



ACCERTAMENTO

Il riordino dell'attività di analisi del rischio: il ruolo sinergico dell'Ade e della Gdf

di Gianfranco Antico

Seminario di specializzazione

Delega fiscale: il decreto sulla riforma della riscossione

Scopri di più

Nel corso degli ultimi anni, obiettivo del legislatore è stato quello di **costruire un sistema fiscale** fondato sulla **compliance**, piuttosto che sui **controlli vecchio stile**, attuando **nuove forme di comunicazione** con il contribuente, più idonee ad incentivare **l'assolvimento spontaneo** degli obblighi tributari, **evidenziandogli eventuali dimenticanze**, così da ridurre la distanza tra Amministrazione e cittadini.

Tuttavia, il contrasto all'evasione risulta ancora necessario, atteso che **l'evasione fiscale** continua a produrre **effetti economici negativi molto rilevanti**, che impattano in generale sul funzionamento del sistema economico, **alterando il mercato**.

E, quindi, in un momento economico-sociale particolarmente delicato, appare di fondamentale importanza **individuare i soggetti da sottoporre a controllo e il mezzo di accertamento da utilizzare**, puntando l'occhio su quei **contribuenti che presentano redditi risibili**, al di fuori dalla realtà e privi di valide giustificazioni, “*evitando di disperdere energie in contestazioni di natura essenzialmente formale o di esiguo ammontare*” (così si legge nella [circolare n. 16/E/2016](#)).

Senza sottacere che un avviso di accertamento deve essere **giusto** (non c'è cosa più ingiusta che percepire l'atto come ingiusto). Diversamente, la ricerca delle zone franche, l'individuazione di punti di opacità delle norme, **l'utilizzo di strumenti di sfruttamento delle norme giuridiche**, l'evasione **classica prêt-à-porter**, così come l'elusione confezionata su misura, diventano per il contribuente le strade da percorrere.

Il fattore vincente è dato da una attenta **attività preventiva di analisi del rischio**, in relazione ai vari settori di attività economica (commerciale, servizi, professionale), tenendo conto delle peculiari caratteristiche socioeconomiche dei **diversi ambiti territoriali**.

Pertanto, con l'[articolo 2, D.Lgs. 13/2024](#), in attuazione dei **principi e criteri direttivi** di cui all'[articolo 17, L. 111/2023](#), il legislatore delegato ha proceduto al **riordino e al potenziamento**



delle disposizioni, attualmente contenute in una pluralità di fonti, al fine di **pervenire ad un quadro normativo coerente** ed unitario, che consenta **azioni mirate ed efficaci**, senza pregiudicare le garanzie dei contribuenti.

Il **vasto patrimonio informativo** di cui dispone l'Amministrazione finanziaria, per essere correttamente valorizzato ed efficacemente utilizzato, richiede **strumenti e tecniche di analisi sempre più evoluti**, così da riuscire *“a trasformare i dati in informazioni e le informazioni in conoscenza”* (cfr. relazione illustrativa al provvedimento).

In tale contesto, si legge sempre nella relazione illustrativa al provvedimento, l'**analisi del rischio in materia fiscale**, grazie alla disponibilità e al tempestivo utilizzo delle informazioni rilevanti, consente di operare interventi idonei a garantire la **prevenzione ex ante, oltre che la repressione ex post**, nonché **l'attuazione di azioni mirate**, circoscrivendo i controlli nei confronti di soggetti **a più alto rischio fiscale**.

Il potenziamento dell'attività di analisi del rischio è stato ampiamente valorizzato anche nell'ambito del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, che, a completamento delle **«azioni»**, prevede diverse **«riforme»**, tra queste, quella denominata **«Riduzione del tax gap»** (cioè la differenza fra il gettito teorico e quello effettivo), secondo cui *“L'obiettivo del potenziamento dei controlli sarà realizzato attraverso selezioni più mirate dei contribuenti a maggiore rischio di evasione, rese possibili dall'applicazione di strumenti di data analysis più avanzati e dall'interoperabilità delle banche dati”*. Tra gli strumenti di **data analysis** vengono citate le **«tecniche sempre più avanzate come intelligenza artificiale, machine learning, text mining, analisi delle relazioni»**.

Il **comma 1, dell'articolo 2, D.Lgs. 13/2024**, detta alcune **definizioni** finalizzate a perimetrare in maniera esaustiva il processo di analisi del rischio, chiarendo che lo stesso può basarsi anche sull'utilizzo di soluzioni di **machine learning e intelligenza artificiale**, che meritano di essere evidenziate:

a) **analisi del rischio**: il processo, composto da una o più fasi, che, al fine di massimizzare l'efficacia delle attività di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale, alla frode fiscale e all'abuso del diritto in materia tributaria, nonché di quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo, tramite **modelli e tecniche di analisi deterministica ovvero probabilistica**, nel rispetto della normativa in materia di trattamento di dati personali, utilizza, anche attraverso la loro interconnessione, le informazioni presenti nelle basi dati dell'Amministrazione finanziaria, ovvero **pubblicamente disponibili**, per associare, coerentemente a uno o più criteri selettivi, ovvero a **uno o più indicatori di rischio desunti o derivati**, la probabilità di accadimento a un determinato rischio fiscale, effettuando, ove possibile, anche una previsione sulle conseguenze che possono generarsi dal suo determinarsi;

b) **rischio fiscale**: il rischio di operare, colposamente o dolosamente, in **violazione di norme di natura tributaria**, ovvero in contrasto con i principi o con le finalità dell'ordinamento tributario;



- c) **criterio selettivo:** identificazione e **tipizzazione di una condotta**, monosoggettiva o plurisoggettiva, idonea a **concretizzare un rischio fiscale**;
- d) **indicatore di rischio desunto o derivato:** risultato di un **processo di profilazione** finalizzato a ottenere ulteriori caratterizzazioni dei contribuenti oggetto di analisi;
- e) **analisi deterministica:** insieme dei modelli e delle tecniche di analisi basati sul **raffronto e sull'elaborazione di dati**, riferiti a uno o più contribuenti, ovvero a uno o più periodi di imposta, volti a verificare, tramite criteri selettivi fondati su relazioni non probabilistiche, l'avveramento di un rischio fiscale, in tutto o in parte **definibile prima dell'avvio dell'analisi**;
- f) **analisi probabilistica:** insieme dei modelli e delle tecniche di analisi che, sfruttando soluzioni di **intelligenza artificiale**, ovvero di statistica inferenziale, consentono di **isolare rischi fiscali**, anche non noti a priori, che, una volta individuati, possono essere **utilizzati per l'elaborazione di autonomi criteri selettivi**, ovvero permettono di attribuire una determinata probabilità di accadimento a un **rischio fiscale noto**.

Il successivo **comma 2, dello stesso articolo 2, D.Lgs. 13/2024**, conferma che i risultati dell'analisi del rischio, oltre che per le finalità di prevenzione e contrasto all'evasione ed elusione fiscale, nonché di stimolo dell'adempimento spontaneo, possono essere utilizzati anche **per lo svolgimento di controlli preventivi**.

Il **comma 3**, dell'[articolo 2, D.Lgs. 13/2024](#), per assicurare una **visione interconnessiva e completa dei dati e delle informazioni disponibili**, prevede che - indipendentemente dalle specifiche finalità di acquisizione - l'Agenzia delle entrate possa utilizzare, nello svolgimento delle attività di analisi del rischio fiscale, di controllo e di erogazione di servizi, tutte **le informazioni presenti nelle basi dati di cui dispone**, ivi comprese quelle presenti nell'Archivio dei rapporti finanziari e quelle relative alle **fatture elettroniche**.

Particolare importanza assumono gli ultimi commi **dell'articolo 2, D.Lgs. 13/2024**. In particolare:

- **il comma 7** riconosce alla **Guardia di finanza la possibilità di utilizzare le informazioni presenti nelle banche dati** di cui essa ha la disponibilità, anche tramite **interconnessione tra loro e con quelle di archivi e registri pubblici**, ovvero pubblicamente disponibili, allineando le prerogative in materia di anali di rischio a quelle previste per l'Agenzia delle entrate;
- **il comma 9** consente all'Agenzia delle entrate e alla Guardia di finanza, per le finalità di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale, alla frode fiscale e all'abuso del diritto in materia tributaria, di **condividere tutte le informazioni e gli strumenti informatici di cui dispongono, previa stipula di appositi protocolli d'intesa**, ove ciò sia possibile e, pertanto, **non ostino i vigenti regimi di trattamento di dati personali, di riservatezza o di segretezza** (ad esempio riguardanti documenti classificati, documenti **coperti da segreto istruttorio**, ecc.). A questo scopo, possono essere costituite, conformemente ai



rispettivi ordinamenti, **unità integrate di analisi del rischio**, così da rafforzare la capacità dell'Amministrazione finanziaria di contrastare i fenomeni lesivi delle ragioni erariali, creando **effetti sinergici** ed **evitando la duplicazione di investimenti infrastrutturali e umani**, e la **sovraposizione delle attività**.