COMMISSIONE PARLAMENTARE

di vigilanza sull'anagrafe tributaria

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulla pubblicità dei lavori 236

Indagine conoscitiva su misure di contrasto all'evasione fiscale, sicurezza delle banche dati dell'anagrafe tributaria e tutela della riservatezza dei dati dei contribuenti *(Seguito dell'esame del documento conclusivo e approvazione)* 236

ALLEGATO (Documento conclusivo approvato dalla Commissione) 237

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 28 ottobre 2026. — Presidenza del presidente Maurizio CASASCO.

La seduta comincia alle 9.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

Maurizio CASASCO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna, non essendovi obiezioni, sarà assicurata anche tramite l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Indagine conoscitiva su misure di contrasto all'evasione fiscale, sicurezza delle banche dati dell'anagrafe tributaria e tutela della riservatezza dei dati dei contribuenti.

(Seguito dell'esame del documento conclusivo e approvazione).

Maurizio CASASCO, *presidente e relatore*, ricorda che l'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo. Comunica che non sono pervenute proposte di modifica o integrazione del testo, presentato ed illustrato ai commissari nella seduta del 21 ottobre scorso.

Intervengono, per formulare osservazioni e per dichiarazioni di voto, i deputati Augusto CURTI (PD-IDP), Marco PELLEGRINI (M5S), Andrea TREMAGLIA (FDI), Francesco BONIFAZI (IV-CR), e i senatori Antonio Salvatore TREVISI (FI-BP-PPE) e Antonino GERMANÀ (LSP-PSD'AZ).

Maurizio CASASCO, *presidente e relatore*, pone in votazione la proposta di documento conclusivo.

La Commissione approva all'unanimità il documento conclusivo dell'indagine *(vedi allegato)*.

Maurizio CASASCO, *presidente e relatore*, ringrazia i componenti della Commissione per il proficuo lavoro svolto, e ricorda che il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva verrà presentato in un convegno che avrà luogo il 17 novembre 2026 presso la Sala della Regina di Palazzo Montecitorio.

Dichiara quindi conclusa la seduta.

La seduta termina alle 9.20.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva su misure di contrasto all'evasione fiscale, sicurezza delle banche dati dell'anagrafe tributaria e tutela della riservatezza dei dati dei contribuenti.

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

INDICE

1. Premessa e finalità dell'indagine conoscitiva
2. Temi oggetto dell'indagine conoscitiva
   2.1. Il Sistema Informativo della Fiscalità e l'Anagrafe tributaria
   2.2. L'utilizzo dei dati e dell'intelligenza artificiale nel contrasto all'evasione
   2.3. Sicurezza informatica e protezione delle banche dati
   2.4. Tutela della riservatezza e diritti del contribuente
3. I contributi acquisiti nel corso dell'indagine conoscitiva
   3.1. Audizioni del Viceministro dell'economia e delle finanze
   3.2. Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze
   3.3. Audizione dei Direttori dell'Agenzia delle entrate
   3.4. Audizione dell'Amministratore delegato di SOGEI
   3.5. Audizione del Comandante Generale della Guardia di finanza
   3.6. Audizione del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli
   3.7. Audizione del Direttore dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale
   3.8. Audizione del Garante per la protezione dei dati personali
   3.9. Audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio
   3.10. Audizione dei rappresentanti dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)
   3.11. Audizione dei rappresentanti dell'Istituto centrale di Statistica (ISTAT)
   3.12. Audizione del Direttore Generale dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)
   3.13. Audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega all'Innovazione tecnologica e Transizione digitale
   3.14. Audizione del Direttore del Dipartimento della giustizia tributaria
   3.15. Audizione del rappresentante della Banca d'Italia
   3.16. Audizione dei rappresentanti del CNN (Consiglio Nazionale del Notariato)
   3.17. Memoria dell'AIPSDT (Associazione Italiana Professori e Studiosi di Diritto Tributario)
   3.18. Memoria dell'ANTI (Associazione Nazionale Tributaristi Italiani)
   3.19. Memoria del CNF (Consiglio Nazionale Forense)
   3.20. Memoria del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC)
4. Profili di interesse e nodi critici emersi in sede di audizione
   4.1.Crescente concentrazione e strategicità del patrimonio informativo fiscale
   4.2. La minaccia interna quale principale fattore di vulnerabilità
   4.3. Interoperabilità delle banche dati e necessità di adeguati contrappesi
   4.4. Utilizzo dell'intelligenza artificiale e trasparenza algoritmica
   4.5. Qualità, affidabilità e aggiornamento dei dati
   4.6. Equilibrio tra contrasto all'evasione e tutela dei diritti individuali
   4.7. Esigenza di una governance unitaria della sicurezza
   4.8. Formazione e cultura della sicurezza

5. Raccomandazioni e proposte della Commissione
5.1.Realizzare una piena centralizzazione e interoperabilità del patrimonio informativo fiscale
5.2.Garantire un equilibrio moderno tra tutela della privacy e interesse pubblico al contrasto dell'evasione fiscale
5.3.Promuovere l'impiego dell'intelligenza artificiale secondo criteri di trasparenza, verificabilità e tutela del diritto di difesa
5.4.Assicurare la tempestiva disponibilità dei dati bancari per le amministrazioni competenti
5.5.Favorire le semplificazioni procedurali degli adempimenti dei Notai
5.6.*Promuovere la sperimentazione controllata dell'intelligenza artificiale attraverso una "sandbox" in ambito fiscale*
6. Considerazioni conclusive

* * *

1. Premessa e finalità dell'indagine conoscitiva

La Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria ha deliberato lo svolgimento della presente indagine conoscitiva al fine di approfondire il ruolo che il patrimonio informativo a disposizione del Fisco riveste nell'attuale sistema di amministrazione tributaria, con particolare riguardo all'efficacia delle misure di contrasto all'evasione fiscale, alla sicurezza delle banche dati dell'Anagrafe tributaria e alla tutela della riservatezza dei dati personali dei contribuenti.

L'indagine si colloca in una fase di profonda trasformazione dell'azione amministrativa, caratterizzata dalla progressiva digitalizzazione dei processi pubblici, dall'ampliamento delle capacità di interoperabilità tra banche dati, dall'impiego di strumenti avanzati di analisi dei dati e dallo sviluppo di applicazioni basate sull'intelligenza artificiale. In questo contesto di maggiore trasparenza l'attività di accertamento dei tributi viene orientata sempre di più verso l'impiego di modelli consensuali basati sull'adempimento spontaneo e sulla leale cooperazione tra le parti. Tali innovazioni stanno incidendo in modo significativo sulle modalità di esercizio delle funzioni pubbliche e, in particolare, sulle attività di accertamento, controllo e riscossione dei tributi, determinando un'evoluzione senza precedenti del rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente.

Negli ultimi anni il Sistema Informativo della Fiscalità (SIF) ha conosciuto una costante espansione, sia sotto il profilo quantitativo, attraverso l'acquisizione di un numero crescente di informazioni provenienti da soggetti pubblici e privati, sia sotto il profilo qualitativo, mediante l'introduzione di nuove modalità di acquisizione, elaborazione e correlazione dei dati. In tale contesto, l'Anagrafe tributaria si è progressivamente affermata quale infrastruttura strategica nazionale ed ha assunto il ruolo di principale snodo informativo a supporto delle attività svolte dall'Amministrazione finanziaria, dalla Guardia di finanza e dagli altri soggetti istituzionali coinvolti nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

L'accresciuta disponibilità di dati e l'evoluzione delle tecnologie di analisi consentono oggi di individuare con maggiore tempestività fenomeni evasivi, anomalie dichiarative e comportamenti fiscalmente rischiosi, favorendo un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche e una più efficace selezione delle attività di controllo. Parallelamente, tali sviluppi pongono nuove e rilevanti questioni sotto il profilo della protezione dei dati personali, della trasparenza dei processi decisionali automatizzati, della sicurezza delle infrastrutture digitali e della tutela dei diritti fondamentali dei contribuenti.

L'esigenza di garantire un corretto bilanciamento tra l'interesse pubblico al contrasto dell'evasione fiscale e la salvaguardia delle libertà individuali assume, pertanto, una rilevanza centrale nell'attuale fase evolutiva dell'ordinamento. L'utilizzo di strumenti sempre più sofisticati di analisi e trattamento delle informazioni deve infatti avvenire nel rispetto dei principi costituzionali di legalità, proporzionalità, ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione, nonché delle disposizioni nazionali ed europee in materia di protezione dei dati personali.

Particolare attenzione è stata inoltre riservata ai profili della sicurezza delle banche dati pubbliche, alla luce della crescente esposizione delle infrastrutture digitali a minacce informatiche sempre più complesse e sofisticate. Le recenti vicende che hanno interessato l'accesso abusivo a dati detenuti da amministrazioni pubbliche e soggetti strategici hanno evidenziato la necessità di rafforzare ulteriormente i sistemi di prevenzione, monitoraggio e controllo degli accessi, nonché di sviluppare modelli organizzativi idonei a contrastare efficacemente tanto le minacce provenienti dall'esterno quanto quelle riconducibili a utilizzi impropri da parte di soggetti legittimamente autorizzati all'accesso.

Alla luce di tali considerazioni, la Commissione ha ritenuto opportuno svolgere un'approfondita attività istruttoria, finalizzata ad acquisire elementi conoscitivi sullo stato di evoluzione del SIF, sulle modalità di utilizzo delle banche dati ai fini del contrasto all'evasione fiscale, sui livelli di sicurezza delle infrastrutture informatiche e sulle garanzie predisposte a tutela della riservatezza dei contribuenti.

Nel corso dell'indagine sono stati ascoltati rappresentanti delle principali Istituzioni coinvolte nella gestione, nell'utilizzo e nella protezione del patrimonio informativo fiscale. In particolare, nell'ambito dell'indagine conoscitiva la Commissione ha svolto le seguenti audizioni:

- 17 luglio 2024: Audizione del dott. Giovanni Spalletta, Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze e di Maria Teresa Monteduro, Direttore della Direzione studi e ricerche economico-fiscali;
- 24 luglio 2024: Audizione dell'avv. Ernesto Maria Ruffini, Direttore dell'Agenzia delle entrate;
- 23 ottobre 2024: Audizione dell'Amministratore delegato di SOGEI S.p.A., Cristiano Cannarsa;
- 20 novembre 2024: Audizione del Gen. C.A. Andrea De Gennaro, Comandante generale della Guardia di finanza e di Luigi Vinciguerra, Capo del III Reparto - Operazioni - del Comando Generale;
- 19 marzo 2025: Audizione di Alessandra Dal Verme, Direttore dell'Agenzia del Demanio, e Massimo Bollati, Direttore della Direzione per la Transizione Digitale;
- 02 aprile 2025: Audizione del Direttore Generale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, Prefetto Bruno Frattasi;
- 24 luglio 2025: Audizione del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, Roberto Alesse, del Direttore della Direzione organizzazione e trasformazione digitale, Stefano Saracchi, e del Direttore dell'Ufficio affari giuridici e rapporti istituzionali, Leonardo Di Stefano;
- 24 settembre 2025: Audizione di Giacomo Ricotti, Capo del Servizio assistenza e consulenza fiscale del Dipartimento pianificazione, organizzazione e bilancio della Banca d'Italia;
- 22 ottobre 2025: Audizione del Presidente del Garante per la protezione dei dati personali, Pasquale Stanzione;
- 29 ottobre 2025: Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, Vincenzo Carbone;
- 04 marzo 2026: Audizione di rappresentanti dell'INPS: Massimiliano D'Angelo, direttore della Direzione centrale tecnologia, informatica e innovazione, e Adriano Morrone, dirigente dell'Ufficio responsabile della protezione dei dati;
- 25 marzo 2026: Audizione di rappresentanti dell'ISTAT: Stefano Menghinello, direttore del Dipartimento per le statistiche economiche, ambientali e conti nazionali e Massimo Fedeli, direttore del Dipartimento per lo sviluppo di metodi e tecnologie per la produzione e diffusione dell'informazione statistica;
- 01 aprile 2026: Audizione di Mario Nobile, direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale;
- 15 aprile 2026: Audizione del Sottosegretario all'innovazione tecnologica e transizione digitale, Alessio Butti;
- 13 maggio 2026: Audizione del Direttore del Dipartimento della giustizia tributaria del Ministero dell'economia e delle finanze, Fiorenzo Sirianni;
- mercoledì 17 giugno 2026: Audizione di Vincenzo Moretta, vicepresidente del Consiglio nazionale dell'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Audizione di Donato Di Campli, consigliere tesoriere del Consiglio nazionale forense;
- 01 luglio 2026: Audizione di rappresentanti del Consiglio nazionale del notariato: Roberto Vinci, Segretario; Rocco Guglielmo, Coordinatore dell'Ufficio Legislativo; Gabriele Sciumbata, membro del Consiglio nazionale del notariato;
- 16 settembre 2026: Audizione del Vice Ministro dell'economia e delle finanze, Maurizio Leo.

Per completezza si ricorda inoltre che, precedentemente allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, la Commissione aveva già audito il Vice Ministro dell'economia e delle finanze Maurizio Leo nella

seduta del 31 gennaio 2024, e il Presidente Paolo Savini e l'Amministratore delegato Cristiano Cannarsa di SOGEI S.p.A. nelle sedute del 7 febbraio e 20 marzo 2024. Di taluni spunti emersi nel corso di tali audizioni si dà conto anche nel presente documento, essendo gli stessi congruenti con l'oggetto e le finalità dell'indagine.

Sono stati altresì acquisiti contributi scritti sia da parte dei soggetti auditi sia da parte di altri soggetti, ritenuti dalla Commissione particolarmente qualificati a fornire la loro opinione sui temi oggetto dell'indagine. Le audizioni e i contributi raccolti hanno consentito di ricostruire un quadro ampio e articolato delle opportunità offerte dall'innovazione tecnologica, delle criticità emerse e delle possibili direttrici di sviluppo da seguire nel futuro.

Il presente documento conclusivo dà conto delle risultanze emerse nel corso dell'indagine e intende offrire al Parlamento e al Governo un quadro organico delle principali questioni esaminate, formulando altresì alcune considerazioni e raccomandazioni volte a favorire il consolidamento di un sistema fiscale sempre più efficace nel contrasto all'evasione, sicuro nella gestione delle informazioni e rispettoso dei diritti e delle libertà dei cittadini.

2. Temi dell'indagine conoscitiva

2.1. Il Sistema Informativo della Fiscalità e l'Anagrafe tributaria

Il Sistema Informativo della Fiscalità (SIF) costituisce l'infrastruttura tecnologica e organizzativa attraverso la quale lo Stato assicura la raccolta, la gestione, l'elaborazione e la condivisione delle informazioni necessarie allo svolgimento delle funzioni fiscali, tributarie e di controllo economico-finanziario. Il SIF è nato originariamente quale strumento di supporto all'Anagrafe tributaria, istituita dal D.P.R. 29 settembre 1973, n. 605 con lo scopo (articolo 1, comma 1) di "raccogliere e ordinare su scala nazionale i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell'amministrazione finanziaria e dai relativi accertamenti, nonché i dati e le notizie che possono comunque assumere rilevanza ai fini tributari" e di "valutazione della complessiva capacità contributiva e degli adempimenti conseguenziali di rettifica delle dichiarazioni e di accertamento" nonché di "provvedere alle elaborazioni utili per lo studio dei fenomeni fiscali". Con il passare del tempo tale sistema ha progressivamente assunto una dimensione ben più ampia e complessa di quella originaria, trasformandosi in un ecosistema digitale integrato che rappresenta oggi una delle più rilevanti infrastrutture informative della pubblica amministrazione italiana.

La centralità del SIF così come oggi è configurato deriva dalla sua capacità di mettere in relazione una pluralità di soggetti istituzionali, consentendo l'integrazione e la valorizzazione di informazioni provenienti da fonti eterogenee. Nell'ambito del sistema operano, con ruoli differenti ma complementari, il Ministero dell'economia e delle finanze, le Agenzie fiscali, la Guardia di finanza, SOGEI S.p.A. (quest'ultima quale partner tecnologico), nonché numerose altre amministrazioni pubbliche che alimentano o utilizzano le banche dati fiscali per l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali.

Come emerso nel corso delle audizioni, il SIF rappresenta oggi una piattaforma integrata caratterizzata da elevati livelli di interoperabilità, nella quale la disponibilità di un unico ambiente tecnologico consente di ridurre duplicazioni, favorire la standardizzazione dei processi e garantire una gestione coordinata dei flussi informativi. La presenza di un'infrastruttura centralizzata ha inoltre permesso lo sviluppo di servizi condivisi, la razionalizzazione degli investimenti tecnologici e la costruzione di modelli di cooperazione istituzionale fondati sulla circolazione sicura delle informazioni.

All'interno di tale sistema, l'Anagrafe tributaria continua a rappresentare il principale nucleo informativo dell'amministrazione fiscale italiana. Essa raccoglie e organizza una mole straordinaria di dati relativi ai contribuenti, alle dichiarazioni fiscali, ai rapporti finanziari, ai patrimoni immobiliari, alle attività economiche e, più in generale, a tutti gli elementi rilevanti ai fini dell'applicazione dei tributi. Nel corso degli anni, l'Anagrafe tributaria ha conosciuto un progressivo ampliamento delle proprie basi informative, alimentate sia dalle comunicazioni trasmesse direttamente dai contribuenti e dagli intermediari fiscali, sia dai flussi provenienti da altre amministrazioni pubbliche e da soggetti terzi obbligati alla comunicazione.

Le dimensioni raggiunte da tale patrimonio informativo collocano l'Anagrafe tributaria tra le più importanti banche dati pubbliche esistenti a livello nazionale. Nel corso dell'audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate è stato evidenziato come la disponibilità di dati costantemente aggiornati costituisca il presupposto essenziale per l'efficace svolgimento delle attività di analisi del rischio, di promozione della *compliance* e di contrasto all'evasione fiscale. Analogamente, il Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze ha sottolineato come il valore strategico dell'Anagrafe tributaria non risieda esclusivamente nella quantità delle informazioni raccolte, ma soprattutto nella capacità di renderle interoperabili e utilizzabili in modo coordinato ed efficiente da parte delle diverse amministrazioni competenti.

L'evoluzione tecnologica degli ultimi anni ha ulteriormente rafforzato tale funzione. L'introduzione graduale della fatturazione elettronica, dei corrispettivi telematici, delle dichiarazioni precompilate, delle comunicazioni finanziarie e di ulteriori flussi informativi digitali ha consentito di incrementare significativamente la tempestività e la qualità delle informazioni disponibili, rendendo possibile una conoscenza sempre più accurata dei fenomeni economici e fiscali. In questo contesto, il patrimonio informativo dell'Anagrafe tributaria non costituisce soltanto uno strumento di controllo, ma rappresenta sempre più una leva di semplificazione amministrativa e di miglioramento dei servizi offerti a cittadini e imprese.

È d'uopo ricordare, peraltro, che l'articolo 2, comma 1, lettera b), della L. 9 agosto 2023, n. 111, recante norme di delega al Governo per la riforma fiscale, ha ampiamente valorizzato l'impiego del SIF al fine di prevenire, contrastare e ridurre l'evasione e l'elusione fiscale, dando mandato al Governo (al n. 1) di assicurare "la piena utilizzazione dei dati che affluiscono al sistema informativo dell'anagrafe tributaria, il potenziamento dell'analisi del rischio, il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale", nonché (al n. 2) "la piena utilizzazione dei dati resi disponibili dalla fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi nonché la piena realizzazione dell'interoperabilità delle banche di dati". Queste recenti previsioni permetteranno di ampliare notevolmente l'impiego di strumenti digitalizzati di raccolta e di elaborazione delle informazioni utili alla dichiarazione e all'accertamento dei tributi, ferma restando la necessità di assicurare il rispetto della disciplina dell'Unione europea sulla tutela dei dati personali.

Va detto che l'ampliamento qualitativo e quantitativo della base informativa a disposizione del Fisco è stato reso possibile anche attraverso l'adozione sempre più diffusa di modelli di organizzazione delle relazioni tra Fisco e contribuente basati sulla collaborazione e sulla trasparenza, già da tempo in essere e ulteriormente potenziati dai princìpi e criteri direttivi impartiti dalla stessa Legge delega n. 111/2023. In questa direzione si muovono le ulteriori indicazioni della Legge delega n. 111/2023 che hanno disposto "il rafforzamento del regime di adempimento collaborativo ovvero l'aggiornamento e l'introduzione di istituti, anche premiali, volti a favorire forme di collaborazione tra l'Amministrazione finanziaria e i contribuenti" (ivi, sempre all'articolo 2, comma 1, lettera b), n. 1). Princìpi e criteri direttivi puntualmente recepiti dal legislatore delegato con l'introduzione di una esplicita disciplina del principio del contraddittorio tra Fisco e contribuente (sancita a pena di nullità

dall'articolo 4, lettera f), L. n. 111/2023), all'interno della quale il Fisco ottiene la produzione spontanea e le parti procedono ad una valutazione in forma congiunta di elementi informativi che si trovano nella esclusiva disponibilità del contribuente e di cui difficilmente entrerebbe in possesso utilizzando i propri poteri investigativi.

Le audizioni svolte dalla Commissione hanno altresì evidenziato come il concetto stesso di Anagrafe tributaria sia ormai destinato a essere interpretato in una prospettiva più ampia rispetto al passato. L'attività di contrasto all'evasione e di supporto alle politiche pubbliche richiede infatti una crescente integrazione tra dati fiscali, contributivi, previdenziali, doganali, patrimoniali e finanziari. In tale prospettiva, l'interoperabilità tra le diverse banche dati pubbliche (esplicitamente perseguita dall'articolo 2, comma 1, lettera b), n. 2, della L. n. 111/2023) assume un ruolo essenziale, consentendo di superare la tradizionale frammentazione delle informazioni e di sviluppare modelli di analisi più efficaci e sofisticati. Significativi, in tal senso, risultano i contributi forniti dall'INPS, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia del demanio, che hanno illustrato i processi di integrazione informativa già realizzati e in corso di realizzazione e hanno posto in evidenza le opportunità derivanti dalla condivisione strutturata dei dati.

La crescente centralità del SIF e dell'Anagrafe tributaria comporta, tuttavia, anche l'assunzione di responsabilità sempre più rilevanti sotto il profilo della *governance* dei dati, della sicurezza informatica e della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. Quanto più ampio e integrato diviene il patrimonio informativo pubblico, tanto maggiore risulta l'esigenza di assicurare adeguati livelli di protezione delle informazioni, di tracciabilità degli accessi e di trasparenza nell'utilizzo dei dati. Tali profili costituiscono, come emerso nel corso dell'indagine, il necessario complemento della crescente capacità delle amministrazioni di utilizzare il patrimonio informativo disponibile per finalità di controllo, prevenzione e contrasto dei fenomeni evasivi.

Per tali ragioni, il SIF e l'Anagrafe tributaria non possono più essere considerati esclusivamente come strumenti tecnici di supporto all'attività amministrativa, ma devono essere qualificati come infrastrutture strategiche nazionali, il cui corretto funzionamento assume rilievo non soltanto ai fini dell'efficienza del sistema fiscale ma anche della tutela della legalità economica, della sicurezza nazionale digitale e della protezione dei diritti dei cittadini.

2.2. L'utilizzo delle banche dati e dell'intelligenza artificiale nel contrasto all'evasione

La progressiva digitalizzazione dell'economia e dell'azione amministrativa ha profondamente trasformato le modalità attraverso cui le amministrazioni finanziarie esercitano le proprie funzioni di controllo, accertamento e prevenzione dell'evasione fiscale. In tale contesto, la disponibilità di grandi quantità di dati e l'impiego di strumenti avanzati di analisi rappresentano oggi elementi essenziali per garantire l'efficacia dell'azione pubblica, consentendo di orientare in modo più razionale e selettivo le attività di verifica e di favorire il miglioramento della *compliance* spontanea dei contribuenti.

L'indagine conoscitiva ha evidenziato una sostanziale convergenza tra tutti i soggetti auditi circa il carattere ormai imprescindibile del patrimonio informativo pubblico quale strumento di supporto alle politiche di contrasto all'evasione fiscale. È emerso, in particolare, come il modello tradizionale fondato prevalentemente su controlli successivi e verifiche generalizzate sia stato progressivamente sostituito da un approccio basato sull'analisi preventiva del rischio fiscale, resa possibile dall'integrazione e dall'elaborazione di dati provenienti da molteplici fonti informative.

L'evoluzione del SIF ha consentito alle amministrazioni competenti di disporre di un patrimonio informativo di straordinaria ampiezza, alimentato da dichiarazioni fiscali, fatture elettroniche, corrispettivi telematici, dati catastali, informazioni finanziarie, comunicazioni obbligatorie e ulteriori

flussi provenienti da altre amministrazioni pubbliche e soggetti privati. La crescente interoperabilità tra tali banche dati permette oggi di sviluppare analisi trasversali e multidimensionali capaci di individuare situazioni anomale, incoerenze dichiarative e comportamenti potenzialmente evasivi con livelli di accuratezza significativamente superiori rispetto al passato.

Nel corso delle audizioni dei Direttori dell'Agenzia delle entrate è stato sottolineato come l'utilizzo delle tecnologie di analisi avanzata dei dati abbia consentito di migliorare sensibilmente la capacità dell'amministrazione di selezionare i contribuenti da sottoporre a controllo, riducendo gli interventi indiscriminati e concentrando le risorse disponibili sulle situazioni caratterizzate da un maggiore indice di rischio fiscale. L'analisi del rischio si configura oggi come un processo organizzativo strutturato che valorizza il patrimonio informativo disponibile al fine di individuare le posizioni meritevoli di approfondimento istruttorio e di orientare le attività di promozione della *compliance*.

In tale contesto, un ruolo crescente è svolto dalle tecniche di intelligenza artificiale e di *machine learning*. Tali strumenti consentono di elaborare enormi quantità di dati in tempi estremamente ridotti, individuando correlazioni, schemi ricorrenti e anomalie che risulterebbero difficilmente rilevabili attraverso metodologie tradizionali. L'intelligenza artificiale viene utilizzata dall'Agenzia delle entrate per supportare l'attività di analisi del rischio, per la classificazione automatica delle informazioni, per l'estrazione di dati da documenti complessi e per l'individuazione di fenomeni fraudolenti caratterizzati da elevati livelli di sofisticazione.

Analoga impostazione è stata illustrata dal Comandante Generale della Guardia di finanza, il quale ha evidenziato come l'efficacia dell'azione di contrasto ai fenomeni evasivi e alla criminalità economico-finanziaria dipenda sempre più dalla capacità di trasformare il dato grezzo in informazione qualificata e, successivamente, in conoscenza operativa. A tal fine, il Corpo si avvale di un articolato sistema di integrazione delle fonti informative e di piattaforme tecnologiche in grado di aggregare e correlare dati provenienti da una pluralità di archivi pubblici e privati. L'obiettivo è quello di sviluppare una conoscenza sempre più approfondita delle aree di rischio e di indirizzare l'azione ispettiva verso i fenomeni maggiormente rilevanti.

Particolarmente significativa a questo proposito è risultata anche l'esperienza illustrata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che ha evidenziato l'impiego di avanzati modelli di analisi del rischio per contrastare fenomeni quali la sottofatturazione, l'elusione dei dazi *antidumping*, l'abuso dei regimi doganali e le frodi connesse al commercio elettronico. Le metodologie adottate si basano sull'incrocio sistematico di dati nazionali ed europei e sull'utilizzo di modelli statistici evoluti capaci di aggiornare dinamicamente gli indicatori di rischio.

L'utilizzo delle tecnologie avanzate non produce effetti esclusivamente sul versante repressivo. Dalle audizioni è emerso come l'analisi dei dati consenta altresì di sviluppare strumenti di prevenzione e di accompagnamento del contribuente, orientati a favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. In questa prospettiva si collocano le cosiddette lettere di *compliance*, le dichiarazioni precompilate e, più in generale, tutti gli strumenti che consentono all'amministrazione di segnalare tempestivamente eventuali anomalie prima dell'avvio di attività accertative formali. L'obiettivo perseguito è quello di ridurre il *tax gap* attraverso un modello collaborativo fondato sulla prevenzione degli errori e sulla promozione dell'adempimento spontaneo.

Le evidenze raccolte dalla Commissione mostrano inoltre come la digitalizzazione abbia già prodotto risultati significativi in termini di riduzione dell'evasione fiscale. In particolare, l'introduzione della fatturazione elettronica e dei sistemi di trasmissione telematica dei dati fiscali è stata indicata, sia dall'Agenzia delle entrate sia dalla Guardia di finanza, come uno dei principali fattori che hanno contribuito alla riduzione del *gap* IVA registrata negli ultimi anni. L'acquisizione tempestiva e

strutturata delle informazioni ha infatti consentito una maggiore capacità di monitoraggio delle operazioni economiche e una più efficace individuazione delle anomalie.

Tuttavia, nel corso dell'indagine è emersa con altrettanta chiarezza la necessità di evitare che l'impiego dell'intelligenza artificiale possa tradursi in forme di automazione decisionale incompatibili con i principi fondamentali dell'ordinamento. Su questo aspetto si è registrata una significativa convergenza tra l'Agenzia delle entrate, il Garante per la protezione dei dati personali, l'Agenzia per l'Italia Digitale e gli studiosi auditi. È stato infatti ribadito che gli algoritmi devono svolgere una funzione di supporto all'attività amministrativa e non possono sostituire la valutazione umana nelle decisioni che incidono sulla sfera giuridica dei contribuenti.

Particolare rilievo assumono, in tale prospettiva, i principi di trasparenza, spiegabilità, non discriminazione e supervisione umana. I sistemi algoritmici impiegati nell'ambito fiscale devono essere progettati in modo da garantire al cittadino-contribuente la comprensibilità delle logiche utilizzate, la verificabilità dei risultati prodotti e la possibilità di sottoporre ogni segnalazione automatica a una successiva valutazione da parte del personale competente e ad una eventuale impugnazione dinanzi al giudice competente. Tali garanzie appaiono indispensabili per preservare il rapporto di fiducia tra amministrazione e contribuente e per assicurare il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e tutela del diritto di difesa protetti dagli articoli 97 e 24 della Costituzione.

Le risultanze dell'indagine consentono pertanto di affermare che l'utilizzo dei dati e dell'intelligenza artificiale rappresenta oggi uno strumento essenziale per il contrasto all'evasione fiscale e per il miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione finanziaria. Al tempo stesso, l'effettiva legittimazione di tali strumenti richiede l'adozione di un quadro di garanzie adeguato, capace di coniugare innovazione tecnologica, tutela dei diritti fondamentali e controllo umano delle decisioni. Proprio il corretto equilibrio tra tali esigenze costituisce una delle principali sfide che il sistema fiscale sarà chiamato ad affrontare negli anni a venire.

Un particolare aspetto sul quale la Commissione si è fatta carico di sviluppare uno specifico approfondimento è quello di valutare se le tutele da approntare per proteggere il contribuente dalla decisione amministrativa assunta avvalendosi dell'intelligenza artificiale siano le medesime richieste per le decisioni di un giudice (non solo penale), per le quali appare pacifica l'esigenza di garantire i diritti individuali dei cittadini dal rischio di essere "giudicati da un algoritmo", prevedendo specifici doveri motivazionali e assicurando l'uso puramente strumentale del supporto informatico da parte del funzionario competente ad assumere la decisione.

2.3. Sicurezza informatica e protezione delle banche dati

L'efficacia delle politiche di contrasto all'evasione fiscale e la crescente valorizzazione del patrimonio informativo pubblico presuppongono l'esistenza di un sistema di sicurezza informatica capace di garantire la disponibilità delle informazioni acquisite in un contesto di protezione, integrità e riservatezza. L'indagine conoscitiva ha evidenziato come la sicurezza delle banche dati dell'Anagrafe tributaria e, più in generale, del SIF, oltre a rappresentare un diritto dei soggetti cui i dati fanno riferimento, costituisca oggi una priorità strategica non soltanto per l'amministrazione finanziaria ma per l'intero sistema istituzionale dello Stato.

L'accelerazione dei processi di digitalizzazione e l'incremento delle forme di interoperabilità tra amministrazioni hanno infatti determinato una significativa espansione della superficie digitale esposta a possibili minacce informatiche. Contestualmente, il valore strategico delle informazioni custodite all'interno delle banche dati fiscali ha reso tali infrastrutture obiettivi particolarmente

sensibili sia per attori criminali sia per soggetti interessati all'acquisizione illecita di dati personali, economici e patrimoniali. In tale contesto, la protezione del patrimonio informativo fiscale assume una rilevanza che travalica la mera dimensione amministrativa per assumere una vera e propria valenza di sicurezza nazionale.

Nel corso dell'audizione del Direttore dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale è stato evidenziato come il quadro delle minacce informatiche sia caratterizzato da una crescente complessità e da una costante evoluzione delle tecniche di attacco. Le infrastrutture pubbliche sono oggi esposte a molteplici forme di aggressione, che spaziano dagli attacchi di tipo *Distributed Denial of Service* (DDoS), finalizzati a compromettere la continuità operativa dei servizi digitali, fino ai più sofisticati attacchi *ransomware*, capaci di determinare la sottrazione, la cifratura o il blocco di grandi quantità di dati strategici.

Particolarmente significativa è risultata, tuttavia, l'attenzione dedicata a una tipologia di rischio che le audizioni hanno individuato come una delle principali criticità dell'attuale contesto digitale: la cosiddetta *insider threat*. Come evidenziato dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, i più recenti episodi di accesso abusivo a banche dati pubbliche hanno dimostrato come la minaccia possa provenire non soltanto da soggetti esterni, ma anche da operatori legittimamente autorizzati all'accesso che utilizzino impropriamente le proprie credenziali per finalità estranee ai compiti istituzionali loro attribuiti. In tali ipotesi, il problema non riguarda tanto la vulnerabilità tecnica dei sistemi quanto l'abuso di privilegi legittimamente assegnati.

Le risultanze dell'indagine hanno mostrato come le amministrazioni coinvolte nella gestione delle banche dati fiscali abbiano progressivamente rafforzato i propri sistemi di sicurezza proprio nella direzione del monitoraggio degli accessi anomali e della prevenzione degli utilizzi impropri delle informazioni.

L'Agenzia delle entrate ha illustrato il suo articolato sistema di gestione delle autorizzazioni fondato sui principi di necessità, pertinenza e minimizzazione dei dati trattati. Ogni operatore può accedere esclusivamente alle informazioni strettamente necessarie per lo svolgimento delle proprie mansioni e ogni accesso è soggetto a procedure di identificazione, autenticazione e autorizzazione preventiva. Particolare rilievo assume il sistema di tracciamento integrale delle operazioni effettuate dagli utenti, che consente di ricostruire in modo dettagliato tutte le attività svolte all'interno delle banche dati e di individuare eventuali comportamenti anomali.

L'Agenzia delle entrate ha inoltre comunicato alla Commissione di essersi dotata di strumenti automatizzati di analisi dei *log* finalizzati a individuare accessi sospetti o incoerenti rispetto alle attività istituzionali degli operatori. Tali sistemi generano segnalazioni automatiche indirizzate ai responsabili delle strutture interessate, i quali sono tenuti a verificare la legittimità delle operazioni effettuate. Si tratta di strumenti che, oltre a consentire l'individuazione tempestiva di eventuali irregolarità, svolgono una rilevante funzione deterrente nei confronti di possibili condotte abusive del personale autorizzato.

Analoga attenzione ai profili di sicurezza è emersa nel corso delle audizioni del Comandante Generale della Guardia di finanza e del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Entrambe le amministrazioni hanno evidenziato come la gestione delle informazioni avvenga attraverso sistemi caratterizzati da rigorosi livelli di profilazione degli utenti, monitoraggio continuo degli accessi e tracciabilità delle operazioni effettuate. Il Comandante Generale della Guardia di finanza ha inoltre illustrato il funzionamento della propria "dorsale informatica", concepita non soltanto per integrare le fonti informative disponibili, ma anche per rafforzare i controlli sugli utilizzi delle banche dati da parte degli operatori autorizzati.

Un ruolo centrale nel sistema di protezione delle informazioni è svolto da SOGEI S.p.A., *partner* tecnologico del Ministero dell'economia e delle finanze e soggetto responsabile della gestione tecnica del SIF. Le audizioni hanno confermato come la centralizzazione dell'infrastruttura tecnologica presso un unico *data center* consenta di applicare *standard* uniformi di sicurezza e di garantire una gestione coordinata dei processi di protezione dei dati. Al tempo stesso, le recenti vicende che hanno interessato la società hanno evidenziato l'importanza di mantenere elevati livelli di vigilanza e di aggiornamento continuo delle procedure organizzative e dei sistemi di controllo interno.

Le audizioni hanno altresì posto in evidenza il crescente ruolo della *governance* della sicurezza quale elemento essenziale per la tutela delle informazioni. In questa prospettiva, il SIF si caratterizza per l'esistenza di una struttura di governo multilivello che coinvolge il Dipartimento delle finanze, le Agenzie fiscali, la Guardia di finanza, SOGEI e i responsabili della sicurezza informatica delle diverse amministrazioni. Tale modello consente la definizione di policy comuni, l'adozione di standard condivisi e il costante aggiornamento delle misure di protezione in relazione all'evoluzione delle minacce.

L'indagine ha inoltre evidenziato come la sicurezza delle banche dati non possa essere ridotta alla sola dimensione tecnologica. Numerosi soggetti auditi hanno sottolineato l'importanza delle componenti organizzative, formative e culturali. La protezione efficace delle informazioni richiede infatti non soltanto infrastrutture tecnologiche robuste, ma anche procedure adeguate, formazione continua del personale, chiara attribuzione delle responsabilità e costante sensibilizzazione degli operatori sui rischi connessi al trattamento dei dati. In tale prospettiva, la sicurezza informatica deve essere considerata un processo continuo e non un mero insieme di strumenti tecnici.

Le risultanze dell'indagine consentono pertanto di affermare che il SIF dispone oggi di un articolato apparato di misure tecniche e organizzative finalizzate alla protezione delle informazioni trattate. Al tempo stesso, la crescente sofisticazione delle minacce informatiche, l'espansione delle interconnessioni tra banche dati e la rilevanza strategica delle informazioni custodite impongono un costante rafforzamento dei presìdi di sicurezza, con particolare attenzione ai sistemi di monitoraggio degli accessi, alla prevenzione delle minacce interne, alla resilienza delle infrastrutture critiche e alla cooperazione istituzionale nel settore della cybersicurezza.

La tutela dell'integrità e della sicurezza delle banche dati fiscali costituisce, infatti, una condizione imprescindibile non soltanto per l'efficacia delle attività di contrasto all'evasione fiscale, ma anche per la salvaguardia del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni, elemento essenziale per il corretto funzionamento del sistema tributario e per la legittimazione dell'azione amministrativa nell'era digitale.

2.4. Tutela della riservatezza e diritti del contribuente

L'espansione delle capacità di raccolta, integrazione ed elaborazione dei dati fiscali pone con crescente intensità il tema della tutela della riservatezza dei contribuenti e della salvaguardia dei diritti fondamentali della persona. Se, da un lato, la disponibilità di un patrimonio informativo sempre più ampio costituisce uno strumento essenziale per il contrasto all'evasione fiscale e per il miglioramento dell'efficienza amministrativa, dall'altro lato essa impone l'adozione di adeguate garanzie volte a prevenire utilizzi impropri delle informazioni e ad assicurare il pieno rispetto dei diritti individuali.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso un generale consenso circa la necessità di considerare il contrasto all'evasione fiscale e la tutela della privacy non come obiettivi contrapposti, bensì come valori complementari che devono essere perseguiti attraverso un equilibrato bilanciamento.

L'efficacia dell'azione amministrativa non può infatti prescindere dal rispetto dei principi costituzionali e delle garanzie riconosciute dall'ordinamento nazionale ed europeo in materia di protezione dei dati personali, così come la tutela della riservatezza non può tradursi in un ostacolo all'esercizio delle funzioni pubbliche di accertamento e controllo attribuite alle amministrazioni competenti.

Il quadro normativo di riferimento trova il proprio fondamento negli articoli 2, 3, 13, 15 e 97 della Costituzione, nonché nella disciplina europea in materia di protezione dei dati personali, rappresentata principalmente dal Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 (GDPR), dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 (2000/C 364/01) e dalle norme nazionali contenute nel Codice in materia di protezione dei dati personali approvato con D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 anche noto come "Codice della Privacy", profondamente riveduto dal D.Lgs. 10 agosto 2018, n. 101, per adeguarlo al GDPR. Tale sistema normativo impone che ogni trattamento di dati personali sia sorretto da una base giuridica adeguata, persegua finalità determinate e legittime e rispetti i principi di necessità, proporzionalità, minimizzazione, correttezza e trasparenza.

L'attività istruttoria ha evidenziato come tali principi assumano una rilevanza particolarmente significativa nell'ambito fiscale, dove il trattamento delle informazioni riguarda spesso dati personali, economici, patrimoniali e finanziari di straordinaria delicatezza. L'Anagrafe tributaria, proprio in ragione della vastità e della profondità delle informazioni raccolte, richiede pertanto l'adozione di livelli particolarmente elevati di tutela e protezione.

In tale prospettiva, il Garante per la protezione dei dati personali ha richiamato l'attenzione della Commissione sulla necessità che ogni evoluzione tecnologica sia accompagnata da adeguate garanzie sostanziali e procedurali. In particolare, è stato evidenziato come l'ampliamento delle possibilità di interoperabilità tra banche dati e l'utilizzo di strumenti di analisi automatizzata debbano essere sempre accompagnati da una chiara definizione delle finalità perseguite, da limiti rigorosi all'utilizzo delle informazioni e da meccanismi di controllo idonei a prevenire trattamenti eccedenti rispetto agli scopi istituzionali perseguiti.

Un tema di particolare rilievo emerso nel corso dell'indagine concerne l'impiego dell'intelligenza artificiale e degli strumenti di analisi predittiva nell'ambito delle attività fiscali. Come evidenziato da numerosi soggetti auditi, tali tecnologie offrono opportunità significative in termini di efficienza amministrativa e di capacità di individuazione dei fenomeni evasivi. Tuttavia, esse pongono altresì interrogativi rilevanti sotto il profilo della trasparenza dei processi decisionali e della tutela dei diritti dei contribuenti.

Sul punto è emersa una sostanziale convergenza circa la necessità che i sistemi algoritmici mantengano una funzione meramente ausiliaria rispetto all'attività amministrativa. L'elaborazione automatizzata dei dati può costituire un prezioso strumento di supporto all'analisi del rischio e alla selezione delle posizioni da sottoporre a controllo, ma non può sostituire la valutazione umana nei procedimenti suscettibili di incidere sulla sfera giuridica del contribuente. La decisione finale deve pertanto rimanere affidata all'autorità amministrativa competente, la quale conserva la piena responsabilità dell'attività istruttoria e accertativa e deve dare conto al contribuente dei criteri adottati.

Particolare attenzione deve inoltre essere riservata ai principi di trasparenza e spiegabilità degli strumenti algoritmici. Il contribuente deve poter comprendere le ragioni che hanno condotto all'avvio di un procedimento nei suoi confronti e deve essere posto nelle condizioni di esercitare pienamente il proprio diritto di difesa. L'utilizzo di modelli statistici e algoritmici non può quindi determinare forme di opacità incompatibili con i principi dello Stato di diritto e con le esigenze di tutela giurisdizionale effettiva.

Le audizioni hanno altresì evidenziato l'importanza del principio di minimizzazione dei trattamenti dei dati, secondo il quale devono essere prese in considerazione esclusivamente le informazioni strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali previste dalla legge. Tale principio assume particolare rilevanza in un contesto caratterizzato dalla crescente disponibilità di dati e dalla possibilità di effettuare correlazioni sempre più sofisticate tra archivi diversi. L'ampliamento delle capacità tecnologiche non può infatti giustificare forme di raccolta indiscriminata o utilizzi generalizzati delle informazioni non adeguatamente giustificati da specifiche esigenze pubbliche.

Un ulteriore profilo emerso nel corso dell'indagine riguarda il tema della responsabilizzazione dei soggetti che trattano i dati. Come illustrato dall'Agenzia delle entrate e dal Ministero dell'economia e delle finanze, il sistema di protezione delle informazioni non si fonda esclusivamente su misure tecniche di sicurezza, ma anche sull'adozione di modelli organizzativi ispirati al principio di *accountability*, che attribuisce ai titolari del trattamento il compito di dimostrare costantemente la conformità delle attività svolte alla normativa vigente.

In tale contesto assumono rilievo anche gli strumenti di tracciabilità degli accessi, i sistemi di audit interno, le verifiche periodiche sulle autorizzazioni e i meccanismi di controllo successivo, che consentono di garantire non soltanto la sicurezza delle informazioni, ma anche la corretta individuazione delle responsabilità in caso di utilizzi impropri delle banche dati.

Le risultanze dell'indagine consentono pertanto di affermare che la tutela della riservatezza e dei diritti del contribuente costituisce una componente strutturale e imprescindibile dell'attuale sistema informativo fiscale. L'evoluzione tecnologica e l'impiego di strumenti sempre più avanzati di analisi dei dati non possono essere valutati esclusivamente alla luce della loro efficacia operativa ma devono essere accompagnati da un costante rafforzamento delle garanzie giuridiche, organizzative e tecniche poste a presidio delle libertà individuali.

La fiducia dei cittadini nelle istituzioni fiscali dipende infatti non soltanto dalla capacità dello Stato di contrastare efficacemente l'evasione, ma anche dalla certezza che le informazioni personali raccolte siano utilizzate esclusivamente per finalità legittime, secondo criteri di proporzionalità, trasparenza e responsabilità. Proprio il mantenimento di questo delicato equilibrio rappresenta una delle principali condizioni per assicurare la sostenibilità e la legittimazione del sistema fiscale nell'era della trasformazione digitale.

3. I contributi acquisiti nel corso dell'indagine conoscitiva

L'attività istruttoria svolta dalla Commissione ha consentito di acquisire il contributo delle principali amministrazioni coinvolte nella gestione del SIF, delle autorità competenti in materia di cybersicurezza e protezione dei dati personali, nonché di soggetti istituzionali operanti nei settori della digitalizzazione, della statistica pubblica e della giustizia tributaria. Le audizioni hanno offerto una visione complessiva del livello di evoluzione raggiunto dal sistema informativo fiscale nazionale, delle potenzialità offerte dall'innovazione tecnologica e delle principali criticità connesse alla sicurezza delle banche dati e alla tutela dei diritti dei contribuenti.

3.1. Audizioni del Vice Ministro dell'economia e delle finanze Prof. Maurizio Leo

L'attività conoscitiva della Commissione ha avuto inizio il 31 gennaio 2024 con un intervento del Vice Ministro del MEF Maurizio Leo, al quale è stato chiesto di illustrare i principali contenuti e l'avanzamento dei lavori di attuazione della Legge delega sulla riforma fiscale approvata con Legge

9 agosto 2023, n. 111 mettendo in evidenza gli aspetti della riforma maggiormente legati alla informatizzazione e digitalizzazione della fiscalità.
Il Vice Ministro ha sottolineato che nel disegno complessivo della riforma è stata data grande enfasi al potenziamento della parte tecnologica, informatica e della digitalizzazione, in questo quadro è stata anche rafforzata SOGEI, *partner* tecnologico del Ministero dell'economia, unificandola con SOSE, struttura dedicata ad elaborare e a seguire l'evoluzione degli indici sintetici di affidabilità fiscale (gli ISA).
Il Vice Ministro ha evidenziato l'importanza delle modifiche apportate allo Statuto dei diritti del contribuente, nell'ambito del quale sono state introdotte numerose novità volte a rendere più equo il rapporto di parità tra Amministrazione finanziaria e contribuente, attraverso la disciplina del contraddittorio preventivo generalizzato e la correlata introduzione dell'obbligo di motivazione rafforzata dell'atto di accertamento, la previsione di maggiori garanzie per il contribuente sottoposto a verifiche fiscali, il potenziamento dell'istituto dell'autotutela e, in particolare, l'introduzione dell'autotutela obbligatoria. Si tratta di interventi che hanno l'obiettivo di favorire la definizione consensuale dell'obbligazione tributaria.
Al fine di promuovere l'utilizzo di modelli consensuali di definizione dell'imposta, la riforma ha introdotto il concordato preventivo biennale per i soggetti ISA (reddito di lavoro autonomo e reddito d'impresa) contribuenti di minori dimensioni e ha esteso l'ambito di applicazione dell'istituto, già vigente, dell'adempimento collaborativo, prevedendo, da un lato, il progressivo ampliamento del suo ambito di applicazione e rafforzando, dall'altro, le premialità e gli strumenti di dialogo tra Amministrazione e contribuente, nell'ottica di favorire un confronto preventivo sulle questioni tributarie, tra cui quelle di natura interpretativa. Aderendo a tale regime, peraltro, i contribuenti non potranno essere puniti per il reato di infedele dichiarazione.
Il Vice Ministro ha evidenziato che nell'attuazione di entrambi gli istituti l'Amministrazione si servirà della digitalizzazione e dell'innovazione tecnologica.
L'accesso all'adempimento collaborativo sarà consentito soltanto previa valutazione da parte dell'Agenzia delle entrate della corretta attuazione e implementazione di un sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del "rischio fiscale" (TCF) predisposto sulla base di apposite linee guida emanate dall'Agenzia delle entrate e certificato preventivamente da professionisti qualificati.
Per quanto riguarda, invece, i contribuenti di minori dimensioni, potenziali destinatari del concordato preventivo biennale, la proposta di reddito imponibile (concordato) per il biennio di riferimento si basa sul punteggio ISA che, come noto, è indicativo del grado di regolarità fiscale del soggetto passivo d'imposta. Ai contribuenti che avranno raggiunto un punteggio inferiore a 8, ad esempio, verranno indirizzate proposte redatte con metodologie che tengono conto di quanto già dichiarato, ma anche di elementi derivanti dall'impiego dell'Intelligenza Artificiale e del *data learning*.
Ciò posto, l'uso dello strumento informatico nell'accertamento sarà indispensabile e determinante tanto per i grandi quanto per i piccoli contribuenti.
Il Vice Ministro ha rappresentato che la strategia del Governo è quella di andare incontro al contribuente, portandolo gradualmente ad aumentare in modo spontaneo i livelli di dichiarato e consentire di ridurre il fenomeno dell'evasione fiscale che, secondo il Vice Ministro, ha raggiunto un *tax gap* compreso tra 80 o 100 miliardi. In altre parole, per raggiungere questo obiettivo, non si può prescindere da meccanismi che favoriscano anche l'adempimento spontaneo dei contribuenti.
Nel corso dell'audizione del 31 gennaio 2024 il Vice Ministro ha anche toccato il tema del cosiddetto *"data scraping"*, vale a dire l'indagine basata sull'acquisizione sulla rete di informazioni che possono mettere in evidenza elementi significativi del tenore di vita del contribuente. A suo avviso, queste informazioni possono corroborare le proposte di accertamento elaborate dall'Agenzia delle entrate a patto di bilanciare l'interesse fiscale e il diritto dei contribuenti alla tutela della riservatezza dei dati personali. Il Vice Ministro ha riferito di interlocuzioni avviate con il Garante per la privacy al fine di trovare un punto di equilibrio tra questi due valori fondamentali dell'ordinamento osservando che se l'Amministrazione finanziaria acquisisse ulteriori elementi da porre a supporto delle proprie attività di indagine, farebbe sicuramente un passo avanti nella lotta all'evasione fiscale.

Il Vice Ministro Leo è tornato nuovamente dinanzi alla Commissione il 16 settembre 2026, a chiusura del ciclo di audizioni tenute nell'ambito dell'indagine. In questo secondo incontro il Vice Ministro Leo ha aggiornato la Commissione sui progressi compiuti dal Governo nel completamento della Riforma ricordando che sono stati definitivamente approvati 21 decreti legislativi (17 decreti delegati e 4 correttivi) e 8 Testi Unici, e che si sta ponendo mano alla realizzazione del Codice Tributario. Il Vice Ministro si è soffermato sui casi in cui è consentito il ricorso all'Intelligenza Artificiale evidenziando i vantaggi del nuovo istituto della consultazione semplificata, che la Legge delega ha previsto per le persone fisiche e i contribuenti "minori", del potenziamento delle tecnologie digitali per prevenire errori dei contribuenti, dell'individuazione dei soggetti ritenuti a più alto rischio fiscale grazie alla formazione di liste selettive, dell'impiego delle banche dati e delle nuove tecnologie nella formulazione delle proposte di concordato preventivo biennale.
Il Vice Ministro ha sottolineato che l'esito dell'attività istruttoria svolta attraverso sistemi di IA non potrà mai condurre automaticamente all'emanazione dell'atto impositivo poiché è comunque necessario il rispetto del principio del contraddittorio e deve essere comunque garantito l'intervento del funzionario competente, nel pieno rispetto del principio antropocentrico stabilito dall'AI Act (Regolamento europeo sull'Intelligenza Artificiale) e delle norme in materia di *privacy*.
Il Vice Ministro Leo ha evidenziato altresì che l'innovazione tecnologica ha già portato concrete semplificazioni nel rapporto tra Fisco e contribuente:

- Con l'elaborazione delle dichiarazioni dei redditi precompilate,
- Con l'adozione di un nuovo applicativo dell'Agenzia delle Entrate per la presentazione telematica della dichiarazione di successione e l'autoliquidazione delle relative imposte,
- Con l'incremento dei servizi digitali a disposizione sulla piattaforma del Fisco,
- Con l'automatizzazione della riscossione dei tributi,
- Con l'informatizzazione della giustizia tributaria mediante la digitalizzazione del processo, la possibilità di celebrare le udienze da remoto, la realizzazione della Banca Dati della Giurisprudenza Tributaria (Progetto PNNR), con l'avvio del servizio "SententIA", sistema di intelligenza artificiale integrato nella banca dati di cui sopra che consente la generazione automatica di sommari per tutte le sentenze native digitali presenti nella stessa banca dati.

3.2. Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze

Il Direttore del Dipartimento delle finanze, Giovanni Spalletta, ha illustrato l'architettura istituzionale e organizzativa del SIF, evidenziandone il ruolo di infrastruttura strategica nazionale a supporto dell'intera amministrazione finanziaria. Particolare attenzione è stata dedicata alla *governance* del sistema, affidata al Dipartimento delle finanze per gli indirizzi strategici e a SOGEI per la gestione tecnica e operativa, nonché alle attività del Comitato di governo del SIF, quale sede di coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte. Il Dott. Spalletta ha chiarito che a protezione delle banche dati sono adottati sistemi di controllo degli accessi che regolano l'assegnazione, l'autorizzazione e la gestione dei diritti di accesso nel rispetto dei principi previsti dagli *standard* internazionali e dalla *best practices* e che sono garantiti sistemi di tracciamento che registrano gli accessi e le operazioni effettuate dagli utenti per rispondere alla necessità di *audit* e alle eventuali richieste dell'Autorità Giudiziaria. I tracciamenti sono protetti da eventuali tentativi di alterazione ed è possibile verificarne l'integrità.
L'audizione ha inoltre evidenziato le potenzialità derivanti dalla centralizzazione delle banche dati e dall'utilizzo dell'interoperabilità e dell'intelligenza artificiale per il miglioramento dell'attività di accertamento, riscossione e contrasto all'evasione fiscale sottolineando che la digitalizzazione e l'integrazione dei dati tra i diversi livelli di governo permettono di valorizzare il vasto patrimonio informativo dell'Amministrazione finanziaria, aumentando la conoscenza del fenomeno della riscossione dei tributi e implementando politiche di *nudging* (stimolo all'adempimento spontaneo), che migliorino la *compliance* dei contribuenti.

Nel corso dell'audizione, il Direttore Spalletta ha anche illustrato alla Commissione un caso applicativo di utilizzo delle potenzialità dell'interoperabilità e di strumenti evoluti di intelligenza artificiale per migliorare la capacità di riscossione degli enti locali.

3.3. Audizioni dei Direttori dell'Agenzia delle entrate

Le audizioni dei Direttori dell'Agenzia delle entrate, Ernesto Maria Ruffini (24 luglio 2024) e Vincenzo Carbone (29 ottobre 2025), succedutisi nella carica durante il periodo di svolgimento dell'indagine, hanno consentito di approfondire il percorso di trasformazione digitale intrapreso dall'amministrazione finanziaria negli ultimi anni. È stato illustrato il progressivo arricchimento del patrimonio informativo dell'Anagrafe tributaria, alimentato sia dai flussi dichiarativi sia dalle informazioni provenienti da soggetti pubblici e privati. Ampio spazio è stato dedicato all'utilizzo dei *big data* e degli strumenti di intelligenza artificiale nelle attività di analisi del rischio, evidenziando come tali tecnologie siano impiegate esclusivamente a supporto delle attività istruttorie preliminari e non sostituiscano in alcun modo la valutazione umana e l'assunzione delle decisioni amministrative. È stata altresì sottolineata l'importanza della sicurezza informatica, della tracciabilità degli accessi e dell'adozione di sistemi organizzativi conformi ai principi del GDPR.
Il Direttore Ruffini, nell'audizione del 24 luglio 2024, ha messo a fuoco le norme riguardanti l'accesso dei dipendenti ai sistemi informatici e alle banche dati dell'Agenzia e le misure di prevenzione e di contrasto adottate per fronteggiare i casi di accessi abusivi. Ha anche analizzato le relazioni dell'Agenzia con la vasta platea di pubbliche amministrazioni ed enti che svolgono attività di interesse pubblico che hanno accesso ai dati contenuti nel sistema informativo dell'Anagrafe tributaria, nonché con la Guardia di finanza e con gli altri enti della fiscalità (Dipartimento delle finanze, Agenzia delle dogane e dei monopoli, Agenzia del demanio) che accedono ad alcune applicazioni interne dell'Agenzia tra cui, principalmente, Serpico.
Il Direttore Carbone, nel corso dell'Audizione del 29 ottobre 2025, ha dato ampio risalto dell'adozione da parte dei competenti uffici dell'Agenzia del "Documento di Valutazione di Impatto sulla Protezione dei Dati" (sul quale il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso parere preventivo favorevole con provvedimento n. 276 del 30 luglio 2022) di un approccio alquanto prudenziale nell'impiego dei sistemi di IA per la determinazione del rischio fiscale, sia con riferimento alle basi di dati su cui tali sistemi operano sia con riferimento all'utilizzo degli *output* che essi producono. In quel documento l'Agenzia ha ritenuto che l'articolo 2 del D.Lgs. n. 13/2024 portante Disposizioni in materia di accertamento tributario e di concordato preventivo biennale, riferendosi ai dati "pubblicamente disponibili", abbia riguardo unicamente ai dati "contenuti in pubblici registri, rimanendo escluse tutte le informazioni personali acquisibili tramite tecniche di *data scraping*", precisando che le analisi di tipo stocastico (incluse quelle basate su tecniche di *machine learning*) non devono essere utilizzate dai suoi uffici come unico presupposto per la selezione dei contribuenti a rischio, ma solo per affinare gli esiti delle analisi condotte con metodi deterministici e per dare un ordine di priorità alle posizioni individuate.

3.4. Audizioni del Presidente e dell'Amministratore delegato di SOGEI

Il Presidente e l'Amministratore delegato di SOGEI, dott. Paolo Savini e ing. Cristiano Cannarsa, nelle audizioni del 7 febbraio 2024, del 20 marzo 2024 e del 23 ottobre 2024 hanno illustrato il ruolo della Società quale *partner* tecnologico del Ministero dell'economia e delle finanze e gestore delle principali infrastrutture informatiche del SIF.
L'ing. Cannarsa ha messo in evidenza (audizione 7 febbraio 2024) che, grazie ai supporti informatici che SOGEI mette a disposizione del Fisco, l'intelligenza artificiale è già in uso presso l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane e la Ragioneria generale dello Stato. Secondo Cannarsa questo è un passaggio obbligatorio, poiché ormai l'intelligenza artificiale è una modalità di elaborazione e analisi dei dati che non può non far parte del presente e del futuro.

L'impiego dell'intelligenza artificiale, secondo Cannarsa, è alla base della realizzazione di progetti di interoperabilità di importanza strategica per il Fisco: la fatturazione elettronica e la dichiarazione precompilata.
Le audizioni hanno consentito di approfondire le misure adottate per la sicurezza dei dati, i sistemi di controllo e monitoraggio degli accessi, nonché le procedure di prevenzione e gestione degli incidenti informatici.
L'ing. Cannarsa (audizione del 20 marzo 2024) ha rassicurato la Commissione sull'esistenza di un adeguato sistema di sicurezza per la protezione del *data center* di SOGEI dagli attacchi esterni. Cannarsa ha distinto le "soluzioni esposte", accessibili dalla rete, dalle soluzioni a disposizione della sola Amministrazione, non accessibili dall'esterno. Cybersicurezza e privacy sono fortemente presidiate in ognuno dei due comparti.
Quanto alla cybersicurezza, SOGEI applica il regolamento AgID e le determine dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, con la quale è in vigore un contratto per la fornitura di servizi di altissimo livello tecnologico.
Quanto alla Privacy, SOGEI rispetta il regolamento europeo GDPR. Il suo sistema di sicurezza delle informazioni è conforme allo standard ISO/IEC 27001 e la gestione della continuità operativa è conforme allo standard ISO 22301.
Sul sistema di controllo degli accessi, l'ing. Cannarsa (audizione del 29 marzo 2024) ha riferito che autenticazione, identificazione e profilazione sono ai più alti livelli possibili oggi. SOGEI dispone di un sistema di tracciatura di tutti gli accessi, dove viene identificato o il codice fiscale o la matricola del soggetto, a seconda che sia un civile o un militare.
Particolare rilievo ha assunto nelle audizioni il tema della protezione delle informazioni contenute nelle banche dati fiscali, anche alla luce delle vicende che hanno interessato la Società e che hanno contribuito a focalizzare l'attenzione pubblica sui profili di sicurezza e sulle minacce interne. A questo proposito, nel corso dell'audizione del 23 ottobre 2024 l'ing. Cannarsa ha evidenziato che le abilitazioni all'accesso sono graduate, e per alcune applicazioni – tra le quali l'Anagrafe dei rapporti finanziari, l'Anagrafe di tutti i conti correnti, conti di deposito e cassette di sicurezza – i profili degli aventi diritto all'accesso arrivano a livelli di pochissime unità e, comunque, si tratta di figure che vengono sempre autorizzate dal titolare del dato, che è l'Agenzia delle Entrate.

3.5. Audizione del Comandante Generale della Guardia di finanza

Il Comandante Generale della Guardia di Finanza, Gen. C.A. Andrea De Gennaro, audito il 20 novembre 2024, ha evidenziato innanzi tutto il ruolo centrale delle banche dati nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, alle frodi e alla criminalità economico-finanziaria. Una seconda parte dell'esposizione ha toccato il tema della sicurezza delle banche dati,
In una terza parte del suo intervento il Gen. De Gennaro si è intrattenuto su alcuni recenti aspetti dell'attività operativa. Un particolare rilievo è stato dato alla recente istituzione ad opera della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Entrate di una Unità integrata permanente di analisi del rischio, composta da rappresentanti di entrambe le amministrazioni, che procede alla progettazione in forma congiunta di analisi di rischio, facendo ricorso a tutte le banche dati a disposizione nella prospettiva di una sempre più compiuta valorizzazione del patrimonio informativo disponibile.
L'audizione ha messo in luce come la disponibilità di informazioni integrate e l'utilizzo di strumenti avanzati di analisi abbiano contribuito significativamente al miglioramento dell'efficacia dei controlli fiscali e alla riduzione del *tax gap*. È stato inoltre sottolineato il ruolo svolto dalla digitalizzazione e, in particolare, dalla fatturazione elettronica quale strumento di prevenzione e contrasto dei fenomeni evasivi. In particolare, il Gen. De Gennaro ha segnalato tre concetti fondamentali, riassumibili in altrettante esigenze organizzative ad essi connesse: la necessità di disporre di dati che costituiscono la materia prima delle investigazioni, la necessità di trasformare il dato in informazione e dunque in conoscenza, la necessità di garantire la sicurezza nella gestione dei dati.

Il Gen. De Gennaro ha infine formulato due proposte di carattere normativo finalizzate a rafforzare ulteriormente la capacità operativa delle amministrazioni competenti. In primo luogo, disporre l'alimentazione su base mensile della Sezione contabile dell'archivio dei rapporti finanziari di cui all'articolo 11, comma 2, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, ad oggi effettuata soltanto su base annuale. In secondo luogo, avviare mirate procedure per il reclutamento di un numero limitato di finanzieri in possesso di specifiche competenze da assegnare alla neocostituita Unità integrata permanente di analisi del rischio, in modo da rafforzarne le capacità di funzionamento.

3.6. Audizione del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

Il Direttore Roberto Alesse ha illustrato il patrimonio informativo gestito dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e il ruolo delle banche dati doganali e fiscali nell'attività di controllo dei flussi commerciali, di riscossione dei tributi e di contrasto alle frodi.
Nel corso dell'audizione sono state fornite alla Commissione informazioni:

a) sul potenziamento dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli (S.U.DO.CO.) al fine di verificare se le modifiche introdotte hanno realizzato l'effettiva ottimizzazione delle attività connesse ai controlli in applicazione del principio *"one stop shop"*;
b) sull' utilizzo delle banche dati nell'accertamento dei diritti doganali e dei diritti di confine;
c) sull'esistenza e le possibilità di impiego da parte dell'AdD di banche dati relative ai reati di contrabbando ed il loro possibile impiego a fini di contrasto dell'evasione fiscale;
d) sull'esistenza e le possibilità di impiego di strumenti di scambio automatico e reciproco, tra l'AdD e l'Agenzia delle Entrate, di informazioni utili per effettuare i controlli di rispettiva competenza;
e) sui rapporti tra l'Italia e l'*Office de Lutte Antifraude* (OLAF), l'agenzia dell'Unione Europea incaricata di proteggere gli interessi finanziari dell'UE.

È stata anche evidenziata l'importanza dell'interoperabilità con le banche dati gestite da altre amministrazioni nazionali e con le istituzioni europee, nonché il ruolo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati nel favorire lo scambio sicuro e automatizzato delle informazioni. L'audizione ha altresì evidenziato la crescente centralità dell'analisi del rischio e dell'utilizzo dei dati nelle attività di vigilanza e controllo.

3.7. Audizione del Direttore dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale

Il Direttore generale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, Prefetto Bruno Frattasi, ha fornito un quadro aggiornato dell'evoluzione delle minacce informatiche che interessano le infrastrutture digitali del Paese. È stata evidenziata la crescente esposizione delle amministrazioni pubbliche agli attacchi *cyber*, spesso di provenienza estera come è emerso da recenti fatti di cronaca e la necessità di rafforzare costantemente i sistemi di protezione delle banche dati strategiche. Talvolta questi attacchi si manifestano con la modalità del *"ransomware"*, attività criminale in grado di produrre conseguenze negative non solo per la perdita temporanea o definitiva del patrimonio informativo oggetto di attacco ma anche per la decurtazione patrimoniale consistente nel *"riscatto"*. Il Prefetto Frattasi ha anche sottolineato il carattere mondiale del fenomeno e ha illustrato gli strumenti di cooperazione internazionale cui aderisce l'Italia per contrastarlo (cita in particolare un recente accordo tra cinquanta Paesi per il contrasto al *ransomware*) evidenziando che tra le misure allo studio sia a livello domestico sia a livello internazionale c'è l'introduzione del divieto di pagamento del riscatto da parte dei soggetti colpiti dall'attacco. Frattasi ha ricordato altresì che, nel suo ruolo, presiede il Nucleo per la sicurezza cibernetica, istituito presso l'Agenzia, composto da dirigenti della Banca d'Italia e con il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, cui sono state recentemente rafforzate le funzioni con Legge 28 giugno 2024, n. 90.

Particolare attenzione è stata anche dedicata ai profili concernenti l'integrità, la disponibilità e la riservatezza delle informazioni, nonché all'importanza di una governance coordinata della sicurezza informatica e della diffusione di una cultura della cybersicurezza all'interno delle amministrazioni pubbliche. Nell'ultimo periodo del 2024 l'ACN ha concentrato la sua attenzione sulla particolare forma di minaccia definita *"Insider Threat"* (minaccia interna), rappresentata dall'operatore infedele che può avere accesso, in base alle proprie credenziali, a informazioni critiche, sensibili e di carattere personale e cederle illegalmente a terzi. Come è noto, fenomeni di questo tipo si sono verificati recentemente anche all'interno del SIF.

Il Prefetto Frattasi ha evidenziato che esistevano ed esistono numerosi strumenti per contrastare il danno da operatore interno. Tra questi si annoverano le misure organizzative e procedurali che monitorano gli accessi e ne consentono il tracciamento. Nei recenti casi di cronaca questo complesso di misure, ancorché adottato, era stato, tuttavia, inefficace a contrastare questi accessi, inefficace a rilevarne l'anomalia, inefficace a rilevarne la *non compliance* perché essi avvenivano con modalità tali che anche il sistema di allarme interno non avrebbe potuto rilevarlo efficacemente in tempo reale, vista la combinazione tra l'ampiezza delle credenziali ottenute dall'operatore e il numero delle operazioni effettuate, che poteva ritenersi anche irrilevante rispetto a un'ipotesi di abuso o, comunque, non sospetto.

Nel novembre 2024, immediatamente dopo gli eventi descritti, l'ACN ha pubblicato una Linea guida finalizzata al rafforzamento della protezione delle infrastrutture e delle banche dati critiche del Paese, in cui, nelle more dell'adozione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (allora in corso di preparazione), si richiedeva che tutti i casi sospetti di accesso abusivo dovessero essere notificati dai soggetti responsabili del trattamento dei dati all'ACN e al CSIRT (*Computer Security Incident Response Team*), organismo tecnico che per quanto riguarda l'Italia fa capo alla stessa ACN, entro sei ore dalla relativa scoperta. Questo perché, pur in assenza di una specifica norma, era necessario conoscere con tempestività incidenti di questo tipo.

La Commissione dà atto che dopo l'audizione il DPCM 14 aprile 2021, n. 81 sul perimetro di sicurezza nazionale cibernetica è stato modificato dal DPCM 4 giugno 2025, n. 111, in conformità alla proposta dell'ACN. Questo aggiornamento ridefinisce e amplia la classificazione delle categorie di incidenti cibernetici includendo espressamente in questa categoria anche i casi di *"Insider Threat"* e modifica le relative tabelle dell'Allegato A per la notifica obbligatoria al CSIRT italiano.

3.8. Audizione del Garante per la protezione dei dati personali

Il Presidente del Garante per la protezione dei dati personali, Prof. Pasquale Stanzione, ha affrontato il tema del rapporto tra tutela della riservatezza e contrasto all'evasione fiscale, evidenziando come tali esigenze non siano in contrapposizione ma possano essere efficacemente bilanciate attraverso adeguate garanzie normative e organizzative. L'audizione si è concentrata in modo particolare sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nelle attività di analisi del rischio fiscale, richiamando l'esigenza di assicurare il rispetto dei principi di proporzionalità, minimizzazione, trasparenza e qualità dei dati. Sono stati inoltre richiamati gli elementi di orientamento desumibili dai numerosi pareri resi in materia dall'Autorità.

In particolare, la Commissione ha acquisito approfondimenti di particolare densità sui seguenti punti:

a) *Garanzie applicative del d.lgs. 13/2024:* Con particolare riguardo alle garanzie per i diritti di accesso, rettifica e opposizione, il Garante ha osservato che i diritti attribuiti agli interessati dal GDPR possono essere suscettibili di specifiche limitazioni e modalità di esercizio – nel rispetto dei principi di necessità e di proporzionalità – se sono connessi alle attività di analisi del rischio fiscale, per evitare pregiudizi effettivi e concreti all'obiettivo di interesse pubblico perseguito. Per quanto riguarda il concordato preventivo biennale, il Garante ha richiesto l'adozione di garanzie e meccanismi adeguati ad assicurare il pieno rispetto del principio di esattezza dei dati e un elevato livello di trasparenza.

b) *Qualità e* governance *dei dati:* Ad avviso del Garante la qualità dei dati utilizzati in sede di valutazione algoritmica del rischio fiscale costituisce uno dei parametri fondamentali per garantire una corretta rappresentazione della capacità patrimoniale del contribuente. In tale prospettiva, la quantità di informazioni lascia spazio alla necessità di acquisire dati il più possibile oggettivi, accurati, esatti e aggiornati, nell'interesse delle attività di accertamento e quale presidio di garanzia a tutela dei diritti individuali. A questo fine, il Garante ha auspicato che gli enti titolari, oltre a dotarsi, in base al principio di *accountability*, di idonei strumenti di valutazione preventiva (rispetto dei princìpi di "*privacy by design*" e "*privacy by default*" già in fase di progettazione dell'analisi algoritmica; registrazione e documentazione delle decisioni progettuali, dei criteri di selezione dei dati, delle versioni degli algoritmi, ecc., in linea con l'articolo 24 del GDPR), adottino procedure e sistemi in grado di identificare dati obsoleti, duplicati, inconsistenti o erronei, e di avviare procedure di rettifica o cancellazione laddove necessario.

c) *Trasparenza degli algoritmi e supervisione umana:* Il Garante ha sottolineato che la previsione dell'intervento umano in caso di ricorso a strumenti e modelli di intelligenza artificiale, oltre che garantita dalla legge n. 132/2025, è prevista anche dall'articolo 22, par. 4, del GDPR e assume ancor maggiore rilevanza nel contesto delle verifiche fiscali, in cui l'automatismo algoritmico rischia di generare distorsioni sul piano della valutazione del rischio tributario. A tal proposito è stata ribadita la necessità di rispettare, anche nell'accertamento tributario, alcuni principi generali, quali: (i) il principio di non esclusività della decisione algoritmica, secondo cui deve comunque sussistere nel processo decisionale un intervento umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica (c.d. "*human in the loop*"); (ii) il principio di non discriminazione algoritmica, modellato secondo il considerando n. 71 del GDPR; (iii) il principio di conoscibilità, che legittima l'interessato a conoscere l'esistenza di processi decisionali basati su trattamenti automatizzati che lo riguardino e, in tal caso, a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata, sì da poterla comprendere.

d) *Limitazioni dei diritti e concordato preventivo biennale:* Il Garante, richiamandosi al suo Provvedimento del 22 dicembre 2021, ha ribadito la richiesta di adottare garanzie e meccanismi adeguati ad assicurare il pieno rispetto del principio di esattezza dei dati e un elevato livello di trasparenza. Si sottolinea che, aderendo al parere del Garante n. 9978230 dell'11 gennaio 2024, è stato espunto dall'articolo 2, comma 3, del D. Lgs. 24 febbraio 2024, n. 13, il riferimento alle informazioni "pubblicamente disponibili" dal novero di quelle suscettibili di utilizzo da parte dell'Agenzia delle entrate, sostituendolo con quello alle informazioni "presenti in tutte le basi dati di cui l'Agenzia delle entrate dispone". In tal modo, benché non espressamente evidenziato, viene limitato l'impiego delle tecniche di *data scraping* nell'accertamento tributario.

e) *Sicurezza delle banche dati fiscali e ruolo di Sogei:* il Garante ha rappresentato alla Commissione di aver attenzionato da tempo il tema degli accessi abusivi alle informazioni contenute nelle banche dati da parte di operatori interni ed esterni all'amministrazione finanziaria e tributaria istituendo un'apposita *task force* interna al Garante, al fine di condurre accertamenti, anche ispettivi, volti a verificare i presupposti e le misure tecniche e organizzative adottate. Le relative attività istruttorie sono pianificate con cadenza semestrale e i loro esiti vengono pubblicati sul sito web del Garante (www.gpdp.it).

f) *Uso di fonti aperte e web scraping:* Secondo il Garante, fermi restando i limiti già evidenziati in relazione all'utilizzo di dati "pubblicamente disponibili" per l'analisi del rischio fiscale (Provvedimento 11 gennaio 2024), per quanto attiene al *web scraping* (la raccolta indiscriminata di dati personali su internet, effettuata, da terzi, con lo scopo di addestrare i modelli di Intelligenza artificiale generativa), l'utilizzo dei dati acquisiti dal *web* dovrebbe essere reso possibile, in termini generali, soltanto all'esito di una verifica di attendibilità e garantendo l'esercizio dei diritti (alla spiegazione della decisione algoritmica, alla sua contestazione e a ottenere l'intervento umano) sanciti dall'articolo 22 del GDPR. La

Commissione evidenzia che il Garante, con provvedimento del 21 dicembre 2023, pubblicato nel proprio sito web, ha deliberato l'avvio di una indagine conoscitiva in materia di *web scraping*. Con successivo provvedimento del 20 aprile 2024, il Garante ha pubblicato le indicazioni per difendere i dati personali pubblicati online da soggetti pubblici e privati in qualità di titolari del trattamento dal *web scraping* avvalendosi dei risultati emersi dalla detta indagine conoscitiva. Il provvedimento, avente dichiarato valore di carattere generale, afferma che il giudizio di liceità del *web scraping* deve essere "effettuato caso per caso sulla base dei diversi e contrapposti diritti in gioco" e raccomanda di valutare, caso per caso, quando risulti necessario, in conformità alla vigente disciplina, sottrarre i dati personali mediante l'adozione di azioni di contrasto come quelle indicate che, sebbene non esaustive né per metodo, né per risultato, possono "contenere gli effetti dello *scraping* finalizzato all'addestramento degli algoritmi di intelligenza artificiale generativa".

g) *Collaborazioni istituzionali e risorse:* Anche per effetto del maggiore impegno in ambito fiscale, alla continua estensione (quantitativa, ma anche qualitativa) delle competenze del Garante viene ravvisata la necessità di un pari incremento delle sue risorse, soprattutto umane.
h) *Attuazione dell'*AI Act *e prospettive future:* Il Garante ha osservato che, a fronte dell'assenza nell'*AI Act* di norme specifiche sull'attività fiscale, i trattamenti di dati personali in questo ambito, svolti con il ricorso all'intelligenza artificiale, sono interamente soggetti alle norme in materia di protezione dei dati (e al conseguente controllo dell'Autorità), con le garanzie che essa prevede, per il singolo e per la correttezza dell'azione amministrativa al tempo stesso.
i) *Educazione dei contribuenti e trasparenza:* Viene raccomandata la promozione di apposite campagne informative.

3.9. Audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio

L'audizione della Direttrice Alessandra Dal Verme ha consentito di approfondire il tema dell'interoperabilità delle banche dati pubbliche e della qualità delle informazioni amministrative. È stato illustrato il percorso di razionalizzazione e integrazione delle numerose banche dati precedentemente esistenti all'interno dell'Agenzia, evidenziando come la digitalizzazione e l'interconnessione delle informazioni costituiscano strumenti indispensabili per una gestione efficiente del patrimonio pubblico e per il miglioramento dell'azione amministrativa.

3.10. Audizione dei rappresentanti dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)

I rappresentanti dell'INPS hanno illustrato il processo di evoluzione dell'architettura digitale dell'Istituto, fondato su modelli *data-driven*, interoperabilità tra banche dati e progressivo utilizzo di strumenti avanzati di analisi delle informazioni. In particolare, i rappresentanti dell'Istituto hanno aggiornato la Commissione sull'avanzamento nell'evoluzione del canale di cooperazione informatica con l'Agenzia delle Entrate, basata sul cosiddetto "*cloud* fisico", considerato uno dei principali progetti di interoperabilità nazionale. I benefici attesi da questo progetto riguardano la semplificazione degli adempimenti, la riduzione dei tempi di controllo e la razionalizzazione dei costi infrastrutturali. Particolare attenzione è stata dedicata ai temi della qualità dei dati, della protezione delle informazioni personali, della collaborazione con l'Agenzia delle entrate e con la Guardia di finanza e delle prospettive di utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'individuazione di fenomeni evasivi e irregolarità contributive. Viene riferito che in questo campo l'Istituto ha avviato la sperimentazione di due algoritmi di analisi predittiva per il contrasto al lavoro nero e/o fittizio: il primo applicato sul settore delle aziende agricole e il secondo per aziende diverse da quelle agricole
In materia di protezione dei dati personali, l'INPS ha riferito di aver adottato misure tecniche e organizzative conformi agli artt. 24, 25 e 32 del GDPR, al fine di assicurare il rispetto dei principi di pertinenza e non eccedenza, la prevenzione di accessi indebiti e la registrazione delle operazioni di trattamento. Le principali *policy* di sicurezza per l'accesso alle banche dati prevedono: (i) strumenti

di "*Privacy and security by design*", comportanti l'analisi dell'impatto fin dalla progettazione dei servizi; (ii) rigorose procedure di accesso da parte dei dipendenti (credenziale strettamente personale che deve rispettare particolari requisiti di complessità, frequenza di modifica, divieto di riutilizzo, blocco automatico in caso di tentativi reiterati falliti, concessione di autorizzazioni "atomiche" commisurate con le mansioni attribuite e al bacino di utenza di competenza); (iii) Accessi da parte di utenti esterni (cittadini, aziende, intermediari, altri enti pubblici e tutti gli altri partner istituzionali) esclusivamente con credenziali SPID di livello 2 o superiore, CIE o CNS; (iv) sistemi di *auditing* che prevedono la registrazione degli accessi in modo da risalire in ogni momento alla data e ora dell'accesso, all'identità dell'operatore, all'eventuale soggetto giuridico per cui opera e all'eventuale unità organizzativa, alla postazione da cui è stato effettuato l'accesso, al tipo di operazione effettuata e all'identità del soggetto interrogato.

3.11. Audizione dei rappresentanti dell'Istituto centrale di statistica (ISTAT)

L'ISTAT ha illustrato il proprio ruolo nella misurazione dell'economia non osservata e nella stima dei fenomeni sommersi e illegali ai fini statistici. L'audizione ha evidenziato il valore delle informazioni fiscali per la produzione delle statistiche ufficiali e ha approfondito le modalità attraverso cui l'Istituto garantisce il rispetto del segreto statistico e la tutela della riservatezza dei dati utilizzati per finalità conoscitive. Sono stati inoltre richiamati i principali dati relativi all'economia sommersa e al *tax gap*, che costituiscono un importante riferimento per la valutazione dell'efficacia delle politiche di contrasto all'evasione fiscale.

3.12. Audizione del Direttore generale dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)

Il Direttore generale, ing. Mario Nobile, ha illustrato il ruolo dell'AgID nella definizione degli *standard* tecnologici e delle regole di interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni. L'audizione ha consentito di approfondire il funzionamento della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) istituita ai sensi dell'articolo 50-ter del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), e il principio *"Once Only"*, volto a evitare la duplicazione delle richieste informative ai cittadini e alle imprese.
È stato evidenziato che il processo di trasformazione digitale in atto riveste un'importanza strategica nell'attività di contrasto all'evasione fiscale attraverso il miglioramento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari da parte del contribuente. In particolare, per agire in modo incisivo sulle dinamiche elusive ed evasive viene ravvisata l'esigenza di migliorare la qualità dell'integrazione tra le diverse basi dati rendendole fruibili sulla PDND, finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo nonché la condivisione dei dati tra i soggetti che hanno diritto ad accedervi.
È stato anche sottolineato che l'AgID, nella definizione ed attuazione delle attività a supporto della trasformazione digitale, ha emanato il 29 novembre 2023 le "Linee guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni" (ver. 1.2), che individuano la tecnologia e gli *standard* che le Pubbliche Amministrazioni devono tenere in considerazione durante la realizzazione dei propri sistemi informatici al fine di permetterne il coordinamento. Le Linee Guida sono redatte in ottemperanza dell'articolo 71 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'Amministrazione Digitale) e in conformità:

- alla lettera a), comma 2, dell'articolo 14-bis del D.Lgs. n. 82/2005, che individua le funzioni dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) tra cui: "emanazione di Linee […] di indirizzo […] sull'attuazione e sul rispetto delle norme di cui al presente Codice, anche attraverso l'adozione di atti amministrativi generali, in materia di […] interoperabilità e cooperazione applicativa tra sistemi informatici pubblici e quelli dell'Unione europea";

- alla lettera b) comma 3-ter, dell'articolo 73 del D.Lgs. n. 82/2005, in cui è indicato che il Sistema pubblico di connettività è costituito da "linee guida e regole per la cooperazione e l'interoperabilità".

Tra gli strumenti strategici nella lotta all'evasione viene dato un particolare risalto all'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica ed il relativo Sistema di Interscambio (SdI), gestito dall'Agenzia delle Entrate, e all'istituzione della rete PEPPOL (*Pan-European Public Procurement On-Line)*, un ambiente interoperabile a supporto dell'intero ciclo delle attività di approvvigionamento pubblico, nonché architettura di riferimento per garantire l'interoperabilità dell'*e-Procurement* pubblico. Inoltre, la Commissione ha preso atto dell'istituzione presso l'AgID di un tavolo tecnico permanente per la fatturazione elettronica, con le seguenti finalità: aggiornamento delle regole tecniche e delle modalità applicative; monitoraggio della corretta applicazione delle stesse; valutazione degli impatti per la Pubblica Amministrazione e di quelli riflessi per gli operatori economici; raccordo di tutte le iniziative legislative ed applicative in materia di fatturazione e appalti elettronici.

Sono state inoltre illustrate le prospettive di sviluppo delle future applicazioni dell'intelligenza artificiale generativa all'interno della pubblica amministrazione. AgID ha espresso il parere che gli strumenti di IA costituiscono un valido alleato nella lotta all'evasione fiscale: a) attraverso l'impiego di modelli di analisi predittiva che consentano di individuare gli schemi ricorrenti di evasione e i comportamenti anomali fornendo un supporto nella selezione mirata dei controlli e nella riduzione del *tax gap* e b) attraverso l'adozione di soluzioni di analisi del rischio fiscale impiegate per supportare i processi decisionali. In questa prospettiva, AgID, alla luce della recente designazione quale Autorità nazionale per l'intelligenza artificiale, ha dichiarato alla Commissione che continuerà a collaborare con le amministrazioni coinvolte per garantirne un utilizzo "efficace, responsabile e pienamente coerente con i princìpi di trasparenza, proporzionalità e tutela dei diritti degli utenti".

Viene infine illustrato lo stato di avanzamento in Italia del progetto relativo al Portafoglio europeo di identità digitale (*EUDI-Wallet*) in conformità al Regolamento (UE) 1183/2024 (cd. EeIDAS 2), che modifica il Regolamento (UE) 910/2014. Secondo l'AgID, il Sistema *"IT-Wallet"* costituirà "un fattore abilitante per la modernizzazione del sistema Paese" perché attraverso la sua implementazione sarà possibile superare le inefficienze legate alla gestione documentale tradizionale e garantire maggiore sicurezza e accessibilità nei processi amministrativi e commerciali, configurando anche uno strumento di tutela del contribuente. Dalla sua adozione, infatti, è atteso un elevato livello di protezione dei dati personali e la certezza che la condivisione delle informazioni avvenga esclusivamente previo consenso informato del soggetto e con finalità chiaramente determinate.

3.13. Audizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio del Ministri con delega all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale

Il Sottosegretario Alessio Butti ha evidenziato il ruolo strategico dell'Anagrafe tributaria quale infrastruttura centrale del sistema fiscale nazionale e ha richiamato i risultati conseguiti nel recupero dell'evasione fiscale grazie alla crescente digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche. È stata sottolineata l'importanza delle banche dati interoperabili (ricordando che anche la Legge di riforma tributaria del 2023 fa espliciti riferimenti a questa esigenza), della condivisione delle informazioni e dello sviluppo di sistemi digitali avanzati a supporto delle attività di controllo e dei servizi ai cittadini.

In particolare, viene evidenziato che nel 2026 è stata avviata la rete Reg4IA, un programma sperimentale promosso e finanziato dal Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD) della Presidenza del Consiglio dei ministri in collaborazione con le Regioni finalizzato a testare soluzioni basate sull'intelligenza artificiale nei servizi pubblici. L'iniziativa mira a creare un modello di regia istituzionale per sperimentazioni territoriali replicabili su scala nazionale e basate su un uso responsabile dell'IA.

Inoltre, con il Decreto-Legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione"

(convertito con modificazioni nella Legge 20 aprile 2026, n. 50) il Governo è intervenuto su oltre 400 adempimenti amministrativi per favorire la digitalizzazione e l'efficienza della Pubblica Amministrazione. Tra questi spiccano le norme che favoriscono lo sviluppo sistematico della interoperabilità nel rispetto del principio "*Once Only*" promuovendo lo scambio telematico tra banche dati pubbliche per evitare che cittadini e imprese debbano fornire informazioni già in possesso dello Stato (come l'acquisizione d'ufficio dell'ISEE). Ad avviso del Sottosegretario, questo provvedimento rafforza il principio per cui cittadini e imprese non devono fornire dati già posseduti dalla pubblica amministrazione e fa dell'interoperabilità tra banche dati il canale privilegiato per l'acquisizione dei documenti, assicurando ai privati maggiori possibilità di controllo sull'andamento dei procedimenti attraverso i propri strumenti informatici.
Ad avviso del Sottosegretario Butti, infine, la normativa italiana sull'IA, approvata con la Legge n. 132/2025, ha reso l'Italia il primo Paese UE con un quadro nazionale allineato all'*AI Act* prevedendo un uso antropocentrico, trasparente e sicuro dell'IA. Secondo il Sottosegretario Butti, gli algoritmi non devono sostituire l'uomo nelle decisioni amministrative e la trasparenza è l'unico strumento idoneo ad evitare distorsioni nella scelta automatizzata delle soluzioni.
La legge, inoltre, individua l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e l'Agenzia per l'Italia Digitale come Autorità competenti, prevede un aggiornamento biennale della strategia nazionale e mette a disposizione fondi da destinare al finanziamento di *startup* e PMI in ambito IA e *cyber-security*.

3.14. Audizione del Direttore del Dipartimento della giustizia tributaria

Il Direttore del Dipartimento, dott. Fiorenzo Sirianni, ha illustrato il percorso di digitalizzazione della giustizia tributaria e le principali funzionalità del nuovo Sistema Informativo della Giustizia Tributaria (SIGIT), costruito in modo autonomo rispetto al Sistema Informativo della Fiscalità (SIF) in ragione delle esigenze di indipendenza e terzietà proprie della funzione giurisdizionale, evidenziando il ruolo crescente delle tecnologie digitali nella gestione del contenzioso tributario.
L'audizione ha inoltre consentito di approfondire le peculiarità dell'attuale assetto della Banca dati della giurisprudenza tributaria di merito, istituita a partire dal 27 giugno 2024, in attuazione dell'articolo 19, comma 1, lett. i) della Legge delega 9 agosto 2023, n. 111 "al fine di assicurare la parità delle parti in giudizio e il diritto alla difesa, garantire che le sentenze tributarie presenti, in forma digitale, nelle banche di dati della giurisprudenza delle corti di giustizia tributaria, gestite dal Ministero dell'economia e delle finanze, siano accessibili a tutti i cittadini".
Le sentenze inserite nella Banca dati vengono pseudonimizzate in modo da continuare ad assicurarne la comprensione del testo e la leggibilità delle decisioni, nel rispetto della normativa europea e nazionale sulla protezione dei dati personali (GDPR/Regolamento UE/2016/679 e Codice privacy di cui al D.lgs. n. 196/2003). La pseudonimizzazione viene realizzata dalle segreterie delle Corti di giustizia tributaria attraverso l'uso di un applicativo software che utilizza un algoritmo IA di tipo "*machine learning*", che valorizza un approccio antropocentrico (o "*human-centered approach*") la cui qualità e affidabilità è garantita da tre livelli di controllo sulla correttezza delle operazioni svolte.
L'accesso al testo in chiaro delle sentenze è riservato ai soli giudici tributari e al personale appositamente abilitato del Dipartimento, in conformità alla normativa vigente in materia di protezione dei dati personali.
Il Dipartimento ha avviato in collaborazione con il partner tecnologico Sogei S.p.A. una sperimentazione riguardante sia la ricerca avanzata del precedente giurisprudenziale, sia la c.d. "sommarizzazione" delle sentenze tributarie, che applica l'IA generativa per realizzare brevi sommari che permetteranno di avere un focus immediato sui passaggi fondamentali della singola sentenza e individuarne la pertinenza rispetto alla questione ricercata. La base dati utilizzata è costituita esclusivamente dai documenti contenuti nella Banca dati della giurisprudenza tributaria di merito ed è integrata con il sistema SIGIT e per tale motivo, ad avviso del Dott. Sirianni, può essere considerata come sicura, controllata e costantemente aggiornata.

Il Dott. Sirianni ha infine evidenziato che gli interventi in materia di sicurezza informatica e di cybersicurezza, facendo seguito ad un'apposita richiesta pervenuta dal Gabinetto del Ministro nel mese di febbraio 2025, relativa all'attuazione del Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica (PSNC) – in attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 2, lett. a), del D.L. n. 105/2019 (convertito nella L. n. 133/2019) e dall'articolo 2, comma 1, lett. a) del relativo Regolamento di cui al DPCM 30 luglio 2020, n. 131 – il Dipartimento ha rappresentato l'esigenza di essere inserito nel PSNC in relazione alla funzione essenziale dello Stato rappresentata dalla "Gestione dell'iter del contenzioso tributario", in considerazione della peculiare e distintiva attività di amministrazione della giustizia tributaria con modalità esclusivamente digitali attraverso il sistema informativo SIGIT.

3.15. Audizione del rappresentante della Banca d'Italia

Nella sua audizione del 24 settembre 2025, il dott. Giacomo Ricotti, Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia, ha analizzato la composizione e gli utilizzi del SIF in senso lato, nella sua configurazione attuale e prospettica. Ha poi esaminato l'approccio seguito dai principali Paesi nella costruzione e nell'utilizzo del sistema informativo tributario e ha fornito elementi riguardanti 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 Sistema.
L'analisi svolta evidenzia i notevoli vantaggi che derivano dalla digitalizzazione, in particolare con il potenziamento del Sistema informativo del fisco ottenuto con la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi, ma mette in luce i pericoli che potrebbero derivare dall'uso incontrollato dell'intelligenza artificiale ove si facesse uso di modelli di "*machine learning*" e di LLM ("*Large Language Models*") messi a disposizione dall'IA generativa per realizzare tecniche basate sull'analisi predittiva dei comportamenti e del rischio di evasione.
Il dott. Ricotti ha anche illustrato i rapporti che intercorrono tra l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), istituita presso la Banca d'Italia, e il SIF mettendo in evidenza che la UIF rappresenta la *Financial Intelligence Unit* (FIU) italiana che, in coerenza con gli standard elaborati dal Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) istituito presso l'OCSE, ha il compito di ricevere, analizzare e trasmettere alle competenti autorità investigative le segnalazioni di operazioni sospette (SOS) ricevute da numerose categorie di operatori economici a ciò tenuti per legge.
Dall'audizione è emerso che, per contrastare l'accresciuto rischio cibernetico derivante dalla digitalizzazione, la 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. Sul primo fronte, la Banca d'Italia 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. Con riferimento alle iniziative interne, a presidio dei rischi di natura cibernetica, il Dott. Ricotti evidenzia che 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.
Il dott. Ricotti ha riferito che, dal punto di vista della Banca d'Italia, 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. Di notevole interesse a quest'ultimo riguardo è l'analisi comparata sviluppata in chiusura della relazione consegnata in occasione dell'audizione.

3.16. Audizione dei rappresentanti del Consiglio Nazionale del Notariato (CNN)

I delegati del CNN hanno evidenziato il rilievo centrale che assume il tema del potenziamento e dell'interoperabilità delle banche dati per dare maggiore efficacia all'azione di prevenzione e contrasto dei fenomeni illeciti e, al tempo stesso, per garantire maggiore certezza nei rapporti giuridici

ed economici e per dare maggiore efficacia all'azione dell'Agenzia delle entrate diretta al contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

È stata richiamata a tal proposito l'imminente istituzione, ai sensi del nuovo articolo 34 *bis* del D.Lgs. n. 231/2007, presso il Consiglio Nazionale del Notariato (CNN), dell'Organismo di gestione accentrata dei dati antiriciclaggio. La norma è stata profondamente riscritta e aggiornata dal D.Lgs. 10 giugno 2026, n. 122 (in vigore dal 23 luglio 2026) in linea con le direttive europee di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, con la finalità di rafforzarne i presìdi in ambito nazionale. Dalla data della sua entrata in funzione, tutti i notai italiani dovranno far confluire in questa infrastruttura digitale centralizzata i documenti e le informazioni raccolti per l'adeguata verifica della clientela. Il sistema sarà integrato con il sistema di conservazione del notariato e regolamentato d'intesa con il Garante per la Privacy e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN).

I rappresentanti del Notariato auspicano, altresì, l'introduzione di adeguate modifiche dell'Anagrafe Immobiliare Integrata, istituita con effetto dal 1° gennaio 2011 dall'articolo 19 della L. 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, con l'obiettivo di farla divenire strumento fondamentale per la fiscalità immobiliare, erariale e locale, ponendola in grado di individuare correttamente, attraverso la completa integrazione delle banche dati disponibili presso le Agenzie fiscali, l'oggetto e il soggetto d'imposta, nella prospettiva di caratterizzarsi come un unico archivio informatico contenente sia i dati catastali sia quelli dei registri immobiliari.

Meritevole di attenzione pare anche la proposta avanzata dal CNN di istituire una rete interconnessa di banche dati:

1. banca dati dei soggetti sottoposti a liquidazione giudiziale, degli interdetti, degli inabilitati e dei beneficiari di amministrazione di sostegno;
2. banca dati delle procure generali;
3. banca dati dei mandati di protezione o per futura incapacità, qualora fosse accolta la proposta di legge già formulata in materia dal Consiglio Nazionale del Notariato.

Questi interventi, oltre a rafforzare la certezza nelle contrattazioni tra privati, si inseriscono in un più ampio percorso volto a rafforzare l'interoperabilità delle banche dati e la collaborazione istituzionale tra il Notariato e l'Amministrazione finanziaria.

In tale prospettiva, i Notai auspicano di poter ampliare le loro capacità di accedere al sistema informativo dell'Anagrafe tributaria non al mero fine di ampliare le loro prerogative ma per esigenze operative della categoria, anche a tutela degli interessi dell'Amministrazione finanziaria, al fine di semplificare alcuni adempimenti che il notaio è chiamato a svolgere e che, allo stato attuale, risultano appesantiti dall'assenza di un accesso diretto e telematico a determinate informazioni custodite nelle banche dati del Fisco. Viene evidenziata a tal proposito: la necessità di poter richiedere direttamente il codice fiscale per gli enti diversi dalle società privi di partita IVA nonché per i soggetti stranieri; la possibilità di consultare gli estremi di registrazione degli atti pubblici e privati; la consultazione delle denominazioni degli enti diversi dalle persone fisiche, utile soprattutto ai fini dell'allineamento delle intestazioni catastali; la consultazione dei provvedimenti di inibizione al rilascio della partita IVA.

I rappresentanti del CNN hanno anche rappresentato il possibile contributo che il Notariato potrebbe dare al contrasto dell'evasione fiscale, in particolare con riferimento alle imposte dirette che, in numerose fattispecie, sfuggono tanto alla dichiarazione spontanea delle parti quanto ai controlli dell'Agenzia delle Entrate. Il CNN ha proposto alla Commissione che il notaio assuma, in questi casi, il ruolo di "soggetto riscossore" di un'imposta sostitutiva rispetto alle imposte ordinarie, ovvero rispetto a imposte sostitutive già esistenti. Si tratterebbe di estendere e, in alcuni casi, di rendere obbligatorio, e non più soltanto facoltativo, tale meccanismo anche ad altre categorie di trasferimenti che vedono l'intervento necessario del notaio. È il caso della cessione di partecipazioni sociali, della cessione di terreni edificabili, della cessione di diritti reali immobiliari e della cessione di aziende.

Il CNN ha altresì evidenziato che nelle loro attività i notai si avvalgono di un'infrastruttura tecnologica affidata alla sua controllata Notartel S.p.A. – Società Benefit, attraverso la quale realizza le proprie politiche in materia di trasformazione digitale e gestisce la RUN (Rete Unitaria del

Notariato), tramite la quale nel 2025 sono state effettuate circa 40 milioni di operazioni comprendenti visure ipotecarie e catastali, consultazioni delle banche dati pubbliche e trasmissione dei Modelli Unici Informatici destinati all'aggiornamento dei registri immobiliari. Vengono evidenziate le potenzialità informative insite in questa infrastruttura e rappresentate le possibili connessioni col SIF.

3.17. Memoria dell'Associazione Italiana dei Professori e Studiosi di Diritto Tributario (AIPSDT)

Il 18 giugno 2026 l'AIPSD ha inviato alla Commissione un contributo scritto sui problemi che pone la trasformazione digitale dell'Amministrazione finanziaria rispetto alle norme costituzionali e sovranazionali in materia di attuazione dei tributi.
In particolare, nelle osservazioni presentate vengono evidenziate (come peraltro già sottolineato da altri contributi), le minacce alle garanzie dei diritti di difesa dei contribuenti insite nelle nuove norme in materia di accertamento tributario che prevedono la possibilità dell'Amministrazione di utilizzare i "dati pubblicamente disponibili" e si mette in risalto un rischio di progressiva "opacizzazione" del procedimento tributario nel quadro di una sostanziale "deresponsabilizzazione" dell'autorità competente.
L'AIPSDT conclude le sue osservazioni con la proposta di elaborare uno "Statuto delle garanzie del contribuente nell'amministrazione fiscale digitale", capace di presidiare organicamente le nuove forme di esercizio del potere tributario.

3.18. Memoria dell'Associazione Nazionale dei Tributaristi Italiani (ANTI)

L'ANTI, nella sua memoria del 7 giugno 2026, concentra la sua attenzione sulla necessità di classificare i sistemi di IA adottati dal Fisco ai fini dell'accertamento tributario tra quelli definiti "ad alto rischio" dal Regolamento (UE) 2024/1689 poiché presentano con essi numerosi tratti in comune. Su queste basi l'ANTI propone distinte ipotesi di regolazione: (i) per a tutela della qualità delle basi dati; (ii) per la tutela dell'attendibilità delle inferenze generate dai sistemi di IA; (iii) per l'istituzione di una speciale autorità indipendente.
Rispetto a quest'ultimo aspetto, l'ANTI osserva che un presidio effettivo del buon governo dei sistemi di IA da parte del fisco dovrebbe essere affidato a una speciale autorità indipendente i cui componenti siano dotati dei necessari requisiti di professionalità tecnica e giuridica. Senza interferire sulle competenze riservate dalla L. n. 132/2025 all'AgID e all'ACN (che si sviluppano nei settori della cybersicurezza e della *privacy*), l'ANTI ritiene che queste specifiche funzioni potrebbero trovare allocazione nell'ambito del riformato Garante nazionale del contribuente di cui all'articolo 13 della L. n. 212/2000 (Statuto dei diritti del contribuente), in una rivisitata struttura delle competenze e dei poteri di questo organismo estesa in modo esplicito al controllo dell'uso dell'IA da parte del Fisco, che preveda, ferma restando la natura unitaria dell'organismo, la disponibilità di adeguate diramazioni territoriali che gli consentano di intervenire su tutto il territorio nazionale per affrontare i singoli casi concreti.

3.19. Memoria del Consiglio Nazionale Forense (CNF)

Nell'analizzare il tema della lotta all'evasione fiscale e, in particolare, dell'efficacia degli strumenti di contrasto, anche con riferimento alle prospettive aperte dall'utilizzo delle nuove tecnologie quali i sistemi di Intelligenza Artificiale, il CNF ha posto in rilievo la fondamentale questione del bilanciamento tra perseguimento di compiti di interesse pubblico e la tutela del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali quale presidio effettivo della dignità dei cittadini/contribuenti.
L'Organismo di vertice dell'Avvocatura ha evidenziato al riguardo che qualunque trattamento di dati personali effettuato per finalità di prevenzione e lotta all'evasione fiscale sfruttando le differenti banche dati di cui lo Stato ha la legittima disponibilità deve essere ricondotto nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 del GDPR, letto in combinato disposto con il considerando n. 71 del

medesimo Regolamento, secondo cui è consentito adottare decisioni sulla base di trattamenti automatizzati, compresa la profilazione, se ciò è espressamente previsto dal diritto dell'Unione o degli Stati membri cui è soggetto il titolare del trattamento, "anche a fini di monitoraggio e prevenzione delle frodi e dell'evasione fiscale".
Secondo il CNN, infine, nel caso di informazioni reperite dall'incrocio di diverse banche dati, anche per mezzo dell'IA, si deve evitare che un'analisi errata di singoli dati possa condurre ad un'erronea individuazione di manifestazioni di capacità contributiva. Tale utilizzo, pertanto, deve sempre essere controbilanciato da una tracciabilità dei dati che consenta di comprendere la fonte originaria dell'informazione e, quindi, fare salva la conoscibilità del corretto assolvimento dell'onere della prova gravante sull'Ente impositore in sede di accertamento oltre che preservare il correlato diritto al contraddittorio in capo al contribuente, principi questi tutelati dallo Statuto del Contribuente.

3.20. Memoria del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC)

L'organismo dei Commercialisti si sofferma con particolare attenzione sulla L. n. 132/2025 rilevando che questa ha introdotto una normativa nazionale atta a sostenere e promuovere lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale che siano basati su una visione antropocentrica, nonché su principi di trasparenza, responsabilità, equità e rispetto per i diritti fondamentali. Sottolinea che l'art.14 della detta legge pone talune previsioni di ordine generale circa l'utilizzo dell'IA nei procedimenti della pubblica amministrazione ispirate ai principi della conoscibilità, tracciabilità, strumentalità rispetto alla decisione spettante comunque alla persona responsabile dell'agire amministrativo.
Il CNDCEC evidenzia che Il Consiglio dei Ministri ha approvato, in esame preliminare, il 10 giugno 2026, due schemi di decreti legislativi che recano, tra le altre, disposizioni dirette ad apprestare una tutela processuale rafforzata ai soggetti che agiscono per il risarcimento dei danni cagionati dall'utilizzo di sistemi di IA, nonché disposizioni in materia di responsabilità penale con l'introduzione di un nuovo articolo nel codice penale, il 437-bis, che sanziona l'omessa adozione delle misure di sicurezza nei sistemi di IA ad alto rischio e la loro alterazione quando ne derivi un pericolo concreto per la vita, l'incolumità pubblica o la sicurezza dello Stato.
Analizzando il sistema di IA adottato dall'Amministrazione fiscale, il CNDCEC sottolinea tuttavia, che non è stato reso noto il modello di apprendimento effettivamente utilizzato ed auspica che questa asimmetria informativa trovi al più presto soluzione, attesa la indispensabilità di un meccanismo trasparente e interpretabile senza fraintendimenti da utenti umani. A tal proposito, il CNDCEC ricorda i principi cardine stabiliti dal Consiglio di Stato con due sentenze del 2019 (n. 2270 e n. 8472) che riconoscono, da un lato, la piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato (il codice algoritmico) e dei criteri applicati e, dall'altro, la precisa imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve garantire di poter svolgere la necessaria verifica di logicità e legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo.

4. Profili di interesse e nodi critici emersi in sede di audizione

Dall'insieme delle audizioni e dei contributi raccolti è emersa una sostanziale convergenza su alcuni punti fondamentali per la presente indagine.

In linea di larga massima, viene generalmente condivisa la necessità di proseguire nel processo di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, rafforzare l'interoperabilità delle banche dati e valorizzare il patrimonio informativo pubblico quale strumento di contrasto all'evasione fiscale, a condizione, però, che vengano adeguati alla nuova realtà i presìdi di sicurezza informatica e di tutela dei diritti fondamentali dei contribuenti.

Un primo elemento sul quale si registra, almeno in punto di principio, una totale convergenza riguarda la visione c.d. "antropocentrica" dell'impiego a fini fiscali di sistemi di intelligenza artificiale, anche se non vi è poi un indirizzo univoco circa le modalità con le quali gli auditi intendono garantire la concreta realizzazione di tale obiettivo. Questa prospettiva ha trovato autorevole conferma nella lettera enciclica "*Magnifica humanitas*" del Santo Padre Leone XIV sulla tutela della persona umana nel tempo dell'intelligenza artificiale, pubblicata il 15 maggio 2026, ove si afferma (§ 105) che "perché l'IA rispetti la dignità umana e serva davvero il bene comune, è essenziale che siano chiare le responsabilità in tutti i passaggi: da chi progetta e addestra i sistemi fino a chi li utilizza e a chi decide di affidare ad essi le scelte concrete" e si sottolinea (§ 106) che "chiedere prudenza, verifiche rigorose, e talvolta anche un rallentamento nell'adozione dell'IA non significa essere contro il progresso, ma esercitare una cura responsabile verso la famiglia umana".

Un ulteriore punto sul quale tutti i contributi raccolti paiono convergere è, infine, quello riguardante l'esigenza di realizzare una interoperabilità sempre più stretta delle diverse banche dati che formano il SIF, nella duplice prospettiva, da un lato, di migliorare l'efficienza dell'attività di accertamento dei tributi e, dall'altro, di contribuire allo sviluppo di sistemi digitali sempre più avanzati a supporto delle attività di erogazione dei servizi ai cittadini.

Tali elementi costituiscono il fondamento delle valutazioni e delle raccomandazioni formulate dalla Commissione nei capitoli successivi.

4.1. Crescente concentrazione e strategicità del patrimonio informativo fiscale

Uno dei principali elementi emersi nel corso dell'indagine riguarda il processo di progressiva concentrazione e integrazione delle informazioni fiscali all'interno del Sistema Informativo della Fiscalità (SIF), fenomeno che ha trasformato l'Anagrafe tributaria da semplice archivio amministrativo a vera e propria infrastruttura strategica nazionale.

Le audizioni svolte dalla Commissione hanno evidenziato come il sistema fiscale contemporaneo sia ormai fondato sulla disponibilità e sulla costante alimentazione di un patrimonio informativo di dimensioni e complessità senza precedenti. Le informazioni raccolte attraverso dichiarazioni fiscali, fatture elettroniche, corrispettivi telematici, comunicazioni finanziarie, banche dati catastali e immobiliari, archivi previdenziali, dati doganali e ulteriori flussi informativi provenienti da soggetti pubblici e privati convergono oggi all'interno di un sistema digitale integrato che rappresenta il principale strumento conoscitivo a disposizione delle amministrazioni finanziarie.

Nel corso dell'audizione del Direttore del Dipartimento delle finanze è stato evidenziato come il SIF costituisca una delle più rilevanti infrastrutture informatiche pubbliche esistenti a livello nazionale, caratterizzata da un elevato grado di interoperabilità e da una gestione unitaria delle risorse informative. Tale modello consente di favorire la condivisione dei dati tra le amministrazioni competenti, di evitare duplicazioni informative e di sviluppare strumenti avanzati di analisi e controllo.

Analoga considerazione è stata espressa da entrambi i Direttori *pro tempore* dell'Agenzia delle entrate (Ruffini e Carbone) che hanno sottolineato come il patrimonio informativo fiscale sia progressivamente cresciuto sia sotto il profilo quantitativo sia sotto il profilo qualitativo, alimentando sistemi di analisi sempre più sofisticati e consentendo una più efficace individuazione dei fenomeni evasivi. L'incremento della quantità di informazioni disponibili e la loro più mirata selezione e agevole fruibilità rappresentano infatti il presupposto essenziale per l'evoluzione delle attività di analisi del rischio fiscale, di promozione della *compliance* e di contrasto all'evasione fiscale.

La Commissione rileva come tale evoluzione costituisca uno dei principali fattori che hanno contribuito al rafforzamento della capacità amministrativa dello Stato nel contrasto all'evasione fiscale e nella gestione dei rapporti con i contribuenti e che la digitalizzazione e l'acquisizione da parte del SIF di un sempre più vasto serbatoio di informazioni ha moltiplicato le fonti a cui rivolgere l'attenzione imponendo di potenziare, diversificare e riorientare gli strumenti di acquisizione, di analisi e di utilizzo dei dati. La possibilità di integrare informazioni provenienti da fonti diverse consente infatti di ottenere una rappresentazione più completa delle posizioni fiscali, favorendo una più efficace selezione delle attività di controllo e una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse pubbliche.

Si pensi al patrimonio informativo quotidianamente acquisito attraverso la fatturazione elettronica e lo SdI, ulteriormente arricchito a seguito della recente introduzione, attraverso il Decreto Legislativo n.127/2015, dell'obbligo di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi, che ha completato la digitalizzazione fiscale del commercio al dettaglio in Italia. Nella evidente direzione di rendere i dati del SIF disponibili per ulteriori applicazioni, è anche orientato il decreto legislativo 7 agosto 2026, n. 148 (c.d. decreto *omnibus* 2026) che, all'articolo 25, amplia il perimetro dei soggetti, dell'oggetto e delle finalità per cui i dati delle fatture elettroniche presenti nello SdI possono essere utilizzati, comprendendo tra i soggetti abilitati al loro utilizzo l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, estendendo ai tributi doganali e alle accise l'oggetto dei controlli e indicando tra le specifiche finalità l'analisi del rischio sui controlli doganali e tributari degli scambi internazionali.

Tuttavia, proprio l'incremento della mole di informazioni e il crescente valore strategico del patrimonio informativo disponibile per i controlli fiscali determina l'emersione di nuove esigenze di tutela delle persone e di protezione dei dati e richiede che il passaggio di queste informazioni da meri indizi da verificare a vere e proprie fonti di prova debba essere ancora valutato dall'elemento umano. L'elevato livello di concentrazione delle informazioni accresce infatti la rilevanza sistemica delle banche dati fiscali e rende particolarmente significative le conseguenze che potrebbero derivare da accessi abusivi, utilizzi impropri delle informazioni, compromissioni dei sistemi o interruzioni dei servizi.

Le audizioni hanno evidenziato come il SIF non rappresenti più soltanto un'infrastruttura funzionale all'attività delle amministrazioni fiscali, ma costituisca un elemento essenziale per il corretto funzionamento di una pluralità di attività pubbliche. Le informazioni contenute nelle banche dati fiscali vengono infatti utilizzate, nel rispetto delle competenze e delle disposizioni normative vigenti, da numerosi soggetti istituzionali, di cui le Agenzie fiscali e la Guardia di finanza non rappresentano che una parte, essendo anche di interesse dell'INPS e degli altri enti previdenziali, degli enti territoriali e di tutte le altre amministrazioni pubbliche chiamate a svolgere attività di controllo, monitoraggio e programmazione.

La crescente centralità del patrimonio informativo fiscale nella gestione dei tributi (che resta comunque l'area di specifico interesse per la presente indagine) è stata altresì confermata dal Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che ha evidenziato come l'efficacia delle attività di controllo doganale, di contrasto alle frodi e di monitoraggio dei traffici commerciali dipenda sempre più dall'integrazione delle informazioni contenute nelle diverse banche dati nazionali ed europee. Analogamente, il Comandante Generale della Guardia di finanza ha posto in evidenza come la disponibilità di informazioni complete e interoperabili costituisca il presupposto indispensabile per lo sviluppo di attività di intelligence economico-finanziaria e per il contrasto alle più complesse forme di criminalità economica.

Alla luce delle evidenze raccolte, la Commissione concorda sul fatto che il patrimonio informativo fiscale debba essere ormai considerato a tutti gli effetti una risorsa strategica nazionale, la cui protezione assume rilievo non soltanto ai fini della corretta ed efficiente gestione del sistema tributario, ma anche sotto il profilo della sicurezza economica, della stabilità istituzionale e della tutela della fiducia dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

La concentrazione delle informazioni rappresenta, pertanto, un'opportunità straordinaria per il miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa e del contrasto all'evasione fiscale, ma impone contestualmente un rafforzamento continuo delle misure di sicurezza, dei sistemi di controllo degli accessi, delle garanzie di tutela della riservatezza e dei meccanismi di *governance* del patrimonio informativo pubblico. Proprio tale esigenza di equilibrio tra valorizzazione dei dati e protezione delle informazioni costituisce una delle principali sfide emerse nel corso di questa indagine conoscitiva.

4.2. La minaccia interna quale principale fattore di vulnerabilità

L'Agenzia delle entrate ha sottolineato come il patrimonio informativo disponibile sia costantemente alimentato da flussi provenienti non soltanto dai contribuenti e dagli intermediari fiscali, ma anche da altre amministrazioni pubbliche e da soggetti terzi obbligati alla trasmissione di dati. Ciò ha determinato un progressivo ampliamento dell'Anagrafe tributaria, che non si configura più come un semplice archivio fiscale, ma come il principale nodo informativo attraverso il quale transitano e vengono elaborate informazioni essenziali per il perseguimento delle finalità istituzionali dello Stato.

Analoga considerazione emerge dall'audizione del Direttore del Dipartimento delle finanze, che ha evidenziato come il SIF sia stato concepito e sviluppato quale piattaforma unitaria e interoperabile, capace di garantire la condivisione delle informazioni tra le diverse articolazioni dell'amministrazione finanziaria. Tale modello organizzativo e tecnologico consente di evitare duplicazioni informative, razionalizzare gli investimenti e sviluppare servizi integrati a beneficio sia delle amministrazioni sia dei contribuenti.

La crescente concentrazione delle informazioni costituisce, sotto molteplici profili, un fattore di rafforzamento della capacità amministrativa dello Stato. Essa permette infatti di migliorare l'efficacia delle attività di contrasto all'evasione fiscale, di incrementare la qualità dei servizi erogati ai cittadini, di favorire l'automazione dei processi amministrativi e di supportare l'elaborazione delle politiche pubbliche mediante l'utilizzo di dati affidabili e costantemente aggiornati.

Nondimeno, la Commissione ha potuto rilevare come tale processo comporti anche l'emersione di nuove responsabilità e di nuovi rischi. Quanto più ampio e integrato diviene il patrimonio informativo pubblico, tanto maggiore risulta l'impatto potenziale derivante da eventuali accessi abusivi, utilizzi impropri delle informazioni o compromissioni dei sistemi informatici. La concentrazione delle informazioni, infatti, determina inevitabilmente un incremento del valore strategico delle banche dati e, conseguentemente, della loro attrattività nei confronti di soggetti interessati ad acquisire o utilizzare illecitamente dati sensibili e riservati.

L'indagine ha mostrato come tale consapevolezza sia ormai condivisa da tutte le amministrazioni audite. L'Agenzia per la cybersicurezza nazionale ha evidenziato che le infrastrutture contenenti grandi quantità di informazioni rappresentano obiettivi particolarmente sensibili nell'attuale scenario delle minacce informatiche, caratterizzato da una crescente sofisticazione degli attacchi e dalla costante ricerca di dati ad elevato valore economico e strategico.

La Guardia di finanza e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli hanno altresì evidenziato come la crescente interconnessione tra banche dati nazionali, europee e internazionali costituisca un elemento essenziale per il contrasto alle frodi fiscali, doganali e finanziarie, ma richieda al contempo un costante rafforzamento dei sistemi di sicurezza e delle procedure di controllo degli accessi.

Alla luce delle risultanze istruttorie, la Commissione ha maturato il convincimento che il patrimonio informativo fiscale debba essere qualificato come una vera e propria infrastruttura strategica nazionale, la cui rilevanza trascende la dimensione strettamente tributaria. La disponibilità di dati affidabili, completi e interoperabili costituisce infatti una condizione essenziale per il funzionamento dell'amministrazione finanziaria, per il contrasto all'evasione e alle frodi, per la tutela degli interessi economici dello Stato e dell'Unione europea e, più in generale, per il corretto esercizio di numerose funzioni pubbliche.

Proprio tale centralità impone che la crescita del patrimonio informativo e il rafforzamento delle capacità di analisi procedano parallelamente all'adozione di adeguate misure di sicurezza, di *governance* e di tutela dei diritti fondamentali. La valorizzazione dei dati rappresenta infatti una delle principali opportunità offerte dalla trasformazione digitale dell'amministrazione pubblica, ma richiede contestualmente un costante impegno volto a garantire la protezione delle informazioni, la trasparenza dei processi e la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

Da questo punto di vista, tra i profili di maggiore interesse emersi nel corso dell'indagine conoscitiva assume particolare rilievo il tema del cosiddetto *"Insider Threat"* (o "minaccia interna"), ossia il rischio derivante dall'utilizzo illegale delle banche dati da parte di soggetti che, in ragione delle proprie funzioni istituzionali, dispongono legittimamente delle credenziali necessarie per accedere ai sistemi informativi.

Le audizioni hanno evidenziato come l'evoluzione delle misure di sicurezza informatica abbia progressivamente innalzato il livello di protezione delle infrastrutture digitali nei confronti delle minacce esterne, rendendo sempre più sofisticati i sistemi di difesa contro attacchi informatici, intrusioni abusive e tentativi di compromissione provenienti dall'esterno. Parallelamente, tuttavia, è emersa una crescente consapevolezza circa il fatto che una delle principali vulnerabilità dei sistemi informativi pubblici sia oggi rappresentata proprio dal fattore umano e, in particolare, dal possibile utilizzo illecito di credenziali legittimamente attribuite agli operatori autorizzati.

Sul punto, particolarmente significativo è stato il contributo fornito dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. Nel corso dell'audizione, il Direttore generale dell'ACN ha evidenziato come i più recenti episodi di accesso abusivo a dati detenuti da amministrazioni pubbliche abbiano posto in luce una minaccia diversa da quella derivante dagli attacchi informatici esterni. In tali casi, infatti, la compromissione della riservatezza delle informazioni non è derivata dall'aggiramento delle misure di sicurezza tecnologiche, bensì dall'abuso delle autorizzazioni già attribuite a soggetti legittimati ad accedere alle banche dati per ragioni di servizio.

L'ACN ha sottolineato come questa particolare tipologia di rischio non possa essere ricondotta esclusivamente a una carenza delle difese tecnologiche, ma debba essere inquadrata nell'ambito di una più ampia problematica concernente la gestione delle autorizzazioni, il monitoraggio degli accessi e la prevenzione degli utilizzi impropri delle informazioni. La disponibilità di credenziali valide e correttamente assegnate può infatti consentire a un operatore infedele di accedere a dati sensibili senza dover superare le barriere tecniche predisposte a tutela dei sistemi, rendendo particolarmente complessa l'individuazione tempestiva delle condotte illecite.

La rilevanza di tale fenomeno è stata confermata anche dalle audizioni dell'Agenzia delle entrate, della Guardia di finanza e di SOGEI, dalle quali emerge una comune attenzione verso la necessità di rafforzare i controlli sugli accessi alle banche dati e di sviluppare strumenti sempre più efficaci ed immediati di rilevazione delle anomalie comportamentali.

L'Agenzia delle entrate ha illustrato l'attuale sistema di gestione delle autorizzazioni fondato sul principio della stretta correlazione tra accesso ai dati e mansioni effettivamente svolte. Secondo le norme adottate dall'Agenzia delle entrate, ogni operatore può consultare esclusivamente le informazioni necessarie all'espletamento delle proprie funzioni istituzionali e ogni attività effettuata all'interno delle banche dati viene integralmente registrata e ne è conservata memoria mediante sistemi di tracciamento che consentono la ricostruzione dettagliata delle operazioni compiute.

Particolare rilievo assumono i meccanismi di controllo successivo sviluppati dall'Agenzia, che consentono di individuare automaticamente accessi potenzialmente anomali attraverso l'analisi dei *log* e dei comportamenti degli utenti. Le segnalazioni generate dai sistemi informatici vengono trasmesse ai responsabili delle strutture competenti, i quali sono chiamati a verificarne la legittimità e ad avviare, ove necessario, gli opportuni approfondimenti disciplinari o ispettivi.

Anche la Guardia di finanza ha evidenziato come la crescente disponibilità di informazioni e la molteplicità delle banche dati accessibili richiedano sistemi avanzati di controllo e monitoraggio degli utenti. La realizzazione della cosiddetta "dorsale informatica" risponde non soltanto all'esigenza di integrare le diverse fonti informative, ma anche alla necessità di rafforzare gli strumenti di *audit* e di vigilanza sugli utilizzi effettuati dagli operatori autorizzati.

Le audizioni hanno inoltre consentito di evidenziare come la minaccia interna assuma caratteristiche particolarmente insidiose proprio in ragione della fiducia istituzionale che necessariamente accompagna l'attribuzione delle autorizzazioni di accesso. A differenza degli attacchi provenienti dall'esterno, che tendono a manifestarsi attraverso anomalie tecniche o tentativi di intrusione facilmente individuabili dai sistemi di sicurezza, le condotte poste in essere da soggetti interni possono risultare del tutto fisiologiche, perché formalmente compatibili con i normali processi operativi, rendendo più difficile l'individuazione delle finalità illecite perseguite dall'operatore disonesto.

La Commissione rileva pertanto come il contrasto alla minaccia interna richieda un approccio multidimensionale che affianchi alle misure tecnologiche tradizionali adeguati strumenti organizzativi, procedurali e culturali. In tale prospettiva, assumono particolare importanza misure quali la periodica revisione delle autorizzazioni di accesso, il principio del minimo privilegio, la segregazione delle funzioni e la condivisione/abbinamento al momento del *login* delle chiavi di accesso di due funzionari, il monitoraggio continuo delle attività svolte dagli utenti e l'utilizzo di sistemi di analisi comportamentale capaci di individuare tempestivamente accessi incoerenti o eccessivamente frequenti rispetto alle mansioni attribuite, bloccando gli accessi stessi. Sul piano formale, poi queste misure non dovrebbero essere lasciate a determinazioni di uffici interni ai soggetti titolari del trattamento dei dati ma dovrebbero essere definite in via preventiva, almeno negli *standard* minimi, da atti delle competenti autorità di vigilanza (ad esempio da apposite Linee Guida che l'AgID potrebbe diramare a tutti i soggetti che operano all'interno del SIF). In questa direzione si dovrebbero muovere le autorità indipendenti da istituirsi ai sensi della Legge n. 132/2025.

Accanto a tali strumenti, le audizioni hanno evidenziato il ruolo fondamentale della formazione e della responsabilizzazione del personale. La tutela delle informazioni non può infatti essere affidata esclusivamente a misure tecniche, ma richiede la diffusione di una cultura della sicurezza capace di

rafforzare la consapevolezza degli operatori circa la delicatezza delle informazioni trattate e le conseguenze derivanti da eventuali utilizzi impropri.

Alla luce delle risultanze istruttorie, la Commissione ritiene che la minaccia interna rappresenti oggi uno dei principali fattori di vulnerabilità delle banche dati pubbliche e, in particolare, del patrimonio informativo fiscale. La crescente concentrazione delle informazioni e l'ampliamento delle possibilità di accesso connesse all'interoperabilità dei sistemi rendono infatti sempre più necessario sviluppare modelli di sicurezza che, accanto alla protezione dalle minacce esterne, siano in grado di prevenire, individuare e contrastare efficacemente gli abusi commessi da soggetti legittimamente autorizzati.

L'esigenza di garantire un elevato livello di affidabilità degli operatori e di assicurare la piena tracciabilità delle attività svolte costituisce pertanto una condizione imprescindibile per preservare la riservatezza delle informazioni, la fiducia dei cittadini e la credibilità delle istituzioni chiamate a gestire uno dei più rilevanti patrimoni informativi del Paese.

4.3. Interoperabilità delle banche dati e necessità di adeguati contrappesi

Tra i temi che hanno maggiormente caratterizzato i lavori della Commissione assume particolare rilievo quello dell'interoperabilità delle banche dati pubbliche, considerata da tutti i soggetti auditi una condizione imprescindibile per l'evoluzione dell'amministrazione finanziaria, per il miglioramento della qualità dei servizi erogati ai cittadini e per il rafforzamento delle attività di contrasto all'evasione fiscale.

La progressiva digitalizzazione della pubblica amministrazione ha infatti evidenziato i limiti di un modello fondato sulla frammentazione delle informazioni tra una molteplicità di archivi informatici non comunicanti tra loro. La disponibilità di dati distribuiti in sistemi separati comporta inevitabili inefficienze operative, duplicazioni informative, maggiori oneri amministrativi e una ridotta capacità di analisi dei fenomeni economici e fiscali. Al contrario, l'interoperabilità consente di valorizzare il patrimonio informativo esistente, favorendo la condivisione delle informazioni tra amministrazioni e rendendo possibile una più efficace attività di controllo, programmazione e supporto alle decisioni pubbliche.

Nel corso della sua audizione, il Direttore del Dipartimento delle finanze Giovanni Spalletta ha evidenziato come il Sistema Informativo della Fiscalità sia stato progettato proprio secondo una logica di integrazione e interoperabilità, configurandosi come una piattaforma unitaria nella quale dati, servizi e applicazioni possono essere condivisi tra le diverse amministrazioni del comparto economico-finanziario. Tale impostazione ha consentito di sviluppare un ecosistema digitale capace di favorire la cooperazione istituzionale e di migliorare significativamente la capacità di utilizzo delle informazioni disponibili.

Analoga impostazione emerge dalle audizioni dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Quest'ultima ha sottolineato come l'interoperabilità costituisca uno strumento fondamentale per la gestione dei flussi commerciali internazionali, per la semplificazione delle procedure doganali e per il contrasto alle frodi fiscali e doganali. In particolare, la possibilità di condividere dati in tempo reale con altre amministrazioni nazionali, autorità portuali e organismi europei consente di ridurre i tempi operativi e di incrementare l'efficacia delle attività di controllo.

Anche l'Agenzia del demanio ha evidenziato come l'interoperabilità rappresenti un fattore essenziale per la modernizzazione dell'azione amministrativa. L'esperienza concreta illustrata nel corso dell'audizione ha mostrato come la progressiva integrazione di archivi precedentemente isolati abbia consentito una più efficiente gestione del patrimonio immobiliare pubblico e una maggiore capacità

di valorizzazione delle informazioni disponibili. Particolarmente significativo è apparso il riferimento alla necessità di superare non soltanto le barriere tecnologiche, ma anche quelle organizzative e culturali che storicamente hanno limitato la condivisione delle informazioni tra amministrazioni.

Di notevole interesse è apparso, poi, il contributo dell'AgID, l'ente tecnico della Presidenza del Consiglio dei Ministri che coordina la trasformazione digitale della pubblica amministrazione, che ha assunto per legge il ruolo di garante della realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana coordinando tutte le Amministrazioni del Paese. Contribuisce anche alla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica. Infine, promuove le competenze digitali e la loro diffusione, collaborando con istituzioni, organismi internazionali, nazionali e locali. Nell'espletamento di questi compiti, l'AgID ha preso in carico il tema dell'interoperabilità elaborando e divulgando alle Amministrazioni competenti apposite "Linee Guida" in materia di interoperabilità aventi valore vincolante sui soggetti destinatari ai sensi dell'articolo 71 del D.Lgs. n. 82/2005.

La Commissione rileva come la crescente interoperabilità delle banche dati costituisca uno dei principali fattori di rafforzamento della capacità amministrativa dello Stato. Essa consente infatti di migliorare la qualità delle analisi, ridurre gli adempimenti a carico dei cittadini, evitare duplicazioni informative e sviluppare modelli più avanzati di contrasto all'evasione fiscale e alle frodi.

Tuttavia, proprio l'ampliamento delle possibilità di accesso e di circolazione delle informazioni pone nuove e rilevanti esigenze di tutela. Le audizioni hanno evidenziato come l'interoperabilità, pur rappresentando un obiettivo condiviso e largamente auspicabile, comporti inevitabilmente un incremento della complessità dei sistemi informativi e una maggiore esposizione a rischi connessi alla sicurezza, alla riservatezza e alla corretta gestione delle autorizzazioni.

Quanto più elevato è il numero dei soggetti che possono accedere alle informazioni, tanto più diventa essenziale garantire una rigorosa definizione delle finalità perseguite, dei livelli di autorizzazione attribuiti e delle modalità di utilizzo dei dati. L'integrazione delle banche dati non può infatti tradursi in una indiscriminata circolazione delle informazioni, ma deve essere accompagnata da adeguati meccanismi di controllo e di responsabilizzazione degli operatori.

Sotto tale profilo, particolare rilievo assumono i principi di necessità, proporzionalità e minimizzazione richiamati nel corso delle audizioni dal Garante per la protezione dei dati personali e dalle amministrazioni coinvolte nella gestione del patrimonio informativo fiscale. L'interoperabilità deve essere finalizzata esclusivamente al perseguimento di specifiche finalità istituzionali previste dalla legge e deve consentire l'accesso soltanto alle informazioni strettamente necessarie per lo svolgimento delle funzioni attribuite ai singoli soggetti pubblici.

La Commissione osserva inoltre che la crescente integrazione delle banche dati rende ancora più rilevante il tema della *governance* del patrimonio informativo pubblico. L'efficacia dell'interoperabilità dipende infatti non soltanto dalla capacità tecnica di collegare archivi diversi, ma anche dalla presenza di regole chiare in materia di accesso, utilizzo, conservazione e condivisione delle informazioni. In assenza di adeguati contrappesi organizzativi e normativi, il rischio è quello di determinare fenomeni di sovraesposizione informativa incompatibili con i principi di tutela dei dati personali e con le garanzie riconosciute ai contribuenti.

In tale prospettiva, la Commissione ritiene che l'evoluzione dei processi di interoperabilità debba procedere parallelamente al rafforzamento dei sistemi di sicurezza, alla piena tracciabilità degli accessi, all'adozione di meccanismi di audit periodico e alla costante verifica della proporzionalità dei trattamenti effettuati. L'obiettivo non deve essere quello di limitare la circolazione delle

informazioni necessarie allo svolgimento delle funzioni pubbliche, bensì quello di assicurare che tale circolazione avvenga all'interno di un quadro di regole trasparente, controllabile e rispettoso dei diritti fondamentali.

Le risultanze dell'indagine consentono pertanto di affermare che l'interoperabilità delle banche dati rappresenta una delle principali opportunità offerte dalla trasformazione digitale della pubblica amministrazione. Essa costituisce uno strumento indispensabile per il miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa e del contrasto all'evasione fiscale. Al tempo stesso, la crescente integrazione dei sistemi informativi impone l'adozione di adeguati contrappesi giuridici, organizzativi e tecnologici, idonei a garantire che la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico avvenga nel pieno rispetto dei principi di sicurezza, riservatezza, proporzionalità e tutela dei diritti dei cittadini.

4.4.Utilizzo dell'intelligenza artificiale e trasparenza algoritmica

Uno dei temi sul quale è stata concentrata la maggiore attenzione nel corso dell'indagine conoscitiva riguarda il crescente ricorso a strumenti di intelligenza artificiale, analisi predittiva e "*machine learning*" nell'ambito delle attività di gestione del patrimonio informativo fiscale e di contrasto all'evasione. Le audizioni hanno evidenziato come tali tecnologie rappresentino una delle principali direttrici evolutive dell'amministrazione finanziaria contemporanea, consentendo di valorizzare in misura sempre maggiore l'enorme quantità di dati oggi disponibili e di sviluppare modalità di analisi significativamente più efficaci rispetto ai modelli tradizionali.

La crescente complessità dei fenomeni economici, l'espansione dei flussi informativi digitali e l'incremento delle capacità di raccolta e integrazione dei dati rendono infatti sempre più difficile affidare l'attività di analisi esclusivamente a procedure manuali o a metodologie statistiche tradizionali. In tale contesto, gli strumenti di intelligenza artificiale consentono di individuare correlazioni, anomalie e modelli comportamentali che, per volume e complessità, risulterebbero difficilmente rilevabili attraverso l'intervento umano diretto.

Il 12 marzo 2026 l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) ha posto in pubblica consultazione le "Linee Guida per lo sviluppo di sistemi di Intelligenza Artificiale nella pubblica amministrazione" (che, a quanto consta, non sono state ancora pubblicate con le modalità indicate dall'articolo 71 del D.Lgs. n. 82/2005), nelle quali si classificano cinque livelli di autonomia degli "agenti di AI", ovvero sistemi *software* basati su un modello di intelligenza artificiale che, sulla base di istruzioni, pianifica ed esegue in modo autonomo o semi-autonomo sequenze di azioni, operando con un determinato livello di autonomia e supervisione umana. Si va da un livello zero (nessuna automazione), paragonabile secondo l'AGID alla guida manuale di un'auto, al livello 5, apprendimento e auto-adattamento senza intervento umano, paragonabile a una vettura completamente autonoma, per ora limitato ad attività di ricerca. L'AGID rileva che, ad oggi, le pubbliche amministrazioni italiane si posizionano tra il livello 2, in cui si prevede la presenza di automazione e capacità cognitive con orchestrazione, qualcosa di simile ai sistemi di guida automatica, gli *Advanced Driver Assistance Systems* (ADAS), progettati per aumentare la sicurezza stradale, prevenire gli incidenti e supportare i conducenti di autoveicoli utilizzano sensori, radar e telecamere per monitorare l'ambiente circostante e intervenire attivamente in situazioni di emergenza delle auto, e il livello 3, in cui gli agenti AI pianificano, ragionano e creano adattandosi all'interno di domini definiti (come nel caso della navigazione automatica limitata in autostrada).

Questa griglia, spiega l'AgID, potrà essere una bussola di riferimento per amministrazioni che spesso sono molto incerte sugli aspetti di responsabilità e di rendicontazione da seguire per essere in linea con l'*AI Act* europeo. Ma dovrebbe anche entrare a far parte del patrimonio culturale dei soggetti che producono e collocano sui mercati i sistemi di intelligenza artificiale, al fine di mantenere all'interno

delle soluzioni algoritmiche adottate livelli di partecipazione umana che consentano di mantenere in qualsiasi condizione il controllo di questi strumenti. A questo proposito, la Commissione registra con preoccupazione le notizie provenienti dal mondo delle società produttrici di questi sistemi, che evidenziano un diffuso dissenso da parte di qualificati addetti alla loro progettazione e realizzazione rispetto a soluzioni di "*machine learning*" sottratte al controllo umano.

Con specifico riferimento alla fiscalità, l'Atto di indirizzo sulla politica fiscale 2026/28, diramato il 25 febbraio 2026 dal Ministro dell'economia e delle finanze Giancarlo Giorgetti, ha preannunciato che nel periodo suddetto la lotta all'evasione dovrà puntare a dividere in modo sempre più netto i contribuenti "onesti" (da accompagnare negli adempimenti) da quelli "a rischio" (su cui concentrare i controlli). Secondo il documento, un concreto sostegno a questa azione verrà fornito dall'intelligenza artificiale, che sarà utilizzata per leggere in modo integrato la mole sconfinata di informazioni presenti nelle circa 200 banche dati che fanno parte del SIF (di cui viene auspicata una sempre maggiore integrazione), e definire i profili di rischio per guidare i controlli: che continueranno però a essere decisi da funzionari e dirigenti dell'amministrazione finanziaria, in base al principio (ritenuto "irrinunciabile") della "non esclusività della decisione algoritmica".

Ma lo stesso Atto di indirizzo non indica quanta parte delle decisioni da assumere resterà di competenza dell'uomo e, prima ancora, quale ruolo avrà "l'obbligo di collegamento tra le informazioni derivanti dai pagamenti elettronici e dalla registrazione dei corrispettivi" (come testualmente si legge nel documento) rispetto al fine di alimentare le informazioni a disposizione del Sistema informativo della fiscalità su cui "si baseranno la valutazione del rischio di *non compliance* e il monitoraggio dei soggetti a elevata pericolosità fiscale".

Nel corso dell'audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate Ruffini tenutasi il 24 luglio 2024 è stato evidenziato come l'amministrazione abbia progressivamente sviluppato strategie orientate all'utilizzo dei cosiddetti *big data* e di tecniche avanzate di analisi finalizzate al miglioramento delle attività di selezione del rischio fiscale, di promozione della *compliance* e di contrasto all'evasione. È stato evidenziato che l'obiettivo perseguito non è quello di automatizzare il procedimento tributario, bensì di utilizzare le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie per rendere più efficiente l'attività amministrativa e più mirato l'impiego delle risorse disponibili.

Analoga impostazione è emersa dalle audizioni dei rappresentanti del Dipartimento delle Finanze e della Guardia di Finanza. Entrambe le amministrazioni hanno sottolineato come l'efficacia delle moderne attività di *intelligence* economico-finanziaria dipenda sempre più dalla capacità di trasformare grandi quantità di dati in informazioni qualificate e utilizzabili operativamente. In questa prospettiva, gli strumenti algoritmici rappresentano un supporto essenziale per individuare fenomeni di evasione, frode e riciclaggio caratterizzati da elevati livelli di sofisticazione e da una crescente capacità di occultamento.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha a sua volta illustrato l'utilizzo di sistemi avanzati di analisi del rischio applicati ai controlli doganali, evidenziando come l'elaborazione automatizzata delle informazioni consenta di individuare in maniera più efficace fenomeni quali la sottofatturazione, l'elusione dei dazi, l'utilizzo abusivo dei regimi doganali e le frodi connesse al commercio elettronico internazionale.

Come è emerso dall'audizione del Direttore del Dipartimento della Giustizia Tributaria, anche in questo settore è stato sviluppato un piano di digitalizzazione in cui viene fatto ampio ricorso alle piattaforme informatiche (SIGIT). In questo campo è opportuno analizzare con particolare attenzione:

a) le misure attuate per garantire la continuità del servizio, la crittografia dei collegamenti e la doppia autenticazione, in modo da assicurare il regolare svolgimento delle sedute ed evitare intrusioni non autorizzate nelle aule virtuali;
b) l'impiego di strumenti di analisi predittiva o algoritmi per la gestione dei fascicoli e l'assegnazione delle cause;
c) le garanzie previste per assicurare che tali strumenti siano trasparenti, non discriminatori e conformi ai principi di proporzionalità e minimizzazione stabiliti dal GDPR.

Un aspetto alquanto delicato della digitalizzazione del processo tributario è anche quello sviluppato nell'ambito del Progetto PRODIGIT, nel quale si prevede una serie di attività per l'innovazione della Giustizia Tributaria, con il supporto della tecnologia digitale e della intelligenza artificiale diretta all'adozione di strumenti innovativi per le attività dei giudici tributari che includono la sperimentazione di un modello di prevedibilità della decisione con il supporto di strumenti di intelligenza artificiale basati sull'implementazione della Banca dati nazionale della giurisprudenza tributaria di merito. Le autorità competenti dovranno vigilare attentamente affinché questi strumenti costituiscano un mero ausilio ai giudici tributari nella elaborazione delle sentenze limitatamente alla funzione di ricerca giurisprudenziale e di analisi dei dati senza generare rischi significativi di *bias* algoritmico, profilazione indebita dei giudici e delle parti e di indebita interferenza sulle decisioni giudiziali.

Le risultanze dell'indagine mostrano pertanto una sostanziale convergenza circa il valore strategico dell'intelligenza artificiale quale strumento di supporto all'attività amministrativa. L'impiego di tali tecnologie appare ormai destinato a svolgere un ruolo sempre più pregnante non soltanto nell'ambito del contrasto all'evasione fiscale, ma anche nei processi di semplificazione amministrativa, di miglioramento dei servizi ai contribuenti e di ottimizzazione delle risorse pubbliche.

Tuttavia, proprio la crescente incidenza degli strumenti algoritmici nei processi decisionali pubblici ha indotto numerosi soggetti auditi a richiamare l'attenzione della Commissione sulle esigenze di trasparenza, controllabilità e spiegabilità dei processi e di tutela dei diritti fondamentali dei soggetti privati, che devono necessariamente accompagnarne l'utilizzo.

In particolare, il Garante per la protezione dei dati personali e numerosi rappresentanti delle amministrazioni direttamente coinvolte nella gestione della fiscalità hanno dimostrato piena consapevolezza di come l'impiego dell'intelligenza artificiale nel settore fiscale debba avvenire nel rispetto dei principi che costituiscono espressione diretta dei valori costituzionali di legalità, imparzialità, buon andamento e tutela del diritto di difesa.

Tra tali principi assume particolare rilievo quello della trasparenza algoritmica. L'utilizzo di modelli predittivi e di sistemi automatizzati di analisi non può infatti determinare forme di opacità incompatibili con il corretto esercizio delle funzioni amministrative. I contribuenti devono poter conoscere le ragioni che hanno condotto all'avvio di attività istruttorie o di controllo nei loro confronti e devono essere posti nelle condizioni di esercitare pienamente il proprio diritto di difesa.

La Commissione osserva come la questione non riguardi esclusivamente la conoscibilità del risultato finale prodotto dall'algoritmo, ma investa più in generale la comprensibilità dei criteri e delle logiche che ne guidano il funzionamento. Quanto più sofisticati diventano i modelli utilizzati, tanto più rilevante diventa l'esigenza di garantire adeguati livelli di spiegabilità (*explainability*) e verificabilità delle decisioni supportate dagli strumenti di intelligenza artificiale.

Un profilo di particolare importanza concerne il ruolo dell'intervento umano nei processi decisionali. Sul punto, le audizioni hanno evidenziato una sostanziale convergenza circa la necessità che gli

algoritmi mantengano una funzione ausiliaria e di supporto rispetto all'attività amministrativa. Le tecnologie di analisi avanzata possono contribuire alla selezione delle posizioni a rischio, alla classificazione delle informazioni e alla segnalazione di anomalie ma non possono sostituirsi alla libertà di valutazione e alla connessa responsabilità del funzionario competente.

Tale impostazione appare pienamente coerente con l'evoluzione del quadro normativo europeo. L'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2024/1689 del 13 giugno 2024 (*Artificial Intelligence Act* o *AI Act*) e il consolidamento dei principi elaborati dalla normativa europea in materia di protezione dei dati personali confermano infatti la necessità di assicurare la costante supervisione umana nei processi decisionali che incidono sui diritti e sugli interessi dei cittadini. Il Regolamento europeo è esplicitamente ispirato a logiche antropocentriche, nelle quali l'essere umano resta il punto di riferimento della decisione e il presidio ultimo di responsabilità. Ciò viene in evidenza non solo quando si definisce l'intelligenza artificiale "uno strumento per le persone con il fine ultimo di migliorare il benessere degli esseri umani" (Considerando n. 6) ma anche quando, seguendo un approccio "*risk-based*", si gradua l'intensità di prescrizioni e divieti in relazione al livello del rischio prevedendosi che quanto più rigorose sono le regole tanto più si stabiliscono obblighi e divieti per fornitori e operatori: i) *un rischio inaccettabile*, proprio delle "Pratiche di IA vietate" di cui all'articolo 5 del Regolamento; ii) *un rischio alto*, individuato nei casi indicati dall'articolo 6, par. 1 e 2, del Regolamento, dedicato alle "Regole di classificazione per i sistemi di IA come «ad alto rischio»"; iii) *un rischio basso o minimo*, ricorrente nei casi previsti dal par. 3.

Pur assumendo come architrave teorica di carattere generale l'idea di un'IA antropocentrica, il Regolamento pare attenuare tale prospettiva proprio con riferimento alla materia fiscale, prevedendo (Considerando n. 59) che "i sistemi di IA specificamente destinati a essere utilizzati per procedimenti amministrativi dalle autorità fiscali e doganali non dovrebbero essere classificati come sistemi di IA ad alto rischio utilizzati dalle autorità di contrasto a fini di prevenzione, accertamento, indagine e perseguimento di reati". Questa apparente limitazione (che, peraltro, viene espressa con formula dubitativa e come semplice linea di tendenza), sembra depotenziare l'intensità delle tutele proprio in un settore, come quello fiscale, nel quale l'incidenza dell'algoritmo sulle posizioni giuridiche del contribuente può essere tutt'altro che marginale e porta a dare preponderanza forse eccessiva alla funzione di ausilio alla corretta attuazione dei tributi svolta dall'IA. Tuttavia, in linea con quanto è emerso da alcuni contributi (CNDCEC e ANTI) si è dell'avviso che il legislatore nazionale potrebbe comunque derogare a tale indicazione di massima per rafforzare il livello di tutele a favore dei singoli.

Princìpi conformi a quelli indicati dall'*AI Act* sono stati seguiti dalla Legge 23 settembre 2025, n. 132, portante "Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale". La disciplina nazionale conferma, in larga misura, questa impostazione improntata a una prudenza consapevole. in effetti, la Legge n. 132/2025, pur affermando in modo esplicito la sua coerenza con l'*AI Act* europeo, costruisce un quadro regolatorio aperto, demandando la definizione puntuale delle modalità di utilizzo dei sistemi di IA a una serie di decreti legislativi aventi il compito di definire strumenti applicativi - nuovi organismi, regolazioni attuative, interventi di delega legislativa (gli schemi dei relativi decreti legislativi sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri il 10 giugno 2026) - destinati a disciplinare, tra l'altro, l'impiego dei dati e dei metodi matematici nei processi di addestramento dei sistemi di IA generativa, l'adeguamento dei poteri di vigilanza e di controllo delle autorità competenti e l'individuazione delle fattispecie di uso illecito dell'IA nel settore pubblico. Ne risulta un'architettura normativa solo parzialmente definita, che riflette una strategia di cauta gradualità nel governo del fenomeno tecnologico, ma che, al contempo, lascia aperti ampi spazi interpretativi e applicativi proprio in uno degli ambiti più delicati, quello dell'accertamento tributario, nel quale la dimensione predittiva e selettiva dell'algoritmo interagisce direttamente con i diritti e le garanzie del contribuente, rischiando di comprometterli.

Ulteriori profili critici nell'uso dell'IA riguardano il rischio di errori sistemici, di distorsioni nei dati utilizzati per l'addestramento degli algoritmi (*"machine learning"*) e di possibili effetti discriminatori derivanti dall'utilizzo di modelli statistici non adeguatamente verificati. Le audizioni hanno evidenziato come l'affidabilità degli strumenti di intelligenza artificiale dipenda in misura determinante dalla qualità, completezza e correttezza delle informazioni utilizzate. Algoritmi costruiti su dati incompleti o non aggiornati possono infatti generare risultati fuorvianti, determinando inefficienze amministrative e potenziali pregiudizi per i contribuenti.

La Commissione rileva, pertanto, come la crescente diffusione dell'intelligenza artificiale nell'ambito fiscale renda necessario sviluppare adeguati sistemi di *governance* algoritmica, fondati su procedure di validazione, monitoraggio e revisione periodica dei modelli utilizzati. L'innovazione tecnologica deve essere accompagnata da strumenti di controllo e di tutela degli interessi delle persone coinvolte capaci di garantire la qualità delle decisioni, la correttezza dei processi e la piena tutela dei diritti fondamentali.

Ad ogni buon conto, l'indagine ha posto in luce che l'intelligenza artificiale appare destinata a rappresentare una componente sempre più importante dell'amministrazione finanziaria del futuro. Le potenzialità offerte da tali tecnologie in termini di efficienza, capacità predittiva e supporto alle attività di controllo risultano infatti significative e largamente riconosciute da tutti i soggetti auditi. Al tempo stesso, la Commissione ritiene che la piena legittimazione nell'utilizzo di tali strumenti richieda il costante rispetto dei principi di trasparenza, spiegabilità, proporzionalità, supervisione umana e responsabilità amministrativa.

L'efficacia dell'innovazione tecnologica non può infatti essere misurata esclusivamente in termini di risultati operativi, ma deve essere valutata anche alla luce della sua capacità di rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e di garantire il pieno rispetto dei diritti che costituiscono il fondamento dello Stato di diritto.

4.5. Qualità, affidabilità e aggiornamento dei dati

Nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso con particolare evidenza come l'efficacia delle politiche di contrasto all'evasione fiscale, dei sistemi di analisi del rischio e delle applicazioni di intelligenza artificiale dipenda in misura determinante dalla qualità, affidabilità e costante aggiornamento delle informazioni contenute nelle banche dati pubbliche. La disponibilità di grandi quantità di dati rappresenta infatti una condizione necessaria, ma non sufficiente, per garantire l'efficienza dell'azione amministrativa. Il reale valore del patrimonio informativo fiscale risiede nella sua precisione, accuratezza, coerenza, completezza e tempestività.

4.5.1. Qualità dei dati utilizzati (generalità)

Le audizioni hanno evidenziato come l'evoluzione nel tempo del SIF abbia consentito di acquisire una mole crescente di informazioni provenienti da fonti eterogenee. Tale patrimonio informativo costituisce oggi la base sulla quale vengono costruiti modelli di analisi del rischio, strumenti di selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo, sistemi di supporto alle decisioni e procedure automatizzate di elaborazione dei dati. In questo contesto, eventuali carenze qualitative delle informazioni rischiano di propagarsi lungo l'intera catena decisionale, compromettendo l'affidabilità dei risultati ottenuti.

La Commissione rileva come la qualità del dato debba essere considerata una componente essenziale della sicurezza e dell'efficacia del sistema informativo fiscale. Dati non veritieri, incompleti, non aggiornati, incoerenti o erroneamente classificati possono infatti generare effetti distorsivi significativi, incidendo sia sull'attività amministrativa sia sui diritti dei contribuenti.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, è stato ampiamente sottolineato come la interoperabilità delle banche dati e la digitalizzazione dell'anagrafe tributaria abbiano contribuito a rendere più efficace il contrasto all'evasione. Tuttavia, viene segnalata da più parti la presenza di comunicazioni di anomalia non sostanziale e/o di un numero non residuale di avvisi bonari errati inviati dall'Agenzia delle entrate ai contribuenti a seguito di controlli automatizzati (art. 36-bis DPR n. 600/1973) o formali (art. 36-ter). Preso atto di quanto sopra, la Commissione raccomanda l'adozione di misure idonee a diminuire drasticamente la percentuale di errore e a limitare le segnalazioni di anomalia, in particolare quelle di carattere non sostanziale, attraverso l'introduzione di verifiche da affidare in via preventiva al controllo umano, a tutela dei cittadini e coerentemente con i principi sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente. A questo fine, la Commissione invita il Governo a valutare l'opportunità di incrementare le risorse finanziarie e di disporre un ulteriore rafforzamento dell'organico dell'Agenzia delle entrate affinché possa essere garantito tale preventivo controllo.

Nel corso delle audizioni è stato più volte sottolineato come la crescente interoperabilità tra banche dati comporti la necessità di assicurare elevati livelli di qualità informativa. L'integrazione di archivi provenienti da amministrazioni diverse richiede infatti che le informazioni siano raccolte, conservate e aggiornate secondo criteri omogenei, tali da garantire la corretta interpretazione e utilizzazione dei dati condivisi. La presenza di dati duplicati, non allineati o privi di adeguata validazione può ridurre significativamente l'efficacia dei processi di analisi e compromettere la capacità delle amministrazioni di sviluppare valutazioni affidabili.

Particolarmente significativa appare, sotto tale profilo, l'esperienza illustrata dal rappresentante dell'Agenzia del Demanio. Nel corso dell'audizione è stato evidenziato come uno dei principali ostacoli alla valorizzazione del patrimonio informativo fosse rappresentato dalla frammentazione e dalla mancata interoperabilità delle banche dati esistenti. Il processo di digitalizzazione avviato dall'Agenzia ha richiesto non soltanto l'integrazione tecnologica degli archivi, ma anche un complesso lavoro di revisione, standardizzazione e bonifica delle informazioni, finalizzato ad assicurarne la qualità e la coerenza.

Analoga attenzione emerge dalle audizioni dei rappresentanti del Dipartimento delle Finanze e dell'Agenzia delle Entrate, che hanno evidenziato come il corretto funzionamento del SIF presupponga una costante attività di aggiornamento e manutenzione del patrimonio informativo. La tempestività nell'acquisizione delle informazioni rappresenta infatti un elemento essenziale per garantire l'efficacia delle attività di controllo e per consentire lo sviluppo di strumenti di analisi in grado di riflettere fedelmente la realtà economica sottostante.

4.5.2. Qualità dei dati e intelligenza artificiale

Le audizioni hanno inoltre evidenziato come la qualità del dato assuma un'importanza ancora maggiore nell'attuale contesto caratterizzato dall'utilizzo crescente di strumenti di intelligenza artificiale e di analisi predittiva. Tali tecnologie fondano infatti il proprio funzionamento sulla capacità di individuare correlazioni e modelli attraverso l'elaborazione di grandi quantità di informazioni. Ne consegue che l'affidabilità dei risultati prodotti dipende direttamente dalla qualità dei dati utilizzati per alimentare gli algoritmi.

Sul punto, diversi soggetti auditi hanno richiamato il rischio che informazioni incomplete, obsolete o non validate possano determinare fenomeni di distorsione nell'attività di valutazione del rischio fiscale. Ciò potrebbe tradursi nella generazione di "falsi positivi", ossia nell'individuazione di contribuenti come soggetti a rischio pur in assenza di reali anomalie, oppure, al contrario, nella mancata individuazione di situazioni effettivamente meritevoli di approfondimento. In entrambi i casi

ne risulterebbe compromessa l'efficienza dell'azione amministrativa e potrebbero derivarne effetti pregiudizievoli per i contribuenti interessati.

La Commissione osserva altresì che la qualità del dato non rappresenta esclusivamente una questione tecnica, ma costituisce un elemento strettamente connesso ai principi di buon andamento, imparzialità e proporzionalità dell'azione amministrativa, disciplinati dall'articolo 97 della Costituzione. Decisioni fondate su informazioni inaccurate o non aggiornate rischiano infatti di compromettere il corretto esercizio delle funzioni pubbliche e di incidere negativamente sul rapporto di fiducia tra amministrazione e cittadino, violando non solo la Costituzione ma anche il principio dell'affidamento e della buona fede, espressamente tutelato dall'articolo 10 dello Statuto del contribuente.

Particolare rilievo assumono, in tale prospettiva, i processi di validazione, verifica e aggiornamento continuo delle informazioni. L'evoluzione tecnologica e l'aumento esponenziale dei flussi informativi rendono infatti necessario sviluppare procedure sempre più avanzate di selezione e controllo della qualità dei dati reperibili sul *web*, capaci di individuare tempestivamente anomalie, incoerenze e possibili errori. Tali attività devono accompagnare l'intero ciclo di vita dell'informazione, dalla fase di acquisizione fino a quella di elaborazione e utilizzo.

Considerato quanto sopra, l'acquisizione di dati con l'impiego indiscriminato di tecniche di *"web scraping"*, l'uso dei relativi risultati senza il necessario vaglio critico, l'attribuzione ai medesimi di un valore probatorio che va oltre il semplice indizio e l'assenza di specifici mezzi di tutela da parte del contribuente sarebbero inaccettabili non solo sul piano del semplice buon senso ma anche alla luce dei principi costituzionali di riserva di legge (articolo 23), capacità contributiva (articolo 53), imparzialità e buon andamento (articolo 97) e di quello europeo del divieto di ingerenza nella vita privata (articolo 8 CEDU), recentemente richiamato dalle sentenze della CEDU sui casi *Italgomme*, *Ferrieri* e *Bonassisa* con riferimento agli accessi ispettivi presso la sede del contribuente e alle indagini bancarie ma trasferibile agevolmente sull'impiego indiscriminato (o, se si preferisce, incontrollato) delle tecniche di *"web scraping"*.

Unica soluzione a queste possibili censure sarebbe rappresentata, sul piano costituzionale, dall'assicurazione di un ragionevole bilanciamento tra valori costituzionalmente protetti anche alla stregua del principio europeo della proporzionalità (articolo 5, paragrafo 4, TUE). Tra questi valori vanno sicuramente collocati sia l'interesse erariale all'accertamento dei tributi sulla base della effettiva capacità contributiva del contribuente sia il principio di leale collaborazione nella corretta realizzazione del prelievo fiscale secondo criteri di solidarietà, coperti entrambi dall'articolo 53 in rapporto all'articolo 2 della Costituzione (si vedano sul punto le sentenze della Corte costituzionale nn. 137 del 28 luglio 2025 e 50 del 15 aprile 2026, relatore Antonini).

Dunque, la qualità, l'affidabilità e l'aggiornamento dei dati costituiscono un presupposto imprescindibile per il corretto funzionamento del SIF. La disponibilità di informazioni accurate e tempestive rappresenta infatti la condizione essenziale per garantire l'efficacia delle attività di contrasto all'evasione fiscale, la correttezza delle analisi del rischio, l'affidabilità degli strumenti di intelligenza artificiale. Ma il mancato rispetto del ragionevole equilibrio tra l'interesse fiscale e la tutela dei diritti dei contribuenti costituisce violazione diretta di princìpi fondamentali del nostro ordinamento.

La Commissione ritiene, conseguentemente, che le politiche di digitalizzazione e di interoperabilità delle banche dati debbano essere accompagnate da un costante investimento nella qualità del patrimonio informativo pubblico, attraverso il rafforzamento delle procedure di validazione, la standardizzazione dei dati, il miglioramento dei processi di aggiornamento e l'adozione di sistemi di

monitoraggio in grado di garantire nel tempo l'affidabilità delle informazioni utilizzate dalle amministrazioni pubbliche.

4.6. Equilibrio tra contrasto all'evasione e tutela dei diritti individuali

Tra i temi maggiormente ricorrenti nel corso dell'indagine conoscitiva assume particolare rilievo la necessità di garantire un corretto equilibrio tra l'esigenza di rafforzare gli strumenti di contrasto all'evasione fiscale e l'obbligo di assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali dei contribuenti. Le profonde trasformazioni che stanno interessando il SIF, l'ampliamento delle capacità di raccolta e analisi dei dati e l'impiego crescente di tecnologie avanzate pongono infatti questioni che investono direttamente i principi costituzionali posti a tutela della persona e delle libertà individuali.

Le audizioni hanno evidenziato una sostanziale convergenza su un punto fondamentale: l'efficacia dell'azione amministrativa diretta all'accertamento dei tributi e la tutela dei diritti individuali non costituiscono valori tra loro alternativi o incompatibili, bensì valori, entrambi meritevoli di tutela, che devono essere perseguiti congiuntamente attraverso un equilibrato bilanciamento. Il contrasto all'evasione fiscale rappresenta infatti un obiettivo di rilevanza costituzionale, strettamente connesso ai principi di solidarietà, capacità contributiva ed equità fiscale sanciti dagli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione. Allo stesso tempo, le modalità attraverso cui tale finalità viene perseguita devono risultare coerenti con i principi di legalità, proporzionalità, ragionevolezza, buon andamento e tutela della dignità della persona che trovano copertura, oltre che nei detti articoli, anche negli articoli 23, 24, e 97 della nostra Carta fondamentale, a cui si affiancano i princìpi codificati nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) firmata a Roma il 4 novembre 1950, nonché della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nota anche come Carta di Nizza, approvata il 7 dicembre 2000 dal Parlamento europeo e inclusa tra gli atti aventi lo stesso valore giuridico dei trattati europei dal Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007.

Nel corso dell'indagine è emerso come la disponibilità di un patrimonio informativo sempre più ampio e articolato abbia accresciuto significativamente la capacità delle amministrazioni finanziarie di individuare fenomeni evasivi, sviluppare analisi del rischio e promuovere forme di *compliance* preventiva. Tale evoluzione rappresenta certamente uno degli elementi che hanno contribuito al rafforzamento dell'efficacia dell'azione amministrativa e al miglioramento della capacità di presidio del territorio fiscale. Tuttavia, la stessa concentrazione delle informazioni impone una particolare attenzione alle garanzie poste a tutela dei contribuenti, al fine di evitare che l'accrescimento delle capacità conoscitive dello Stato possa determinare indebite compressioni delle libertà individuali.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 137 del 28 luglio 2025, che interviene sulla disciplina delle preclusioni istruttorie previste dall'art. 32, comma 4, del d.P.R. n. 600/1973, offre una lettura costituzionalmente orientata che ne delimita l'ambito operativo alla luce del diritto al silenzio quale espressione del diritto di difesa (art. 24, comma 2, Cost.) e del principio del giusto processo sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la Salvaguardia dei diritti dell'Uomo (CEDU). La sentenza contribuisce a delineare un modello di cooperazione bidirezionale tra amministrazione e contribuente: se quest'ultimo è tenuto a collaborare lealmente all'attività di accertamento, l'amministrazione non può esigere la produzione di dati che essa già detiene o che sono ordinariamente acquisibili attraverso i propri archivi informativi e, soprattutto, pretendere che dalla mancata produzione derivino a carico del contribuente effetti preclusivi sul suo diritto di difesa. In questo modo il principio di collaborazione e buona fede sancito dall'art. 10 dello Statuto del contribuente viene reinterpretato come criterio di correttezza nell'utilizzo delle banche dati pubbliche e, al tempo stesso, come fondamento di una necessaria simmetria informativa che non si traduca in uno squilibrio strutturale delle posizioni processuali delle parti.

Particolare rilievo assumono, in tale prospettiva, anche i principi elaborati dalla normativa europea e nazionale in materia di protezione dei dati personali. Come ricordato nel corso delle audizioni, il trattamento delle informazioni fiscali deve avvenire nel rispetto dei principi di necessità, minimizzazione, proporzionalità, correttezza e limitazione delle finalità. Ciò implica che l'acquisizione e l'utilizzo dei dati debbano essere strettamente funzionali al perseguimento di finalità istituzionali chiaramente individuate dalla legge e che le informazioni raccolte non possano essere utilizzate in modo indiscriminato o eccedente rispetto agli scopi perseguiti.

Nel corso dell'audizione del Garante per la protezione dei dati personali è stato evidenziato come la crescente capacità di correlare informazioni provenienti da archivi diversi ("interoperabilità") renda necessario un costante presidio del principio di proporzionalità. L'ampliamento delle possibilità di trattamento dei dati non può infatti tradursi in una forma di controllo generalizzato o indiscriminato sui cittadini, ma deve essere sempre accompagnato da adeguati limiti normativi, organizzativi e tecnologici, idonei a prevenire utilizzi impropri delle informazioni e a garantire la tutela delle libertà fondamentali.

In particolare, l'utilizzo di strumenti sempre più sofisticati di analisi del rischio e di selezione delle posizioni da sottoporre a controllo non può determinare forme di opacità incompatibili con i principi dello Stato di diritto. I contribuenti devono essere posti nelle condizioni di comprendere le ragioni delle iniziative amministrative che li riguardano e di contestare efficacemente eventuali errori o inesattezze presenti nelle informazioni utilizzate dall'amministrazione.

Nel corso dell'indagine è stata dedicata particolare attenzione al tema dell'intelligenza artificiale e dell'utilizzo degli algoritmi nei processi decisionali pubblici. Come emerso da numerose audizioni, l'impiego di tali strumenti può rappresentare un importante fattore di efficienza amministrativa, ma non può tradursi nell'affidamento a sistemi automatizzati di decisioni suscettibili di incidere direttamente sulla posizione giuridica dei contribuenti. La selezione automatica del rischio fiscale, l'individuazione di anomalie o la segnalazione di situazioni meritevoli di approfondimento possono costituire strumenti di supporto all'attività amministrativa, ma la decisione finale deve rimanere sempre affidata all'intervento umano, che conserva la responsabilità della valutazione e della verifica delle risultanze prodotte dagli algoritmi.

La Commissione osserva come tale esigenza sia destinata ad assumere un'importanza crescente alla luce dell'evoluzione del quadro normativo europeo in materia di intelligenza artificiale. Il principio della supervisione umana, la necessità di garantire la spiegabilità dei sistemi algoritmici e l'obbligo di predisporre adeguati meccanismi di controllo rappresentano infatti elementi essenziali per assicurare che l'innovazione tecnologica si sviluppi in modo coerente con i valori fondamentali dell'ordinamento democratico.

Le audizioni hanno altresì evidenziato come il rispetto dei diritti fondamentali costituisca un fattore che contribuisce direttamente all'efficacia dell'azione amministrativa. La fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni fiscali rappresenta infatti un elemento essenziale per favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari e per rafforzare la collaborazione tra amministrazione e contribuente. Un sistema percepito come trasparente, proporzionato e rispettoso delle garanzie individuali è infatti maggiormente in grado di promuovere comportamenti conformi agli obblighi fiscali rispetto a un modello fondato esclusivamente sulla repressione e sul controllo.

Alla luce delle risultanze istruttorie, la Commissione ritiene che la sfida principale posta dall'evoluzione del Sistema Informativo della Fiscalità non consista nello scegliere tra efficacia dell'azione amministrativa e tutela dei diritti fondamentali, bensì nel costruire modelli organizzativi e tecnologici capaci di garantire entrambe le esigenze. L'innovazione digitale, l'interoperabilità delle

banche dati e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale rappresentano strumenti di straordinaria utilità per il contrasto all'evasione fiscale ma la loro piena legittimazione dipende dalla capacità di assicurare il rispetto dei principi costituzionali che presidiano la libertà, la dignità e i diritti della persona.

La Commissione rileva, pertanto, come il corretto bilanciamento tra interesse fiscale e tutela dei diritti fondamentali debba costituire il criterio guida di ogni futura evoluzione del sistema informativo fiscale. Solo attraverso il costante rispetto dei principi di legalità, proporzionalità, trasparenza, responsabilità e supervisione umana sarà possibile coniugare l'efficacia delle politiche di contrasto all'evasione con la salvaguardia delle libertà che costituiscono il fondamento dello Stato costituzionale di diritto.

4.7. Esigenza di una governance *unitaria della sicurezza*

Tra le principali evidenze emerse nel corso dell'indagine conoscitiva figura la necessità di assicurare una *governance* della sicurezza informatica sempre più integrata, coordinata e coerente con la crescente complessità del SIF. L'ampliamento delle banche dati, l'intensificazione dei flussi informativi tra amministrazioni, l'evoluzione delle minacce cyber e l'utilizzo di tecnologie avanzate di analisi rendono infatti indispensabile un approccio sistemico alla protezione del patrimonio informativo fiscale.

Le audizioni hanno evidenziato come il sistema di sicurezza attualmente operante si fondi su una pluralità di soggetti istituzionali, ciascuno titolare di specifiche competenze e responsabilità. Il Dipartimento delle finanze esercita funzioni di indirizzo strategico e di coordinamento del SIF; SOGEI assicura lo sviluppo, la conduzione tecnica e la gestione operativa delle infrastrutture informatiche; le Agenzie fiscali e la Guardia di finanza utilizzano e alimentano le banche dati nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali; l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) è responsabile di promuovere l'innovazione e lo sviluppo dell'intelligenza artificiale nonché a definire le procedure e ad esercitare le funzioni e i compiti in materia di notifica, valutazione, accertamento e monitoraggio dei soggetti incaricati di verificare la conformità dei sistemi di intelligenza artificiale, secondo quanto previsto dalla normativa vigente; l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) svolge compiti di prevenzione, monitoraggio e coordinamento in materia di sicurezza informatica ed è responsabile per la vigilanza, ivi incluse le attività ispettive e sanzionatorie, dei sistemi di intelligenza artificiale; il Garante per la protezione dei dati personali vigila sul rispetto della disciplina relativa al trattamento delle informazioni personali.

Tale articolazione istituzionale rappresenta indubbiamente un elemento di forza del sistema, poiché consente di valorizzare competenze altamente specialistiche e di presidiare le diverse dimensioni della sicurezza, da quella tecnologica a quella organizzativa, fino ai profili concernenti la protezione dei dati personali. Al tempo stesso, la Commissione rileva come la crescente integrazione delle banche dati e l'evoluzione delle minacce richiedano un sempre maggiore coordinamento tra tutti gli attori coinvolti e l'affidamento ad uno solo di questi soggetti dei necessari poteri di coordinamento.

Nel corso dell'audizione del Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze è stato illustrato il modello di *governance* del SIF, fondato sul ruolo di un apposito "Comitato di Governo" (formato dai titolari delle strutture dirigenziali generali responsabili del sistema informativo e da rappresentanti degli enti del sistema della fiscalità e sul contributo dei responsabili della sicurezza informatica delle diverse strutture organizzative). Tale modello consente di definire *policy* comuni, *standard* condivisi e procedure uniformi di protezione delle informazioni, favorendo una visione unitaria della sicurezza all'interno dell'intero ecosistema fiscale. Il Parlamento dovrà farsi carico di affrontare in termini risolutivi la situazione prodotta da questo concorso di competenze e individuare il soggetto cui affidare la funzione di coordinamento.

Con specifico riferimento al SIF, le risultanze dell'indagine mostrano come la crescente centralità del patrimonio informativo fiscale renda necessario rafforzare ulteriormente le capacità di coordinamento strategico. La sicurezza delle banche dati non può essere considerata come la semplice somma delle misure adottate dalle singole amministrazioni, ma deve essere concepita quale elemento unitario dell'intero sistema informativo. Una vulnerabilità presente in uno dei soggetti coinvolti può infatti produrre effetti che si propagano all'intero ecosistema digitale, compromettendo la sicurezza di dati e servizi condivisi.

Particolare rilievo assumono, sotto tale profilo, le considerazioni formulate dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. L'ACN ha evidenziato come la crescente sofisticazione delle minacce informatiche imponga l'adozione di modelli di sicurezza fondati sulla cooperazione istituzionale, sulla condivisione tempestiva delle informazioni e sulla capacità di sviluppare una visione integrata dei rischi. Le moderne minacce cyber non conoscono infatti confini organizzativi e richiedono risposte coordinate che coinvolgano simultaneamente soggetti diversi.

Un ulteriore elemento emerso nel corso delle audizioni riguarda la necessità di adottare misure omogenee di contrasto alle insidiose pratiche di *"Insider Threat"* assicurando uniformità nei criteri di gestione degli accessi, nelle procedure di monitoraggio, nei sistemi di audit e nelle metodologie di valutazione del rischio. La progressiva interoperabilità delle banche dati rende infatti sempre più importante garantire che i diversi soggetti coinvolti operino secondo *standard* omogenei, capaci di assicurare livelli di protezione equivalenti lungo l'intera filiera del trattamento delle informazioni.

La Commissione osserva inoltre che la *governance* della sicurezza non può essere limitata ai soli aspetti tecnologici. La protezione del patrimonio informativo fiscale richiede una costante integrazione tra dimensione organizzativa, gestione delle risorse umane, formazione del personale, controllo degli accessi, monitoraggio delle attività e valutazione delle vulnerabilità. In tale prospettiva, la sicurezza deve essere considerata una funzione trasversale che coinvolge l'intera organizzazione amministrativa e non esclusivamente i soggetti tecnicamente preposti alla gestione delle infrastrutture informatiche.

Particolarmente significativo appare, in questo contesto, il tema della gestione delle minacce interne, emerso come uno dei principali fattori di rischio nel corso dell'indagine. La prevenzione di tali fenomeni richiede infatti una stretta collaborazione tra le amministrazioni titolari delle banche dati, i soggetti responsabili della sicurezza informatica e le strutture deputate al controllo interno. La capacità di individuare tempestivamente comportamenti anomali, verificare la legittimità degli accessi e condividere informazioni sui possibili rischi presuppone l'esistenza di meccanismi di coordinamento efficaci e costantemente aggiornati.

La Commissione ritiene pertanto che il progressivo rafforzamento del SIF debba essere accompagnato da un corrispondente consolidamento della *governance* della sicurezza, intesa quale insieme di regole, responsabilità, procedure e strumenti finalizzati a garantire una protezione uniforme e coordinata del patrimonio informativo pubblico.

Alla luce delle risultanze istruttorie, appare necessario promuovere una sempre maggiore integrazione tra le diverse amministrazioni coinvolte nella gestione e nella tutela delle banche dati fiscali, valorizzando le competenze esistenti e rafforzando i meccanismi di coordinamento strategico. Solo attraverso una *governance* unitaria, capace di coniugare innovazione tecnologica, sicurezza informatica, protezione dei dati personali e responsabilità organizzativa, sarà possibile assicurare nel tempo la resilienza del SIF e la tutela di uno dei più rilevanti patrimoni informativi dello Stato.

In un contesto caratterizzato da una crescente interconnessione dei sistemi e da minacce sempre più sofisticate, la sicurezza non può più essere considerata una funzione settoriale o frammentata, ma deve costituire un obiettivo comune e condiviso da tutte le istituzioni chiamate a gestire, utilizzare e proteggere le informazioni fiscali dei cittadini e delle imprese.

4.8. Formazione e cultura della sicurezza

Nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso con particolare chiarezza come la sicurezza delle banche dati dell'Anagrafe tributaria e, più in generale, del SIF, non possa essere garantita esclusivamente attraverso l'adozione di misure tecnologiche sempre più sofisticate. Pur riconoscendo il ruolo fondamentale svolto dalle infrastrutture informatiche, dai sistemi di monitoraggio, dagli strumenti di autenticazione e dalle soluzioni avanzate di *cybersecurity*, le audizioni hanno evidenziato come il fattore umano continui a rappresentare un elemento decisivo tanto nella prevenzione quanto nella genesi delle vulnerabilità.

La Commissione rileva come la crescente complessità del patrimonio informativo fiscale e l'ampliamento delle possibilità di accesso alle informazioni rendano sempre più necessario affiancare agli investimenti tecnologici un corrispondente investimento nella formazione, nella responsabilizzazione e nella diffusione di una solida cultura della sicurezza all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Le risultanze dell'indagine mostrano infatti che molte delle criticità emerse negli ultimi anni non sono riconducibili a carenze strutturali delle infrastrutture informatiche, bensì a comportamenti umani inadeguati, errori operativi, utilizzi impropri delle credenziali di accesso o insufficiente consapevolezza dei rischi connessi al trattamento delle informazioni. In tale prospettiva, la sicurezza deve essere considerata non soltanto come una questione tecnologica, ma come una componente essenziale dell'organizzazione amministrativa e della cultura professionale degli operatori.

Particolare rilievo assumono, sotto tale profilo, le considerazioni formulate dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. Nel corso dell'audizione è stato evidenziato come la crescente sofisticazione delle minacce informatiche richieda una costante attività di sensibilizzazione del personale, poiché la capacità di individuare comportamenti anomali, riconoscere tentativi di manipolazione o prevenire utilizzi impropri delle informazioni dipende in misura significativa dalla preparazione e dalla consapevolezza degli operatori. La resilienza delle infrastrutture digitali non può infatti prescindere dalla resilienza organizzativa delle strutture chiamate a gestirle.

Analoga impostazione emerge dalle audizioni dell'Agenzia delle entrate e di SOGEI, nelle quali è stato evidenziato come la gestione del patrimonio informativo fiscale richieda competenze sempre più specialistiche e aggiornate. L'evoluzione continua delle tecnologie digitali, l'introduzione di strumenti di intelligenza artificiale, la crescente interoperabilità delle banche dati e l'adozione di nuovi modelli organizzativi impongono infatti un costante aggiornamento professionale del personale coinvolto nei processi di trattamento e gestione delle informazioni.

La Commissione osserva come la formazione in materia di sicurezza debba riguardare non soltanto gli specialisti informatici, ma l'intera platea dei soggetti che, a diverso titolo, accedono alle banche dati pubbliche. La protezione delle informazioni costituisce infatti una responsabilità diffusa che coinvolge dirigenti, funzionari, operatori amministrativi e tutti coloro che utilizzano sistemi informatici nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

In tale prospettiva, particolare importanza assumono le iniziative finalizzate a promuovere la conoscenza delle regole di accesso alle banche dati, delle procedure di protezione delle informazioni,

delle responsabilità connesse al trattamento dei dati personali e delle conseguenze disciplinari, amministrative e penali derivanti da eventuali utilizzi impropri delle informazioni. Una maggiore consapevolezza dei rischi contribuisce infatti a rafforzare l'efficacia dei sistemi di controllo e a ridurre significativamente le possibilità di errore o di abuso.

La Commissione ritiene altresì che la cultura della sicurezza debba essere strettamente collegata alla diffusione di una cultura della responsabilità. L'accesso alle informazioni contenute nell'Anagrafe tributaria e nelle altre banche dati pubbliche costituisce infatti una prerogativa attribuita esclusivamente per finalità istituzionali e comporta l'assunzione di precisi doveri di correttezza, riservatezza e diligenza. La piena consapevolezza del valore delle informazioni trattate e della fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni rappresenta un elemento fondamentale per garantire un utilizzo corretto e responsabile del patrimonio informativo pubblico.

Un ulteriore profilo emerso nel corso delle audizioni riguarda la necessità di promuovere una cultura della sicurezza che sia condivisa tra tutte le amministrazioni coinvolte nella gestione del SIF. La crescente interoperabilità delle banche dati e l'intensificarsi dei flussi informativi rendono infatti sempre più importante l'adozione di linguaggi comuni, procedure uniformi e standard condivisi in materia di sicurezza. La formazione può svolgere, sotto questo profilo, una funzione essenziale di armonizzazione delle pratiche operative e di diffusione delle migliori esperienze maturate nei diversi contesti amministrativi.

Le risultanze dell'indagine consentono pertanto di affermare che la formazione e la cultura della sicurezza rappresentano uno dei pilastri fondamentali per la protezione del patrimonio informativo fiscale. La sicurezza delle banche dati non dipende esclusivamente dalla qualità delle infrastrutture tecnologiche o dall'efficacia dei sistemi di monitoraggio, ma anche dalla capacità delle amministrazioni di sviluppare competenze, responsabilità e consapevolezza diffuse tra tutti gli operatori.

La Commissione ritiene, conseguentemente, che il rafforzamento delle attività formative e la promozione di una cultura organizzativa orientata alla sicurezza debbano costituire obiettivi permanenti delle amministrazioni coinvolte nella gestione delle informazioni fiscali. In un contesto caratterizzato da una crescente sofisticazione delle minacce e da una sempre maggiore centralità del patrimonio informativo pubblico, la qualità del fattore umano rappresenta infatti una delle più efficaci garanzie per assicurare la tutela delle informazioni, la fiducia dei cittadini e il corretto funzionamento delle istituzioni.

5. Raccomandazioni e proposte della Commissione

In esito al ciclo di audizioni svolto nell'ambito della presente indagine conoscitiva, la Commissione ha acquisito un articolato quadro informativo concernente le misure di contrasto all'evasione fiscale, il livello di sicurezza delle banche dati dell'Anagrafe tributaria, l'evoluzione del SIF e le garanzie poste a tutela della riservatezza dei contribuenti.

L'attività istruttoria ha consentito di raccogliere il contributo delle amministrazioni coinvolte nella gestione e nell'utilizzo del patrimonio informativo fiscale, delle autorità preposte alla sicurezza informatica e alla protezione dei dati personali, nonché di qualificati rappresentanti del mondo accademico e professionale. Da tale confronto è emersa una sostanziale convergenza circa la centralità che i dati, la loro interoperabilità e le nuove tecnologie di analisi rivestono nell'attuale sistema di contrasto all'evasione fiscale e nella modernizzazione dell'azione amministrativa.

Le audizioni hanno altresì consentito di individuare alcune aree di miglioramento concernenti, in particolare, la frammentazione di taluni flussi informativi, l'esigenza di rafforzare la tempestività e la qualità dei dati disponibili, la necessità di consolidare i presìdi di sicurezza informatica, nonché il delicato equilibrio tra l'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione e la tutela dei diritti fondamentali dei contribuenti.

Alla luce delle risultanze emerse, la Commissione ritiene opportuno formulare le seguenti raccomandazioni e affermazioni di principio, di carattere normativo, organizzativo e tecnologico, che appaiono particolarmente rilevanti ai fini del rafforzamento delle capacità di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale, della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e della tutela dell'interesse generale.

Le proposte che seguono non esauriscono la ricchezza dei contributi acquisiti nel corso dell'indagine, ma rappresentano la sintesi delle principali esigenze emerse dalle audizioni e delle direttrici di sviluppo che la Commissione ritiene maggiormente meritevoli di attenzione da parte del Parlamento, del Governo e delle amministrazioni competenti.

5.1. Realizzare una piena centralizzazione e interoperabilità del patrimonio informativo fiscale

La Commissione ritiene che il rafforzamento delle misure di contrasto all'evasione fiscale debba fondarsi, prioritariamente, sul completamento del processo di integrazione, centralizzazione e piena valorizzazione del patrimonio informativo detenuto dalle amministrazioni pubbliche.

Le risultanze dell'indagine conoscitiva hanno infatti evidenziato una sostanziale convergenza tra tutti i soggetti auditi circa la centralità che il dato riveste nell'attuale sistema tributario. Il patrimonio informativo fiscale costituisce oggi una risorsa strategica dello Stato, indispensabile non soltanto per l'esercizio delle tradizionali attività di controllo e accertamento, ma anche per la programmazione delle politiche fiscali, per l'efficace gestione dei rapporti tra amministrazione e contribuente e per la promozione dell'adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

L'esperienza maturata negli ultimi anni dimostra che una parte significativa delle inefficienze che ancora caratterizzano l'azione amministrativa non deriva dalla mancanza di informazioni, bensì dalla loro dispersione tra molteplici banche dati, dalla disomogeneità delle modalità di accesso, dalla presenza di duplicazioni informative e dalla persistenza di modelli organizzativi fondati sulla separazione dei patrimoni conoscitivi delle diverse amministrazioni.

La Commissione osserva come tale frammentazione non risulti più coerente con l'attuale livello di evoluzione tecnologica né con le esigenze di tempestività richieste dal contrasto ai fenomeni evasivi e fraudolenti, sempre più caratterizzati da elevata complessità, rapidità di esecuzione e dimensione sovranazionale. La disponibilità di informazioni esiste già nella maggior parte dei casi; ciò che spesso difetta è la possibilità di renderle immediatamente fruibili da parte delle amministrazioni istituzionalmente competenti.

Occorre pertanto superare definitivamente una logica fondata sullo scambio episodico di informazioni mediante convenzioni, protocolli o accordi bilaterali, sostituendola con un modello di effettiva condivisione del patrimonio informativo pubblico. Se tali strumenti hanno rappresentato una fase importante nel processo di cooperazione tra amministrazioni, essi appaiono oggi sempre meno adeguati rispetto alle esigenze di un'amministrazione digitale, nella quale il dato deve poter circolare in modo sicuro, tempestivo e standardizzato.

L'obiettivo cui tendere è quello di un sistema nel quale il dato (in ossequio al principio "*Once Only*", volto a evitare la duplicazione delle richieste informative ai cittadini e alle imprese) venga acquisito una sola volta, validato una sola volta e successivamente reso disponibile, secondo regole uniformi di interoperabilità, a tutte le amministrazioni e alle unità operative che risultino legittimate ad utilizzarlo per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali. In tale prospettiva, il patrimonio informativo della pubblica amministrazione non deve più essere considerato come una sommatoria di archivi appartenenti a singoli enti, bensì come un'infrastruttura unitaria posta al servizio dell'interesse pubblico.

Tale impostazione trova già significativi fondamenti nell'ordinamento vigente. Il Codice dell'Amministrazione Digitale afferma il principio della disponibilità e della fruibilità dei dati tra amministrazioni pubbliche, mentre la Piattaforma Digitale Nazionale Dati rappresenta il principale strumento attraverso il quale realizzare un ecosistema fondato sulla piena interoperabilità delle informazioni, superando progressivamente la logica delle connessioni bilaterali e favorendo un modello di cooperazione applicativa stabile e standardizzato.

Nel corso dell'indagine è altresì emersa l'opportunità di estendere tale processo di integrazione anche ai grandi patrimoni informativi settoriali. Particolare rilievo assume, in questa prospettiva, il patrimonio informativo immobiliare. La Commissione ritiene meritevole di particolare attenzione la proposta, formulata dal Consiglio Nazionale del Notariato, di valorizzare l'Anagrafe immobiliare integrata quale piattaforma unitaria nella quale far convergere dati catastali, registri immobiliari e ulteriori informazioni detenute dalle amministrazioni competenti. Un simile modello consentirebbe di migliorare significativamente la qualità delle informazioni, favorire il costante allineamento tra i diversi archivi pubblici, ridurre le incongruenze presenti nei dati identificativi degli immobili e rafforzare, al tempo stesso, la certezza dei traffici giuridici e l'efficacia della fiscalità immobiliare.

Parimenti, la Commissione ritiene opportuno valorizzare il contributo che i professionisti investiti di funzioni pubblicistiche possono offrire alla qualità del patrimonio informativo. Le audizioni hanno evidenziato come categorie professionali particolarmente affidabili, come il Notariato, costituiscano punti privilegiati di raccolta e verifica di informazioni rilevanti ai fini fiscali, catastali, antiriciclaggio e della certezza dei rapporti giuridici. Una più efficace integrazione tra tali soggetti e il SIF, nel rispetto delle competenze e delle garanzie previste dall'ordinamento, potrebbe contribuire sia a migliorare l'affidabilità dei dati sia a semplificare gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese. Anche il flusso dei dati che saranno raccolti attraverso il neo istituito Organismo di gestione accentrata dei dati antiriciclaggio di cui al D.Lgs. n. 122/2026, ferma restando la condivisibile opportunità di affidarne la gestione al Consiglio nazionale del Notariato (e, per esso, al suo *partner* tecnologico Notartel S.p.A.), ente più prossimo alle fonti dati da acquisire e classificare, dovrebbe essere integrato all'interno del SIF e costituire un ulteriore elemento di informazione fruibile in tempo reale da tutti i soggetti che vi accedono.

Ad avviso della Commissione, il coordinamento dell'intero sistema dovrebbe essere assunto all'AgID, alla luce della sua funzione istituzionale, attribuitale dall'art. 50-ter del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) approvato con D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, di ente tecnico della Presidenza del Consiglio dei Ministri che coordina la trasformazione digitale della pubblica amministrazione e di garante della realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, nonché della sua recente designazione da parte della L. n. 132/2025 quale Autorità nazionale per l'intelligenza artificiale.

L'analisi comparata svolta nel corso dell'indagine conferma come tale evoluzione sia pienamente coerente con le migliori esperienze europee. I principali ordinamenti dell'Unione hanno progressivamente sviluppato sistemi informativi centralizzati nei settori fiscale, bancario e

antiriciclaggio, riconoscendo che l'efficacia dell'azione pubblica dipende sempre più dalla disponibilità di dati completi, aggiornati e tempestivamente accessibili. Le esperienze francesi, tedesche e di altri ordinamenti europei dimostrano come interoperabilità e centralizzazione costituiscano ormai elementi essenziali delle moderne amministrazioni tributarie. La Francia, attraverso il sistema *Fichier national des comptes bancaires et assimilés* (FICOBA), la Germania mediante il *Kontenabrufverfahren* e, più in generale, le recenti iniziative europee in materia di registri centralizzati dei rapporti finanziari testimoniano una tendenza ormai consolidata verso modelli caratterizzati da elevati livelli di interoperabilità e centralizzazione.

La Commissione ritiene, tuttavia, che la centralizzazione del patrimonio informativo non possa tradursi in un indiscriminato ampliamento delle possibilità di accesso ai dati. L'incremento delle capacità conoscitive delle amministrazioni deve procedere parallelamente al rafforzamento dei presìdi di sicurezza, dei sistemi di autenticazione, della profilazione degli utenti e della tracciabilità integrale delle consultazioni. Ogni accesso deve risultare giustificato da una specifica finalità istituzionale, essere registrato mediante sistemi di *logging*, sottoposto a verifiche periodiche e accompagnato da un chiaro regime di responsabilità degli operatori autorizzati. In tale prospettiva meritano attenta valutazione anche soluzioni organizzative idonee a ridurre il rischio di utilizzi impropri, quali la periodica revisione delle autorizzazioni agli accessi, la segregazione delle funzioni e, ove compatibile con le esigenze operative, l'introduzione di meccanismi di autorizzazione congiunta per le consultazioni maggiormente sensibili.

La Commissione osserva, infine, che un patrimonio informativo pienamente interoperabile produce benefici che travalicano il solo contrasto all'evasione fiscale. Esso consente di migliorare la qualità delle analisi di rischio, ridurre le duplicazioni informative, semplificare gli adempimenti amministrativi, favorire il dialogo preventivo con i contribuenti e orientare progressivamente l'azione dell'amministrazione finanziaria verso un modello fondato sulla prevenzione e sulla *compliance*, piuttosto che sulla sola repressione successiva delle violazioni.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione raccomanda di accelerare il processo di costruzione di un'infrastruttura informativa pubblica realmente unitaria, interoperabile e costantemente aggiornata, nella quale il dato rappresenti un patrimonio comune delle amministrazioni, da utilizzare nel rispetto delle competenze istituzionali, delle garanzie previste dall'ordinamento e dei principi di sicurezza, proporzionalità e tutela dei diritti fondamentali. Un simile modello consentirebbe non soltanto di rafforzare l'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione fiscale, ma anche di contribuire alla realizzazione di un'amministrazione finanziaria più moderna, efficiente, collaborativa e orientata alla costruzione di un rapporto di fiducia con cittadini e imprese attraverso la riduzione dei tempi delle attività istruttorie, l'eliminazione di duplicazioni informative, il miglioramento della qualità delle analisi di rischio e il significativo rafforzamento della capacità dello Stato di prevenire e contrastare i fenomeni evasivi, nel pieno rispetto delle garanzie previste dall'ordinamento nazionale ed europeo..

5.2. Garantire un equilibrio moderno tra tutela della privacy e interesse pubblico al contrasto dell'evasione fiscale

La Commissione ritiene che il tema del rapporto tra tutela della riservatezza e contrasto all'evasione fiscale rappresenti uno degli aspetti più delicati e, al contempo, più rilevanti emersi nel corso dell'indagine conoscitiva.

L'evoluzione tecnologica degli ultimi anni, la crescente disponibilità di informazioni digitali, l'interoperabilità delle banche dati pubbliche e l'utilizzo di strumenti avanzati di analisi dei dati hanno profondamente modificato il modo in cui le amministrazioni finanziarie esercitano le proprie funzioni

di controllo e accertamento. In tale contesto, il dibattito pubblico tende talvolta a rappresentare la tutela della privacy e le esigenze di contrasto all'evasione come interessi tra loro antagonisti e difficilmente conciliabili.

Le risultanze dell'indagine consentono invece di affermare che una simile impostazione non appare né giuridicamente corretta né coerente con l'evoluzione degli ordinamenti europei.

La protezione dei dati personali costituisce certamente un diritto fondamentale riconosciuto dalla Costituzione, dalla Carta di Nizza dei diritti fondamentali dell'Unione europea e codificato nel Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR). Tuttavia, nessuna delle fonti normative esaminate configura tale diritto come assoluto o insuscettibile di bilanciamento con altri interessi pubblici di rango costituzionale.

Tra questi ultimi assume particolare rilievo il contrasto all'evasione fiscale, fenomeno che continua a rappresentare una delle principali criticità strutturali del sistema economico nazionale e che incide direttamente sui principi di uguaglianza, solidarietà e capacità contributiva sanciti dagli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione.

L'evasione fiscale non costituisce infatti una mera violazione di obblighi amministrativi. Essa determina una sottrazione di risorse destinate al finanziamento dei servizi pubblici essenziali, altera le condizioni della concorrenza, compromette il corretto funzionamento del mercato e trasferisce sui contribuenti onesti una quota del carico fiscale che avrebbe dovuto essere sostenuta da coloro che si sottraggono agli obblighi tributari.

Per tale ragione, la Commissione ritiene che la tutela della riservatezza non possa essere interpretata come uno strumento idoneo a limitare in modo irragionevole o sproporzionato le capacità conoscitive delle amministrazioni finanziarie, né possa tradursi in una forma di sostanziale immunità rispetto all'esercizio dei poteri di controllo attribuiti dalla legge. Tali princìpi, ripresi e ulteriormente approfonditi dalla sentenza n. 50/2026, sono stati da tempo affermati dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 51/1992 del 3 febbraio 1992 ha stabilito che nessun ostacolo può sussistere affinché i dati bancari riservati che vengono (legittimamente) acquisiti nel corso di una indagine giudiziaria possano essere comunicati all'amministrazione finanziaria e possano essere da quest'ultima utilizzati. La Corte, in particolare, ha sottolineato che nel bilanciamento dei valori costituzionali, i valori collegati al dovere di riserbo sui dati bancari sono sicuramente recessivi di fronte a quelli riferibili al dovere inderogabile imposto dall'art. 53 della Costituzione e, a maggior ragione, di fronte all'esigenza costituzionale primaria collegata alla persecuzione dei reati.

L'analisi comparata degli ordinamenti europei sviluppata nel corso dell'indagine offre un quadro non sempre omogeneo, mettendo in luce come un’interpretazione restrittiva di uno Stato rispetto agli altri possa incidere sulla competitività economica all’interno della UE.

In Francia, ad esempio, il già menzionato sistema FICOBA consente all'amministrazione fiscale e alle altre autorità legittimate di accedere liberamente e rapidamente alle informazioni relative all'esistenza dei rapporti bancari detenuti dai contribuenti. Analogo modello è presente in Germania attraverso il sistema di accesso centralizzato ai rapporti finanziari (*Kontenabrufverfahren*), che permette alle autorità competenti di individuare tempestivamente conti e rapporti bancari rilevanti ai fini fiscali e patrimoniali senza che sia necessaria alcuna autorizzazione da parte di un magistrato.

Esperienze analoghe si riscontrano in numerosi altri ordinamenti europei, accomunati dalla convinzione che l'efficacia dell'azione amministrativa richieda la disponibilità di informazioni complete, aggiornate e facilmente accessibili alle autorità competenti.

Ciò che accomuna tali modelli non è una minore attenzione alla tutela della privacy rispetto all'ordinamento italiano. Al contrario, gli ordinamenti esaminati risultano pienamente conformi ai principi europei in materia di protezione dei dati personali. La differenza risiede piuttosto nella consapevolezza che la tutela della riservatezza debba operare come garanzia di corretto utilizzo delle informazioni e non come barriera all'acquisizione delle stesse quando ciò risulti necessario per il perseguimento di finalità pubbliche espressamente previste dalla legge.

L'esperienza comparata dimostra quindi che il vero punto di equilibrio non consiste nel ridurre la disponibilità delle informazioni a disposizione delle amministrazioni, bensì nel rafforzare i meccanismi di controllo sugli accessi, sulla conservazione e sull'utilizzo dei dati acquisiti.

Vi è poi una specifica indicazione che si è consolidata da tempo nell'ordinamento europeo e si può far risalire all'approvazione della Direttiva 2011/16/UE del 15 febbraio 2011 (c.d. DAC 1), il cui art. 18, par. 2, stabilisce che "L'articolo 17, paragrafi 2 e 4, non può in nessun caso essere interpretato nel senso di autorizzare l'autorità interpellata di uno Stato membro a rifiutare di fornire informazioni solamente perché tali informazioni sono detenute da una banca, da un altro istituto finanziario, da una persona designata o che agisce in qualità di agente o fiduciario o perché si riferiscono agli interessi proprietari di una persona". Con questa previsione (considerata unanimemente uno dei principali cambiamenti rispetto al precedente regime regolato dalla Direttiva n. 77/799/CEE del 23 maggio 1977) la normativa europea ha dato dunque priorità all'esigenza degli Stati membri di ottenere informazioni relative ai movimenti finanziari realizzati dai contribuenti in altri Stati membri, anche se la legislazione degli Stati membri ai quali la richiesta è formulata impedisce l'accesso ai dati bancari.

Alla luce delle risultanze istruttorie e delle esperienze maturate nei principali ordinamenti europei, la Commissione, in sintonia con le conclusioni raggiunte in questa materia dal Garante per la protezione dei dati personali, osserva come la tutela della riservatezza non possa essere interpretata quale limite assoluto all'esercizio delle funzioni pubbliche di accertamento e controllo. La disponibilità di informazioni finanziarie e patrimoniali da parte delle autorità fiscali costituisce ormai un elemento strutturale delle moderne amministrazioni tributarie e rappresenta una condizione essenziale per l'effettiva attuazione del principio di capacità contributiva. La protezione dei dati personali deve pertanto operare quale garanzia del corretto utilizzo delle informazioni, attraverso adeguati meccanismi di sicurezza, tracciabilità e responsabilizzazione degli operatori, e non quale ostacolo alla loro acquisizione quando ciò sia previsto dalla legge e risulti funzionale alla tutela dell'interesse generale.

In altri termini, il problema non è stabilire se l'amministrazione debba poter conoscere determinate informazioni, ma garantire che tali informazioni siano utilizzate esclusivamente per finalità istituzionali, da soggetti autorizzati, in presenza di adeguati sistemi di tracciabilità e nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità. É semmai da evitare che l'Agenzia delle entrate utilizzi le informazioni bancarie come basi per la formazione di presunzioni non corroborate da elementi di gravità, precisione e concordanza adeguati a supportare gli accertamenti.

Ad ogni buon conto, la Commissione è consapevole che una lettura eccessivamente restrittiva delle norme in materia di protezione dei dati personali rischierebbe di produrre effetti paradossali, finendo per ostacolare proprio quelle attività di controllo che sono finalizzate alla tutela dell'interesse generale e alla corretta distribuzione del carico fiscale.

L'evoluzione dell'economia digitale, la crescente complessità dei fenomeni evasivi e l'utilizzo di strumenti finanziari sempre più sofisticati impongono infatti alle amministrazioni pubbliche di poter

disporre di strumenti conoscitivi adeguati e tempestivi. Limitazioni non giustificate da concrete esigenze di tutela dei diritti fondamentali rischiano di compromettere l'efficacia dell'azione amministrativa e di favorire, indirettamente, coloro che intendono sottrarsi agli obblighi tributari.

La Commissione ritiene pertanto necessario promuovere una concezione moderna della privacy, pienamente coerente con il diritto europeo, che non sia orientata alla mera restrizione della circolazione delle informazioni, bensì alla costruzione di un sistema fondato sulla responsabilità, sulla sicurezza e sulla controllabilità degli accessi.

In tale prospettiva, la protezione dei dati personali deve continuare a rappresentare un presidio irrinunciabile a tutela dei cittadini contro utilizzi arbitrari, discriminatori o eccedenti rispetto alle finalità istituzionali perseguite. Allo stesso tempo, essa non può trasformarsi in un ostacolo alla piena attuazione del principio di capacità contributiva né in uno strumento suscettibile di essere invocato per sottrarsi all'accertamento della reale situazione economica e patrimoniale dei contribuenti.

La Commissione raccomanda pertanto che ogni futura evoluzione normativa e organizzativa del SIF sia ispirata ad un modello di bilanciamento fondato su tre principi fondamentali: piena disponibilità delle informazioni necessarie alle amministrazioni competenti; rigorosa tracciabilità e controllabilità degli accessi; effettiva tutela dei diritti fondamentali del contribuente attraverso adeguate garanzie procedimentali e giurisdizionali.

Solo attraverso tale equilibrio sarà possibile coniugare efficacemente le esigenze di tutela della riservatezza con l'interesse generale al contrasto dell'evasione fiscale, assicurando al contempo la protezione dei diritti individuali e la salvaguardia delle risorse necessarie al funzionamento della collettività.

5.3. Promuovere l'impiego dell'intelligenza artificiale secondo criteri di trasparenza, verificabilità e tutela del diritto di difesa

La Commissione ritiene che l'intelligenza artificiale rappresenti una delle più importanti opportunità di innovazione a disposizione dell'amministrazione finanziaria e, più in generale, della pubblica amministrazione. L'incremento esponenziale della quantità di dati disponibili, la crescente complessità delle operazioni economiche e finanziarie e la necessità di individuare tempestivamente fenomeni evasivi sempre più sofisticati rendono infatti inevitabile il ricorso a strumenti avanzati di analisi e supporto decisionale.

Le audizioni svolte hanno evidenziato una sostanziale convergenza circa il ruolo strategico che l'intelligenza artificiale può assumere nel miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa. Attraverso l'elaborazione di grandi quantità di informazioni, tali strumenti consentono di individuare anomalie, correlazioni e indicatori di rischio che difficilmente potrebbero essere rilevati mediante metodologie tradizionali, favorendo una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche e una maggiore capacità di contrasto ai fenomeni evasivi e fraudolenti.

La Commissione osserva come tale evoluzione non debba essere considerata una mera opportunità tecnologica, bensì una vera e propria necessità amministrativa. In un contesto economico caratterizzato da elevati livelli di complessità e da una crescente digitalizzazione delle attività economiche, il mancato utilizzo di strumenti avanzati di analisi rischierebbe infatti di determinare un progressivo divario tra la capacità operativa delle amministrazioni pubbliche e quella dei soggetti che pongono in essere comportamenti evasivi o fraudolenti.

L'intelligenza artificiale può pertanto costituire un importante fattore di rafforzamento della capacità amministrativa dello Stato, contribuendo a migliorare la selezione delle posizioni da sottoporre a controllo, a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sui contribuenti corretti e a concentrare le attività di verifica sulle situazioni caratterizzate da un effettivo livello di rischio fiscale.

La Commissione ritiene tuttavia che la piena legittimazione dell'impiego di tali tecnologie debba necessariamente fondarsi sul rispetto di alcuni principi fondamentali, direttamente riconducibili ai valori costituzionali di legalità, imparzialità, buon andamento e tutela del diritto di difesa.

In primo luogo, l'utilizzo dell'intelligenza artificiale deve essere improntato al principio della trasparenza.

La crescente sofisticazione dei modelli algoritmici non può tradursi nella creazione di processi decisionali opachi o incomprensibili. In uno Stato di diritto, l'esercizio del potere pubblico non può fondarsi su meccanismi che risultino sottratti ad ogni forma di controllo o verifica.

La Commissione ritiene pertanto che i sistemi di intelligenza artificiale impiegati in ambito fiscale debbano essere caratterizzati da adeguati livelli di documentazione e conoscibilità, tali da consentire alle amministrazioni, agli organi di controllo e all'autorità giudiziaria di comprendere le logiche fondamentali che presiedono al loro funzionamento.

La trasparenza algoritmica non implica necessariamente la divulgazione integrale dei codici sorgente o delle soluzioni tecniche adottate, ma richiede quantomeno la possibilità di ricostruire i criteri generali utilizzati per la selezione delle posizioni a rischio e per l'elaborazione delle segnalazioni destinate agli uffici competenti. Questo requisito dovrebbe essere normativamente garantito mentre oggi è affidato alle buone pratiche espresse dagli Enti impositori in documenti tecnici di autoregolamentazione interna, predisposti per assicurare il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali (si veda a tal proposito il *Documento di Valutazione di Impatto sulla Protezione dei Dati (Stralcio)*, pubblicato su https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/analisi-basate-sui-dati-archivio-dei-rapporti-finanziari con il quale, come è emerso dall'audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate Vincenzo Carbone del 29 ottobre 2025, l'Agenzia ha assunto un apprezzabile atteggiamento di equilibrata cautela nell'impiego a fini di accertamento dei nuovi strumenti attenendosi al principio di responsabilizzazione previsto dall'articolo 35 del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR).

Inoltre, l'effettivo rispetto di questo principio dovrebbe essere garantito da un efficiente sistema di tutele preventive e non rinviate al momento di impugnazione dell'atto impositivo, in cui il diritto del contribuente è ormai pregiudicato dalla riscossione provvisoria. In questa prospettiva potrebbe ben collocarsi l'attribuzione al Garante nazionale del contribuente di cui all'art. 13 della L. n. 212/2000 (Statuto dei diritti del contribuente) di specifiche funzioni di controllo dell'uso dell'IA da parte del Fisco (si veda in proposito il contributo scritto dell'ANTI).

Un secondo principio imprescindibile è quello della verificabilità.

L'affidabilità dei sistemi di intelligenza artificiale dipende infatti dalla possibilità di sottoporre i risultati prodotti a controlli periodici, verifiche indipendenti e procedure di validazione continua.

La Commissione osserva come l'efficacia di qualunque algoritmo sia strettamente legata alla qualità dei dati utilizzati e alle modalità con cui esso viene addestrato e aggiornato. Ne consegue la necessità di sviluppare procedure permanenti di monitoraggio finalizzate a verificare la correttezza dei risultati, individuare eventuali anomalie e prevenire possibili errori sistematici.

Particolare attenzione dovrà essere riservata ai fenomeni di *bias* algoritmico e alle possibili distorsioni derivanti dall'utilizzo di dati incompleti, non aggiornati o scarsamente rappresentativi della realtà economica sottostante. Un sistema di intelligenza artificiale non adeguatamente controllato potrebbe infatti generare falsi positivi, indirizzando l'azione amministrativa verso contribuenti privi di effettivi profili di rischio, oppure, al contrario, omettere l'individuazione di situazioni effettivamente meritevoli di approfondimento.

La Commissione ritiene inoltre fondamentale che l'utilizzo dell'intelligenza artificiale avvenga nel pieno rispetto del diritto di difesa del contribuente. Tale esigenza assume una rilevanza centrale nell'ambito tributario, dove l'attività amministrativa è suscettibile di incidere in maniera significativa sulla sfera patrimoniale dei cittadini e delle imprese. L'impiego di strumenti algoritmici non può pertanto tradursi nella creazione di presunzioni automatiche o di meccanismi decisionali sottratti al contraddittorio.

I sistemi di intelligenza artificiale devono essere concepiti come strumenti di supporto all'attività istruttoria e non come sostituti dell'attività valutativa dell'amministrazione. Le segnalazioni generate dagli algoritmi possono contribuire a individuare anomalie o profili di rischio, ma la decisione finale deve rimanere affidata ad un funzionario responsabile, chiamato a verificare criticamente le risultanze prodotte dal sistema e ad assumere le proprie determinazioni sulla base di una valutazione autonoma e motivata.

La Commissione ritiene che il principio della supervisione umana debba costituire uno dei cardini fondamentali di ogni futura applicazione dell'intelligenza artificiale in ambito fiscale. Nessun contribuente dovrebbe essere destinatario di conseguenze giuridiche sfavorevoli esclusivamente in forza di una valutazione automatizzata. Ogni attività amministrativa deve rimanere riconducibile ad una decisione umana, identificabile e responsabile, pienamente sindacabile in sede amministrativa e giurisdizionale.

In tale prospettiva, assume particolare rilievo la necessità di garantire al contribuente un adeguato livello di conoscibilità delle ragioni che hanno determinato l'attivazione di controlli o verifiche nei suoi confronti. Pur nel rispetto delle esigenze di riservatezza proprie delle attività di analisi del rischio, il contribuente deve poter esercitare in maniera effettiva il proprio diritto di difesa e contestare eventuali errori, inesattezze o incongruenze presenti nelle informazioni utilizzate dall'amministrazione.

La Commissione rileva altresì come il recente quadro normativo europeo in materia di intelligenza artificiale confermi la necessità di sviluppare sistemi caratterizzati da elevati livelli di affidabilità, trasparenza e responsabilità. Le future applicazioni dell'intelligenza artificiale nel settore fiscale dovranno pertanto essere progettate in modo pienamente coerente con i principi elaborati a livello europeo, garantendo il corretto equilibrio tra innovazione tecnologica, efficienza amministrativa e tutela dei diritti fondamentali.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione raccomanda di promuovere lo sviluppo e l'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale sempre più avanzati a supporto delle attività di contrasto all'evasione fiscale, assicurando al contempo che il loro impiego sia fondato sui principi di trasparenza, verificabilità, supervisione umana, responsabilità amministrativa e piena tutela del diritto di difesa del contribuente e sia garantito anche in sede processuale attraverso la previsione, a pena di nullità dell'atto impugnato, di un obbligo di motivazione rafforzata a carico dell'Amministrazione che emette atti impositivi basati su strumenti di intelligenza artificiale.

Solo attraverso tale approccio sarà possibile valorizzare le straordinarie potenzialità offerte dalle nuove tecnologie senza compromettere quei principi di legalità, imparzialità e garanzia che costituiscono il fondamento dell'ordinamento democratico e del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

5.4. Assicurare la tempestiva disponibilità dei dati bancari per le amministrazioni competenti

La Commissione ritiene che la tempestiva disponibilità delle informazioni relative ai rapporti finanziari costituisca uno dei presupposti essenziali per rendere effettive le attività di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale, delle frodi tributarie, del riciclaggio e, più in generale, delle diverse forme di criminalità economico-finanziaria.

Le risultanze dell'indagine hanno evidenziato come, nell'attuale contesto economico, il valore operativo di un'informazione non dipenda soltanto dalla sua completezza e affidabilità, ma anche dal momento in cui essa viene resa disponibile alle amministrazioni competenti. La crescente rapidità con la quale possono essere movimentate risorse, trasferiti capitali, aperti o chiusi rapporti finanziari e realizzate operazioni attraverso strumenti digitali impone infatti che le capacità conoscitive dello Stato si sviluppino secondo tempi coerenti con la velocità dei fenomeni sottoposti a controllo.

Informazioni accurate ma acquisite con ritardo rischiano di perdere una parte significativa della loro utilità, soprattutto nei casi in cui l'attività evasiva o fraudolenta si realizzi mediante una rapida successione di operazioni, il trasferimento delle disponibilità verso altri rapporti o giurisdizioni ovvero l'interposizione di soggetti e strumenti finanziari diversi. In tali ipotesi, il fattore temporale assume una rilevanza determinante per l'individuazione delle condotte, la ricostruzione dei flussi e l'efficace esercizio dei poteri istruttori attribuiti dalla legge.

Il sistema italiano dispone già di un patrimonio informativo finanziario particolarmente ampio. L'Archivio dei rapporti finanziari, istituito nell'ambito dell'Anagrafe tributaria, raccoglie informazioni concernenti l'esistenza e la titolarità dei rapporti, le deleghe e gli altri elementi identificativi, nonché dati di natura contabile trasmessi dagli operatori finanziari. Tale patrimonio costituisce uno strumento fondamentale per l'analisi del rischio fiscale, per la selezione delle posizioni da sottoporre ad approfondimento e per lo svolgimento delle indagini finanziarie.

Nel corso dell'audizione del Comandante generale della Guardia di finanza è stata tuttavia rappresentata l'esigenza di rafforzare la tempestività dei flussi relativi alla sezione contabile dell'Archivio dei rapporti finanziari. In particolare, è stato proposto di sostituire l'attuale alimentazione su base annuale con una trasmissione mensile delle informazioni previste dall'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

La Commissione considera tale proposta meritevole di particolare attenzione. Un aggiornamento con periodicità più ravvicinata consentirebbe infatti di disporre di una rappresentazione maggiormente aderente alla situazione finanziaria corrente dei contribuenti, riducendo lo scarto temporale tra il compimento delle operazioni e la loro conoscibilità da parte delle amministrazioni. Ciò permetterebbe di migliorare la qualità delle analisi, individuare più rapidamente eventuali incongruenze e orientare l'attività di controllo verso le situazioni caratterizzate da indicatori di rischio concreti e attuali.

La maggiore tempestività dei dati finanziari dovrebbe riguardare non soltanto le informazioni relative all'esistenza dei rapporti, alla loro titolarità, alle aperture, alle chiusure e alle deleghe operative, ma anche, secondo modalità proporzionate alle finalità perseguite, gli elementi contabili necessari a ricostruire la consistenza e la dinamica dei rapporti stessi. L'obiettivo non è attribuire alle

amministrazioni un accesso indistinto all'intera operatività finanziaria dei cittadini, bensì assicurare che le autorità istituzionalmente competenti possano disporre, nei limiti previsti dalla legge, delle informazioni effettivamente necessarie allo svolgimento delle proprie funzioni.

La Commissione osserva, inoltre, che l'efficacia del sistema non dipende soltanto dalla frequenza con cui le informazioni vengono trasmesse dagli intermediari, ma anche dalla loro immediata fruibilità da parte delle diverse amministrazioni competenti. Occorre pertanto evitare che dati già acquisiti dal sistema pubblico rimangano concretamente inutilizzabili o siano accessibili soltanto a seguito di ulteriori richieste, convenzioni, autorizzazioni o passaggi procedurali non strettamente necessari.

In tale prospettiva, appare opportuno sviluppare un modello nel quale le informazioni finanziarie rilevanti siano rese disponibili, secondo livelli differenziati di accesso e nel rispetto delle competenze istituzionali, all'Agenzia delle entrate, alla Guardia di finanza e agli altri soggetti pubblici ai quali l'ordinamento attribuisce specifiche funzioni di controllo fiscale, contributivo, antiriciclaggio o di tutela della finanza pubblica. L'integrazione non deve comportare una sovrapposizione delle competenze, ma deve consentire a ciascuna amministrazione di utilizzare il medesimo dato, previamente validato, per le finalità che le sono attribuite dalla legge.

L'analisi comparata conferma che la centralizzazione e la rapida consultabilità delle informazioni finanziarie costituiscono elementi strutturali delle moderne amministrazioni tributarie. In Francia, il sistema FICOBA consente alle autorità abilitate di individuare tempestivamente i rapporti bancari intestati ai soggetti interessati; in Germania, il *Kontenabrufverfahren* permette alle amministrazioni competenti di accedere alle informazioni identificative sui rapporti finanziari attraverso un sistema centralizzato. Tali modelli dimostrano che la rapida disponibilità delle informazioni può essere conciliata con la protezione dei dati personali mediante una rigorosa disciplina delle finalità, degli utenti autorizzati e delle modalità di consultazione.

Il rafforzamento dei flussi informativi non deve infatti tradursi in una generalizzata e indiscriminata conoscibilità dei dati bancari. La particolare delicatezza delle informazioni finanziarie impone l'adozione di presìdi di sicurezza proporzionati al rischio e più rigorosi rispetto a quelli applicabili a informazioni di minore sensibilità.

L'accesso dovrebbe pertanto essere fondato sul principio del minimo privilegio, limitato alle sole informazioni necessarie rispetto alla funzione esercitata e riservato a operatori specificamente individuati e periodicamente autorizzati. Ogni consultazione dovrebbe essere integralmente tracciata, associata all'identità dell'operatore, alla struttura di appartenenza, alla finalità istituzionale perseguita e alla posizione oggetto di interrogazione. I *log* dovrebbero essere protetti da alterazioni, conservati per un periodo adeguato e sottoposti a controlli automatizzati e verifiche periodiche da parte delle strutture responsabili.

Per le operazioni maggiormente sensibili potranno inoltre essere valutati meccanismi rafforzati di autorizzazione, segregazione delle funzioni o validazione da parte di un secondo operatore. Dovranno altresì essere previste procedure tempestive di sospensione o revoca delle credenziali al mutare delle mansioni, dell'ufficio di appartenenza o delle esigenze di servizio, accompagnate da meccanismi di "blocco" attivati automaticamente e immediatamente da sistemi capaci di individuare accessi anomali, massivi o non coerenti con l'attività concretamente svolta.

La Commissione rileva, inoltre, che la più tempestiva disponibilità dei dati finanziari non è funzionale esclusivamente all'accertamento successivo delle violazioni. Essa può favorire un'evoluzione dell'amministrazione finanziaria verso un modello maggiormente preventivo e selettivo.

L'incrocio tempestivo dei dati sui rapporti finanziari con le ulteriori informazioni contenute nell'Anagrafe tributaria può infatti consentire di individuare anomalie in una fase anticipata, migliorare l'affidabilità degli indicatori di rischio e ridurre il ricorso a controlli generalizzati. Nei casi in cui le divergenze siano compatibili con errori od omissioni correggibili, l'amministrazione può utilizzare tali informazioni per attivare forme di interlocuzione preventiva e promuovere l'adempimento spontaneo prima dell'avvio di un procedimento formale.

Le evidenze relative all'allineamento tra corrispettivi telematici e pagamenti effettuati mediante strumenti elettronici mostrano, più in generale, come il collegamento tra flussi informativi diversi possa produrre un significativo effetto di emersione della base imponibile e di rafforzamento della *compliance*. L'utilità di tali strumenti non si esaurisce quindi nel recupero dell'imposta evasa, ma si manifesta anche nella capacità di orientare stabilmente i comportamenti, accrescere la trasparenza delle operazioni e rendere meno conveniente l'occultamento dei ricavi.

Tali risultati devono tuttavia essere interpretati con prudenza. L'esistenza di movimenti finanziari, di scostamenti o di anomalie rispetto ad altri dati disponibili non può di per sé fondare automaticamente una pretesa tributaria. Le informazioni finanziarie costituiscono elementi di rilevante valore conoscitivo e possono legittimamente orientare l'attività istruttoria, ma devono essere valutate nel contesto complessivo della posizione del contribuente e nel rispetto delle regole probatorie previste dall'ordinamento.

La maggiore tempestività dei dati non deve pertanto tradursi nella creazione di automatismi accertativi o di presunzioni non adeguatamente verificate. L'amministrazione conserva l'onere di esaminare criticamente le risultanze, verificarne l'attendibilità, considerare eventuali spiegazioni alternative e garantire al contribuente la possibilità di fornire chiarimenti e documentazione. La qualità dell'azione di contrasto all'evasione dipende infatti non solo dalla quantità delle informazioni disponibili, ma anche dalla correttezza del loro utilizzo e dalla capacità di distinguere le situazioni effettivamente patologiche dalle anomalie meramente apparenti.

Una disciplina più avanzata dei flussi informativi dovrà inoltre considerare la crescente diffusione di rapporti e strumenti finanziari offerti da operatori esteri o digitali. Il rafforzamento delle informazioni relative ai rapporti domestici non può produrre una distorsione a favore di canali meno trasparenti o più difficilmente controllabili. Occorre pertanto proseguire nel potenziamento della cooperazione amministrativa europea e internazionale, dello scambio automatico di informazioni e dei sistemi di individuazione dei rapporti detenuti all'estero, assicurando per quanto possibile condizioni equivalenti di conoscibilità e controllo.

Alla luce delle risultanze dell'indagine, la Commissione raccomanda quindi di intervenire sul sistema di alimentazione e consultazione dell'Archivio dei rapporti finanziari, valutando prioritariamente l'introduzione di una periodicità mensile per la trasmissione dei dati della relativa sezione contabile e assicurando la tempestiva disponibilità delle informazioni alle amministrazioni competenti, secondo livelli di accesso coerenti con le funzioni attribuite dalla legge.

Tale evoluzione dovrà essere accompagnata dalla piena interoperabilità con le altre componenti del SIF, dal rafforzamento dei controlli sugli accessi, dalla tracciabilità integrale delle consultazioni e dalla previsione di verifiche periodiche sulla proporzionalità, sicurezza e correttezza dei trattamenti.

Un sistema finanziario informativo aggiornato, sicuro e selettivamente accessibile consentirebbe di rafforzare la capacità dello Stato di intercettare tempestivamente fenomeni evasivi e fraudolenti, migliorare la qualità delle analisi di rischio, promuovere l'adempimento spontaneo e ridurre il ricorso a controlli indiscriminati. La tempestività delle informazioni deve dunque essere considerata non

come un mero profilo tecnico, ma come una componente essenziale dell'effettività dell'azione amministrativa e della piena attuazione dei principi di uguaglianza e capacità contributiva.

5.5. Favorire le semplificazioni procedurali degli adempimenti dei Notai

La Commissione valuta con favore la proposta del Consiglio Nazionale del Notariato di ampliare l'accesso dei Notai al sistema informativo dell'Anagrafe tributaria al fine di soddisfare le esigenze di efficienza operativa della categoria, anche a tutela degli interessi dell'Amministrazione finanziaria, semplificando alcuni adempimenti che il Notaio è chiamato a svolgere nell'espletamento delle sue funzioni al fine di alimentare le informazioni da immettere nel sistema.

Si evidenzia a tal proposito: la necessità di poter richiedere direttamente il codice fiscale per gli enti diversi dalle società privi di partita IVA nonché per i soggetti stranieri; la possibilità di consultare gli estremi di registrazione degli atti pubblici e privati; la consultazione delle denominazioni degli enti diversi dalle persone fisiche, utile soprattutto ai fini dell'allineamento delle intestazioni catastali; la consultazione dei provvedimenti di inibizione al rilascio della partita IVA.

5.6. Promuovere la sperimentazione controllata dell'intelligenza artificiale attraverso una "sandbox" in ambito fiscale

La Commissione ritiene opportuno accompagnare il crescente utilizzo dell'intelligenza artificiale e delle tecnologie avanzate nell'ambito del SIF con strumenti che consentano alle amministrazioni di sperimentare nuove soluzioni in un ambiente controllato, prima della loro eventuale adozione su larga scala.

In tale prospettiva, appare meritevole di approfondimento la possibilità di attivare una "*sandbox*" dedicata alla sperimentazione dell'intelligenza artificiale in ambito fiscale, anche valorizzando gli spazi di sperimentazione previsti dalla disciplina europea e nazionale in materia di intelligenza artificiale e coordinandola con le iniziative già esistenti in materia di innovazione e sperimentazione regolamentare.

La "*sandbox*" potrebbe consentire al Ministero dell'economia e delle finanze, alle Agenzie fiscali e agli altri soggetti istituzionali competenti, con il supporto tecnologico di SOGEI e il coinvolgimento, per i rispettivi profili di competenza, dell'Agenzia per l'Italia Digitale, dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e del Garante per la protezione dei dati personali, di testare in condizioni controllate sistemi di intelligenza artificiale destinati, tra l'altro, all'analisi del rischio fiscale, alla prevenzione delle frodi, all'individuazione delle anomalie, alla promozione dell'adempimento spontaneo e alla semplificazione dei rapporti tra amministrazione e contribuente.

La sperimentazione dovrebbe essere effettuata secondo criteri di *privacy* e di *security* "*by design*" e "*by default*", minimizzazione dei dati, trasparenza, tracciabilità, verificabilità e supervisione umana, prevedendo una valutazione preventiva e successiva dei sistemi sperimentati sotto il profilo dell'efficacia, dell'accuratezza, della sicurezza, della protezione dei dati personali e dell'impatto sui diritti dei contribuenti.

Particolare attenzione potrebbe essere dedicata alla sperimentazione di tecnologie capaci di conciliare la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico con livelli più elevati di tutela della riservatezza, comprese tecniche di pseudonimizzazione e anonimizzazione avanzata, utilizzo di dati sintetici e altre *privacy-enhancing technologies*.

La Commissione ritiene che un simile modello possa consentire di superare una contrapposizione meramente astratta tra innovazione tecnologica e tutela dei diritti, introducendo un metodo fondato sulla sperimentazione preventiva, sulla misurazione dei risultati e sulla valutazione concreta dei rischi. Le soluzioni che abbiano dimostrato, all'interno della "*sandbox*", adeguati livelli di efficacia, sicurezza e tutela dei diritti potrebbero successivamente essere estese ai processi ordinari dell'amministrazione finanziaria, secondo modalità proporzionate e progressivamente verificabili.

In questa prospettiva, la sperimentazione regolamentare può rappresentare anche uno strumento per favorire una maggiore cooperazione *ex ante* tra amministrazioni, autorità di controllo e soggetti tecnologici, riducendo l'incertezza applicativa e consentendo all'innovazione di svilupparsi all'interno di un quadro di regole certe e condivise.

L'obiettivo deve essere quello di passare da un modello nel quale l'innovazione tecnologica viene prevalentemente valutata *ex post* a un modello nel quale essa possa essere sperimentata, verificata e resa conforme *ex ante*, facendo della tutela dei diritti non un limite all'innovazione, ma una condizione per accelerarne un utilizzo responsabile nell'interesse pubblico.

6. Considerazioni conclusive

L'indagine conoscitiva ha consentito alla Commissione di acquisire un quadro ampio e articolato delle trasformazioni che stanno interessando il SIF, delle modalità di gestione e utilizzo delle banche dati pubbliche e delle prospettive offerte dall'evoluzione tecnologica ai fini del contrasto all'evasione fiscale. Le audizioni hanno confermato come il patrimonio informativo fiscale non rappresenti più un mero strumento tecnico a supporto dell'attività amministrativa, ma costituisca una vera e propria infrastruttura strategica dello Stato, essenziale per la tutela delle entrate pubbliche, per la corretta attuazione del principio di capacità contributiva e per il complessivo funzionamento delle politiche economiche e sociali.

La crescente digitalizzazione degli adempimenti, la fatturazione elettronica, i corrispettivi telematici, l'integrazione dei dati fiscali, finanziari, contributivi, catastali e patrimoniali e l'utilizzo di strumenti avanzati di analisi hanno già determinato un profondo mutamento dell'azione amministrativa. Il modello tradizionale, fondato prevalentemente sul controllo successivo e generalizzato, tende progressivamente a essere sostituito da un sistema basato sulla selezione del rischio, sulla tempestiva individuazione delle anomalie e sulla promozione dell'adempimento spontaneo. Tale evoluzione consente di concentrare le risorse sulle situazioni maggiormente significative, ridurre i controlli indiscriminati e rendere il rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente più trasparente, selettivo e collaborativo.

Dalle risultanze istruttorie è emerso, tuttavia, che il principale limite dell'attuale sistema non consiste tanto nella scarsità delle informazioni disponibili, quanto nella loro frammentazione, nella disomogeneità dei criteri di accesso e nella persistenza di procedure di scambio fondate su convenzioni, protocolli e autorizzazioni non sempre compatibili con le esigenze di tempestività dell'azione amministrativa. La Commissione ritiene pertanto necessario proseguire con decisione verso un modello nel quale il dato pubblico sia acquisito una sola volta, validato secondo standard uniformi e reso fruibile, nei limiti delle rispettive competenze, a tutte le amministrazioni e alle unità operative istituzionalmente legittimate a utilizzarlo.

In tale prospettiva, l'interoperabilità non deve essere intesa come mera connessione tecnica tra archivi, ma come principio organizzativo dell'amministrazione pubblica. Il patrimonio informativo detenuto dai diversi enti deve essere considerato una risorsa unitaria, destinata al perseguimento dell'interesse generale e non confinata entro i limiti organizzativi del soggetto che materialmente lo

raccoglie. Tale impostazione deve riguardare anche i grandi archivi settoriali, tra i quali assume particolare rilievo il patrimonio informativo immobiliare. La piena integrazione tra dati catastali, registri immobiliari e ulteriori informazioni detenute dalle amministrazioni e dagli operatori istituzionali qualificati può contribuire tanto all'efficacia della fiscalità immobiliare quanto alla certezza dei traffici giuridici e alla qualità complessiva delle informazioni pubbliche.

La Commissione ritiene inoltre che la tempestività del dato costituisca un elemento essenziale della sua effettiva utilità. Informazioni complete ma acquisite con ritardo possono risultare inidonee a contrastare fenomeni evasivi e fraudolenti caratterizzati dalla rapidità di movimentazione delle risorse e dall'utilizzo di strumenti finanziari sempre più sofisticati. In questa prospettiva, particolare attenzione merita la proposta di assicurare un aggiornamento più frequente della sezione contabile dell'Archivio dei rapporti finanziari, superando l'attuale periodicità annuale e valutando una trasmissione su base mensile. Una maggiore tempestività consentirebbe di migliorare la qualità delle analisi del rischio, favorire l'individuazione anticipata delle anomalie e rendere più efficace l'attività di controllo, ferma restando la necessità di evitare automatismi accertativi e di sottoporre ogni informazione a una valutazione istruttoria completa e motivata.

L'indagine ha altresì evidenziato come il patrimonio informativo pubblico non debba essere utilizzato esclusivamente per recuperare l'evasione già realizzata. La disponibilità di dati tempestivi, affidabili e interoperabili rappresenta sempre più una leva di prevenzione e di promozione della compliance fiscale. L'incrocio tra flussi informativi diversi può favorire il dialogo preventivo con il contribuente, consentire la correzione di errori od omissioni prima dell'avvio di procedimenti formali e produrre un effetto stabile di emersione delle basi imponibili. Ne deriva un'amministrazione finanziaria non soltanto più efficace, ma anche meno invasiva, perché maggiormente capace di distinguere le situazioni effettivamente patologiche dalle anomalie meramente apparenti.

Particolare rilievo assume, in tale quadro, il rapporto tra tutela della riservatezza e interesse pubblico al contrasto dell'evasione fiscale. La protezione dei dati personali costituisce un diritto fondamentale e un presidio irrinunciabile contro utilizzi arbitrari, sproporzionati o estranei alle finalità istituzionali. Essa non può tuttavia essere interpretata quale limite assoluto all'esercizio dei poteri di accertamento e controllo attribuiti dalla legge alle amministrazioni competenti. L'evasione fiscale compromette il finanziamento dei servizi pubblici, altera la concorrenza, trasferisce il carico tributario sui contribuenti corretti e incide direttamente sui principi di uguaglianza, solidarietà e capacità contributiva.

L'esperienza dei principali ordinamenti europei conferma che la disponibilità centralizzata delle informazioni finanziarie e patrimoniali costituisce un elemento strutturale delle moderne amministrazioni tributarie. Il corretto punto di equilibrio non consiste, pertanto, nella limitazione aprioristica dell'accesso ai dati, ma nella rigorosa disciplina del loro utilizzo. La tutela della riservatezza deve operare attraverso la definizione puntuale delle finalità, la profilazione degli utenti, il principio del minimo privilegio, la tracciabilità integrale delle consultazioni, la periodica revisione delle autorizzazioni e l'effettiva responsabilizzazione degli operatori. La privacy deve costituire una garanzia di legalità e correttezza dell'azione amministrativa, non una barriera all'acquisizione delle informazioni necessarie alla tutela dell'interesse generale.

La maggiore concentrazione e circolazione delle informazioni impongono, al contempo, un rafforzamento continuo dei presìdi di sicurezza. Le audizioni hanno evidenziato come le minacce non provengano esclusivamente dall'esterno, ma possano derivare anche dall'utilizzo improprio di credenziali legittimamente attribuite. La prevenzione della minaccia interna richiede sistemi avanzati di monitoraggio dei *log*, strumenti di rilevazione delle anomalie comportamentali, segregazione delle funzioni, rotazione delle autorizzazioni e controlli periodici sulla coerenza tra accessi effettuati e

mansioni concretamente svolte. La sicurezza non può essere considerata una mera componente tecnologica, ma deve divenire un principio organizzativo permanente, fondato sulla formazione, sulla consapevolezza e sulla responsabilità individuale.

Analoga cautela deve accompagnare l'impiego dell'intelligenza artificiale. La Commissione ritiene che l'utilizzo di strumenti algoritmici rappresenti una necessità per un'amministrazione chiamata ad analizzare quantità di dati non più gestibili mediante metodologie esclusivamente tradizionali. L'intelligenza artificiale può migliorare la selezione del rischio, individuare correlazioni non immediatamente percepibili, ottimizzare l'impiego delle risorse e rendere più efficace l'attività di prevenzione e controllo. Il suo utilizzo deve tuttavia essere governato da regole chiare, trasparenti e verificabili.

Gli algoritmi non possono trasformarsi in fonti autonome di decisioni amministrative né generare presunzioni sottratte al contraddittorio. La valutazione finale deve rimanere affidata a un funzionario identificabile e responsabile, tenuto a verificare criticamente i risultati prodotti dal sistema e a motivare autonomamente le determinazioni assunte. Il contribuente deve poter conoscere gli elementi essenziali sui quali si fonda l'azione amministrativa, contestare eventuali errori nei dati utilizzati e ottenere un effettivo controllo umano. Trasparenza, verificabilità, qualità dei *dataset*, prevenzione dei *bias* e tutela del diritto di difesa costituiscono quindi condizioni imprescindibili per la legittimazione dell'intelligenza artificiale in ambito fiscale.

Alla luce delle risultanze acquisite, la Commissione ritiene che la futura evoluzione del SIF debba svilupparsi lungo una direttrice unitaria, fondata sulla piena interoperabilità delle banche dati, sulla tempestiva disponibilità delle informazioni, sulla qualità e sull'aggiornamento dei dati, sull'impiego responsabile delle tecnologie avanzate e sul rafforzamento dei sistemi di sicurezza. Tali obiettivi non devono essere perseguiti separatamente, ma come componenti di un unico modello di amministrazione digitale capace di coniugare efficacia, legalità e tutela dei diritti.

Il contrasto all'evasione fiscale non rappresenta, infatti, soltanto un obiettivo di finanza pubblica. Esso costituisce una condizione essenziale per l'effettività del principio di capacità contributiva sancito dall'articolo 53 della Costituzione, per la tutela della concorrenza, per la sostenibilità dei servizi pubblici e per la coesione sociale. La valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, la sicurezza delle infrastrutture digitali, l'utilizzo trasparente dell'intelligenza artificiale e la protezione della riservatezza non sono obiettivi alternativi, ma elementi complementari di un moderno sistema tributario fondato sull'uguaglianza, sulla responsabilità e sulla fiducia tra cittadini e istituzioni.