribuente.

L'effettiva implementazione dei progetti delineati dall'OCSE consentirebbe una notevole riduzione dei costi di *compliance* e un incremento dell'adempimento spontaneo, con effetti positivi sulle entrate erariali.

2.4 L'uso dell'intelligenza artificiale in campo fiscale. Opportunità e bilanciamento tra efficientamento dei processi e tutela dei contribuenti

L'emersione di tecniche avanzate di elaborazione e analisi di grandi quantità di dati, quali il *data mining* e, soprattutto, i metodi di intelligenza

²⁵ European Commission, *VAT in the Digital Age – Factsheet*, 5 December 2022; European Commission, *Impact Assessment Report Accompanying the ViDA Proposal*, SWD(2022) 382 final, December 2022.

²⁶ OECD, *Tax Compliance by Design: Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective*, OECD Publishing, Paris 2014.

²⁷ OECD, *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*, OECD Publishing, Paris 2020.

²⁸ Tema approfondito in: OECD, *Towards Seamless Taxation: Supporting SMEs to Get Tax Right*, OECD Forum on Tax Administration, OECD Publishing, Paris 2022.

artificiale (AI), come il *machine learning* e il *natural language processing* (NLP), anche nelle sue più recenti forme generative (Gen-AI), amplia notevolmente, e in direzioni fino a pochi anni fa imprevedibili, la possibilità di sfruttamento dei dati presenti nel SIF.

Non solo queste tecnologie aumentano l'efficienza dell'amministrazione finanziaria nelle attività consuete, ma possono rendere attuali applicazioni come l'analisi predittiva dei comportamenti e del rischio di evasione e l'esame in tempo reale dei dati, fino ad arrivare ad un accertamento svolto nel continuo; nel campo dei servizi al contribuente, la Gen-AI può permettere l'implementazione di forme di assistenza virtuale. La stessa delega fiscale promuove l'impiego dell'AI per migliorare l'analisi del rischio²⁹.

L'ottenimento di questi vantaggi sottende però dei rischi, soprattutto con riferimento alla Gen-AI³⁰. Ne ricordo solo alcuni. I modelli di *machine learning*, inclusi i *Large Language Models* (LLM), possono apprendere pattern non affidabili o riprodurre *bias* eventualmente presenti nei dati di addestramento fornendo risultati inaccurati (le cd. allucinazioni) o discriminatori; il legittimo affidamento del contribuente su risposte errate può condurre a controversie giudiziali e, in ultima istanza, ad una perdita di fiducia nell'operato dell'amministrazione finanziaria. Sempre con riferimento alla Gen-AI, uno dei problemi del suo impiego è che tali

²⁹ Sul punto, la relazione illustrativa al decreto legislativo 13/2024 di attuazione della legge delega evidenzia che “il vasto patrimonio informativo di cui dispone l'Amministrazione finanziaria, per essere correttamente valorizzato ed efficacemente utilizzato, richiede strumenti e tecniche di analisi sempre più evoluti e, conseguentemente, continui investimenti, in termini di specializzazione delle risorse umane e innovazione tecnologica, così da riuscire a trasformare i dati in informazioni e le informazioni in conoscenza, perseguendo altresì obiettivi di semplificazione, efficientamento del processo e riduzione dei costi complessivi e degli oneri a carico della collettività. In tale contesto, l'analisi del rischio in materia fiscale, grazie alla disponibilità e al tempestivo utilizzo delle informazioni rilevanti, consente di operare interventi idonei a garantire la prevenzione ex ante, oltre che la repressione ex post, nonché l'attuazione di azioni mirate e un uso più efficiente delle risorse dell'Amministrazione, circoscrivendo i controlli nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale e con minore impatto su cittadini e imprese anche in termini di oneri amministrativi. Nell'ambito dei controlli fiscali, infatti, il maggiore rischio per i diritti dei contribuenti non è tanto la quantità di dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, ma eventualmente la loro incompletezza e la visione “parziale” che ne deriva, con conseguente possibile alterazione del quadro istruttorio complessivo e compromissione del principio di capacità contributiva e, in definitiva, dell'equità sociale e dell'equilibrio delle finanze pubbliche.”

³⁰ Il Massachusetts Institute of Technology ha creato un *database* di questi rischi, arrivando a censirne più di 700, classificati in 7 macrocategorie, a loro volta declinate in 23 tipologie (P. Slattery et al., *The AI Risk Repository: A Comprehensive Meta-Review, Database, and Taxonomy of Risks from Artificial Intelligence*, 2024). Per un'analisi dettagliata di rischi e opportunità dell'impiego dell'AI da parte delle amministrazioni finanziarie, si veda G. Ricotti, M. Castiglia, *Intelligenza artificiale e fisco: come cambia il rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente*, Diritto e Pratica Tributaria, in corso di pubblicazione, 2025.

modelli non operano su regole deterministiche, ma generano risultati sulla base di *pattern* appresi durante il *training* dai dati a disposizione. Le risposte a quesiti tributari suggerite da un LLM saranno quindi basate su normativa, prassi e giurisprudenza esistenti; ciò porta a fornire opinioni secondo la logica del “precedente”, con riflessi negativi sull’evoluzione dell’interpretazione delle norme³¹. Inoltre, il costo dell’*hardware* e del *software* necessario a realizzare sistemi di Gen-AI, insieme a quello di acquisizione e formazione del personale, può rendere inevitabile il ricorso a *provider* esterni; i rischi sono in questo caso legati alla responsabilità per errori del *software*, alla gestione dei dati sensibili su *cloud* e al potere che il fornitore può esercitare in termini di disponibilità delle risorse elaborative³².

Per mitigare detti rischi risulta fondamentale il mantenimento del controllo umano su ogni fase del processo, dall’ideazione all’addestramento degli algoritmi fino alla validazione dei risultati. Anche nell’attività di accertamento, la Gen-AI deve essere vista come un supporto all’istruttoria, non come un sostituto deputato all’esercizio del potere amministrativo.

L’importanza di questo approccio è sostenuta anche dall’AI Act³³, che, nel codificare il principio di sorveglianza umana, ha stabilito il diritto di non essere sottoposti a una decisione basata soltanto sul trattamento automatizzato (*right to human intervention*), secondo un principio di non esclusività della decisione algoritmica. In altri termini, i controlli dovrebbero sempre essere *AI-assisted* e non *AI-driven*.

L’utilizzo di strumenti di AI può servire come supporto al potere dell’amministrazione finanziaria, ma non può mai sostituirsi a esso in quanto il processo decisionario deve rimanere un’attività a guida umana. Il costante presidio umano è garanzia, oltre che della “bontà” dei risultati, di trasparenza e tutela dei diritti fondamentali dei contribuenti.

³¹ M. Bianco, *L’intelligenza artificiale nei sistemi ADR: opportunità e presidi*, Conciliatore Bancario Finanziario, Assemblea – incontro con gli Associati, Roma, 17 luglio 2025.

³² Tali rischi sono esacerbati dal limitato numero di soggetti che offrono questi servizi e dalla loro concentrazione geografica negli Stati Uniti (L.F. Signorini, *Artificial Intelligence in Finance*, intervento al G20 Roundtable del Direttore Generale della Banca d’Italia su “Artificial Intelligence in Finance”, Durban, Sudafrica, 17 luglio 2025). Tuttavia, per costruire sistemi di Gen-AI “*in house*” sono necessari ingenti investimenti che – non potendo essere sostenuti da singole amministrazioni – potrebbero basarsi su finanziamenti pubblico-privati (F. Panetta, *Il futuro dell’economia europea tra rischi geopolitici e frammentazione globale*, lectio magistralis del Governatore della Banca d’Italia, Roma, 23 aprile 2024; M. Draghi, *The Draghi report on EU competitiveness*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024).

³³ Regolamento (UE) 2024/1689.

3. Analisi comparata

Passerò ora all'esame degli ordinamenti di altri paesi in materia di SIF; si tratta di un esercizio complesso a causa della varietà delle soluzioni adottate e quindi della numerosità ed eterogeneità dei parametri di valutazione.

Una panoramica è offerta dall'OCSE che, nel luglio di quest'anno, ha pubblicato un rapporto³⁴ con i risultati di un'indagine sul tema svolta nel 2024 presso le amministrazioni fiscali di 54 paesi³⁵.

Sulla base di nostre elaborazioni dell'indagine (cfr. appendice A), fornirò un quadro della situazione di Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti, oltre, ovviamente, dell'Italia (chiamati "principali paesi"). Se di rilievo, darò informazioni anche sul resto degli Stati dell'UE (che insieme ai principali definiamo come "campione complessivo"). Mi focalizzerò solo sui temi del rapporto OCSE più aderenti alle finalità dell'audizione: raccolta e disponibilità dei dati; condivisione di dati e banche dati, che può rappresentare una *proxy* dell'interoperabilità; utilizzo dei dati per finalità d'analisi; impiego dell'AI e relativi profili etici; politiche di trasformazione digitale; servizi ai contribuenti.

Con riferimento alla **raccolta e disponibilità di dati**, gran parte del campione complessivo e tutti i principali paesi acquisiscono le informazioni direttamente dai contribuenti o da terze parti, anche attraverso tecniche automatizzate. In Germania e nel Regno Unito è prevista anche una qualche forma di accesso diretto ai "sistemi naturali" dei contribuenti, ad esempio per scopi di valutazione del rischio, *audit* o accertamento fiscale.

Frequente è l'acquisizione di dati per la precompilazione delle dichiarazioni. Le principali amministrazioni fiscali, come in buona parte del campione complessivo, ottengono informazioni a questo scopo sia da pubbliche amministrazioni (pur con qualche eccezione, ad esempio Regno Unito e USA), sia da soggetti terzi privati, come banche e assicurazioni.

³⁴ OECD, *Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives*, OECD Publishing, Paris 2025. Le risposte dell'indagine riassunte nel documento sono frutto di autovalutazioni delle singole Agenzie fiscali e non sono state validate dall'OCSE.

³⁵ OECD, *Inventory of Tax Technology Initiatives*, OECD Publishing, Paris 2024.

Meno diffusa è l'acquisizione a questo fine dei dati dai sistemi contabili (vi fanno ricorso, tra i principali paesi, Germania e Spagna), da piattaforme di commercio online (Francia e Spagna) o da scambi di informazioni con paesi esteri, oltre a quelli del CRS, FATCA e DAC (Spagna e Germania).

Se la Spagna si contraddistingue per l'ampiezza delle informazioni raccolte, l'Italia è una delle poche amministrazioni che, insieme ad essa, spicca per l'utilizzo dei dati dei sistemi di fatturazione elettronica. Il nostro paese è inoltre l'unico, tra i principali, che si avvale della trasmissione telematica dei corrispettivi, strumento poco usato anche nei restanti paesi del campione complessivo.

La situazione in tema di **condivisione di banche dati** rispecchia il quadro descritto sulla raccolta. La generalità delle amministrazioni, incluse tutte quelle dei principali paesi, dispone di un sistema di *governance* che consente di visualizzare le informazioni sui contribuenti all'interno della stessa agenzia, scambia dati, anche mediante accesso diretto, con altre amministrazioni governative, e/o ha un database comune con esse³⁶.

L'impiego dei dati per finalità di analisi vede la quasi totalità del campione complessivo ricorrere a strumenti di *Business Intelligence* per la raccolta e l'analisi di dati a supporto delle decisioni aziendali, inclusa la gran parte dei principali paesi. Questi ultimi, con qualche eccezione (Francia e Germania), effettuano analisi per il rilevamento e la prevenzione delle frodi fiscali in tempo reale; tutti fanno affidamento su tecniche di intelligenza artificiale o *machine learning*. Per quanto riguarda i *big data*, le cui tecnologie di analisi sono usate dalla quasi totalità delle amministrazioni del campione, incluse tutte quelle principali, comune a queste ultime è l'utilizzo per il miglioramento della *compliance*, come anche, in molti casi, per l'identificazione di *trend* e previsioni di gettito³⁷.

Con riguardo all'**intelligenza artificiale**, sebbene con dei limiti, tutti i principali paesi e la maggioranza degli altri Stati del campione vi fanno

³⁶ Tali database comuni alla PA includono cinque ambiti: registro della popolazione, delle imprese, delle proprietà e dei veicoli a cui si aggiunge un ambito residuale. Tra i principali paesi, Germania e Spagna si distinguono per l'ampiezza delle informazioni contenute in questi database.

³⁷ Le opzioni sono: identificare le tendenze, migliorare la *compliance*, prevedere le opzioni di *policy*, fornire nuovi servizi, prevedere il gettito.

ricorso³⁸. Tra le finalità più rilevanti³⁹, per i principali paesi vi è l'impiego per l'individuazione di evasione e frode fiscale e, con l'eccezione di Francia e USA, per processi di valutazione del rischio.

Italia, Francia, Germania e Spagna la adoperano anche come ausilio ai funzionari fiscali nella fase di adozione del provvedimento amministrativo. In nessun paese del campione complessivo è usata per adottare provvedimenti definitivi, né per la risoluzione delle controversie. Inoltre, nei paesi principali (tranne che in Germania e Regno Unito), l'AI è impiegata per assistenza virtuale.

Al riguardo, altre fonti documentano come il ricorso all'AI e a strumenti di *data analytics* abbia prodotto risultati incoraggianti in termini di contrasto all'evasione e di recupero di risorse.

Secondo alcune analisi⁴⁰, gli USA, il Regno Unito, la Spagna e l'Australia rappresentano esempi significativi sul tema dell'uso dell'AI nel contrasto all'evasione. Negli USA il programma RRP ("Return Review Program") avrebbe aumentato del 40 per cento il rilevamento di frodi, mentre l'uso dell'AI in Spagna o del sistema "Connect" nel Regno Unito (precedente all'avvento dell'AI e fin dall'origine basato su strumenti di data analytics) avrebbe portato all'individuazione, rispettivamente, di 1,5 miliardi di euro e quasi 3 miliardi di sterline non dichiarati⁴¹. A Singapore si sarebbe registrato un incremento del 30 per cento della compliance volontaria in soli due anni. In Australia, il programma "Smarter Data" dell'Australian Taxation Office ha raggiunto un'accuratezza dell'85 per cento nell'identificazione dei casi ad alto rischio, rispetto al 45 per cento dei sistemi tradizionali; i benefici includono una riduzione dei costi operativi. Anche l'integrazione dell'AI con i sistemi fiscali esistenti ha permesso di migliorare il contrasto all'evasione, come dimostra il caso della Nuova Zelanda, dove l'unione tra AI e il sistema "START" (Simplified Tax and Revenue Technology) ha aumentato del 40 per cento la capacità di rilevare frodi. Inoltre, circa due terzi dei programmi hanno raggiunto una integrazione efficace con i sistemi internazionali di scambio dati, potenziando il contrasto alle frodi transfrontaliere. In Austria l'applicazione delle tecniche avanzate di analisi ha permesso di raddoppiare i casi con recupero di risorse e di aumentare di 2,5 volte le somme recuperate⁴².

³⁸ Vedi anche: OECD, *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*, OECD Publishing, Paris 2025. Il rapporto fornisce un'analisi approfondita sull'impiego dell'AI nelle principali funzioni governative, tra cui l'amministrazione fiscale, soffermandosi in particolare sullo stato attuale e sulle tipologie di utilizzo dell'AI da parte delle amministrazioni pubbliche di vari paesi, sui rischi e sulle sfide che questo comporta e sulle prospettive future.

³⁹ Fornitura automatizzata di informazioni, assistenza virtuale, valutazione del rischio, rilevamento di evasione e frode fiscale, supporto decisionale per i funzionari, formulazione di linee d'azione, formulazione di decisioni amministrative, risoluzione delle liti, regolarità dei sistemi/processi amministrativi, altro.

⁴⁰ K.O. Ariyibi et al., *Leveraging Artificial Intelligence for enhanced tax fraud detection in modern fiscal systems*, GSC Advanced Research and Reviews, 2024.

⁴¹ Si veda, tra gli altri, *HMRC fast facts*, July 2014.

⁴² Bundesministerium Finanzen, *Predictive Analytics in der österreichischen Finanzverwaltung*, 2024, pag. 37.

Sul tema dei profili etici dell'AI, Spagna, Regno Unito e USA, tra i paesi principali, dispongono di un *framework* specifico per la loro gestione.

Al fine di garantire che le decisioni prese con il contributo dell'AI siano per quanto possibili oggettive e non discriminatorie, la quasi totalità dei paesi principali: pone in essere presidi⁴³ per sottoporre a verifica i dati usati come input; effettua analisi di robustezza e monitora i risultati dell'utilizzo dell'AI; dispone di sistemi IT per l'identificazione automatica di errori ed incoerenze sui dati forniti dagli stakeholders.

Per quanto riguarda le future **politiche di trasformazione digitale**, con l'eccezione della Germania tutti i principali paesi hanno sviluppato un piano strategico con un arco temporale di medio periodo (dai 3 ai 5 anni), che rientra nell'ambito di un più ampio programma governativo, nella maggioranza dei casi con fondi dedicati.

Alcuni paesi (Italia, Spagna, Regno Unito e USA) hanno adottato programmi a supporto della trasformazione; solo Italia, Francia e Regno Unito hanno effettuato una mappatura delle competenze possedute rispetto a quelle necessarie.

L'ultimo aspetto dell'indagine riguarda l'utilizzo delle banche dati per l'**erogazione di servizi ai contribuenti**. Se tutti i paesi principali, ad eccezione degli Stati Uniti, offrono dichiarazioni precompilate per le persone fisiche, tra questi solo la Spagna le predispone per le società e, insieme all'Italia, offre dichiarazioni precompilate in ambito IVA.

Con riferimento all'integrazione con sistemi di terze parti, buona parte del campione complessivo, ivi inclusi i paesi principali, dispone di interfacce API (Application Programming Interface)⁴⁴ sviluppate in proprio o in collaborazione con altri soggetti, per collegare i sistemi digitali utilizzati dai cittadini e facilitare l'interazione con le amministrazioni; l'impiego più frequente è per la fornitura di servizi, a partire dalla presentazione delle dichiarazioni. La Germania si contraddistingue per un uso estensivo delle API in quasi tutte le funzioni⁴⁵, seguita dagli USA e dalla Spagna. Il ridotto ricorso a queste tecnologie da parte di Francia, Regno Unito e Italia potrebbe spiegarsi con la mancata adozione dello specifico strumento per servizi telematici comunque esistenti.

⁴³ Le opzioni menzionate sono: revisione del codice sorgente dell'AI; analisi degli input dell'AI; test delle risposte dell'AI; monitoraggio degli output dell'AI; adozione di altri approcci.

⁴⁴ Interfacce digitali che definiscono le interazioni tra più sistemi *software* (OECD, *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration, Glossary*, OECD Publishing, Paris 2020).

⁴⁵ Gli ambiti menzionati nell'indagine riguardano: la richiesta di informazioni riservate in un ambiente sicuro; gli accordi di pagamento, la presentazione di contestazioni fiscali, di dichiarazioni dei redditi, l'effettuazione di pagamenti fiscali, la registrazione fiscale, la richiesta di proroghe di termini di presentazione della dichiarazione e di pagamento, il caricamento di dati nel sistema dell'amministrazione fiscale.

Dal rapporto OCSE emerge in sostanza che le amministrazioni tributarie di tutti i principali paesi, insieme alla maggioranza di quelli del campione complessivo, stanno portando avanti con decisione le strategie di digitalizzazione nell'utilizzo di banche dati, con sempre maggiore impiego delle potenzialità offerte dall'AI. Il tutto con misurabili benefici, in molti di essi, in termini di riduzione dell'evasione.

Una conferma sui risultati ottenuti dalle descritte strategie è rinvenibile dall'analisi dei dati armonizzati dell'andamento del VAT gap nell'UE (Report 2024) e del VAT Gap dovuto alla Missing Trader Intracommunity Fraud (entrambi di fonte Commissione UE)⁴⁶. In diversi paesi, tra cui in particolare l'Italia, il VAT gap risulta essersi ridotto considerevolmente negli anni interessati dalla maggior parte delle riforme in termini di digitalizzazione, fatturazione elettronica e ampliamento delle banche dati disponibili, come ho ricordato in precedenza. Per alcune nazioni dell'Est europeo (in particolare, Lettonia, Ungheria, Polonia, Slovacchia) la Commissione identifica risultati precisi a seguito dell'introduzione di rendicontazioni digitali, invio telematico dei dati di vendita al dettaglio, fatturazione elettronica, sistemi di alert precoce delle frodi.

Ulteriori approfondimenti condotti sui principali paesi confermano in buona parte il quadro che emerge dall'indagine OCSE (cfr. appendice B). L'insieme delle informazioni consente di individuare, a grandi linee, due strategie di base. La prima, scelta dalla Spagna e almeno in parte condivisa dalla Francia e dal Portogallo, prevede una struttura organica delle banche dati del fisco, interoperabili tra di loro e a volte con altri *database* esterni, sulla quale innestare strumenti di analisi e servizi avanzati, come la dichiarazione precompilata. Una seconda strategia, perseguita da Germania e Regno Unito (nonché da Austria e Irlanda), sembra puntare più sull'applicazione diretta di programmi di analisi ai *database* esistenti (anche non fiscali), senza necessariamente strutturare in modo organico e articolato le banche dati fiscali o comunque pubbliche. Gli USA si porrebbero in una posizione peculiare, con un efficientamento nell'organizzazione delle banche dati del fisco o esterne, una ancora limitata applicazione di tecniche avanzate di analisi e un'estesa fornitura di servizi di interfaccia di tipo tradizionale (API).

⁴⁶ European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union, Center for Social and Economic Research (CASE), Oxford Economics, Syntesia, M. Bonch-Osmolovskiy et al., *VAT gap in the EU – 2024 report*, Publications Office of the European Union, 2024; European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union, CASE, PwC, WIFO, Poniatowski, G. et al., *VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud – Final report. Phase II*, Publications Office of the European Union, 2024.

Le analisi condotte mostrano un divario contenuto tra i paesi più rilevanti, delineando un panorama complessivamente omogeneo in cui l'Italia si distingue per alcune eccellenze consolidate, tra cui il ruolo pionieristico nell'adozione su larga scala della fatturazione elettronica, e capacità analitiche allineate a quelle degli Stati più avanzati, grazie anche all'utilizzo di strumenti di *machine learning*. Il nostro paese si colloca in una posizione avanzata anche nell'ambito dei servizi al contribuente, incluse le dichiarazioni fiscali precompilate, alimentate con dati raccolti da un'ampia gamma di fonti e utilizzate in Italia anche in campo IVA.

4. I rapporti di Banca d'Italia e dell'Unità di informazione finanziaria (UIF) con il SIF

In quest'ultima parte dell'audizione esaminerò gli elementi che riguardano specificamente la Banca d'Italia e l'UIF, come soggetti che alimentano il SIF o che gestiscono banche dati alimentate anche da quest'ultimo.

La Banca d'Italia offre alcuni servizi finanziari nei confronti del pubblico. In tale ambito essa è soggetta, come gli intermediari ordinari, agli obblighi dell'anagrafe dei rapporti.

L'Istituto corrisponde anche a richieste di indagine bancaria per finalità di accertamento fiscale. A questi impegni si affiancano quelli di segnalazione delle operazioni transfrontaliere di importo rilevante, previsti dal monitoraggio fiscale.

Specifici rapporti intercorrono tra l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), istituita presso la Banca d'Italia, e il SIF. La UIF rappresenta la *Financial Intelligence Unit* italiana alla quale la legge, in coerenza con gli standard elaborati dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale presso l'OCSE e con la normativa europea, assegna il compito di ricevere, analizzare e trasmettere alle competenti autorità investigative le segnalazioni di operazioni sospette (SOS) ricevute da numerose categorie di operatori economici qualificati (intermediari bancari e finanziari, professionisti, operatori di particolari comparti industriali e commerciali).

L'Unità analizza dal punto di vista finanziario le segnalazioni, avvalendosi dell'ampio patrimonio di dati in proprio possesso, degli scambi con le omologhe autorità estere, delle informazioni ottenute da altre autorità nazionali (ad esempio, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo),

dagli stessi segnalanti o da altri destinatari degli obblighi antiriciclaggio, nonché delle ulteriori informazioni tratte dalle numerose basi dati, pubbliche o meno, alle quali ha accesso in base a specifiche norme di legge.

L'analisi finanziaria delle SOS è l'elemento che qualifica maggiormente l'azione della UIF, poiché consente all'Unità di arricchire le informazioni contenute nelle segnalazioni e dare un impulso efficace a successive, eventuali attività investigative su casi di riciclaggio, finanziamento del terrorismo, ma anche su qualsiasi altro reato presupposto.

Tra le basi dati alle quali la UIF accede per legge rientrano anche alcune facenti parte del SIF (anagrafe dei rapporti e anagrafe tributaria)⁴⁷. In tale ambito, i rapporti tra la UIF e l'Agenzia delle Entrate sono regolati da apposite convenzioni.

Per quanto concerne l'accesso all'anagrafe dei rapporti, la convenzione (attualmente in fase di rinnovo) prevede che esso avvenga attraverso una procedura informatica basata su un sistema di autorizzazione di tipo gerarchico fondato su due livelli. È previsto un numero predeterminato di analisti della UIF abilitati agli accessi e di utenti delegati all'autorizzazione preventiva e al controllo delle singole consultazioni effettuate⁴⁸.

Con riferimento all'accesso all'anagrafe tributaria, la relativa convenzione, sottoscritta nel 2021, prevede che la UIF nomini un proprio supervisore preposto all'individuazione degli utilizzatori, delle abilitazioni di accesso in relazione alle funzioni effettivamente svolte e alla corretta applicazione delle regole di sicurezza tecnico/organizzative concordate.

Sempre in base alla convenzione, il supervisore garantisce, tra l'altro, l'adozione delle procedure necessarie alla verifica sistematica e alla revisione periodica delle abilitazioni e dei profili di accesso ai dati; la designazione dei soggetti abilitati all'accesso ai dati; la comunicazione di eventuali errori o inesattezze e/o manchevolezze riscontrate in ordine ai dati acceduti; la verifica interna sull'adeguamento alle misure di sicurezza previste dal Codice sulla protezione dei dati personali; l'adozione delle procedure necessarie a garantire la conservazione delle informazioni acquisite per il tempo strettamente necessario allo svolgimento delle attività per cui i dati sono stati acceduti e la loro distruzione quando gli stessi non siano più necessari.

⁴⁷ Art. 6, comma 6, lettera a) del d.lgs. 231/2007.

⁴⁸ L'Agenzia procede al tracciamento degli accessi all'archivio, tramite registrazioni che consentono di verificare a posteriori le operazioni eseguite da ciascun utente. La convenzione impegna le parti ad adottare tutte le misure tecniche ed organizzative richieste dall'articolo 32 del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR – *General Data Protection Regulation*), necessarie a garantire la sicurezza del trattamento dei dati personali e la conformità di esso agli obblighi di legge e al Regolamento.

La UIF effettua il trattamento dei dati acquisiti dalle fonti informative qui menzionate e adotta presidi di riservatezza e misure di sicurezza in piena coerenza con il GDPR e con le altre disposizioni vigenti in materia di privacy.

Il d.lgs. 231/2007 prevede che tutte le informazioni in possesso delle autorità antiriciclaggio sono coperte da segreto d'ufficio⁴⁹ e contiene specifiche misure a tutela della riservatezza dei flussi segnaletici e dell'intero patrimonio informativo della UIF, presidiate anche da sanzioni penali⁵⁰. Inoltre, i trattamenti di dati personali per finalità di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, che comprendono anche quelli specificamente svolti dalla UIF, derivanti dall'acquisizione e dall'approfondimento delle SOS, sono riconosciuti di interesse pubblico da parte dell'Unione europea e dell'ordinamento nazionale⁵¹ e sono effettuati in piena conformità delle disposizioni del GDPR e del Codice in materia di protezione dei dati personali.

Per una illustrazione dettagliata dei presidi specifici adottati dalla UIF per la gestione e la tutela delle informazioni, rinvio alle audizioni tenute dal Direttore dell'Unità, dott. Enzo Serata, il 3 e il 4 aprile 2024, rispettivamente presso le Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia della Camera dei Deputati e presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali.

La digitalizzazione offre nuove opportunità operative, maggiore efficacia ed efficienza ai processi di lavoro ma nel contempo accresce l'esposizione al rischio cibernetico, cioè aumenta la probabilità che incidenti informatici, abusi, tentativi di frode e attacchi da parte di *cybercriminali* abbiano impatti sul corretto funzionamento dei sistemi.

L'impegno della Banca d'Italia si muove lungo due direttrici principali, una che ha al centro il sistema finanziario nel suo complesso, l'altra che riguarda la Banca stessa, che ne è parte fondamentale.

⁴⁹ Art. 12, comma 8 del D.lgs. 231/2007.

⁵⁰ Si vedano in particolare gli artt. 38, 39, c. 1, e 55, c. 4, del Dlgs. 231/2007.

⁵¹ Art. 2, c. 6-bis, del Dlgs. 231/07, "*Il trattamento dei dati personali effettuato per le finalità di cui al comma 1 è considerato di interesse pubblico ai sensi del regolamento (UE) 2016/679 e del regolamento (UE) 2018/1725, del Parlamento europeo e del Consiglio e della relativa normativa nazionale di attuazione*".

Con riferimento al sistema finanziario, la Banca d'Italia riconosce il rischio cyber come una potenziale fonte di rischio sistemico per la stabilità finanziaria.

Come rilevato dall'Istituto in una audizione dell'aprile 2024⁵², l'innovazione tecnologica nel sistema finanziario comporta nuove implicazioni di rischio ICT/cyber per gli intermediari, rendendo cruciale rafforzarne la resilienza operativa, anche alla luce della recente entrata in vigore di DORA, il nuovo regolamento europeo Digital Operational Resilience Act applicabile da gennaio 2025.

La Banca d'Italia, in conformità ai compiti assegnati, è impegnata nel monitoraggio periodico del sistema e svolge una costante azione di prevenzione e preparazione dei singoli operatori e del settore finanziario, allo scopo di innalzarne la resilienza cibernetica. A tal fine, l'Istituto promuove esercitazioni, iniziative di comunicazione per la prevenzione dei rischi nella comunità finanziaria italiana e programmi di *awareness* per cittadini e imprese.

Con riferimento invece alle iniziative interne, a presidio dei rischi di natura cibernetica, il Piano strategico 2023-2025 della Banca d'Italia ha previsto una serie di interventi per innalzare i livelli di sicurezza e resilienza dei servizi ICT dell'Istituto, attraverso il potenziamento della capacità di acquisizione informativa, produzione e condivisione di intelligence sulla minaccia cibernetica (*cyber intelligence*); l'estensione dei presidi di difesa cibernetica dell'Istituto (*cyber defense*), in termini di operatività ed efficacia, per rilevare e gestire tempestivamente attacchi sempre più evoluti; il potenziamento della resilienza dei processi e dei servizi ICT per garantire l'operatività anche in caso di eventi cyber avversi (*cyber resilience*).

In questo ambito l'Istituto, attraverso il proprio *Computer Emergency Response Team* (CERT-BI)⁵³, conduce le seguenti attività per il contrasto proattivo della minaccia *cyber*.

- La *cyber threat intelligence* (CTI), che si occupa di raccogliere e analizzare informazioni utili a conoscere le caratteristiche dell'attore della minaccia, in modo da attribuirgli un profilo di rischio in base alle caratteristiche degli asset da proteggere e proporre le relative azioni di contrasto.

⁵² Banca d'Italia, *Cyber Risk e Sistema finanziario*, Intervento di Giuseppe Siani Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, 28 marzo 2025.

⁵³ <https://cert.bancaditalia.it>.

Conoscere e seguire costantemente i molteplici profili evolutivi della minaccia cyber permette di individuare le più idonee ed efficaci azioni di contrasto. A tal fine la Banca d'Italia acquisisce, analizza e valorizza informazioni in maniera funzionale a produrre conoscenza sull'evoluzione della minaccia e a trasferirla in modo efficace e tempestivo agli stakeholder interni ed esterni.

- **L'*information sharing***, che prevede lo scambio volontario di dati, informazioni e intelligence relativi a eventi o incidenti cyber tra differenti organizzazioni nell'ambito di un rapporto di fiducia. Nel tempo la Banca d'Italia, con la stipula di accordi, convenzioni e di collaborazioni, ha stabilito solide relazioni con molteplici attori istituzionali che operano nell'architettura nazionale di cyber-sicurezza⁵⁴.
- **Test avanzati di cybersicurezza guidati dall'analisi della minaccia** (c.d. Threat-Led Penetration Testing – TLPT), che prevedono la conduzione di attacchi cyber simulati che mimano realisticamente determinati attori della minaccia cyber con l'obiettivo di rilevare vulnerabilità tecnologiche, organizzative e di processo prima del potenziale sfruttamento delle stesse da parte di terzi.
- La ***cyber security awareness***, che ha l'obiettivo di sensibilizzare il personale di un'organizzazione sui principali rischi connessi con le minacce cyber e sulle condotte virtuose per prevenirle.

Iniziative mirate sono previste per incrementare la consapevolezza all'interno della Banca d'Italia riguardo alla pericolosità della minaccia cyber. Al riguardo, sono state predisposte alcune misure informative per contrastare i rischi cyber a cui i dipendenti sono quotidianamente esposti: attacchi Phishing; gestione sicura delle Password, utilizzo consapevole dei social media per proteggere la persona e l'organizzazione dai rischi che la condivisione in rete di contenuti individuali e professionali può generare, attenzione alle questioni della Privacy e GDPR allo scopo di assumere un atteggiamento proattivo rispetto alla protezione dei dati; uso consapevole dei dispositivi mobili, individuazione di fake news, riconoscere e fronteggiare i rischi malware relativi a software malevoli, utilizzo consapevole delle email, aumento della consapevolezza sulle tecniche utilizzate dai cyber criminali.

⁵⁴ Tra le principali rientrano: un accordo con l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) per lo scambio informativo e la cooperazione per la protezione dalle minacce cyber; una convenzione con il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, nel cui ambito si inquadra il Centro nazionale anticrimine informatico per la protezione delle infrastrutture critiche (CNAIPIC) per la prevenzione dei crimini informatici; un accordo con l'Arma dei Carabinieri per lo scambio informativo e la cooperazione per la protezione dalle minacce cyber. Sono inoltre attive relazioni di collaborazione per lo scambio informativo sulla minaccia cyber con la Guardia di Finanza, il Ministero della Difesa, il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS).

* * *

Il quadro delineato conferma il ruolo centrale del SIF a sostegno dell'attività di contrasto all'evasione, di un miglior rapporto tra fisco e contribuente, di un sistema fiscale più semplice ed efficiente.

La crescente quantità di informazioni che affluiscono all'amministrazione finanziaria, da fonti diverse, richiede di perseguire la più ampia interoperabilità tra banche dati, come anche previsto dal PNRR e dalla delega fiscale. In questo modo è possibile sfruttare appieno le potenzialità di sistemi di analisi dei dati sempre più rapidi ed evoluti.

Al riguardo, il ricorso a strumenti quali l'AI e la Gen-AI rafforza l'analisi predittiva dei comportamenti e l'esame in tempo reale delle informazioni; tuttavia, si tratta di potenzialità non esenti da rischi, che occorre mitigare attraverso un quadro normativo rispettoso dei diritti dei contribuenti ed una supervisione umana che garantisca un utilizzo trasparente della tecnologia.

Si tratta ovviamente di sfide e scenari che interessano tutti i maggiori paesi. L'analisi comparata conferma che le principali amministrazioni tributarie perseguono strategie di digitalizzazione, interoperabilità e sfruttamento di sistemi di analisi avanzata, con evidenti benefici nella lotta all'evasione fiscale e nell'ampliamento dei servizi offerti alla collettività. In questo contesto, non si intravedono divari significativi tra i paesi; l'Italia si distingue per alcuni ambiti di eccellenza, che hanno dato impulso alla diffusione di *best practices* e supportato iniziative di riforma a livello UE.

APPENDICI

A. Estratto del questionario OCSE sulla digitalizzazione delle amministrazioni fiscali

Domande Questionario OCSE		Risposte							
		29 Paesi	in %	FR	D	ES	UK	USA	IT
Raccolta e disponibilità di dati									
26 Does your administration receive data directly from:	Taxpayers, via their business systems	21	72%	Si	Si	Si	No	Si	Si
	Directly from third parties	26	90%	Si	Si	Si	Si	Si	Si
26.1 Can some data be sent to the administration automatically from machine-to-machine without human involvement?	Taxpayers, via their business systems	16	55%	Si	Si	Si		No	Si
	Directly from third parties	22	76%	Si	Si	Si	No	Si	Si
27 Can your administration's IT system routinely access data stored in taxpayer natural systems for example for risk assessment, audit or tax assessment purposes?		4	14%	No	Si	No	Si	No	No
30 Does your administration receive data that is used to prefill tax returns from:	Online marketplaces (incl. sharing and gig economy)	10	34%	Si	No	Si	No		No
	Other online platforms, e.g. stock trading, currencies (incl. crypto).	9	31%	No	No	Si	No		No
	Taxpayer accounting systems	12	41%	No	Si	Si	No		No
	E-invoicing systems	6	21%	No	No	Si	No		Si
	Online cash registers	6	21%	No	No	No	No		Si
	Other government entities	22	76%	Si	Si	Si	No		Si
	Private entities such as banks and insurance companies	19	66%	Si	Si	Si	Si		Si
Other jurisdictions (beyond data received under CRS, FATCA, DAC)	9	31%	No	Si	Si	No		No	
Condivisione di dati e banche dati									
31 Does your administration have an enterprise data management (governance) system that allows taxpayer information be viewed across the administration?		25	86%	Si	Si	Si	Si	Si	Si
32 Does your administration share bulk information with other government agencies or provide them with direct access to information, including read-only access?		27	93%	Si	No	Si	Si	Si	Si
33 Does your administration receive bulk information from other government agencies or have direct access to information other government agencies hold, including read-only access?		27	93%	Si	No	Si	Si	Si	Si
34 In your jurisdiction, do you have common cross government databases?		24	83%	Si	Si	Si	No	Si	Si
34.1 Which type of common cross government databases (DB)?	Population register	21	72%	Si	Si	Si			
	Property register	20	69%		Si	Si			Si
	Business register	22	76%	Si	Si	Si			
	Motor vehicle register	20	69%	Si	Si	Si			
	Other	15	52%					Si	Si
Impiego dei dati per finalità di analisi									
38 Does your administration:	use an enterprise-wide Business Intelligence and Visualisation tool	26	90%	Si	Si	Si	No	Si	Si
	use analytics for real-time tax fraud detection and prevention	16	55%	No	No	Si	Si	Si	Si
39 Does your administration use big data for analytical purposes?		25	86%	Si	Si	Si	Si	Si	Si
39.1 Indicate the purpose of the use of big data	Improve compliance	21	72%	Si	Si	Si	Si	Si	Si

continua

	Identify trends	17	59%	Si		Si	Si	Si	Si
	Policy forecasting	12	41%			Si	Si	Si	Si
	Revenue forecasting	19	66%			Si	Si	Si	Si
	Provide new services	14	48%	Si		Si	Si	Si	
39.2	Does your administration use AI/machine learning as part of this analysis?	17	59%	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Impieghi dell'AI nei processi fiscali									
48	Does your administration use artificial intelligence (AI)?	21	72%	Si	Si	Si	Si	Si	Si
48.1	Main use cases of AI use:								
	Automated provision of personalised information to stakeholders	1	3%	No	No	No	No	No	No
	Virtual assistants	11	38%	Si	No	Si	No	Si	Si
	Risk assessment processes	14	48%	No	Si	Si	Si	No	Si
	Detection of tax evasion and fraud	15	52%	Si	Si	Si	Si	Si	Si
	Assistance of tax officials in making administrative decisions	9	31%	Si	Si	Si	No	No	Si
	Making recommendations for actions	8	28%	Si	No	Si	Si	No	No
	Making of final administrative decisions	0	0%	No	No	No	No	No	No
	Dispute resolution	0	0%	No	No	No	No	No	No
To ensure the integrity of tax administration systems / processes	2	7%	No	No	No	No	No	No	
Other use cases	6	21%	Si	No	No	No	No	Si	
48.2	Are there limitations on the use of AI, e.g. final decision making?	18	62%	Si	Si	Si	Si	Si	Si
48.3	Does your tax admin have an ethical framework for the application of AI?	5	17%	No	No	Si	Si	Si	No
48.4	Indicate how your administration ensures that decisions by the AI are objective								
	Reviews AI source code	10	34%	No	No	Si	Si	Si	Si
	Reviews AI input information	19	66%	Si	No	Si	Si	Si	Si
	Probing and testing AI responses	18	62%	Si	No	Si	Si	Si	Si
	Monitoring AI outputs	17	59%	Si	No	Si	Si	Si	Si
Other approaches	5	17%	No	No	No	Si	No	Si	
49	Does your administration have IT systems in place that automatically (i.e. without human intervention) identify errors or inconsistencies in the data provided by stakeholders?	27	93%	No	Si	Si	Si	Si	Si
Politiche di trasformazione digitale									
54	Has your administration developed a strategy for digital transformation?	22	76%	Si	No	Si	Si	Si	Si
54.1	Please indicate the time frame of the strategy:			3 to 5 years		3 to 5 years			
54.6	Has your administration ring-fenced funding for the duration of the strategy?	8	28%	No		Si	Si	No	Si
54.7	Does your government have a wider digital transformation strategy?	21	72%	Si		Si	Si	Si	Si
56	Has your administration adopted programme-management activities that support transitioning to a digital tax administration?	21	72%	No	No	Si	Si	Si	Si
58	Does your government have a whole of government approach to digital transformation governance?	22	76%	Si	No	Si	Si	No	Si
59.1	Has your administration mapped the skills it has against those required?	11	38%	Si		No	Si	No	Si
Servizi ai contribuenti									
	PIT- Personal Income Tax (P)	25	86%	Si	Si	Si	Si	No	Si
	CIT - Corporate Income Tax (C)	6	21%	No	No	Si	No	No	No

28	Does your administration automatically prefill tax returns with data that it has collected?	VAT - Value Added Tax (V)	8	28%	No	No	Si	No		Si		
24	Does your administration develop APIs?		24	83%	Si	Si	Si	Si	Si	Si		
24.2	Does your administration engage in co-creation of APIs with third parties?		17	59%	Si	Si	Si	Si	No	No		
24.3	Please indicate for which of the following interactions your administration has published APIs that allow third parties to integrate the respective interaction into their products:	Ask confidential enquiries in a secure environment	P	6	21%	No	Si	No	No	Si	No	
			C	6	21%	No	Si	No	No	Si	No	
			V	5	17%	No	Si	No	No			No
		Ask for payment arrangements	P	4	14%	No	No	No	No	No	Si	No
			C	4	14%	No	No	No	No	No	Si	No
			V	4	14%	No	No	No	No	No		No
		Deal with correspondence	P	8	28%	No	Si	Si	No	No	Si	No
			C	7	24%	No	Si	Si	No	No	Si	No
			V	6	21%	No	Si	Si	No	No		No
		File tax related objections	P	5	17%	No	Si	No	No	No	No	No
			C	5	17%	No	Si	No	No	No	No	No
			V	5	17%	No	Si	No	No	No		No
		File tax returns	P	15	52%	Si						
			C	15	52%	No	Si	Si	No	No	Si	Si
			V	14	48%	No	Si	Si	No	No		Si
		Make tax payments	P	11	38%	No	No	Si	Si	Si	Si	No
			C	11	38%	No	No	Si	No	No	Si	No
			V	10	34%	No	No	Si	No	No		No
		Register for tax	P	12	41%	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
			C	11	38%	No	Si	Si	No	No	Si	No
			V	11	38%	No	Si	Si	No	No		No
		Request extensions of deadlines (filing and payment)	P	5	17%	No	Si	No	No	No	Si	No
			C	5	17%	No	Si	No	No	No	Si	No
			V	4	14%	No	Si	No	No	No		No
		Upload data into the tax administration's system	P	11	38%	No	Si	Si	No	No	No	No
			C	10	34%	No	Si	Si	No	No	No	No
			V	11	38%	No	Si	Si	No	No		Si

Fonte: elaborazioni su indagine OECD, *Inventory of Tax Technology Initiatives*, OECD Publishing, Paris 2024; OECD, *Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives*, OECD Publishing, Paris 2025.

Note: le caselle vuote nelle colonne dei paesi indicano l'assenza di risposta da parte dell'Amministrazione finanziaria.

B. Approfondimenti su singoli paesi

Francia. Il fisco francese, gestito dalla *Direction Générale des Finances Publiques* (DGFIP) dispone di circa venti banche dati “interne”, regolate da provvedimenti amministrativi, a cui si affiancano quelle “esterne”, relative ai conti finanziari (*Ficoba - Fichier des comptes bancaires*), alle transazioni immobiliari e ai trust. Con l’eccezione di quest’ultima, esse vengono analizzate dal 2014 con il sistema CFVR (*Ciblage de la Fraude et Valorisation des Requêtes*), che utilizza algoritmi predittivi e, successivamente, strumenti di intelligenza artificiale per selezionare i contribuenti a maggior rischio di evasione, anche sulla base di informazioni raccolte da piattaforme digitali⁵⁵; ad esso si è affiancato nel 2022 un secondo strumento di AI chiamato “*Galaxie*”, che esplora i nessi fra i vari tipi di contribuenti. Il livello di interoperabilità a fini di *compliance* potrebbe risultare ulteriormente migliorato dal progetto “*Pilat*” (*Pilotage et analyse du contrôle*), varato nel 2018, che prevede di “trasformare il sistema informativo per l’intera catena dei controlli fiscali, assicurando la continuità del dossier dell’attività controllo dalla pianificazione alla riscossione”, superando la residua frammentazione delle banche dati per imposte o funzioni⁵⁶. Esso ha incontrato difficoltà realizzative ed è stato di recente suddiviso in due parti, quella realizzata a tutto il 2024 (“*Pilat1*”: programmi specifici di interrogazione delle banche dati e dematerializzazione dei dossier) e quella da realizzare prima del 2027 (“*Pilat2*”: il sistema informativo completo)⁵⁷.

Germania. L’amministrazione finanziaria ha un’impostazione fortemente federale: i rapporti con i contribuenti sono gestiti dagli uffici locali (*Finanzämter*), alle dipendenze di ministeri e assessorati regionali. La principale struttura nazionale è il Servizio centrale federale delle imposte (*Bundeszentralamt für Steuern, BZSt*), braccio operativo del ministero federale delle finanze. I compiti di tale ufficio e quindi i dati presenti presso di esso sono relativi ai rapporti internazionali, come lo scambio di informazioni, l’IVA sulle importazioni e i dazi doganali⁵⁸; ad essi si aggiungono quelli personali per il calcolo dell’imposta sul reddito delle

⁵⁵ Cour des comptes, *L’intelligence artificielle dans les politiques publiques : l’exemple du ministère de l’économie et des finances*, Rapport n. S2024-1165, Cour des comptes, 18 juillet 2024.

⁵⁶ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscal des particuliers*, 2023.

⁵⁷ *Projet annuel de performances. Annexe au projet de loi de finances pour 2025*, p. 59-61.

⁵⁸ Art. 5 della legge sull’amministrazione finanziaria (*Finanzverwaltungsgesetz – FVG*); la gestione informatica è affidata al *Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT)*.

persone fisiche⁵⁹ e quelli ricavabili in automatico dai conti bancari⁶⁰. Più di recente, con il programma di coalizione 2021-2025, si è affrontato in termini sistematici il problema di una più generale interoperabilità delle banche dati pubbliche, puntando all’attuazione del principio dell’“only once”, almeno con riferimento alle informazioni relative al reddito⁶¹. Circa l’utilizzo delle banche dati per il contrasto all’evasione, dal 2016 è autorizzato l’uso di procedure automatizzate per analizzare i profili di rischio dei contribuenti, ricercare informazioni sulla rete Internet (mediante il programma X-PIDER, riservato al BZSt), verificare le dichiarazioni, assistere i contribuenti e personalizzare le comunicazioni con essi⁶².

Regno Unito. Lo strumento più noto sullo sfruttamento delle banche dati da parte dello HMRC (*His Majesty’s Revenue and Customs*) è il sistema “Connect”⁶³, operativo dal 2010 e presentato come uno dei modelli più avanzati in Europa per l’analisi integrata dei dati. Esso appare essenzialmente come un programma di interrogazione⁶⁴ alimentato da una pluralità di banche dati; non è meglio definita, all’interno di fonti ufficiali, la strutturazione e l’interoperabilità delle banche dati strettamente fiscali. Sembra andare nella direzione di un’integrazione di queste ultime il progetto “*Making Tax Digital for Income Tax*”, di fatto un’attuazione del programma “*Tax compliance by design*” dell’OCSE: esso mira a incorporare nei database del fisco inglese i dati di imprese e lavoratori autonomi, coniugando il controllo più tempestivo con l’assistenza negli adempimenti.

Spagna. Come desumibile dalle direttive rilasciate annualmente, dalle relazioni annuali e dai piani strategici dell’Agenzia tributaria spagnola

⁵⁹ Art. 39e della legge sull’imposta sui redditi (*Einkommensteuergesetz*).

⁶⁰ Art. 93b della legge generale tributaria (*Abgabenordnung*) e art. 24 della legge bancaria (*Kreditwesengesetz*).

⁶¹ Per un’illustrazione del progetto, cfr. Bundesministerium für Finanzen, *Monatsbericht*, giugno 2023, pag. 42-50; una prima analisi ha riguardato l’utilizzo di informazioni sul reddito da parte di oltre 200 amministrazioni, di cui 140 risultano già dialoganti.

⁶² <https://taxadmin.ai/country/germany-ai-country-report/>.

⁶³ Nel documento “*Accounting Officer Assessment Summary: HMRC Protect Connect Programme*” si menziona di una sua evoluzione nel cd. “*Protect Connect programme*” che dovrebbe sostituire alcuni componenti divenuti obsoleti riguardanti l’IVA e il modulo “*self assessment*”, con riferimento all’analisi del rischio.

⁶⁴ Il prodotto è stato realizzato in collaborazione con una società esterna ed incrocia fonti bancarie, immobiliari, aziendali, internazionali e persino *open-source*, restituendo profili di rischio. Si veda J. Sanghrajka, *HMRC’s Connect computer and investigations*, Taxation, 2020.

(*Agencia Estatal de Administración Tributaria - AEAT*)⁶⁵, è stato strutturato un sistema di banche dati interoperabili, inquadrato nei vari piani di digitalizzazione della PA: 35 di esse sono rese disponibili anche ad altri soggetti, pubblici e privati, a scopo informativo o di ricerca. La stessa acquisizione di informazioni è oggetto di uno specifico piano elaborato e gestito dall'Ufficio investigativo delle frodi dell'AEAT ed è attuata su larga scala: alla base vi sono, oltre alle tradizionali fonti tributarie (come le dichiarazioni), ben 55 comunicazioni specifiche, a cui si aggiunge, come emerso anche dall'indagine OCSE, un ampio accesso a banche dati pubbliche e private (comprese le piattaforme online). Le banche dati vengono interrogate grazie a strumenti di analisi del linguaggio naturale, di trattamento avanzato di dati e di AI (Zujar, Teseo, Dedalo, Prometeo, Pandata, Infonor, Genio). L'ultimo perfezionamento è costituito dall'introduzione del sistema SII (*Suministro Inmediato de Información*), che ha reso obbligatoria la trasmissione digitale, in tempo reale, delle fatture IVA, rafforzando significativamente la capacità dell'amministrazione di individuare omissioni e frodi.

USA. Rivolto all'interno dell'amministrazione, in termini di organizzazione, e all'esterno, in termini di servizi ai contribuenti, è il programma di digitalizzazione adottato da tempo dall'IRS (*Enterprise Case Management*)⁶⁶. Esso punta a modernizzare e consolidare oltre 60 sistemi di banche dati – giudicati eccessivi per dimensioni, ripetitivi per contenuto e difforni per tecnologia – in una sola piattaforma basata sul cloud, eliminando ridondanze, colli di bottiglia e trasmissioni di dati mediate dal personale. L'obiettivo è analogo a quello del “*Pilat*” francese: consentire a tutti gli uffici di acquisire informazioni complete per gestire le singole pratiche lungo l'intero ciclo di vita delle stesse, con particolare attenzione, oltre che all'esame delle dichiarazioni, alla riscossione e all'attività dei 93 tribunali federali, degli uffici del tesoro e del lavoro. Le banche dati esistenti sono altresì finalizzate alla fornitura di servizi telematici tradizionali di “interfaccia (dichiarazioni, pagamenti, comunicazioni, etc.; assente è la precompilata) e informazioni ai contribuenti, favorendo il self-service e riducendo i carichi di lavoro dei call centers.

⁶⁵ Da ultimo, rispettivamente, la risoluzione di approvazione delle direttrici del piano di controllo tributario e dogane del 2025 ([https://www.boe.es/eli/es/res/2025/02/27/\(8\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2025/02/27/(8)/con)), la *Memoria 2023* e il *Piano strategico 2024-2027*.

⁶⁶ Le informazioni sono contenute nell'*Internal Revenue Manual* (parte 1, sezione 1, capitolo 12), disponibile all'indirizzo www.irs.gov/irm.

Altri paesi. L'**Austria** dispone di banche dati previste da singole leggi, non solo d'imposta, tra cui una forma di anagrafe dei conti bancari; esse però non sembrano a tutti gli effetti costituire un sistema organico. Di recente il ministero delle finanze ha istituito un centro (PACC - *Predictive Analytics Competence Center*) per l'utilizzo di tecniche di *business intelligence*, *business analytics* e *machine learning* a fini di analisi predittiva, valutazione del rischio e supporto e automazione delle verifiche fiscali⁶⁷, applicati a numerosi *database* non solo fiscali. L'**Irlanda** segue sostanzialmente il modello inglese: dalla relazione annuale⁶⁸ dell'agenzia nazionale (*Revenue – Irish Tax and Customs*) emerge un'attività investigativa basata su numerose fonti (comprese le segnalazioni spontanee di altri contribuenti) su cui poi si innestano programmi di analisi dei dati e *machine learning*. Il **Portogallo** ha sviluppato sistemi di controllo, in particolare per l'IVA, che incrociano i dati fiscali forniti dai contribuenti, quelli doganali (che già costituiscono un sistema integrato) e le informazioni risultanti dalla fatturazione elettronica e dai canali di pagamento⁶⁹.

⁶⁷ Bundesministerium Finanzen, *Predictive Analytics in der österreichischen Finanzverwaltung*, 2024.

⁶⁸ <https://www.gov.uk/government/collections/making-tax-digital-for-income-tax>.

⁶⁹ Secretária de Estado dos Assuntos Fiscais, *Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2024, 2025*, in particolare pag. 108-110.

