



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
(SCUOLA DI GIURISPRUDENZA)

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE
CICLO XXXVIII
Curriculum giuspubblicistico

Tesi di Dottorato in

LA DIGITALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE: IL BILANCIAMENTO TRA
EFFICIENZA AMMINISTRATIVA E DIRITTI DEL
CITTADINO-CONTRIBUENTE

COORDINATRICE:
Ch.ma Prof.ssa Angela DI Stasi

TUTOR:
Ch.ma Prof.ssa Carmencita GUACCI

CANDIDATA:
Dott.ssa Daniela MENDOLA
Matr. 8861000005

ANNO ACCADEMICO 2024/2025

*A zio Enrico, eternamente giovane.
Che neanche l'inesorabile trascorrere del tempo
potrà mai sbiadirne il ricordo.*

INTRODUZIONE

Il percorso evolutivo della digitalizzazione.....6

CAPITOLO I

I NUOVI ORIZZONTI DELLA DECISIONE AMMINISTRATIVA: IL CODICE ALFANUMERICO

1.L'esercizio del potere discrezionale mediante il codice alfanumerico.....34

2.Prime esperienze mediante l'uso della tecnologia nell'esercizio dell'attività vincolata.....43

3.Il procedimento di accertamento fondato su metodo analitico - contabile. Le presunzioni qualificate.....55

4. Il procedimento di accertamento mediante algoritmi: gli indici sintetici di affidabilità.....62

5. La verifica dei rapporti finanziari: un algoritmo in funzione servente della Pubblica Amministrazione e l'indeterminatezza della norma istitutiva.....72

CAPITOLO II

I *DATA MINING* FONDAMENTO DELLA PRETESA IMPOSITIVA

1.La rideterminazione della pretesa erariale fondata sul *data mining*.....88

2. Gli indici di capacità contributiva a fondamento della pretesa erariale e la crisi del redditometro.....95

3.Dal doppio contraddittorio alla motivazione rafforzata: i diritti riconosciuti al contribuente nel corso del procedimento di accertamento redditometrico.....101

4. Il risparmiometro.....117

5. La rilevanza della famiglia fiscale nel procedimento di accertamento sintetico.....119

6. L'utilizzo degli algoritmi nella fase endoprocedimentale: l'individuazione delle categorie a rischio.....121

7.Il diritto al silenzio del contribuente nel corso dei procedimenti fondati su *data mining*.....127

CAPITOLO III

L'AUTORIZZAZIONE ALLE INDAGINI BANCARIE COME STRUMENTO DI CONTEMPERAMENTO TRA INTERESSE FISCALE E DIRITTI COSTITUZIONALI DEL CITTADINO NELL'ERA DIGITALE

1. L'abolizione del segreto bancario.....138
2. Le indagini bancarie come strumento di rideterminazione della pretesa erariale tra vecchia e nuova normativa.....140
3. La rilevanza del contraddittorio endoprocedimentale e la motivazione rafforzata.....143
4. La degradazione dell'autorizzazione: da provvedimento amministrativo ad atto meramente organizzativo.....147
5. L'estensione dell'accertamento ai conti correnti dei terzi.....151
6. I nuovi algoritmi in uso dall'Amministrazione Finanziaria: l'evasometro anonimizzato.....155

CAPITOLO IV

IL REGOLAMENTO EUROPEO SULL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE PER UN USO "SOSTENIBILE" DELLA TECNOLOGIA

1. Gli obiettivi del Regolamento.....159
2. Il regolamento come Carta dei diritti fondamentali del cittadino nell'era della digitalizzazione.....162
3. La trasparenza tra i criteri dell'AI Act: l'istituzionalizzazione della partecipazione endoprocedimentale.....167
4. Lo schema di atto e il rapporto con la l. n. 241/90: profili di criticità.....171

CAPITOLO V

LUCI ED OMBRE DEL CODICE ALFANUMERICO

1. Il caso dell'algorithm opaco.....177
2. L'accessibilità *ex ante* all'algorithm.....183
3. La resistenza all'innovazione e la delega automatica: strumenti di burocrazia difensiva.....191
4. I vantaggi del codice alfanumerico.....200
5. La motivazione rafforzata nei procedimenti algoritmici.....205

CAPITOLO VI

UNO SGUARDO OLTRE CONFINE: LE GARANZIE RICONOSCIUTE AL CITTADINO
CONTRIBUENTE NELL'UTILIZZO DI STRUMENTI DIGITALI SECONDO IL *DERECHO*
ESPANOL

| | |
|--|------------|
| 1. I principi generali del sistema impositivo spagnolo..... | 212 |
| 2. Il principio di proporzionalità come punto di equilibrio tra diritti e potere amministrativo..... | 221 |
| 3. I diritti del cittadino in caso di utilizzo degli strumenti tecnologici..... | 226 |
| 4. Gli altri diritti riconosciuti al contribuente nel corso del procedimento di imposizione..... | 233 |
| 5. Il diritto di partecipazione del contribuente nel corso del procedimento amministrativo tributario..... | 237 |
| 6. Il consenso come presupposto per la legittimità dell'azione amministrativa..... | 239 |
| 7. Conclusioni..... | 242 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA..... | 263 |
| DOTTRINA SPAGNOLA..... | 293 |
| DOTTRINA FRANCESE..... | 303 |

Introduzione

Il percorso evolutivo della digitalizzazione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, adottato al fine di consentire una ripresa economica del Paese, colpito profondamente dalla emergenza epidemiologica da Covid 19, ha fatto tornare *in auge* il dibattito sulla “digitalizzazione della Pubblica Amministrazione”¹.

Un’aspirazione, mai effettivamente sopita, e risalente ad almeno un trentennio fa.

Un primordiale riferimento alla informatizzazione dei servizi della P.A. è da rinvenirsi, invero, nel D. Lgs. n. 39 del 1993 recante “*Norme in materia di servizi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni, a norma dell’art. 2, comma 1, lett. mm) della l. 23 ottobre 1992, n. 421*”, a cui va il merito di aver diffuso una cultura informata alla digitalizzazione del procedimento amministrativo².

Il suddetto decreto ha istituito l’Aipa, l’Autorità per l’informatica della Pubblica Amministrazione con compiti di monitoraggio e verifica dei risultati derivanti dall’utilizzo di strumenti tecnologici.

Il percorso di digitalizzazione ha poi trovato un approdo effettivo con l’introduzione del Codice dell’amministrazione digitale (D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82)³, recante disposizioni relative alla informatizzazione delle procedure amministrative.

¹ Cfr. G. D’Arrigo, *Ngeu e Pnrr: il rafforzamento della governance europea e delle amministrazioni centrali dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2024, 4, 1197; A. Muratori, *Superato (in extremis) dal PNRR italiano l’“esame di ammissione” all’anno successivo: i compiti per il primo semestre del 2022*, in *Ambiente & sviluppo*, 2022, 2, 85; ID. *Il Pnrr italiano all’esame della Commissione europea: le novità della “versione” Draghi*, in *Amb. e Sv.*, 2021, 6, 417.

² Da marzo 2020, gli effetti della pandemia COVID-19 hanno indirizzato l’attenzione verso le esigenze di digitalizzazione e l’aumento delle capacità digitali per le micro, piccole e medie imprese, a causa dell’improvvisa interruzione delle attività in presenza.

³ Cfr. M. Trimarchi, *Il risultato dell’amministrazione: un quadro d’insieme*, in *Dir. Amm.*, 2025, 3, 803; G. Sgueo, *Lo Stato agentic. Una promessa mancata*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2025, 6, 707; L. Casini, *Il futuro dello Stato digitale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2024, 2, 431; I. Macrì, *Le competenze digitali per l’innovazione dell’Amministrazione Pubblica*, in *Azienditalia*, n. 2022, 5, 906; S. Cocchi, *La digitalizzazione dei contratti come strumento di ripresa della vita economica e sociale del Paese*, in *Azienditalia*, 2022, 1, 27; I. Macrì,

Si tratta di una Carta di cittadinanza digitale volta ad attribuire a cittadini e imprese i diritti all'identità e al domicilio digitale che compendia l'insieme delle procedure cd. informatizzate.

Il legislatore ha dato avvio ad una vera e propria rivoluzione “copernicana” che muove dal cambiamento *ab intro* della Pubblica Amministrazione⁴ e cioè dalla formazione di un personale dirigenziale qualificato, con competenze in informatica giuridica⁵.

A tal proposito, con il D.lgs. n. 179/2016, per rendere operativi i programmi descritti nella strategia per la crescita digitale 2014-2020, sono state introdotte figure come il Responsabile della transizione digitale (RTD), *alias e-leader*, in linea con quanto previsto dal Piano triennale per l'informatica nella PA 2017-2019.

Si tratta di una figura considerata centrale nella gestione della transizione digitale delle PA⁶ che, da una parte, ha funzioni di raccordo tra

U. Macrì, G. Pontevolpe, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale*, Milano, 2011, 171-174; A. Di Martino, *Il soccorso procedimentale nelle gare telematiche e l'amministrazione automatizzata*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2022, 3, 362; F. Trimarchi Banfi, *Ragionevolezza e razionalità delle decisioni amministrative*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2019, p. 313 ss ;M. Nardelli, *Redazione di atti e provvedimenti con modalità telematiche: linee guida*, 5 gennaio 2018, *Focus*, in www.ilprocessotelematico.it.

⁴ La transizione verso il Web 3.0 e l'economia digitale hanno rafforzato la competitività globale fornendo nuove opportunità per le imprese e l'imprenditorialità e nuovi modi di accedere ai mercati internazionali.

⁵ I problemi richiamati sono, poi aggravati da un dato empirico rappresentato dalla ridotta presenza nelle pubbliche amministrazioni di figure con competenze adeguate a comprendere il funzionamento degli algoritmi in modo da farne oggetto di una motivazione ragionevole.

⁶ L'obiettivo, reso esplicito anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è quello di far diventare la PA un vero “alleato” del cittadino e dell'impresa, in quanto unica soluzione in grado di accorciare drasticamente le “distanze” tra enti e individui e ridurre radicalmente i tempi di attraversamento della burocrazia. Il periodo dell'emergenza sanitaria ha assunto una particolare rilevanza anche per l'istituzione del cd. “scudo erariale”, che limita la responsabilità dei funzionari ai soli casi di dolo o colpa grave, escludendo quest'ultima in tutti i casi in cui un funzionario firma un atto o prende una decisione. Tale istituto è volto a limitare la cd. burocrazia difensiva (l'unica burocrazia ammessa è quella neutrale di cui all'art. 97 Cost.), ovvero, l'inerzia procedimentale, in un momento storico in cui si richiedeva efficienza e rapidità. La “paura della firma”, infatti, comporta un forte rallentamento nei processi decisionali, in pregiudizio con l'economicità dell'azione amministrativa. È, tuttavia, notorio, che i periodi di forte crisi creano un terreno fertile per l'apporto di modifiche strutturali a cui tradizionalmente la società è restia ed è, dal periodo di crisi, che nasce la necessità di intervenire sulla responsabilità amministrativa. Sulla questione della limitazione della responsabilità amministrativa è stata chiamata a pronunciarsi anche la Corte Costituzionale, la quale ha sancito la legittimità dell'art. 21, comma 7, d.l., 76/2020, evidenziando che sono infondate, in riferimento agli artt. 3, 28, 81, 97 e 103 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, nella parte in cui prevede, per le condotte commissive, una temporanea limitazione della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi dolose (disciplina prorogata con successivi D.L. fino al 31 dicembre 2024), poiché la previsione

l'informatizzazione delle PA e la *performance* amministrativa; dall'altra, assume il ruolo di vero e proprio autore del processo di digitalizzazione.

Nella stessa ottica si colloca il decreto del 14 marzo 2025, n. 25, il quale prevede che le Pubbliche Amministrazioni “pianifichino la transizione digitale” in considerazione del fabbisogno di personale specifico per il processo di digitalizzazione.

Il decreto ha il merito di aver attribuito centralità alle “competenze digitali”, presupposto indefettibile per addivenire ad una piena digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

La “pianificazione strategica” a cui è chiamata la Pubblica Amministrazione, deve essere effettuata non soltanto mediante l'acquisizione di nuove risorse umane che abbiano specifiche competenze nel settore dell'informatica, ma

persegue, nella sua logica iniziale, il fine ultimo di contribuire al rilancio dell'economia a seguito della sua ben nota crisi, ingenerata, in primo luogo, dalla pandemia, e – in relazione alle proroghe – quello di consentire l'imprescindibile raggiungimento degli obiettivi posti dal PNRR, contrastando, nel modo più efficace possibile, la tendenza alla “burocrazia difensiva”, con un monito alla revisione sistematica di tale disciplina secondo linee guida dettagliatamente indicate (Corte cost., 16/07/2024, n. 132, in *Quotidiano Giuridico*, 2024). La Corte evidenzia che il giusto punto di equilibrio del sistema non è un dato stabile, ma dinamico che muta al mutare delle esigenze sociali. In tal senso si può parlare di un dinamismo che si contrappone alla fissità delle regole che possono mutare nel tempo, affinché il diritto non sia avulso dalla realtà. La Corte sottolinea che il consolidamento dell'amministrazione di risultato (aziendalizzazione dello Stato) e i profondi mutamenti del contesto in cui essa opera giustificano la ricerca legislativa di nuovi punti di equilibrio che riducano la quantità di rischio dell'attività che grava sull'agente pubblico, in modo che il regime della responsabilità, nel suo complesso, non funga da disincentivo all'azione. La legge 7 gennaio 2026, n. 1 ha fornito una definizione di colpa grave, modificando l'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, che nell'attuale formulazione prevede che “*Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento*». Ai fini della valutazione della colpa grave assumono rilevanza anche la chiarezza e l'intelligibilità delle norme violate. Cfr. M. Macchia, *Le misure generali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2020, 6, 727; F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 118. Questa forma di prudenza amministrativa ha determinato anche una resistenza all'innovazione, dal momento che i funzionari sono più diffidenti verso ciò che non conoscono, rispetto agli strumenti che, invece, sono già noti. Quanto detto soprattutto in ragione del fatto che le norme sulla digitalizzazione sono per lo più a maglie larghe e non sono tipizzate le sanzioni in caso di errore nell'utilizzo degli strumenti digitali. Si mira a minimizzare i rischi piuttosto che massimizzare il risultato e si predilige l'inerzia (non quella significativa del silenzio), rispetto all'efficienza. La burocrazia difensiva rappresenta, dunque, un ostacolo al raggiungimento del risultato. Una forma di burocrazia difensiva è anche l'automazione algoritmica, ovvero, la deresponsabilizzazione del funzionario in favore di una responsabilizzazione della macchina. Per una prospettiva comparata si rinvia a A. Boto Álvarez, *Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital. Documentación Administrativa*, 2023, 10, 40-58.

anche incrementando la “formazione” del personale già presente nell’organico⁷.

Il provvedimento, inoltre, introduce una nuova figura, espressione della modernizzazione amministrativa: il *social media e digital manager* che diventa il punto di riferimento interno alle pubbliche amministrazioni.

Questi potrà essere scelto tra il personale già in servizio, se munito di competenze digitali, oppure, tra i nuovi assunti.

Il Decreto in esame si inserisce in un modello bipolare: da un lato consente di “creare” nuova occupazione, investendo su figure professionali innovative; dall’altro contribuisce a velocizzare il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione mediante l’efficientamento delle risorse, le quali, appunto, devono essere investite maggiormente nella formazione o assunzione di personale competente.

Quanto detto si pone in linea con la nuova idea di cittadinanza amministrativa cd. digitale, la quale si fonda sulla interazione per via telematica tra pubblica amministrazione e privato.

Senza, poi, dimenticare che la digitalizzazione stimola la prosperità economica e aumenta la *vis attrattiva* del Paese.

Ed è proprio in tale ottica che si colloca il decreto 3 aprile 2025, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 15 maggio, n. 111, contenente alcuni incentivi in favore delle imprese che operino in settori strategici.

Il decreto prosegue la linea “assistenziale” e di “incentivo” già da tempo avviata in favore delle imprese che contribuiscano al perseguimento di fini istituzionali.

Il supporto statale si manifesta attraverso il riconoscimento di una serie di agevolazioni fiscali, tra cui, l’esonero contributivo così come previsto dall’art. 21 del Decreto Coesione (7 maggio 2024, n. 60).

⁷ Come previsto dall’art. 1 del decreto n. 25/2025, al fine di agevolare il reclutamento di personale “tecnico”, il decreto prevede una “riserva” del 10% per “*i soggetti in possesso del diploma di specializzazione per le tecnologie applicate, ovvero del diploma di specializzazione superiore per le tecnologie applicate rilasciato dagli Istituti tecnologici superiori (ITS Academy)*”. Per la formazione, invece, il provvedimento prescrive che “*le medesime amministrazioni e il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, provvedono alla stipula di un protocollo d’intesa per l’applicazione del progetto denominato “PA 110 e lode” nel limite massimo di 3 milioni di euro per il triennio 2025-2027*”.

Quest'ultimo introduce dei benefici definiti “*Incentivi all’autoimpiego nei settori strategici per lo sviluppo di nuove tecnologie e la transizione digitale ed ecologica*”.

Gli incentivi non vengono riconosciuti *sic et simpliciter* a tutte le imprese, ma soltanto a quelle che operino in settori strategici, tra cui vi rientrano, a titolo esemplificativo, le industrie che operino nei settori della transizione digitale o ecologica (si pensi ai settori delle telecomunicazioni, produzione di *software*, consulenza informatica, attività connesse, etc.....) rispetto ai quali il Governo è titolare di poteri speciali, cd. *golden power*⁸, in quanto trattasi di attività di rilevanza strategica⁹.

Orbene, ogni iniziativa governativa appare indirizzata verso un rafforzamento della digitalizzazione amministrativa¹⁰, da cui consegue che la Pubblica Amministrazione è tenuta ad un obbligo di costante monitoraggio degli strumenti messi in campo in ragione dell’attuale azione amministrativa improntata al raggiungimento dei risultati (la verifica periodica è fondamentale per valutare l’efficienza degli strumenti adottati e adottare, se necessario, anche misure correttive).

Orbene, ogni iniziativa governativa appare, oggi, indirizzata verso un rafforzamento della digitalizzazione amministrativa¹¹, da cui consegue che la

⁸ Si tratta del potere di veto su alcuni investimenti pregiudizievoli per gli interessi nazionali. Per una disamina generale sul *golden power* si rinvia allo scritto di E. Zampetti, *Infrastrutture e golden power*, in *Dir. Amm.*, 2025, 1, 177.

⁹ La legge 15 gennaio 2026, n. 4 pubblicata in Gazzetta ufficiale il 20 gennaio rubricata “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, recante misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili” contiene un riferimento anche al cd. “Golden Power” prevedendo che lo Stato potrà opporsi all’acquisto di quote rilevanti di società che gestiscono impianti sopra una certa soglia di potenza (100 MW) qualora l’acquirente sia un soggetto extra-UE che non garantisce criteri di reciprocità o trasparenza finanziaria. In generale, sul *golden power* si rinvia a E. Guarnieri, *L’ampiezza della discrezionalità e incertezze sulla sindacabilità del Golden Power*, in *Dir. Amm.*, 2025, 4, 1135.

¹⁰ Si pensi, ad esempio, alla legge delega n. 124/2015 (c.d. Riforma Madia) che ha imposto alle amministrazioni di “ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio “innanzitutto digitale” (*digital first*), nonché l’organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione”.

¹¹ Si pensi, ad esempio, alla legge delega n. 124/2015 (c.d. Riforma Madia) che ha imposto alle amministrazioni di “ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio “innanzitutto digitale” (*digital first*), nonché l’organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione”.

Pubblica Amministrazione è tenuta ad un obbligo di costante monitoraggio degli strumenti messi in campo in ragione dell'attuale azione amministrativa improntata al raggiungimento dei risultati (la verifica periodica è fondamentale per valutare l'efficienza degli strumenti adottati e adottare, se necessario, anche misure correttive).

Di digitalizzazione si tratta anche a livello comunitario, laddove, la maggior parte dei Paesi membri ha raggiunto un livello di informatizzazione ben più elevato di quello a cui è approdata in questi anni l'Italia.

La Commissione europea, ad esempio, nel suo piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027 definisce le competenze digitali come l'insieme di conoscenze, abilità e atteggiamenti per vivere, lavorare, apprendere e prosperare in un mondo sempre più mediato dalle tecnologie digitali¹².

Dopo questa doverosa premessa si tenterà di delineare sommariamente, ma più nel dettaglio nel corso del lavoro di tesi, i diversi strumenti di digitalizzazione amministrativa previsti nel nostro ordinamento e le garanzie previste, ovvero, da prevedere, al fine di un uso sostenibile della tecnologia.

Tra gli istituti di primaria introduzione si rammenta il cd. domicilio digitale, quale indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS, valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale (art. 1, comma 1, lett. n-ter, CAD), del quale devono dotarsi Pubbliche Amministrazioni, imprese e professionisti (art. 3- bis , comma 1, CAD).

Del suddetto domicilio possono avvalersi anche i contribuenti, laddove, siano chiamati ad interloquire con l'amministrazione finanziaria e, in tal caso, si parla di "domicilio digitale speciale", un servizio dedicato esclusivamente ai contribuenti, persone fisiche, professionisti ed enti di diritto privato che non abbiano l'obbligo di iscrizione in albi, registri o elenchi professionali¹³.

¹² La pubblica amministrazione è chiamata a progettare, realizzare e sviluppare i propri sistemi informatici su regole omogenee. Si tratta di una sfida storica per abbattere il divario digitale fra le varie amministrazioni pubbliche. Spid (sistema pubblico di identità digitale) e Cie (Carta di identità elettronica italiana) diventeranno le sole credenziali per accedere ai servizi digitali della PA per tutte le amministrazioni. Si pensi, a tal proposito, alla modifica al Correttivo al Codice degli appalti che ha valorizzato la digitalizzazione al punto da inserirla come criterio di aggiudicazione.

¹³ Tale servizio può essere utilizzato da parte delle persone fisiche, professionisti ed enti di diritto privato che non abbiano l'obbligo di iscrizione in albi, registri o elenchi professionali.

L'espressione domicilio digitale ha fatto ingresso nel Codice dell'amministrazione digitale all'inizio dello scorso decennio con l'introduzione dell'art. 3-*bis*, dedicato al domicilio digitale del cittadino, dove al comma 1 si stabilisce che per facilitare la comunicazione tra Pubbliche Amministrazioni e cittadini, ogni cittadino può indicare alla Pubblica Amministrazione un proprio indirizzo di posta elettronica certificata quale suo domicilio digitale¹⁴.

L'esigenza di informatizzare il procedimento attiene a tutti gli ambiti di operatività della Pubblica Amministrazione, anche quelli in cui l'Amministrazione assolva alla funzione di ripartizione dei carichi tributari, in ragione del fatto che nel corso del procedimento tributario emergono elementi numerici o dati da analizzare¹⁵ (si consideri la potenza di calcolo, la capacità di operare su enormi quantitativi di dati, la velocità di esecuzione, etc...).

La rivoluzione digitale, invero, non poteva non estendersi anche al diritto tributario in considerazione degli enormi vantaggi che lo strumento tecnologico comporta sia per quanto riguarda gli adempimenti formali, sia per la rideterminazione della pretesa fiscale¹⁶.

Si tratta, infatti, di uno strumento che da un lato, contribuisce al processo di sostenibilità (riducendo, di gran lunga, gli spostamenti su mezzi di trasporto da parte dei lavoratori, ovvero, dei contribuenti, i quali possono inviare la documentazione via mail o via pec, da cui consegue un minor dispendio di tempo)¹⁷ e dall'altro, razionalizza le procedure amministrative.

¹⁴ Cfr. I. Macrì, *Gli strumenti per il dialogo dell'amministrazione digitale*, in *Azienditalia*, 2021, 5, 856; G. Avanzini, *Decisioni algoritmiche e algoritmi informatici: predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, 2019.

¹⁵ Il "dato" consta nella rappresentazione di un'informazione relativa a persona fisica identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale.

¹⁶ A. Uricchio, *Evoluzione tecnologica e imposizione: la cosiddetta "big tax". Prospettive di riforma della fiscalità di internet*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, nn. 4-5, Milano, 2005.

¹⁷ D'altronde la transizione digitale e quella ecologica sono considerate transizioni gemelle, l'una complementare e funzionale all'altra. È chiaro che la transizione digitale deve essere compatibile con quella ecologica, in quanto non deve essere perseguita al punto da pregiudicare l'interesse ambientale costituzionalizzato all'art. 9 Cost. Cfr. S. Del Gatto, *Tecnologie al servizio dell'ambiente. Il caso della gestione dei rifiuti*, in *Dir. Amm.*, 2025, 2, 393; M. Calabrò, *Nuove prospettive di tutela per l'architettura contemporanea. Il ruolo dell'urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 2, 95 ss.

Senza poi dimenticare che la digitalizzazione riduce le distanze tra cittadini e amministrazione, sebbene, ridimensioni anche il contatto visivo e verbale tra le parti (la comunicazione il più delle volte avviene tramite pec o email ed è caratterizzata dalla immediatezza).

D'altra parte l'uso dei servizi di *e-government*, oggi anche definiti *i – government*¹⁸ consente non solo di integrare significativamente il quadro delle misure atte a semplificare l'azione amministrativa, in linea con l'esigenza di “semplicità del rapporto tra pubblico e privato” e ad alleggerire gli oneri burocratici per le imprese, ma anche di ridurre l'asimmetria informativa tra soggetto pubblico e soggetto privato ampliando l'intervento del privato nella definizione e nel controllo dell'attività procedimentale amministrativa e facendo, così, emergere una nuova idea di cittadinanza amministrativa cd. digitale la quale si fonda sulla nuova interazione per via telematica tra pubblica amministrazione e privato.

I provvedimenti che, da una decina di anni ad oggi, si sono susseguiti, senza dubbio hanno determinato una “razionalizzazione” degli adempimenti posti a carico del contribuente¹⁹, ad esempio, con il regime di fatturazione elettronica

¹⁸ D.U. Galetta, J.G. Corvalàn, *Intelligenza artificiale per una pubblica amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 3, 2, 2019. Sui profili evolutivi dell'azione amministrativa si rinvia a F. Tigano, *I profili evolutivi dell'attività amministrativa*, Torino, 2008.

¹⁹ Recentemente è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il Decreto Semplificazioni 2026, rubricato “*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione (decreto-legge)*”. Il documento prevede una serie di novità utili ai fini dello snellimento della Pubblica Amministrazione, ma anche dell'alleggerimento degli adempimenti posti a carico dei cittadini. Un vero e proprio manifesto della “modernizzazione” della Pubblica Amministrazione, in linea con l'ormai noto processo di digitalizzazione. In tal senso, il provvedimento prevede l'attribuzione di una “durata illimitata” della carta di identità elettronica, in favore dei cittadini che abbiano raggiunto i settant'anni di età. Il Decreto, inoltre, prevede l'estensione della “gratuità” a tutti i certificati storici e quelli destinati ad usi per i quali, in passato, era previsto il versamento di una marca da bollo. Si tratta, dunque, di interventi che alleggeriscono il cittadino, non solo da un punto di vista amministrativo, ma anche economico. Diverse sono le misure previste anche per l'ambito strettamente fiscale. Si pensi al cd. modello Isee precompilato e automatico, che rievoca la cd. dichiarazione precompilata che ha fatto ingresso nel nostro ordinamento proprio al fine di “alleggerire” il contribuente. La Dichiarazione Sostitutiva Unica precompilata probabilmente seguirà lo stesso *iter* della dichiarazione precompilata, con un indubbio risparmio di tempo in favore del contribuente. Anche per la DSU è importante l'attivazione di un sistema di interoperabilità tra Pubbliche Amministrazioni, nel caso di specie Agenzia delle Entrate e Inps. È stato eliminato, inoltre, l'obbligo per i contribuenti che effettuino pagamenti tramite il sistema PagoPa di conservare la ricevuta a “fini fiscali”, in quanto l'amministrazione è tenuta a verificare l'avvenuto pagamento tramite i flussi informatici (rievocando il principio cd. *once only*). Uno spazio è riservato anche al processo di transizione ecologica, prevedendo uno snellimento dell'*iter* di certificazione dei crediti di

e di trasmissione telematica delle fatture dei corrispettivi, per i quali sono venuti meno gli obblighi di comunicazione: esterometro²⁰, *black list*, contratti di *leasing* etc...²¹.

La rivoluzione digitale ha determinato una esigenza adattativa del diritto tributario²², sicché in linea con la necessità di favorire la dialettica tra amministrazione finanziaria e contribuente si è posto il d.l. n. 23 ottobre 2018, n.119, il quale si è inserito nel più ampio progetto della “digitalizzazione dell’amministrazione finanziaria” con lo scopo di migliorare i rapporti tra le

imposta corrisposti alle imprese che contribuiscano al Piano Transizione 4.0. Anche, in tal caso, gioca un ruolo fondamentale l’interoperabilità tra il Ministero delle imprese e del Made in *Italy* e l’Agenzia delle Entrate. In linea con il processo di transizione digitale, il decreto contiene anche la previsione dell’obbligo di dichiarare i *wallet* digitali e le rimesse di denaro all’estero, al fine di rendere noti all’Agenzia delle Entrate tutti i movimenti posti in essere nel corso dell’anno.

²⁰ In linea con l’esigenza di semplificazione delle procedure inerenti ai rapporti tra l’amministrazione finanziaria ed il contribuente, si colloca anche lo strumento che prevede a carico dei soggetti titolari di partita Iva l’obbligo di comunicare i dati relativi alle operazioni effettuate e ricevute con soggetti non stabiliti nel territorio dello Stato. Il riferimento normativo di tale strumento è rinvenibile nell’art. 1, comma 3 *bis*, del D. Lgs. n. 127/2015, che prevede la trasmissione telematica inizialmente con cadenza mensile, poi a seguito del D. L. 31 maggio 2010, n. 78, con periodicità trimestrale, entro la fine del mese successivo al trimestre di riferimento, di tutte le operazioni intercorse con soggetti non residenti, salvo quelle per le quali sia stata emessa una bolletta doganale e quelle per le quali siano state emesse o ricevute fatture in formato elettronico. È, dunque, agevole scorporare la norma attraverso due profili: l’uno soggettivo e l’altro oggettivo. Con riguardo al primo il riferimento è ai soggetti passivi stabiliti nel territorio dello Stato con esclusione, per espressa previsione legislativa, dei soggetti aventi un ridotto volume di affari, cd. contribuenti minimi, e quelli soggetti a regime forfettario. Sotto il profilo oggettivo, l’esterometro si applica alle operazioni effettuate o ricevute con soggetti stranieri, non residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, ad esclusione dei dati transfrontalieri legati alla presenza delle fatturazioni elettroniche ovvero delle bollette doganali. L’esterometro si inserisce nel progetto già intrapreso con la fatturazione elettronica al punto da poter ritenere che tra i due istituti sussista un rapporto di interdipendenza tale per cui l’uno sia strumentale all’attuazione dell’altro. Per effetto di tale strumento si instaura una linea diretta tra l’amministrazione finanziaria ed il contribuente che si esplica attraverso la comunicazione che il soggetto passivo inoltra all’Ufficio di dati e informazioni rendendolo edotta circa le operazioni poste in essere. La Circolare n. 26/E/2022 chiarisce che la trasmissione delle operazioni debba avere ad oggetto tutte le operazioni effettuate con soggetti esteri, ivi compresi i consumatori finali, ma solo ove il corrispettivo dell’operazione sia certificato tramite fattura o altro documento. Sempre secondo il documento di prassi, la *ratio* dell’adempimento non è più da identificare nel mero controllo delle operazioni rilevanti ai fini IVA effettuate tra soggetti passivi, ma nel monitoraggio di tutte quelle in cui una delle parti è “estera”. Cfr. G. Giuliani, M. Spera, *Dopo il rinvio, esterometro ai blocchi di partenza*, in *Fisco*, 2019, 14, 1328; ID., *Assonime fa chiarezza sulle incertezze relative all’esterometro* in *Fisco*, 2019, 21, 2013.

²¹ A partire da gennaio 2019 tutti gli operatori economici con rare eccezioni, residenti nel territorio dello stato italiano sono tenuti a registrare le operazioni di cessioni di beni o prestazioni di servizi mediante fatturazione elettronica. Sul punto si rinvia a M. GREGGI, *Attualità e prospettive nell’applicazione del cd. Decreto fiscale*, in *Studium Iuris*, 2019, 6, 736.

²² G. Ricotti, M. E. Castiglia, *Intelligenza artificiale e fisco: come cambia il rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente*, in *Dir. prat. trib.*, 2025, 6, 2222.

parti nell'ottica di un efficientamento delle procedure²³, in modo da determinare una trasformazione degli schemi tradizionali in linea con il cambiamento delle esigenze di mercato²⁴.

Il baricentro del decreto è costituito dal tentativo di impostare in modo diverso i rapporti tra operatori economici e Amministrazione finanziaria. Allora, l'ordinamento giuridico tributario è informatizzato, al punto da discettarsi di "diritto tributario telematico"²⁵, se solo si considera che, nella c.d. fase amministrativa del procedimento, vi sono, da un lato, la summenzionata dichiarazione precompilata²⁶ (espressione dell'applicazione della intelligenza artificiale) che il contribuente è chiamato a trasmettere in

²³ M. Tamburini, *Decreto fiscale e purificazione del rapporto tra fisco e contribuente, ampliamento delle definizioni agevolate e statali del debito fiscale propriamente inteso* in *Studium Iuris*, 2019, 5, 587; A. Lovisolo, *Etica sociale e fiscalità*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2020, 1, 37.

²⁴ M. Callegari, *Impresa e sostenibilità - Sostenibilità, supply chain e intelligenza artificiale*, in *Giur. It.*, 2024, 5, 1211; N. Cappellazzo, *Algoritmi, automazione e macchinismi di intelligenza artificiale: la classificazione proposta dal Consiglio di Stato*, in *Federalismi.it*, 2022; G. Alpa, *La difesa dei diritti e il ruolo dell'avvocato nella applicazione dei sistemi di intelligenza artificiale*, in *Contratto e Impresa*, 2024,2, 267.; L. Zoppoli, P. Monda, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2020, 2, 312; S. Dorigo, *Intelligenza artificiale e norme antiabuso: il ruolo dei sistemi "intelligenti" tra funzione amministrativa e attività giurisdizionale*, in *Rass. Trib.*, 2019, 728; A. Uricchio, *Intelligenza Artificiale e diritto - Robot tax: modelli di prelievo e prospettive di riforma*, in *Giur. It.*, 2019, 7, 1657; ID. *Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali*, Bari, 2016, 54; id. A. F. Uricchio, S. A. Parente, *Data driven e digital taxation: prime sperimentazioni e nuovi modelli di prelievo*, in *Dir. e prat. trib. int.*, 2021, 2, 606; R. Succio, *Digital Economy, digital enterprise e imposizione tributaria: alcune considerazioni sistematiche*, in *Dir. e prat. trib.*, 2020, 6, 2363; F. Costantino, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in A. Romano (a cura di) *L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo*, Torino, 2016, 246 ss.

²⁵ Come sottolineano F. Montalcini – C. Sacchetto, *Diritto tributario telematico*, Torino, 2017.

²⁶ Pur essendone affievolita, in larga parte, la funzionalità partecipativa del singolo alla raccolta delle risorse necessarie alle esigenze della comunità, la sua presentazione o la sua omissione continuano a rappresentare il perno a partire dal quale si snoda l'azione di controllo dell'amministrazione finanziaria. I soggetti passivi rimangono liberi di accettare o modificare la dichiarazione predisposta dall'ufficio anche emendando i dati al suo interno indicati. La facoltà di autodeterminazione, dunque, rimane intatta. Quindi è correttamente tutelata la libertà di tipo negativo che deve essere comunque garantita ai contribuenti a fronte della digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria che consiste nel non accettare passivamente i dati inseriti dall'Amministrazione Finanziaria, ma di poterli contestare. Al fine di predisporre la precompilata e renderla telematicamente disponibile ai soggetti richiamati l'amministrazione finanziaria utilizza oltre alle informazioni disponibili in anagrafe tributaria, i dati contenuti nelle certificazioni dei sostituti e quelli trasmessi da parte dei soggetti terzi (istituti finanziari, assicurativi e previdenziali). Cfr. A. Quattrocchi, *L'impatto di blockain e database condivisi sui sistemi fiscali*, in *Dir. e prat. Trib. Int.*, 2020, 2, 529.

via telematica²⁷, nonché la fatturazione elettronica; e, dall'altro, l'impegno dell'amministrazione finanziaria a pubblicare periodicamente sul proprio sito dati, informazioni e notizie rilevanti (c.d. *cooperative compliance*), consentendo che la comunicazione tra le parti avvenga in tempo reale²⁸, in ossequio ai principi di trasparenza e di efficienza²⁹.

Il diritto alla speditezza ed efficienza³⁰ dell'azione fiscale ha determinato, dunque, l'informatizzazione degli adempimenti amministrativi; tali innovazioni rispondono alla finalità di permettere un controllo puntuale ed in tempo reale delle operazioni poste in essere riducendo il *gap* temporale tra la frode realizzata e l'attività di contrasto posta in essere dall'amministrazione finanziaria³¹.

Una ulteriore tipologia di *compliance*, che si inserisce nel processo di digitalizzazione e che merita di essere menzionata è la cd. Carta dei Servizi, intesa come documento con cui ogni ente erogatore di un servizio assume una serie di impegni nei confronti della propria utenza³².

²⁷ Viene predisposta dall'Agenzia delle entrate, utilizzando le informazioni disponibili nell'Anagrafe tributaria e i dati trasmessi da parte di soggetti terzi, tra i quali innanzi tutto quelli contenuti nelle dichiarazioni e certificazioni rese dai sostituti d'imposta; è resa disponibile telematicamente e con congruo anticipo al contribuente, il quale può accettarla o apportarvi delle modifiche.

²⁸ Si pensi, ad esempio, agli *help desk* maggiormente efficienti, proprio perché trattati di procedure informatizzate. In altre parole, sarebbero fornite risposte in tempo reale ai contribuenti. Tali strumenti, tuttavia, andrebbero previsti come alternativa e non come un obbligo, al fine di evitare discriminazioni tra contribuenti che sono in possesso di risorse digitali e contribuenti che, invece, ne sono sprovvisti.

²⁹ Si pensi alla pubblicazione sul sito dell'Agenzia delle Entrate delle operazioni di pianificazione fiscale ritenute "aggressive". In tali termini, F. Amatucci, *L'adeguamento dell'ordinamento tributario nazionale alle linee guida dell'OCSE e UE in materia di lotta alla pianificazione fiscale aggressiva*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2015, 3. L'informatizzazione degli adempimenti amministrativi e la fattura elettronica dovrebbero rispondere ad una serie di finalità, tra cui quella di consentire un controllo puntuale, quasi in tempo reale, delle operazioni realizzate. La predisposizione di documenti nativamente digitali permetterà, inoltre, agli uffici competenti una tempestiva elaborazione degli stessi, come sottolinea M. Greggi, *Attualità e prospettive nell'applicazione del cd. "Decreto fiscale"*, in *Studium Iuris*, 2019, 736 ss.

³⁰ Sui principi di economicità ed efficienza amministrativa si rinvia a E. Picozza, *La nuova legge sull'azione e sul procedimento amministrativo. Considerazione generale. I principi di diritto amministrativo comunitario e nazionale*, in *Cons. Stato*, 2005, II, 1419 ss; ID., *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 2004.

³¹ La prevenzione e il contrasto all'evasione sono obiettivi primari dell'Amministrazione finanziaria per ridurre al minimo le condotte illecite e fraudolente che sottraggono reddito alla tassazione.

³² La Carta dei servizi è il documento mediante il quale l'erogatore di un pubblico servizio individua gli *standard* qualitativi e quantitativi della propria prestazione e dichiara i propri obiettivi. Cfr. G. Sgueo, *La transizione digitale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 746, 6.

Il documento in questione descrive i principali servizi e le informazioni di maggiore utilità, oltre ad essere un mezzo di informazione e di comunicazione con il contribuente; esso è soprattutto uno strumento importante per la trasparenza dell'azione amministrativa³³: è un patto di alleanza tra Amministrazione Finanziaria e cittadini - utenti³⁴.

Tra i principi fondamentali della Carta vi sono l'uguaglianza tra gli utenti, la parità di trattamento, una erogazione dei servizi continua e regolare, l'efficienza e l'efficacia dell'ente erogatore, il diritto degli utenti a scegliere l'ente erogatore.

Senza poi dimenticare che proprio al fine di "alleggerire" i compiti dei contribuenti già gravati dal peso dei tributi e di rafforzare il sistema di ascolto dei contribuenti, per rilevarne le esigenze e le aspettative, l'Amministrazione Finanziaria, molto spesso, si avvale delle indagini di "*customer satisfaction*" (es. questionari), per valutare il grado di soddisfazione degli utenti.

L'Amministrazione Finanziaria deve garantire la celerità e, dunque, che trascorra un breve lasso di tempo tra la richiesta del servizio e il momento della sua erogazione, ed anche la trasparenza³⁵ nella disponibilità e nella diffusione delle informazioni, che consentono all'utente del servizio di conoscere a chi, come e cosa richiedere³⁶.

Solo attraverso il rafforzamento dell'apertura, della semplificazione e della trasparenza potrà consolidarsi sia il contrasto all'evasione fiscale, sia le forme di adempimento spontaneo, come ad esempio, il ravvedimento operoso.

³³ L'era digitale ha reso molto più facile il ricorso a forme di consultazione della popolazione, dando così l'illusione di poter instaurare veri e propri "governi del popolo".

³⁴ J. B. M Queral, *Publicidad y transparencia en las relaciones entre la Hacienda Pública y el contribuyente*, in *Arta tributaria. Revista de opinión*, 2018, 39, 39.

³⁵ Cfr. G. Abbamonte, *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza*, Milano, 2006; E. Cheli, *Informazione, decisione politica, controllo sociale: spunti per un'analisi comparata*, in *Dir. inf.* 1987, 813.

³⁶ Molto spesso si è parlato di "disordine informativo", che si suddivide in:
1) *Misinformazione*, ossia informazioni false, ma non create con l'intenzione di nuocere.
2) *Disinformazione*, ossia informazioni false e deliberatamente create per danneggiare una persona, gruppo sociale, organizzazione o Paese.
3) *Malinformazione*, ossia informazioni basate sulla realtà, utilizzate per arrecare danno a una persona, gruppo sociale, organizzazione o Paese. G. Cinà, *Il "disordine informativo" sulle piattaforme digitali: un confronto tra i modelli europeo e statunitense*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2023, 2, 311.

L’Agenzia delle Entrate ha elaborato una serie di interventi volti alla digitalizzazione dei flussi normativi, ottenendo da parte dell’Unione Europea un finanziamento pari a 900 milioni di Euro.

Il progetto, denominato “*A data driven approach to tax evasion risk analysis in Italy*”, prevede l’utilizzo di strumenti innovativi, che andranno accompagnati da un processo di ammodernamento e di innovazione³⁷, in chiave 4.0, dei sistemi di raccolta e di elaborazione dei dati acquisiti dall’Amministrazione Finanziaria.

L’intelligenza artificiale³⁸ è arrivata così a rappresentare un’alternativa plausibile in attività da sempre pensate come inscindibilmente connesse all’intervento umano in quanto implicanti l’impiego di facoltà sensoriali, cognitive ed intellettive (come, ad esempio, nell’ipotesi del potere discrezionale che implica un’attività di valutazione e di scelta)³⁹.

È opportuno, sin da ora, distinguere due istituti che, sebbene presentino delle affinità, sono da considerarsi pienamente autonomi ovvero l’intelligenza artificiale e gli algoritmi⁴⁰.

L’intelligenza artificiale è, infatti, riconducibile allo studio di agenti intelligenti, ovvero, di sistemi che percepiscono ciò che li circondano e intraprendono azioni che massimizzano la possibilità di ottenere con successo gli obiettivi prefissati⁴¹.

³⁷ La legge n. 182 del 2025, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 2 dicembre 2025, rubricata “*Disposizioni per la semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese*” ha evidenziato che ogni strumento innovativo deve essere assoggettato ad una fase di sperimentazione, affinché si valuti la sostenibilità e il rispetto dei diritti fondamentali.

³⁸ Cfr. F. Santoro, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali: le linee guida dell’Authority tedesca*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 7 giugno 2024; F. Patroni Griffi, *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, in A. Carleo (a cura di), *Decisione robotica*, Bologna, 2019, 165 ss.

³⁹ A. Spatuzzi, *Algoritmi e automazione: la notte del contratto?*, in *Notariato*, 2023, 4, 406; G. Di Rosa, *Quali regole per i sistemi automatizzati intelligenti?*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, 5; A. Pavan, *Pubblica Amministrazione e intelligenza artificiale: a che punto siamo?*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 23 marzo 2021.

⁴⁰ Il rapporto 2022 del Consiglio di Stato francese tenta un approccio interessante al concetto di intelligenza artificiale. Distingue tra l’IA come prodotto o servizio che utilizza uno o più programmi informatici, basato sull’uso di algoritmi e di dati massicci e come disciplina scientifica. In questo campo, distingue tra IA generale o forte, che potrebbe combinare l’unione delle funzioni cognitive e sviluppare capacità autonome, attualmente inesistenti, e IA ristretta o debole, che può svolgere solo compiti specifici. Infatti, quanto meglio l’IA svolge questi compiti, tanto più si allontana dall’IA generale o forte. Cfr. E. Larson, *The Myth of Artificial Intelligence*, Cambridge, MA, Belknap Press, 2022.

⁴¹ Cfr. A. Puzzanghera, *La sfida tecnologica alla legalità amministrativa*, in *Riv. It. Inf. e dr.*, 4-2, 7-13, dicembre 2022.

Gli algoritmi, invece, rappresentano una sequenza di operazioni logiche che vengono supportate da un apposito *software*.

La decisione algoritmica implica, infatti, l'utilizzo da parte dell'Ufficio di apposite operazioni logiche svolte con il sussidio di un *software*⁴².

⁴² Sul punto è copiosa la dottrina. Cfr. C. Pinelli, *Piattaforme e content moderation - Poteri e diritti nelle piattaforme. Problemi di una prospettiva costituzionale*, in *Giur. It.*, 2024, 2, 452; S. Dorigo, *Intelligenza artificiale e norme antiabuso: il ruolo dei "sistemi intelligenti" tra funzione amministrativa e attività giurisdizionale*, Pisa, 2020; M. Barberio, *L'utilizzo degli algoritmi e l'intelligenza artificiale tra futuro prossimo e incertezza applicativa*, in *Giust. Amm.*, 2023; P. Falletta, *La riforma delle amministrazioni pubbliche tra piattaforme interoperabili e atti amministrativi digitali*, in *Federalismi*, 2023, 31, 1-19; D. Marongiu, *Pubblica Amministrazione e tecnologie emergenti. Algoritmo e procedimento amministrativo: una ricostruzione*, in *Giur. It.*, 2022, 6, 1507; M. Protto, *Pubblica Amministrazione e tecnologie emergenti - Diritto amministrativo e nuove tecnologie*, in *Giur. It.*, 2022, 6, 1507; M. Macchia-A. Mascolo, *Intelligenza artificiale e sfera pubblica: lo stato dell'arte*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2022, 556 ss; C. Silvano, *Prospettive di regolazione della decisione amministrativa algoritmica: un'analisi comparata*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2022, 2-3, 265; L. Torchia, *Lo Stato digitale e il diritto amministrativo*, in AA.VV., "Liber Amicorum" per Marco D'Alberti, Torino, 2022; M. Macchia, *Pubblica amministrazione e tecniche algoritmiche*, in *DPCE Online*, Vol. 51 No 1, 2022; L. Torchia, *Lo Stato digitale*, Bologna, 2023; G. Pesce, *Pubblica amministrazione e tecnologie emergenti - Diritto amministrativo e intelligenza artificiale: i problemi*, in *Giur. it.*, 2022, 6, 1507; A.G. Orofino - G. Gallone, *Intelligenza artificiale - L'intelligenza artificiale al servizio delle funzioni amministrative: profili problematici e spunti di riflessione*, in *Giur. it.*, 2020; A. Sola, *Inquadramento giuridico degli algoritmi nell'attività amministrativa*, in *Federalismi.it*, 27 maggio 2020; S. Civitarese Matteucci, *Umano, troppo umano. Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 1, 2019; G. Proietti, *Algoritmi e interesse del titolare del trattamento nella circolazione dei dati personali*, in *Contr. Impr.*, 2022, 3, 880; P. Piras, *Il processo amministrativo e l'innovazione tecnologica. Diritto al giusto processo versus intelligenza artificiale?* in *Proc. Amm.*, 2022, 4, 997; G. Carullo, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Napoli, 2022; F. Castagna, *Trasparenza algoritmica e validità al consenso del trattamento dei dati personali*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2022, 1-2, 501; G. Carullo, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Dir. Inform.*, 2021, 431; D. Imbruglia, *Le presunzioni delle macchine e il consenso dell'interessato*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2023, 3, 921; V. Canalini, *L'algoritmo come "atto informatico" e il sindacato del giudice*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2019, 6, 781; S. Crisci, *Intelligenza artificiale ed etica dell'algoritmo*, in *Foro Amm.*, 2018, 1787; G. M. Esposito, *Al confine tra algoritmo e discrezionalità. Il pilota automatico tra procedimento e processo*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 2019, 39; A. Mascolo, *Gli algoritmi amministrativi: la sfida della comprensibilità*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2020, 366; E. Carloni, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 2020, 2, 273 ss.; D.U. Galetta, *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3-4, 2020, 2205 ss.; D.U. Galetta - J.G. Corvolán, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *www.federalismi.it*, 2019; id. *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in M.C. Pierro (Edited by), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, 2019, 1-32; G. Calabresi, E. Al Mureden, *Driverless cars. Intelligenza artificiale e futuro della mobilità*, Bologna, 2021; F. Farri, *La giustizia predittiva in materia tributaria*, in *RivistaDirittoTributario.it*, 12 ottobre 2022; E. Errichiello, *Algoritmi nella PA: accesso al software e diritti del produttore, i paletti del Consiglio di Stato*, in *Agendadigitale.eu*, 5 Febbraio 2020; L. Parona, *Prospettive europee e internazionali di regolazione dell'intelligenza artificiale tra principi etici, soft law e self-regulation*, in *Rivista della*

L'algoritmo, inoltre, crea un sistema che non si limita solo ad applicare le regole *software* e i parametri preimpostati ma, al contrario, elabora costantemente nuovi criteri di inferenza tra dati e assume decisioni efficienti sulla base di tali elaborazioni, secondo un processo di apprendimento automatico (Cons. St. n. 7891 del 2021⁴³).

In altre parole, l'algoritmo non incide soltanto sulla forma del provvedimento, ma anche sul contenuto⁴⁴.

regolazione dei mercati, 2020, 1, 70 ss; S. Dorigo, (a cura di), *Il ragionamento giuridico nell'era dell'intelligenza artificiale*, Pisa, 2020; A. G. Orofino - G. Gallone, *L'intelligenza artificiale al servizio delle funzioni amministrative: profili problematici e spunti di riflessione*, in *GI*, 2020; E. Picozza, *Intelligenza artificiale e diritto*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2019, 1761 ss.; A. Celotto, *Come regolare gli algoritmi. Il difficile bilanciamento fra scienza, etica e diritto*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2019, 1; A. D'Aloia, *Il diritto verso "il mondo nuovo". Le sfide dell'Intelligenza Artificiale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2019, S. Civitarese Matteucci, *Umano troppo umano. Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 1, 5 ss.; F. Costantino, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 1, 43 ss.; nonché, in termini più ampi, G. Avanzini, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, 2019; R. Ferrara, *Il giudice amministrativo e gli algoritmi. Note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale*, in *Dir. Amm.*, 2019, p. 773 ss; D.U. Galetta, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0?*, in *Federalismi.it*, 6 February 2019, 3; S. Civitarese Matteucci, *"Umano troppo umano". Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Dir. Pub.*, 2019, 5; N. Irti, *Il tessitore di Goethe (per la decisione robotica)*, in *Decisione robotica*, a cura di Carleo, Bologna, 2019, 19; F. Patroni-Griffi, *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, in *giustizia-amministrativa.it.*, 2018; E. Rulli, *Giustizia predittiva, intelligenza artificiale e modelli probabilistici. Chi ha paura degli algoritmi?*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2018, 17, 2, 533-546; F. Santagada, *Intelligenza artificiale e processo civile*, in R. Giordano, A. Panzarola, A. Police, S. Preziosi, M. Proto (a cura di), *Il diritto nell'era digitale*, Milano 2022; A. Natalini, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2022, 1, 95; G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2017; D. Marongiu, *L'attività amministrativa automatizzata*, Rimini, 2005; A. Natalini, *L'e-government nell'ordinamento italiano*, in *L'e-government*, a cura di G. Vesperini, Milano, 2004, 1 ss. Per un'analisi meno recente si rinvia a A. Masucci, *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, 1993.

⁴³ La sentenza è reperibile su *Massima Redazionale*, 2021.

⁴⁴ Viene attribuita piena rilevanza al documento in formato elettronico. A. Masucci, *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, Jovene, 1993, 13 e ID. *Atto amministrativo informatico*, in *Encicl. dir.*, Milano, 1997, vol. I, 221, § 1 che cita, al proposito, J. Frayssinet, *La bureaucratique: l'administration française face à l'informatique*, Paris, Berger-Levrault, 1981, 15; la definizione francese di *bureaucratique*, riferita ai "procedimenti di automazione del lavoro d'ufficio (bureau), ... (e) definit(a) come la produzione, la riproduzione, il trattamento e la comunicazione di informazioni testuali o numeriche, che abbiano un supporto scritto, vocale o visivo, necessarie alla amministrazione ed alla gestione delle unità di produzione dei beni e dei servizi" è stata tradotta in burocratica (poi divenuta teleburocratica per i processi che implicano anche l'impiego delle telecomunicazioni) da V. Frosini, *Telematica e informatica giuridica*, in *Encicl. dir.*, Milano, 1992, vol. XLIV, 60, § 3.

In considerazione della molteplicità di dati⁴⁵ raccolti da fonti diverse è andata via via incrementandosi, l'esigenza di efficientare l'attività amministrativa mediante l'utilizzo di questi codici alfanumerici⁴⁶, in grado di operare mediante una sequenza ordinata di operazioni logiche⁴⁷, tra cui vi rientrano anche i cd. algoritmi condizionali le cui decisioni si basano sull'avveramento, o meno, di determinate condizioni.

In sintesi, l'algoritmo viene programmato affinché questo, al ricorrere di una determinata condizione, esegua un certo comando. L'utilizzo di procedure robotiche si insinua in quel processo di digitalizzazione che ha avuto inizio molti anni or sono e che trova il suo punto massimo nella informatizzazione dei processi decisionali.

La robotica, allora, sembra stagliarsi all'orizzonte come nuova metodologia per addivenire alla decisione amministrativa che si manifesta attraverso la redazione di veri e propri documenti "informatici".

Al fine di regolamentare quello che oggi appare sempre più come il "fenomeno della digitalizzazione", la giurisprudenza amministrativa, nell'ambito del giudizio che diventerà poi noto come il caso "Buona scuola"⁴⁸, ha dettato le regole, una sorta di *vademecum*, che deve seguire l'amministrazione nel momento in cui dimanda la propria potestà decisoria al computer che agisce sulla base delle istruzioni contenute in un algoritmo⁴⁹ ivi compreso l'obbligo di motivazione e il diritto del contribuente ad una "spiegazione"⁵⁰.

⁴⁵ Si tratta dei cd. *big data*, raccolte di dati che, per dimensioni e quantità, non sarebbero elaborabili da una mente umana e la cui analisi e combinazione consente di individuare indici di regolarità e ripetitività

⁴⁶ Distinguiamo due tipi di algoritmi: quello servente che opera al servizio del funzionario, con funzione di supporto e quello di autoapprendimento che si sostituisce all'uomo. Cfr. C. Silvano, *Prospettive di regolazione della decisione amministrativa algoritmica: un'analisi comparata*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2022, 2-3, 265.

⁴⁷ M. Mattalia, *Dall'amministrare mediante silenzio all'amministrare mediante algoritmi*, in *Dir. Amm.*, 2022, 3, 831,

⁴⁸ R. Mattera, *Processo - Decisioni algoritmiche. Il Consiglio di Stato fissa i limiti*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2020, 4, 809.

⁴⁹ G. G. Cusenza, *La rilevanza probatoria delle tecnologie nel processo amministrativo: una rassegna*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2023, 2, 423.

⁵⁰ Questo è il punto critico della controversia, dato che il procedimento amministrativo può svolgersi attraverso l'ausilio di algoritmi, pur sempre nel rispetto dell'art. 3, l. n. 241/1990, che prescrive l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi in ottemperanza al principio di trasparenza. In caso di uso dei sistemi decisori automatizzati la caratterizzazione multidisciplinare degli algoritmi esige l'ausilio di competenze tanto giuridiche quanto tecniche come quelle informatiche, statistiche e amministrative. È, tuttavia, molto importante che l'algoritmo sia comprensibile e intellegibile. Cfr. sul punto

Si può affermare, pertanto, che la giurisprudenza amministrativa ha introdotto un decalogo di regole che deve governare l'utilizzo dell'algoritmo (Consiglio di Stato n. 2270 dell'8 aprile 2019⁵¹).

È chiaro che la giurisprudenza è intervenuta in funzione di supplenza se si considera che la decisione robotica è stata introdotta nell'ordinamento senza che vi fosse in merito alcuna regolamentazione normativa specifica⁵².

Il principio che ha guidato il Consiglio di Stato, dopo una prima chiusura da parte del giudice di primo grado nella formazione di questo primo decalogo di regole, è stato quello di fare in modo che la scelta di ricorrere alla decisione algoritmica, dettata da ragioni di efficienza⁵³ e speditezza dell'azione amministrativa⁵⁴, non facesse venir meno la *congerie* di garanzie previste nel procedimento amministrativo svolto con modalità tradizionali⁵⁵. Nel presente lavoro di tesi, ci si soffermerà sull'uso da parte dell'Amministrazione Finanziaria di algoritmi al fine di emanare provvedimenti amministrativi. Il processo di transizione digitale, infatti, non dovrebbe unicamente attribuire il potere alla Pubblica Amministrazione di ricorrere agli algoritmi nella fase c.d. decisoria del procedimento, ma dovrebbe, altresì, definire le particolari garanzie che devono accompagnarne l'utilizzo. Stante ciò, l'obiettivo è “*governare con l'IA, governando l'IA*”, con l'idea di assicurare lo sviluppo di sistemi di IA affidabili e operanti nel rispetto dei principi etici e dei diritti della persona⁵⁶. Non è, invero, sufficiente

E. Falletti, *Mai accettare caramelle né atti amministrativi da sconosciuti, ancorché algoritmi*, in *Dir. Inf. Inf.*, 2023, 1, 97; A. Alù, *Il doppio volto di internet tra l'accesso e l'uscita e il paradosso della trappola “digitale”*, in *Dir. Di Famiglia e delle persone*, 2023, 2, 626; G. Pernice, *Digitalizzazione: obiettivo equilibrio tra diritti fondamentali e algoritmi*, in *Guida dir.*, 19 giugno 2021, 24, 58.

⁵¹ La sentenza è reperibile in *Massima Redazionale*, 2019.

⁵² Cfr. D. Imbruglia, *Le presunzioni delle macchine e il consenso dell'interessato*, in *Riv. Trim. Dir. proc. Civ.*, 2023, 3, 921; L. Parona, “Government by algorithm”: *un contributo allo studio del ricorso all'intelligenza artificiale nell'esercizio di funzioni amministrative*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 1, 10; A. Sanchini, *Blockchain, metaverso e tecnologie del web tra tutela brevettuale e tutela dell'algoritmo*, in *Il Dir. Ind.*, 2023, 2, 141.

⁵³ Le Pubbliche Amministrazioni, così come previsto dall'art. 1, l.n.241/90, devono ottimizzare l'uso del tempo e delle altre risorse, ricercare il massimo livello di qualità nelle proprie azioni e, nel contempo, apprestare la massima tutela ai diritti delle persone.

⁵⁴ Cfr. C. Napoli, *Algoritmi, intelligenza artificiale e formazione della volontà pubblica: la decisione amministrativa e quella giudiziaria*, in *Riv. it. cost.*, 2020, 3, 318 ss.

⁵⁵ Ad esempio, il consenso dell'interessato non è valido se lo stesso non è adeguatamente informato delle logiche poste alla base dell'algoritmo. Quanto detto sta a significare che il consenso deve essere “consapevole”.

⁵⁶ Cfr. M. Macchia, A. Mascolo, *Intelligenza artificiale e sfera pubblica: lo stato dell'arte*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2022, 4, 556; C. Casonato, B. Marchetti, *Prime osservazioni sulla*

che la norma disciplini le singole fattispecie essendo necessario che essa rispetti il contenuto essenziale dei diritti fondamentali, soprattutto qualora si tratti del rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente, connotato da una naturale “asimmetria”. È innegabile che la tecnologia avanzi molto più rapidamente rispetto al diritto che resta sempre un passo indietro, in quanto ancorato a dei principi tradizionali che devono essere necessariamente aggiornati. Tale auspicabile progresso tecnologico deve, tuttavia, trovare applicazione nel rispetto dei diritti dei privati ed in ossequio alle garanzie procedurali previste a tutela di questi⁵⁷. L’esigenza di tutela del contribuente emerge con forza anche nell’ambito dell’ordinamento comunitario che attribuisce ai diritti del soggetto sottoposto a verifiche fiscali una collocazione sopranazionale. A tal proposito, il d.lgs. n. 219/2023, ha introdotto una norma di divieto di divulgazione dei dati dei contribuenti all’art. 9-ter dello Statuto, grazie alla quale l’ordinamento tributario italiano consegue obiettivi di europeizzazione in via legislativa relativi alla protezione dei dati dei soggetti del rapporto tributario⁵⁸. D’altronde, come più volte sostenuto, l’attività impositiva è sostanzialmente volta non a limitare i diritti della persona ma, al contrario, a garantirne la effettività, assicurando il loro effettivo esercizio e la loro espansione attraverso il sostegno delle istituzioni pubbliche⁵⁹. Quanto detto in ragione del fatto che lo Stato non è solo titolare di diritti, ma è tenuto anche all’assolvimento di doveri nei confronti dei cittadini contribuenti secondo un principio di equità bilaterale. È necessario, pertanto, procedere al bilanciamento tra i diversi diritti e interessi pubblici in gioco, in modo tale che lo sviluppo delle tecniche di analisi dei dati, degli algoritmi e dell’intelligenza artificiale possano conseguire il

proposta di regolamento dell’Unione Europea in materia di intelligenza artificiale, in *BiLaw Journal*, 021, 3, 421; S. Maglione, *La Pubblica Amministrazione “al varco” dell’Industria 4.0: decisioni automatizzate e garanzie procedurali in una prospettiva human oriented*, in *Amm. in Camm.*, 2020; N. Cappellazzo, *Algoritmi, automazione e meccanismi di intelligenza artificiale: la classificazione proposta dal Consiglio di Stato*, in *Federalismi. it*, 23 marzo 2022.

⁵⁷ G. Bevivino, *Situazioni giuridiche “soggettive” e forme di tutela delle intelligenze artificiali*, in *La Nuova Giur. civ. comm.*, 2022, 4, 899.

⁵⁸ P. Pistone, *L’europeizzazione del diritto tributario e la riforma fiscale italiana: dall’adattamento all’adeguamento al diritto europeo*, in *Dir. prat. trib. Int.*, 2024, 2, 303.

⁵⁹ E. Vanoni, *Natura e interpretazione delle leggi tributarie*, in *Studi di economia, diritto, politica e finanza* diretta da Benvenuto Griziotti, Padova, 1932.

soddisfacimento di interessi pubblici nel rispetto dei diritti fondamentali⁶⁰ secondo un principio di proporzionalità. Appare necessario che alla innovazione non consegua una compressione di quelle garanzie che, seppur a fatica, il contribuente è riuscito a conquistare, quali, ad esempio, la partecipazione al procedimento amministrativo, espressione della trasparenza della Pubblica Amministrazione. Il riferimento non è esclusivamente alle cd. norme di settore, ma anche ai principi generali dettati dalla Carta Costituzionale. al fenomeno tecnologico, ai rischi e alle opportunità che possono manifestarsi: al contrario, la principale funzione è proprio quella di preservare la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo nel contesto della rivoluzione digitale. Il compito più difficile è modernizzare un sistema che necessita di una sburocratizzazione senza che da esso ne possano derivare pregiudizi ai diritti fondamentali dell'interessato. Non abbandonando gli strumenti tradizionali, i quali restano, pur sempre, il punto di partenza per il processo di innovazione tecnologica. Si pensi, ad esempio, alla fatturazione elettronica, che consente al contribuente di emettere una fattura in formato "elettronico" da inviare telematicamente all'Amministrazione finanziaria, ma originariamente tale strumento era emesso in forma cartacea⁶¹. Come sovente accade, lo sguardo è rivolto alle disposizioni della Comunità Europea con conseguente adeguamento all'interno dei singoli Stati membri. Ed, infatti, la fatturazione elettronica trova riconoscimento in un provvedimento comunitario, la Direttiva n. 2006/112/UE volto a promuovere l'utilizzo della fatturazione elettronica negli ordinamenti interni⁶² che ha trovato applicazione nell'ordinamento nazionale per effetto della l. 24 dicembre 2007, n. 244 introduttiva per la prima volta in Italia dell'obbligo per le aziende che cedono beni o prestano servizi alla Pubblica Amministrazione di emettere esclusivamente fatture elettroniche nell'ottica delle soluzioni cd. e -

⁶⁰ R. Cordeiro Guerra, S. Dorigo, *Opportunità e limiti nell'impiego dell'intelligenza artificiale*, in *Corr. Trib.*, 2022, 965.

⁶¹ Senza poi trascurare che la fatturazione elettronica rappresenta uno strumento necessario ai fini del neoinstituto della dichiarazione precompilata Iva che consente al contribuente di avere a disposizione una bozza di dichiarazione effettuata dallo stesso Ufficio.

⁶² L. Capo, *Obbligo di fatturazione elettronica tra privati: le prime applicazioni del principio di proporzionalità dettato dalla Direttiva Iva e dal Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR)*, in *Dir e prat. Trib.*, 2020, 1, 72; C. Melillo, I. Mottola, *Direttiva n. 2010/45/UE - Fattura elettronica: le novità applicabili dal 2013*, in *Fisco*, 2011, 21 - parte 1, 3313.

*procurement*⁶³. In tal senso si colloca anche la Direttiva 2010/45/UE che rafforza l'utilizzo dello strumento elettronico. In tale impianto, dunque, si inseriscono le disposizioni nazionali, invero, con il D. Lgs. 27 dicembre 2018, n. 148, in linea con la normativa europea si è data attuazione alla fatturazione elettronica verso la pubblica amministrazione⁶⁴; siffatta procedura si inserisce nella logica della trasparenza, imparzialità e lotta ai fenomeni corruttivi che possono svilupparsi nei procedimenti ad evidenza pubblica con conseguenti vantaggi anche sul piano dell'economicità dei procedimenti e del contenimento dei costi. Segnatamente, la fattura elettronica, la quale rappresenta l'esempio concreto di quanto possa essere utile l'utilizzo virtuoso della tecnologia, assume i connotati di un documento informatico trasmesso mediante la procedura telematica all'ente impositore⁶⁵ e contenente l'indicazione dell'operazione posta in essere dal soggetto interessato viene, successivamente, coinvolto nel processo di snellimento amministrativo fino ad acquisire natura "digitale". La fatturazione elettronica non si discosta, per quanto concerne struttura e contenuto, dalla fattura in versione cartacea⁶⁶, in quanto obbliga il contribuente ad indicare la cessione di beni o prestazione di servizi posti in essere, nonché l'anno di riferimento e il numero cronologico della fattura⁶⁷. Quanto detto dimostra che l'intelligenza artificiale e la digitalizzazione non possono in nessun modo prescindere dagli strumenti preesistenti. Come già accaduto per il 730 precompilato, non è più il contribuente a calcolare l'imposta da versare, ma lo stesso Ufficio a ricostruire il *quantum* da corrispondere. *Prima facie*, potrebbe apparire in deroga al principio di autotassazione, ma in realtà è sempre il contribuente ad

⁶³ U. Zanini, *L'obbligo di fatturazione elettronica verso le amministrazioni pubbliche*, in *Fisco*, 2013, 26 - parte 1, 3978.

⁶⁴ A. Quattrocchi, *L'impatto di blockchain e database condivisi sui sistemi fiscali*, in *Dir. e prat. Trib. Int.*, 2020, 2, 529.

⁶⁵ S. Capolupo, *Le semplificazioni per l'avvio della fatturazione elettronica*, in *Il tributario*, 14 novembre 2018.

⁶⁶ La fattura è un documento che nasce in versione cartacea per poi essere coinvolta nel progetto di snellimento dell'amministrazione pubblica per effetto della cd. amministrazione digitale, diretta ad estendere l'azione amministrativa verso nuovi servizi nell'ambito dei quali vi rientra anche il documento in formato cd. elettronico. Cfr. L. Golisano, *Il governo del digitale: strutture di governo e innovazione digitale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2022, 6, 824; L. Zoppoli, P. Monda, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni* in *Dir. Rel. Industr.*, 2020, 2, 312.

⁶⁷ Sui documenti in formato digitale si rinvia a M. Romeo, *Sintesi della giurisprudenza in tema di cartelle di pagamento "digitali" dopo le modifiche apportate dal D. Lgs. n. 159/2015*, in *Iltributario*, 1 settembre 2021.

informare l'ufficio della propria situazione economica mediante l'emissione delle fatture elettroniche. L'art. 2, comma 1, D. Lgs. n. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) definisce la digitalizzazione “*come il processo volto a favorire la fornitura di servizi sempre più efficienti e facilmente accessibili, utilizzando le tecnologie dell'informazione e comunicazione secondo le modalità più appropriate e adeguate al soddisfacimento degli utenti e consumatori*”. La fatturazione elettronica si ispira alla logica dell'economicità dell'azione amministrativa attraverso l'abbattimento di una serie di fasi procedurali, avvalendosi di un sistema di comunicazioni più rapido. Evidente, dunque, è l'intento perseguito da siffatto istituto che, da un lato, vuole implementare i meccanismi telematici e dall'altro assicurare la trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa⁶⁸. È pacifico che occorra incoraggiare l'impiego nell'amministrazione degli strumenti tecnologici più innovativi, per gli indubbi vantaggi che ne possono derivare (ad es. riduzione della tempistica per le operazioni seriali), e perché tale atteggiamento è conforme ai principi dell'azione amministrativa di efficienza ed economicità (Cons. St. n. 2270/2019⁶⁹). La Pubblica Amministrazione deve, pertanto, beneficiare delle potenzialità proprie della c.d. rivoluzione digitale, produttive di evidenti benefici in termini di efficienza e neutralità, nonché di qualità in relazione ai servizi resi a utenti e cittadini⁷⁰. Ma è, parimenti, indiscusso che l'uso dello strumento tecnologico debba essere compatibile con i diritti costituzionali ed è proprio questa la questione oggetto del dibattito, ovvero, la necessità di individuare un punto di equilibrio tra lo strumento tecnologico e i diritti fondamentali. La digitalizzazione implica, allora, un ripensamento del

⁶⁸ G. Sgueo, *Amministrazioni più trasparenti ed efficienti con la fatturazione elettronica obbligatoria*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2019, 5, 556.

⁶⁹ La sentenza è reperibile in *Massima Redazionale*, 2019.

⁷⁰ I principi di buon andamento e imparzialità rappresentano la parte più emblematica del fenomeno della costituzionalizzazione del diritto amministrativo, quella del riconoscimento dell'autonomia amministrativa. Tali principi esprimono la continua tensione tra interessi opposti che dialogano tra di loro: garanzia ed efficienza, tra organizzazione e funzionamento, tra funzionari e amministrati. Cfr. A. Sandulli, *Imparzialità e buon andamento tra principio del risultato e rapporto politica-amministrazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2024, 4, 1139; S. Cassese, *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016; S. Cognetti, *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 94 ss.

rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, laddove il *pactum fiduciae*, si fonda su nuove responsabilità che derivano dall'utilizzo di uno strumento cd. digitale. Il diritto tributario, infatti, al pari del diritto amministrativo, dipende dall'evoluzione dei rapporti tra l'Amministrazione e i cittadini. Si tratta, altresì, di un diritto che risente fortemente dei cambiamenti sociali ed è proprio da tale caratteristica che nasce l'esigenza di attualizzarlo, affinché possa stare al passo con i continui mutamenti sociali. La trasformazione digitale comporta una interpretazione evolutiva dei principi costituzionali, poiché l'amministrazione è chiamata a ricercare, in collaborazione con i cittadini, la migliore soluzione possibile, in modo da assicurare, un rinnovato ed effettivo “*buon andamento dell'Amministrazione*”⁷¹. Siamo abituati a considerare il diritto amministrativo e il diritto tributario in stretta connessione con i concetti di autorità, territorio e sovranità dello Stato nazionale. L'organizzazione amministrativa è governata dal principio di legalità e composta da persone fisiche per il perseguimento di interessi generali: funzionari collocati fisicamente in uffici di ministeri, agenzie, chiamati ad eseguire direttive e ordini provenienti dalla struttura di vertice, parimenti composta da persone fisiche. Con la transizione digitale, l'azione amministrativa non è più confinata a determinati uffici o territori, sicché il rapporto con i cittadini può svilupparsi anche in modo “virtuale”⁷² e la scelta dei soggetti da controllare è

⁷¹ Per realizzare i fini di cui all'art. 97 Cost. occorre avvalersi anche delle procedure informatiche, idonee ad incrementare i “beni” della celerità, efficienza, trasparenza, imparzialità e neutralità della p.a., dunque il “buon andamento”. La pubblica amministrazione deve poter sfruttare le rilevanti potenzialità della c.d. rivoluzione digitale: anzi, “(i)n molti campi gli algoritmi promettono di diventare lo strumento attraverso il quale correggere le storture e le imperfezioni che caratterizzano tipicamente i processi cognitivi e le scelte compiute dagli esseri umani” (Cons. Stato 13 dicembre 2019, n. 8472, in *www.onelegale.it*, 2019). Il principio del buon andamento, nel tempo ha mutato la sua fisionomia. Inizialmente è stato visto come principio direttivo, successivamente come criterio precettivo, attualmente come strumento e fine dell'amministrazione. Per una disamina sul principio del buon andamento si rinvia a M. Calabrò, A. De Siano, *Dialogo su buon andamento e imparzialità nell'amministrazione contemporanea*, Napoli, 2025.

⁷² La digitalizzazione è in uso anche per la determinazione della ricchezza di fonte immobiliare. In passato la difficoltà di rilevazione aveva dato origine ad un sistema degli “immobili fantasma” ovvero molti immobili sfuggivano al controllo dell'ufficio. Eppure assumono una sempre crescente rilevanza i beni immobili, in quanto sono produttivi di ricchezza. Per tale ragione è stata introdotta nel 2006 la aereofotogrammetria grazie all'ausilio dei droni e dei sopralluoghi sul posto. Altro rilevante settore oggi fortemente digitalizzato è poi quello della banca dati ipotecaria e catastale, gestita dall'Agenzia del territorio. Dopo una prima fase in cui è stato reso possibile accedere gratuitamente presso gli uffici ai dati catastali dei beni immobili sui quali il soggetto richiedente eserciti il diritto

programmata in base agli indicatori di rischio di evasione tramite le banche dati. L'incentivo all'uso della tecnologia⁷³ inizia, allora, a diventare il *focus* della maggior parte degli interventi normativi. Ad esempio, è stato oggetto dell'ultima riforma fiscale originata dalla legge delega del 9 agosto 2023, n. 111, la quale ha previsto tra i principi e i criteri direttivi che il Governo dovrà osservare nell'esercizio della delega per la revisione dell'attività di accertamento il “*ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale*”. L'ultima riforma fiscale è stata rivoluzionaria, sicché non poteva non tenere in debita considerazione anche i passi avanti nell'utilizzo dello strumento digitale. Ancora si richiama il documento “*Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025*” il quale dedica il punto n.8 all'utilizzo della intelligenza artificiale nei procedimenti decisorii. Nel suddetto documento si legge che le soluzioni di intelligenza artificiale danno “*attuazione ai principi costituzionali che vogliono un'amministrazione efficiente e un processo giusto, trasparente e breve*”, purché si tratti di soluzioni di intelligenza artificiale eticamente e giuridicamente sostenibili. La digitalizzazione⁷⁴ ha fatto il suo ingresso in qualunque ambito dell'azione amministrativa, anche nei procedimenti ad evidenza pubblica, quando l'amministrazione operi *iure gestionis*. Il nuovo codice degli appalti con il D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 prevede l'integrale digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti pubblici e fissa, con l'art. 19, commi 1, 6 e 7, i principi e i diritti digitali di neutralità tecnologica, protezione dei dati personali e di sicurezza informatica, tracciabilità e trasparenza⁷⁵,

di proprietà, o un altro diritto reale di godimento, dal 2014 è stato disciplinato anche l'accesso telematico.

⁷³ D. Di Sabato, *Tecnologia algoritmica e attività negoziale smart*, in *Contratto e Impresa*, 2024, 2, 360.

⁷⁴ A partire dagli anni '50 del secolo scorso si è assistito a un progressivo quanto rapido processo di digitalizzazione dell'economia e della società che, nell'ultimo decennio, ha avuto un'accelerazione senza precedenti, conducendo a una nuova “rivoluzione industriale” (la quarta), segnata dalla diffusione delle reti informatiche e di comunicazione, dallo sviluppo dell'intelligenza artificiale, nonché dalla crescente disponibilità di dati liberamente accessibili.

⁷⁵ La trasparenza contribuisce, in secondo luogo, a garantire il principio di non esclusività della decisione amministrativa in quanto la conoscenza e l'intelligibilità dell'algoritmo valorizzano l'intervento umano preservandone l'autonomia nel processo decisionale non interamente automatizzato e consentendolo *tout court*, seppur in una fase *ex post*, in caso di decisioni interamente automatizzate. Richiedendo il rispetto dei fondamentali principi di imparzialità, logicità e trasparenza per l'utilizzo degli algoritmi, il giudice amministrativo riattribuisce centralità al ruolo del funzionario che, pur avvalendosi

accessibilità ai dati e alle informazioni, conoscibilità dei processi decisionali automatizzati, accessibilità delle piattaforme di *e-procurement*, e utilizzo, ove possibile, di procedure automatizzate nella valutazione delle offerte⁷⁶. Il processo di transizione digitale deve, allora, guardare a diversi aspetti considerando anche che l'uso di *internet* non cagioni una discriminazione tra i cittadini (da qui la necessità di un libero accesso ai servizi informatici). L'utilizzo dello strumento digitale deve essere subordinato, inoltre, al cd. principio di proporzionalità⁷⁷, non soltanto nel senso di ritenere ammissibile l'uso della tecnologia se non lesivo dei diritti fondamentali, ma anche assumendo la necessità di “oneri normativi” soltanto laddove un sistema di IA possa comportare rischi alti per i diritti fondamentali e la sicurezza. Per altri sistemi di IA non ad alto rischio sono imposti “soltanto obblighi di trasparenza molto limitati”⁷⁸, ad esempio, in termini di fornitura di informazioni per segnalare l'utilizzo di un sistema di IA nelle interazioni con esseri umani. E, allora, se l'adozione di misure restrittive dei diritti degli interessati deve, come argomentato, trovare espressa e chiara previsione in una “misura legislativa”, è tale misura a dover prevedere regole chiare e precise che disciplinino la portata e l'applicazione della misura *de qua* e impongano requisiti minimi in modo che le persone i cui dati personali siano

degli strumenti tecnologici più avanzati, rimane in ultimo l'autentico e insostituibile responsabile del procedimento amministrativo.

⁷⁶ L'art. 30 del Codice dei contratti (D.Lgs. n. 36/2023), affida alle stazioni appaltanti l'onere di provvedere, “ove possibile”, ad automatizzare le proprie attività ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi inclusa l'intelligenza artificiale, assicurando la disponibilità del codice sorgente e della relativa documentazione, nonché di ogni altro elemento utile a comprenderne le logiche di funzionamento e introducendo negli atti di indizione delle gare clausole volte ad assicurare le prestazioni di assistenza e manutenzione necessarie alla correzione degli errori e degli effetti indesiderati derivanti dall'automazione. In generale sul tema si rinvia a F. D'Alessandri, *L'uso di procedure automatizzate per la gestione degli appalti nel nuovo codice*, in *Il quotidiano giuridico*, 8 maggio 2023; E. Romano, *La progettazione nei contratti pubblici e il Building Information Modeling (BIM)*, in *Argomenti di diritto amministrativo e dei contratti pubblici*, Torino, 2023, 245-257.

⁷⁷ M. Merler, *La Corte costituzionale tedesca si pronuncia sul trattamento automatizzato dei dati in contesti di polizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 5, 685; F. Falorni, *Verso una compiuta elaborazione del “test di proporzionalità”?* *La Corte Costituzionale italiana al passo con le altre esperienze di giustizia costituzionale*, in *DPCE Online*, 45 (4), 2020. Per una disamina sul principio di proporzionalità si rinvia a S. Villamena, *Contributo in tema di proporzionalità. Ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Milano, 2008.

⁷⁸ L'algoritmo opera sulla base di mere correlazioni statistiche di confronto di dati (e non già sulla base di relazioni causali): proprio tale caratteristica determina l'estrema difficoltà, se non l'impossibilità di identificare il ragionamento sotteso ad una decisione automatizzata, ponendosi, quindi, la questione della cosiddetta trasparenza algoritmica.

oggetto di interesse dispongano di garanzie sufficienti che permettano di proteggere efficacemente tali dati contro il rischio di abusi⁷⁹. Tale normativa dev'essere giuridicamente vincolante nell'ambito dell'ordinamento nazionale e, in particolare, indicare in quali circostanze e a quali condizioni una misura che preveda il trattamento di tali dati possa essere adottata, garantendo così che l'ingerenza sia limitata allo stretto necessario. Da notare, infatti, che secondo quanto indicato nella Direttiva 2023/74424 dell'Agenzia Entrate, l'IA affiancherà, al momento, i funzionari nella fase di selezione e "scrematura" dei soggetti da sottoporre a controlli, basandosi sull'analisi del rischio fiscale. Tra i diversi algoritmi, basati sull'analisi del rischio, si ricorda l'"evasometro anonimizzato" per far emergere posizioni da sottoporre a controllo in modo da "incentivare l'adempimento spontaneo"⁸⁰ e il cd. anonimetro, (in G.U. dell' 1 luglio 2022 n. 152 è stato pubblicato il decreto 28 giugno 2022 del Ministero dell'Economia delle Finanze riguardante l'algoritmo antievasione). Quest'ultimo analizza i dati contenuti nei conti correnti in modo anonimo senza che emerga il collegamento con il titolare e con il fine di effettuare una analisi del rischio fiscale⁸¹ (da intendersi come il rischio di comportamenti attuati in violazione di norme di natura tributaria ovvero in contrasto con i principi o con le finalità dell'ordinamento tributario) analizzando i dati contenuti proprio nell'anagrafe dei conti correnti. Solo nel caso in cui emergano situazioni anomale, l'Agenzia delle Entrate potrà associare il dato alla persona, mentre i contribuenti che alla fine

⁷⁹ Una delle garanzie è quella del consenso al trattamento dei dati personali. Una parte della dottrina ritiene il consenso un vaso di cristallo fragile e dal contenuto eterodeterminato. In tal senso, B. Carotti, *La politica europea sul digitale: ancora molto rumore*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2022, 4, 997.

⁸⁰ Basato anch'esso sull'incrocio tra banche dati, è stato introdotto dall'art. 1, comma 682, l. 27 dicembre 2019 n. 160 (legge di bilancio per il 2020). Il d.d.l. è stato oggetto di severe critiche da parte del Garante della *Privacy*, che ha sottolineato la necessità di introdurre nel testo un richiamo alle misure adeguate a tutela dei diritti degli interessati ai sensi della disciplina sulla *privacy* e ha espresso perplessità sulla pseudonimizzazione dei dati (Audizione presso la V Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, 12 novembre 2019).

⁸¹ Nel momento in cui verranno utilizzate le informazioni dell'Archivio dei rapporti finanziari per l'individuazione dei rischi fiscali, i dati personali dei contribuenti verranno sostituiti con codici fittizi, in modo che, nel corso del trattamento di tali dati, non sia mai consentita la possibilità di associare i dati finanziari ad uno specifico individuo, prima che sia stata verificata la presenza di un rischio fiscale.

del processo non saranno sottoposti a controlli fiscali, potranno contare sulla sicurezza della protezione dei propri dati e, appunto, sull'anonimato.

Si rammenta che nella notte tra l'8 ed il 9 dicembre 2023 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno raggiunto lo storico accordo politico sulla proposta di Regolamento presentata dalla Commissione il 21 aprile del 2021.

Il 13 marzo 2024 il Parlamento Europeo ha, poi, approvato la legge sull'Intelligenza Artificiale che garantisce il rispetto e la sicurezza nel trattamento dei diritti fondamentali dell'individuo e contiene indicazioni sul processo di innovazione tecnologica⁸².

Il suddetto Regolamento è entrato ufficialmente in vigore nei primi giorni di agosto 2024 e le parole chiave sono *safety, security e consumer protection*.

Dopo una iniziale esaltazione dell'utilizzo della tecnologia si è passati lentamente ad una maggiore attenzione ai rischi che da essa possono derivare, in particolare, in relazione ai diritti e alle libertà fondamentali dei cittadini contribuenti.

Sullo sfondo emerge, sempre, la ricerca di un punto di equilibrio tra diversi interessi: quello fiscale alla percezione delle somme da parte del contribuente e quello della tutela dei diritti del contribuente, troppo spesso sacrificati per ragioni di gettito⁸³.

La problematica fondamentale che sta alla base del trattamento dei dati fiscali nei procedimenti di accertamento tributario di tipo predittivo è quella di individuare mediante una corretta applicazione del principio di proporzionalità un punto di convergenza e di equilibrio tra l'efficacia dell'azione accertatrice e le esigenze di protezione della riservatezza⁸⁴ dei soggetti incisi da essa.

È indubbio che la Pubblica Amministrazione abbia un obbligo di raccogliere, trattare e gestire i dati e che il corretto adempimento del predetto obbligo sia espressione del principio del buon andamento⁸⁵.

⁸² F. Santoro, Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali: le linee guida dell'Authority tedesca, in *Il Quotidiano Giuridico*, 7 giugno 2024.

⁸³ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma - Bari, 2012, 375.

⁸⁴ M. Ramajoli, La convivenza tra trasparenza e riservatezza, in *Dir. Amm.*, 2024, 2, 471; G. M. Racca, Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici, in *Dir. Amm.*, 2023, 4, 723.

⁸⁵ D.U. Galetta, Attività e procedimento nel diritto amministrativo europeo, anche alla luce della risoluzione del parlamento europeo sulla disciplina del procedimento per le Istituzioni,

L'Italia ha risposto al Regolamento sull'Intelligenza Artificiale, mediante l'introduzione della prima legge sull'intelligenza artificiale approvata dal Senato il 17 settembre 2025 che delinea una serie di principi cardini su cui deve fondarsi l'uso dello strumento tecnologico.

Quest'ultimo, infatti, deve essere usato con prudenza, occorre, pertanto, considerare l'interesse alla divulgazione delle informazioni, il mezzo attraverso il quale vengono diffusi i dati (internet avrà una diffusione di certo maggiore rispetto alla carta stampata), le conseguenze che possono prodursi in capo al contribuente⁸⁶. Inoltre, non bisogna perdere mai di vista il principio che governa l'intero sistema tributario ovvero quello di riserva di legge⁸⁷, pertanto, la raccolta di dati e il loro utilizzo da parte dell'amministrazione finanziaria deve essere tipizzato e tassativamente previsto dal legislatore.

Occorre rafforzare il livello di protezione della persona rispetto al potere anche attraverso una codificazione dei diritti del contribuente e delle regole di condotta che l'Amministrazione è tenuta ad adottare, al fine di tutelare lo spazio informatico.

Per rispondere a tale esigenza, occorrerebbe introdurre un apposito regolamento o statuto (come accaduto in tema di adempimento collaborativo) che preveda una serie di diritti e corrispondenti obblighi da parte dell'amministrazione.

La maggiore disponibilità e fruibilità di dati generata dalla digitalizzazione pone nuove sfide al corretto bilanciamento tra vita privata e interesse fiscale e impone di mantenere alta la concentrazione al fine

Organi e Organismi dell'Unione Europea (Il contributo in materia della Rivista Italiana di Diritto pubblico comunitario nei suoi primi 25 anni di attività), in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2017, 2, 391 ss.

⁸⁶ I sei criteri sanciti sono i seguenti: l'informazione divulgata deve essere legata a un pubblico e reale interesse; l'informazione deve godere del requisito dell'autenticità, ossia deve essere accurata e affidabile; la divulgazione presso il pubblico rappresenta l'ultima risorsa utile per il conseguimento del pubblico interesse; l'interesse privato alla riservatezza (unitamente al relativo eventuale danno) deve essere bilanciato con l'interesse pubblico e quest'ultimo deve prevalere sul primo; il segnalante deve agire secondo buona fede e nella convinzione che le informazioni divulgate siano autentiche; infine, deve essere effettuato un giudizio di proporzionalità riguardo all'interferenza dello Stato, calcolata in relazione alle eventuali conseguenze in ambito civilistico e penalistico per il segnalatore, ai fini della realizzazione degli interessi sanciti nel 2 comma, dell' art. 10, della CEDU.

⁸⁷ Il principio di riserva di legge implica che la imposizione obbligatoria possa essere esercitata esclusivamente da quelle istituzioni a cui è attribuita la potestà legislativa e che, nel contempo, rappresentano i cittadini, i contribuenti, il popolo, la sua maggioranza e le minoranze. Cfr. G. Marongiu, *Le tasse dei mandarini*, in Riv. Dir. Fin., 2012, 4, 505.

di non rischiare di compromettere il sogno di una giustizia fiscale⁸⁸ e di un fisco dal volto umano⁸⁹.

E, allora, l'individuazione dei principi fondanti, intellegibili e generali, diviene non solo auspicabile, ma necessaria da parte del legislatore, al quale è stato attribuito il compito di custode della finanza pubblica.

Quanto detto anche e soprattutto in virtù della trasformazione del rapporto tra le parti, il quale da mero rapporto obbligatorio è divenuto una relazione stabile, improntata ai principi di leale collaborazione e buona fede⁹⁰.

Occorre semplicemente riportare a ragionevolezza il processo di digitalizzazione, ispirandosi in questa ricerca di un equilibrio, al principio di proporzionalità.

⁸⁸ Ne deriva qualcosa di più reale e profondo: la formazione di una coscienza civile. La consapevolezza che ai diritti individuali, tutelati dallo Stato, corrispondono doveri sociali verso gli altri membri della collettività. Cfr. G. Vigna, *Ezio Vanoni. Il sogno della giustizia fiscale*, Milano, 1992; E. De Mita, *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, Milano, 1991.

⁸⁹ Il rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente deve essere un rapporto basato su "norme di pacifica convivenza" e non sul potere.

⁹⁰ E. De Mita, *Statuto del contribuente, il volto umano del Fisco*, in *Il Sole-24 Ore* del 17 giugno 2001.

CAPITOLO I

I NUOVI ORIZZONTI DELLA DECISIONE AMMINISTRATIVA: IL CODICE ALFANUMERICO

SOMMARIO: 1. L'esercizio del potere discrezionale mediante il codice alfanumerico; 2. Prime esperienze mediante l'uso della tecnologia nell'esercizio dell'attività vincolata; 3. Il procedimento di accertamento fondato su metodo analitico - contabile. Le presunzioni qualificate; 4. Il procedimento di accertamento mediante algoritmi: gli indici sintetici di affidabilità; 5. La verifica dei rapporti finanziari: un algoritmo in funzione servente della Pubblica Amministrazione e la indeterminatezza della norma istitutiva

1. L'esercizio del potere discrezionale mediante il codice alfanumerico

Nella scelta dei mezzi di cui dotarsi per l'adempimento dei propri compiti, le amministrazioni devono prediligere gli strumenti di IA⁹¹, incluso il *machine learning*⁹², che siano in grado di massimizzare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, nonché migliorare le garanzie di imparzialità delle scelte discrezionali.

Come espressamente previsto dall'art. 3 *bis*, della l. n. 241/90, a tenore del quale “*per conseguire maggiore efficienza, nella loro attività, le*

⁹¹ G. Barone, *Artificial Intelligence act: un primo sguardo al regolamento che verrà – Artificial Intelligence Act: a first look at the Regulation to come*, in *Cass. Pen.*, 2024, 3, 1047; G. Avanzini, *Intelligenza artificiale e nuovi modelli di vigilanza pubblica in Francia e Olanda*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2022, 3, 316.

⁹²I sistemi di *machine learning* sono anzitutto composti da due componenti fondamentali. Una parte è costituita da un codice sorgente, assimilabile, ai nostri fini, a quello proprio degli algoritmi condizionali. Anche in questo caso si ha un testo scritto in un determinato linguaggio di programmazione che risulta intelligibile per un essere umano dotato delle necessarie competenze tecniche. La seconda fondamentale componente di un sistema di *machine learning* è, invece, un c.d. modello, generato durante la c.d. fase di apprendimento (anche nota con il termine inglese *training*), ossia un insieme di parametri numerici da utilizzare nella successiva fase di esecuzione. Questa seconda componente è un modello solitamente non direttamente intelligibile da un essere umano. Cfr. E. Battelli, *Necessità di un umanesimo tecnologico: sistemi di intelligenza artificiale e diritti della persona*, in *Dir. Fam. e pers.*, 2022, 3, 1096; G. Pasceri, *Intelligenza artificiale, algoritmo e machine learning*, Milano, 2020. In giurisprudenza si rinvia a Cons. St., Sez. VI, 26 giugno 2025, n. 4929, in *Guida al diritto*, 2025.

amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici sia nei rapporti interni, sia tra le pubbliche amministrazioni e i privati”⁹³.

Fermo restando il principio di legalità e, quindi, la necessaria previsione nella legge del potere autoritativo di cui sono investiti i soggetti pubblici, appare ragionevole ritenere che la possibilità di avvalersi di strumenti di IA sia implicito nell’attribuzione di detto potere, specie alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all’art. 97 della Costituzione.

In una società digitalizzata, il potere amministrativo, notoriamente preordinato alla cura e alla tutela dell’interesse pubblico, non può prescindere dall’utilizzo di strumenti tecnologici.

La norma attributiva del potere, dunque, riconosce, implicitamente, alla Pubblica Amministrazione anche il potere di avvalersi dello strumento digitale per l’esercizio della funzione amministrativa.

La digitalizzazione e l’intelligenza artificiale, rappresentano due strumenti con i quali le Amministrazioni Pubbliche si stanno confrontando sia per garantire processi più trasparenti che per applicare correttamente le direttive concernenti la Pubblica Amministrazione 4.0, in risposta, dunque, ai diversi stimoli provenienti dall’Unione Europea.

L’ultima evoluzione in termini di informatizzazione della P. A. è rappresentata dagli algoritmi, i quali sono utilizzabili sia nell’esercizio di un’attività discrezionale sia nell’esercizio di un’attività vincolata.

Quando gli algoritmi intervengono nell’esercizio di un potere discrezionale è necessario che il meccanismo che determina la decisione robotizzata, il c.d. “codice sorgente” dell’algoritmo, sia agilmente conoscibile e, conseguentemente, sindacabile dal giudice.

La definizione di algoritmo è preliminarmente ricavabile dalla giurisprudenza amministrativa a tenore della quale *“l’algoritmo, sin dalla nozione desunta dai papiri di Ahmes del XVII secolo a.c. consiste in una*

⁹³ Prima del riconoscimento espresso di tale principio, la rilevanza dell’attività amministrativa in forma elettronica era stata sancita in maniera indiretta nel Testo unico sulla documentazione amministrativa (D.P.R. n. 445 del 2000) e nel Codice dell’Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 82 del 2005). La digitalizzazione si è estesa anche alle procedure ad evidenza pubblica (artt. 20, 27 e 28, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

*sequenza finita e ordinata di operazioni elementari e chiare di calcolo che permettono di risolvere, in maniera determinata, un problema*⁹⁴.

Si tratta di una procedura di calcolo ben definita che consente, attraverso un insieme di operazioni effettuate in un determinato ordine, partendo da un insieme di dati (*input*), di ottenere un risultato atteso (*output*).

Se applicato ad una decisione amministrativa, ad esempio, l'algoritmo è in grado di valutare e graduare una moltitudine di domande.

Detto con altre parole, esso si presenta come una sequenza finita di istruzioni, ben definite, così da poter essere eseguite meccanicamente e tali da produrre un determinato risultato.

L'algoritmo va tenuto distinto dall'intelligenza artificiale, proprio in quanto rappresenta una successione finita di istruzioni, ben definite e tali da produrre un determinato risultato o *output*.

La prospettiva, tuttavia, non è solo quella della semplificazione, ma anche della buona amministrazione; alle tecnologie si guarda non solo in vista del miglioramento del processo decisionale, ma anche della qualità della decisione⁹⁵, nell'ottica di una funzione pubblica "sintetica", coadiuvata dalle intelligenze artificiali generative. Quest'ultima, però, non deve essere assunta esclusivamente sulla base dello strumento digitale ⁹⁶, altrimenti, contrasterebbe con l'art. 22 del Regolamento 2016/679/UE sulla protezione dei dati personali, che esplicita la cd. riserva di umanità, da garantire nell'utilizzo degli strumenti di intelligenza artificiale.

La predetta disposizione riconosce all'interessato *"il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona"*.

È emersa, infatti, un'esigenza che controbilancia le spinte semplificatorie ed acceleratorie, ovvero, quella di assicurare un controllo umano del

⁹⁴ Sul punto si rinvia a A. Sanchini, *Blockchain, metaverso e tecnologie del web tra tutela brevettuale e tutela dell'algoritmo*, in *Il Dir. Ind.*, 2023, 2, 141.

⁹⁵ C. Filicetti, *Sulla definizione di algoritmo (nota a Consiglio di Stato, Sezione Terza, 25 novembre 2021, n. 7891)*, in www.giustiziainsieme.it, 8 febbraio 2023.

⁹⁶ Le macchine dovrebbero svolgere compiti "di routine" mettendo a disposizione dell'uomo le proprie capacità uniche e non fondare esse sole una decisione amministrativa. Cfr. J. C.R Lickelider, *Man-Computer symbiosis*, in *1 IRE Transactions on Human Factors in Electronics*, 1960, 4 ss.

procedimento, in funzione di garanzia (c.d. *human in the loop*) in modo che il funzionario possa in qualsiasi momento intervenire per intessere un dialogo con il privato, per accertare a monte l'esattezza dei dati da elaborare, mantenendo il costante controllo del procedimento (T.A.R. Napoli, (Campania) sez. III, 14/11/2022, n.7003)⁹⁷.

D'altronde, se è vero che gli algoritmi sono utilizzabili nel corso dell'attività vincolata, risulta più complesso il loro utilizzo nell'esercizio di un'attività discrezionale⁹⁸, connotata, come noto, da un potere di valutazione e apprezzamento da parte della Pubblica Amministrazione e che implica una attività di bilanciamento tra i diversi interessi emergenti nel corso del procedimento.

È richiesto, allora, indefettibilmente l'intervento del funzionario, il quale è dotato del potere di valutazione ed al quale spetta il compito di effettuare la scelta che deriva dall'attività di bilanciamento (tale attività di ponderazione manca nei procedimenti cd. vincolati, ove, il bilanciamento è stato effettuato a monte dal legislatore)⁹⁹.

È pacifico che gli atti vincolati, come nel caso degli atti impositivi, si fondino sull'accertamento dei presupposti previsti dalla legge per l'esercizio del potere, escludendo un'attività di ponderazione degli interessi da parte dell'amministrazione.

Tale ponderazione è effettuata prima e a monte dalla legge per evitare, come nel caso dell'esercizio del potere impositivo, che venga violato il principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.).

Ciò significa che, prima di adottare il provvedimento finale, l'amministrazione è chiamata a svolgere una valutazione che, pur non traducendosi in un bilanciamento di interessi, comporta comunque

⁹⁷ La sentenza è reperibile in *onelegale.it*, 2022.

⁹⁸ Nonostante la logica consenta di affermare che gli strumenti di IA siano più indicati per l'emissione di atti vincolati e procedimenti ripetitivi e semplici, è necessario che, a livello legislativo, si stabilisca una diversa portata nell'uso di questi strumenti a seconda che si tratti di azioni vincolate o discrezionali. Cfr. A. F. Martín-Cáceres, *L'intelligenza artificiale nei procedimenti di accertamento e di ispezione nell'ordinamento giuridico tributario spagnolo*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2024, 3, 700.

⁹⁹ Il punto centrale di questi algoritmi è che la capacità degli stessi di assumere decisioni, piani o inferenze discende dall'applicazione di regole predeterminate in fase di programmazione dell'algoritmo stesso. In altri termini, l'algoritmo esegue comandi che sono stati previamente stabiliti e che costituiscono essi stessi il modello procedurale del programma.

l'accertamento dei fatti e dei presupposti posti dalla legge alla base del provvedimento¹⁰⁰.

Se il ricorso agli strumenti informatici può apparire di più semplice utilizzo in relazione alla c.d. attività vincolata¹⁰¹ (al ricorrere di determinati presupposti, la legge prescrive una precisa conseguenza)¹⁰² non si può escludere che i medesimi fini, perseguiti con il ricorso all'algoritmo informatico, possano conseguirsi anche in relazione ad attività connotate da ambiti di discrezionalità (Cons. Stato, Sez. VI, 04/02/2020, n. 881¹⁰³).

In quest'ultimo caso, tuttavia, è necessario che il meccanismo che determina la decisione robotizzata, il c.d. "codice sorgente" dell'algoritmo, sia agilmente conoscibile e, conseguentemente, sindacabile dal giudice.

Da quanto asserito deriva che gli algoritmi sono una metodologia applicabile sia per l'attività vincolata che per quella discrezionale.

Sul punto si è espresso anche il Consiglio di Stato asserendo che "*non vi sono ragioni di principio o concrete, per limitare l'ammissibilità dell'uso*

¹⁰⁰ Secondo la legislazione tedesca "*un atto amministrativo può essere emanato in modo completamente automatico, a condizione che ciò sia consentito dalla legge e che non vi sia né discrezionalità né margine di apprezzamento*" (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG, § 35a Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes*). Parimenti, la *Carta spagnola dei diritti digitali*, che si presenta come un regolamento di *soft law* approvato nel 2021 dal governo spagnolo asserisce "*Che l'adozione di decisioni discrezionali sia attribuita agli individui, a meno che non sia prevista per legge l'adozione di decisioni automatizzate con adeguate garanzie*". Per una disamina, in generale, si rinvia allo scritto di W. Arellano Toledo, *Derechos Digitales especial referencia a los Neuroderechos*, in *Derecho Digital e Innovación. Digital Law and Innovation Review*, (julio-septiembre), 2022, 13.

¹⁰¹ Ciò è particolarmente evidente in relazione alle determinazioni vincolate, ossia ogniqualvolta, al ricorrere di determinati presupposti, la legge prescrive una precisa conseguenza. In questi casi, ove i presupposti siano quantificabili e misurabili da una macchina, potrà essere programmato un algoritmo che, quando questi ultimi siano integrati, produca il risultato predeterminato dalla legge

¹⁰² Un simile discorso potrebbe essere svolto anche laddove venga in rilievo, nell'esercizio di un potere vincolato, un'attività tecnico-discrezionale, ove la valutazione da operare si basi su conoscenze scientifiche che possano essere tradotte in regole informatiche di tipo condizionale. Tale attività non è sempre meccanica e automatica. Può accadere che in relazione ad un presupposto oggetto di accertamento univoco, l'amministrazione conservi un potere di scelta fra decisioni diverse o, viceversa, che la legge consenta una sola possibile decisione, ma in presenza di un presupposto la cui verifica è oggetto di una valutazione con margini più o meno ampi di scelta. In questi casi, l'attività è solo parzialmente vincolata, in quanto vi è, comunque, un momento valutativo nella formazione del provvedimento. E in tale momento valutativo risiede il rischio per l'amministrazione di trascurare dati e informazioni rilevanti ai fini dell'emissione del provvedimento, rispetto ai quali il contributo dell'interessato potrebbe risultare molto utile.

¹⁰³ La sentenza è reperibile su *Massima Redazionale*, 2020.

di algoritmi informatici nel procedimento di formazione della decisione amministrativa all'attività vincolata della P.A. piuttosto che a quella discrezionale, essendo entrambe espressione di attività autoritativa svolta nel perseguimento del pubblico interesse"¹⁰⁴.

I giudici di Palazzo Spada aprono uno spazio rimasto inesplorato dalle precedenti sentenze allorquando affermano che non vi sono ragioni per circoscriverne l'utilizzo all'attività amministrativa vincolata piuttosto che discrezionale, in quanto la matrice di entrambe è da ravvisarsi nell'autoritatività della funzione svolta nel perseguimento del pubblico interesse, sicché se il ricorso agli strumenti informatici può apparire di più semplice utilizzo in relazione alla attività vincolata, non vi è ragione per escluderne l'utilizzo nell'esercizio del potere discrezionale¹⁰⁵.

In quest'ultimo caso¹⁰⁶, tuttavia, occorre il controllo umano, in modo tale che non si possa ritenere devoluta totalmente la funzione decisionale allo strumento automatizzato¹⁰⁷, venendo, in tal modo, meno la fase del bilanciamento e della scelta¹⁰⁸.

È chiaro che, quando ci si trova nell'ambito di una attività discrezionale occorre, inevitabilmente, considerare la imprescindibile nomina di un responsabile del procedimento, disciplinato all'art. 5, l. n. 241/90, e introdotto al fine di personalizzare la funzione amministrativa.

In tal caso le funzioni del responsabile sarebbero di verifica della legittimità nell'utilizzo dell'algoritmo.

La decisione amministrativa, infatti, non può essere adottata esclusivamente dalla "macchina" e richiede un intervento umano preliminare nel procedimento amministrativo per l'adozione della decisione che consideri

¹⁰⁴ Cons. Stato, Sez. VI, 13/12/2019, n. 8472, in *onelegale.it*, 2019.

¹⁰⁵ Cons. Stato, Sez. VII, Sent., (data ud. 26/03/2024) 28/03/2024, n. 2953, in *onelegale.it*, 2024.

¹⁰⁶ M. Protto, *Pubblica Amministrazione e tecnologie emergenti*, in *Giur. it.*, 2022, 1507.

¹⁰⁷ A. Police, *Scelta discrezionale e decisione algoritmica*, in *Il diritto nell'era digitale - persona, mercato, amministrazione, giustizia* (a cura di) R. Giordano, A. Panzarola, A. Police, S. Preziosi, M. Proto, Milano, 2022.

¹⁰⁸ Nonostante la capacità delle macchine di imparare da sé stesse, attraverso il c.d. "machine learning", o, addirittura, di elaborare nuovi percorsi di apprendimento con il c.d. "deep learning", alle stesse manca la capacità, tutta umana, di valutazione delle molteplici variabili imprevedute o imprevedibili: il cosiddetto discernimento. Cfr. E. Battelli, *Necessità di un umanesimo tecnologico: sistemi di intelligenza artificiale e diritti della persona*, in *Dir. Fam. e pers.*, 2022, 3, 1096.

diligentemente, in conformità con il diritto del cittadino ad una buona amministrazione, le affermazioni della persona interessata.

Si parla di “riserva di umanità”, vale a dire sussiste la necessità di assicurare nel processo decisionale un intervento umano capace di controllare, validare ovvero sconfessare la decisione automatizzata, con diritto del soggetto controllato di contestare la decisione assunta.

Per questi motivi, l'intervento umano è sempre necessario per individuare gli obiettivi, supervisionare e integrare il testo prodotto dall'IA, ma soprattutto modificare le specifiche di un algoritmo. Sicché, non è possibile adottare una decisione esclusivamente mediante l'utilizzo di algoritmi in quanto verrebbe meno la partecipazione della parte interessata, la quale si presenta come una fase imprescindibile del procedimento amministrativo.

D'altra parte, una regola propria dello Stato di diritto, espressione del diritto a una buona amministrazione (ad esempio, l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) è l'impossibilità di adottare decisioni che riguardano una persona senza averla prima ascoltata (nel diritto spagnolo, art. 82 della legge n. 39/2015).

Adottare una decisione esclusivamente mediante algoritmi significherebbe escludere la partecipazione del cittadino¹⁰⁹, principio su cui si fonda l'intero impianto della legge n. 241/90.

Secondo i giudici di massime cure *“il ricorso all'algoritmo va correttamente inquadrato in termini di modulo organizzativo, di strumento procedimentale ed istruttorio, soggetto alle verifiche tipiche di ogni procedimento amministrativo, il quale resta il modus operandi della scelta autoritativa, da svolgersi sulla scorta della legislazione attributiva del potere e delle finalità dalla stessa attribuite all'organo pubblico, titolare del potere”*¹¹⁰.

Gli algoritmi si presentano, dunque, come dei moduli organizzativi o strumenti di semplificazione (al pari della conferenza di servizi) che si inseriscono all'interno della fase istruttoria.

¹⁰⁹ E. Romano, *L'intervento nel procedimento*, Torino, 2023.

¹¹⁰ Cons. Stato, Sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881, in *Massima Redazionale*, 2020. Per un commento in dottrina si rinvia allo scritto di M. Iaselli, *Algoritmi in ambito amministrativo, il Consiglio di Stati delinea i limiti*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 20 gennaio 2020.

Quanto detto sta a significare che l'algoritmo è uno strumento utilizzabile nel corso della fase istruttoria e, in quanto tale, soggetto a tutti i principi generali previsti per il procedimento amministrativo.

È chiaro che, la tesi dell'algoritmo quale modulo organizzativo è valida in tutti quei casi in cui l'elaborazione elettronica non incida sul contenuto finale dell'atto, ma si risolva in una mera sostituzione del lavoro manuale (come, appunto, nel caso del sistema di protocollazione); diversamente, in tutti quei casi in cui l'elaborazione elettronica incida sul contenuto finale dell'atto, la qualificazione in termini di modulo organizzativo, pur valida, non è sufficiente.

Da qui la distinzione tra algoritmi con funzione meramente organizzativa (es. protocollazione) e algoritmi con effetti esterni¹¹¹. Ne deriva, allora, che se l'utilizzo di algoritmi si inserisce in un contesto procedimentale che determina la produzione di effetti giuridici cd. esterni, la qualificazione dell'algoritmo quale modulo organizzativo non pare esaustiva in ragione del fatto che la peculiarità del ricorso all'elaborazione elettronica risiede nella circostanza in base alla quale gli algoritmi portano alla definizione del contenuto dell'atto amministrativo. L'uso dell'algoritmo¹¹² è legittimo solo,

¹¹¹ L'attività di protocollazione, ancora, rappresenta una delle prime forme di automatizzazione dell'attività amministrativa: nonostante non si faccia ricorso a tecnologie particolarmente avanzate, tuttavia, il sistema di protocollazione e gestione dei flussi documentali delle pubbliche amministrazioni non prevede alcun intervento umano, poiché la segnatura di protocollo viene effettuata dal sistema in unica soluzione, con esclusione di interventi intermedi, anche indiretti, da parte dell'operatore.

¹¹² In generale, in tema di algoritmi, si rinvia a L. Fabiano, *Le potenzialità manipolative della democrazia digitale fra interessi pubblici e poteri privati*, in *Dir. Inf. Inf.*, 2023, 4, 597; G. Bevivino, *Situazioni giuridiche soggettive e forme di tutela delle intelligenze artificiali*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2022, 4, 899; M. Mattalia, *Dall'amministrare con il silenzio all'amministrare con gli algoritmi*, in *Dir. Amm.*, 2022, 3, 831; M. Del Frate, *Tra gli ingranaggi dell'algoritmo, la chiave del lavoro mediante piattaforme digitali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2022, 2, 662; C. Silvano, *Prospettive di regolazione della decisione amministrativa algoritmica: un'analisi comparata*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2022, 2-3, 265; M. Barbera, *Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione* *Labour and Law Issue*, vol. 7, 2021, 1; N. Paolantonio, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: sconcerto e stilemi (sul controllo giudiziario delle "decisioni algoritmiche")*, in *Dir. Amm.*, 2021, 4, 813; M. Tresca, *Lo "Stato digitale" big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2021, 2, 545; F. Castagna, *Trasparenza algoritmica e validità del consenso al trattamento dei dati personali*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2022, 1-2, 501; G. Sgueo, *La visione e la voce nella transizione digitale dei governi democratici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2022, 4, 1031; L. Peruzzo, *Applicativo VE. RA. Alla ricerca delle posizioni a rischio*, in *Iltributario*, 5 agosto 2022; G. Orofino, F. Cimbalì, *Pubblica amministrazione e tecnologie emergenti - L'uso delle tecniche informatiche nella prestazione di servizi pubblici*, in *Giur. it.*, 2022, 6, 1507; N. Muciaccia, *Algoritmi e procedimento decisionale: alcuni recenti arresti della giustizia amministrativa*, in *Federalismi.it*, 6 febbraio 2019, 344 ss.

se ed in quanto, il codice alfanumerico non sia fondativo in via esclusiva¹¹³ della decisione amministrativa e che non abbia effetti discriminatori.

Se è vero che l'algoritmo è legittimo e rappresenta uno strumento di efficientamento dell'azione amministrativa, è pur vero che sarebbe opportuno creare una legge *ad hoc* relativa all'utilizzo dello strumento digitale nel corso del procedimento amministrativo.

Non può ritenersi applicabile all'attività amministrativa algoritmica l'intera legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/90), se si considera che essa è stata concepita in un'epoca nella quale l'amministrazione non era dotata di così innumerevoli strumenti tecnologici¹¹⁴.

Il tema dei pericoli connessi all'uso dello strumento tecnologico non è ovviato dalla rigida applicazione di tutte le regole procedurali della l. n. 241 del 1990, dovendosi, invece, ritenere che la fondamentale esigenza di tutela posta dall'utilizzazione dello strumento informatico c.d. algoritmico¹¹⁵ sia la trasparenza, da intendersi sia per la stessa P.A. titolare del potere per il cui esercizio viene previsto il ricorso allo strumento dell'algoritmo, sia per i soggetti incisi e coinvolti dal potere stesso¹¹⁶.

Occorrerebbe, allora, "formalizzare" la procedura di utilizzo dell'algoritmo, mediante, ad esempio, l'emanazione di un atto amministrativo generale¹¹⁷, a

¹¹³ Vanoni negli anni '50, introducendo il tema della buona fede e dell'affidamento nei rapporti tra Fisco e contribuente, disse che "*era giusto che il primo sforzo, il primo passo lo facesse lo Stato*", e ancora "*non avremo nessun merito se avremo ridotto l'amministrazione ad una accolta di automatici esecutori di disposizioni che vengono dall'Alto. Abbiamo bisogno di avere dei cervelli ragionanti, degli uomini responsabili e liberi, formati tecnicamente e moralmente*". Quanto detto può essere applicato anche in relazione all'uso degli algoritmi, i quali, non possono essere utilizzati automaticamente senza alcun profilo di umanità. Sul punto si rinvia a E. Vanoni, *Scritti di finanza pubblica e di politica economica*, Padova-Milano, 1976.

¹¹⁴ L'art. 97 Cost., fonte dell'azione amministrativa non reca alcun riferimento all'utilizzo dello strumento digitale. Occorrerebbe, pertanto, una "digitalizzazione" della Carta Costituzionale atteso che i suoi principi sono stati formulati in contesti diversi da quelli attuali, ma che sono sicuramente suscettibili di un'interpretazione evolutiva, legittima laddove necessaria a soddisfare le esigenze della società. G. Finocchiaro, *La sovranità digitale*, in *Diritto pubblico*, 2022, 819.

¹¹⁵ A. Cassatella, *La discrezionalità amministrativa nell'età digitale*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, I, 675 ss.

¹¹⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 13/12/2019, n. 8472, *Giornale Dir. Amm.*, 2020, 3, 366. L'utilizzo nel procedimento amministrativo di una procedura informatica deve ritenersi ammissibile, in via generale, nel nostro ordinamento, anche nell'attività amministrativa connotata da ambiti di discrezionalità, a condizione che siano osservati: a) la piena conoscibilità del modulo; b) l'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, cui competono tutte le responsabilità correlate; c) il carattere non discriminatorio dell'algoritmo utilizzato.

¹¹⁷ Tale atto amministrativo, avente un contenuto generale, non soggiace alle regole della partecipazione in quanto i destinatari non sono individuati o facilmente individuabili.

carattere programmatico, con il quale l'amministrazione si determina nel senso di ricorrere all'utilizzo di algoritmi nello svolgimento della propria attività amministrativa e solo successivamente l'algoritmo potrà essere programmato e progettato tramite l'elaborazione dei codici sorgente.

Come si avrà modo di evidenziare in seguito, l'intelligenza artificiale supporterà l'amministrazione finanziaria¹¹⁸ non solo nell'adozione delle decisioni¹¹⁹, ma anche nei complessi sistemi di selezione e valutazione dei soggetti da sottoporre a verifiche fiscali (cd. analisi del rischio fiscale).

Ciò rappresenta un passo in avanti verso una migliore efficienza nella selezione dei soggetti da sottoporre a controllo.

2.Prime esperienze mediante l'uso della tecnologia nell'esercizio dell'attività vincolata

La necessità di avvalersi di tecnologie che agevolino l'operato degli Uffici fiscali non è sorta recentemente, invero, già da tempo gli algoritmi hanno fatto ingresso come strumento di supporto nello svolgimento delle attività dell'amministrazione finanziaria¹²⁰.

Tuttavia, già a partire dalla riforma fiscale degli anni Settanta il complesso di informazioni contenute nell'anagrafe tributaria¹²¹ si è progressivamente ampliato, alle strutture dell'anagrafe sono state assegnate nuove funzioni e, sfruttando la disponibilità della crescente mole di informazioni e le potenzialità dei mezzi di analisi ed elaborazione matematico-statistica dei dati, sono stati introdotti, oltre che metodi di determinazione presuntiva e standardizzata del reddito, metodi di controllo automatizzato.

¹¹⁸ A. Fidelangeli, *The use of ai technologies in the tax law domain: an interdisciplinary analysis*, in *Dir. prat. Trib. Int.*, 2022, 1, 118.

¹¹⁹ R. Cordeiro Guerra, *L'intelligenza artificiale nel prisma del diritto tributario*, in S. Dorigo (a cura di), *Il ragionamento giuridico nell'era dell'intelligenza artificiale*, Pisa, 2020.

¹²⁰ Cfr. F. Paparella, *L'ausilio delle tecnologie digitali nella fase di attuazione del tributo*, in *Riv. dir. trib.*, 2022, I, 617; G. Ziccardi, P. Perri (a cura di), *Tecnologia e diritto*, vol. 3, Milano, 2019.

¹²¹ Essa ha quale preciso scopo istituzionale la raccolta e la tenuta, per l'intero territorio nazionale, di tutti "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".

La prima forma di utilizzo dell'intelligenza artificiale da parte dell'Amministrazione finanziaria è riconducibile al Dpr n. 600/73, il quale disciplina le ipotesi in cui l'azione impositiva possa esercitarsi senza invadere direttamente le sfere di libertà degli individui, basandosi su dati ed elementi altrimenti acquisibili dall'amministrazione finanziaria.

Come accade, ad esempio, per il controllo automatico o formale.

Il primo è disciplinato dall'art. 36 *bis*, dpr n. 600/73, che prevede il potere dell'amministrazione di correggere eventuali errori materiali e di calcolo commessi dai contribuenti nella determinazione dell'imponibile¹²².

Tale controllo avviene mediante procedure automatizzate ed è effettuato sulla base dei dati e degli elementi direttamente desumibili dalle dichiarazioni presentate dai contribuenti e di quelli in possesso dell'anagrafe tributaria.

Si tratta di controlli eseguiti da un cervello elettronico programmato sulla base di appositi algoritmi, con cui si procede alla rideterminazione dell'*an* e del *quantum debeatur* rispetto agli importi dichiarati dal contribuente.

Tale attività di controllo, volta a correggere gli errori¹²³ che emergono *ictu oculi* dalla dichiarazione, sfocia direttamente in un'iscrizione a ruolo,¹²⁴

¹²² Mediante procedure automatizzate l'amministrazione finanziaria, entro l'inizio del periodo di presentazione delle dichiarazioni relative all'anno successivo, può correggere errori materiali commessi dal contribuente nella determinazione degli imponibili, delle imposte, dei contributi e dei premi; correggere errori materiali commessi dal contribuente nel riporto dell'eccedenza d'imposta, dei contributi e dei premi risultanti da dichiarazioni precedenti; ridurre le detrazioni d'imposta indicate in misura superiore a quella prevista dalla legge, ovvero, non spettanti; ridurre le deduzioni dal reddito indicate in misura superiore a quanto previsto dalla legge; ridurre i crediti d'imposta esposti in misura superiore a quanto previsto dalla legge ovvero non spettanti; controllare la rispondenza con la dichiarazione e la tempestività dei versamenti delle imposte, dei contributi e dei premi nonché delle ritenute d'acconto effettuate dai sostituti d'imposta. Tale controllo consiste nella verifica della congruenza tra i dati indicati nella dichiarazione e i dati relativi ai versamenti effettuati, crediti, detrazioni e deduzioni che risultano dalle banche informative dell'Agenzia delle Entrate.

¹²³ A tal proposito, la giurisprudenza di merito ha evidenziato che il controllo automatico non è utilizzabile per valutare il merito della fruibilità dell'agevolazione fiscale, poiché, in tali casi, la procedura più appropriata per tali contestazioni, pretenderebbe l'utilizzo dello strumento più appropriato dell'avviso di accertamento (Corte Giustizia Trib. II grado Trento Trentino-Alto Adige sez. II, 18 settembre 2025, n. 70, in *Redazione Giuffrè*, 2025, 182).

¹²⁴ Quanto detto sta a significare che "in caso di controllo automatizzato ai fini IRPEF ed IVA, i dati inseriti nelle dichiarazioni fiscali del contribuente sono da considerarsi *ex lege* "corretti", ed è precluso all'Amministrazione finanziaria qualsivoglia tipo di controllo di natura sostanziale, con la conseguenza che la cartella emessa non ha natura impositiva poiché deriva da una mera liquidazione dei tributi già esposti dal contribuente e, con riferimento alle sanzioni, da un riscontro meramente formale dell'omissione" (Cfr. Corte di Giustizia Corte Giustizia Trib. II grado Milano Lombardia sez. XVI, 26 giugno 2025, n. 1568, in *www.dejure.it*, 2025).

preceduta da una comunicazione di irregolarità (c.d. avviso bonario), che legittima il contribuente a far valere le proprie ragioni, ovvero, a regolarizzare la propria posizione ed accedere ad una definizione agevolata delle sanzioni.

L'Ufficio procede alla comunicazione dell'esito del procedimento di controllo automatico, strumentale alla liquidazione immediata, attraverso un atto impositivo da notificare entro il periodo di presentazione della dichiarazione per l'anno successivo, preceduto da un avviso bonario che consente al contribuente di evitare l'iscrizione a ruolo adempiendo o fornendo entro trenta giorni chiarimenti o elementi necessari.

Qualora a seguito della comunicazione il contribuente o il sostituto d'imposta rilevi eventuali dati o elementi non considerati o valutati erroneamente nella liquidazione dei tributi, lo stesso può fornire i chiarimenti necessari all'amministrazione finanziaria entro i trenta giorni successivi al ricevimento della dichiarazione¹²⁵.

L'esito del controllo automatico è comunicato al contribuente o al sostituto d'imposta per evitare la reiterazione di errori e per consentire la regolarizzazione degli aspetti formali¹²⁶.

Il mancato invio della comunicazione circa l'esito della liquidazione offre interessanti spunti di analisi.

In primis l'omessa comunicazione non rileva quando la maggiore imposta richiesta o il minor rimborso riconosciuto derivi dalla correzione di meri errori compilativi che non comportino la rettifica di quanto dichiarato dal contribuente.

Qualora, invece, dal controllo automatico sia derivata la rettifica dei dati dichiarati occorre distinguere se la correzione abbia riguardato aspetti rilevanti o meno della dichiarazione.

Nella prima ipotesi la mancata comunicazione è causa di invalidità della cartella, mentre nel secondo caso sussiste l'irregolarità.

¹²⁵ G. Frasoni, *Considerazioni su accertamenti "generali", accertamenti parziali, controlli formali e liquidazione della dichiarazione alla luce della L. n. 311/2004*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, I, 591.

¹²⁶ Secondo la giurisprudenza di legittimità l'invio al contribuente di una comunicazione di irregolarità, al fine di evitare la reiterazione di errori e di consentire la regolarizzazione degli aspetti formali, è dovuto solo se dai controlli automatici emerge un risultato diverso rispetto a quello indicato nella dichiarazione ovvero un'imposta o una maggiore imposta e, comunque, la sua omissione determini una mera irregolarità (Cass. Civ. Sez. V, n. 3386/2020), in *onelegale.it*, 2020.

Pur essendo sempre dovuta la comunicazione in entrambi i casi, la sua omissione può dare luogo a conseguenze diverse: mera irregolarità della cartella di pagamento successivamente emessa, qualora le incertezze riguardino aspetti meno rilevanti della dichiarazione; se le incertezze ricadono su aspetti rilevanti della dichiarazione¹²⁷, l'omissione può incidere sensibilmente sulla validità della procedura di liquidazione con conseguente invalidità della successiva cartella¹²⁸.

Giova sottolineare che le comunicazioni di irregolarità rientrano tra gli atti facoltativamente impugnabili, perché porterebbero a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria con l'esplicitazione delle concrete ragioni di fatto e di diritto che le sorreggono¹²⁹ che farebbe sorgere nel destinatario l'interesse *ex art. 100 c.p.c.* ad agire per sollecitare il controllo di legittimità sostanziale della pretesa.

Il legislatore ha, inoltre, prescritto che qualora sussista un pericolo per la riscossione, l'ufficio può provvedere anche prima della presentazione della dichiarazione annuale a controllare la tempestiva effettuazione dei versamenti delle imposte, dei contributi e dei premi dovuti a titolo di acconto e di saldo e delle ritenute alla fonte operate in qualità di sostituto d'imposta (*art. 36 bis, comma 2 bis, dpr n. 600/73*).

Accanto al procedimento di liquidazione appena esaminato occorre ricordare il procedimento di controllo formale di cui all'*art. 36 ter dpr n. 600/73* che mira a verificare la correttezza degli adempimenti in sede di dichiarazione (attendibilità, veridicità e fondatezza della dichiarazione), pur essendo privo di una attività valutativa¹³⁰.

¹²⁷ Se il legislatore avesse voluto imporre il contraddittorio endoprocedimentale in tutte le ipotesi di iscrizione a ruolo derivante dalla liquidazione dei tributi risultanti dalla dichiarazione non avrebbe inserito l'inciso "aspetti rilevanti", in tal senso M. Gamelli, *Osservatorio fiscale, nulla la cartella di pagamento se l'ufficio omette l'instaurazione del contraddittorio preventivo in caso di dubbi circa la liquidazione del tributo*, in *Le Società*, 2016, 5, 648 ss.

¹²⁸ Qualora dal controllo emergano incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione sussiste l'obbligo di comunicazione preventiva della liquidazione di imposta, contributi, premi e rimborsi.

¹²⁹ G. Glendi, *Note critiche alla teorica giurisprudenziale degli atti facoltativamente impugnabile nel processo tributario*, in *Dir. e prat.*, 2018, 6, 2541 ss.

¹³⁰ Come d'altronde è stato affermato dalla giurisprudenza "*Il controllo formale non prevede attività valutative da parte dell'Ufficio, ma un mero controllo formale dei dati indicati nella dichiarazione dei redditi*". Cfr. Corte Giustizia Trib. II grado Genova Liguria sez. I, 1 settembre 2025, n. 710, in *Redazione Giuffrè*, 2025, 156.

Mediante tale metodo di controllo l'Amministrazione finanziaria procede entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione ad una valutazione delle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti e dai sostituti d'imposta soffermandosi su alcune voci che possono essere giustificate dal contribuente durante il cd. contraddittorio endoprocedimentale che viene attivato mediante la notifica del cd. invito a comparire¹³¹.

Veniamo, dunque, alla partecipazione: l'ufficio, qualora riscontri anomalie, convoca il contribuente per consentirgli di fornire le giustificazioni necessarie.

Dal procedimento di controllo formale emerge, invero, la figura di un contribuente quale parte attiva del procedimento che in sede di contraddittorio potrà segnalare dati ed elementi valutati erroneamente o non considerati dall'ufficio.

La segnalazione di eventuali dati ed elementi che non siano stati considerati oppure che siano stati valutati erroneamente in sede di controllo formale andrà effettuata dal contribuente entro i trenta giorni successivi al ricevimento della comunicazione dell'esito del controllo formale (art. 36 *ter*, comma 4, dpr n. 600/73).

Tale modalità di controllo cd. cartolare non è effettuata in modo automatizzato su tutte le dichiarazioni, a differenza della procedura di

¹³¹Come previsto dall'art. 36 *bis*, dpr n. 600/73, gli Uffici periferici dell'amministrazione finanziaria procedono entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione al controllo formale delle dichiarazioni presentate dai contribuenti e dai sostituti d'imposta, sulla base dei criteri selettivi fissati dal Ministro delle Finanze, tenendo anche conto di specifiche analisi del rischio di evasione e delle capacità operative dei medesimi uffici. Senza pregiudizio dell'azione accertatrice a norma degli articoli 37 e seguenti, gli uffici: a) escludere in tutto o In parte lo scomputo delle ritenute d'accanto non risultanti dalle dichiarazioni dei sostituti d'imposta, dalle comunicazioni di cui all'articolo 20, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, dalle certificazioni richiesti ai contribuenti ovvero dalle ritenute risultanti in misura inferiore a quella indicata nelle dichiarazioni dei contribuenti stessi; escludere in tutto o In parte le detrazioni d'imposta non spettanti in base ai documenti richiesti ai contribuenti o agli elenchi di cui all'articolo 78, comma 25, della legge 20 dicembre 1991, n. 413; c) escludere in tutto o In parte le detrazioni d'imposta non spettanti in base ai documenti richiesti ai contribuenti o agli elenchi menzionati nella lettera b); d) determinare i crediti d'imposta spettanti in base ai dati risultanti dalle dichiarazioni e ai documenti richiesti ai contribuenti; e) liquidare la maggiore imposta sul reddito delle persone fisiche e i maggiori contributi dovuti dell'ammontare complessivo dei redditi risultanti da più dichiarazioni o certificati di cui all'articolo 1, comma 4, lettera d) presentati per lo stesso anno dal medesimo contribuente; f) correggere gli errori materiali e di calcolo commessi nelle dichiarazioni dei sostituti d'imposta.

controllo automatico, invero, l'ufficio non si limita ad un riscontro mero, ma effettua, senza pregiudizio dell'ulteriore azione accertatrice, talune rettifiche dei dati risultanti dalla dichiarazione sulla base di un confronto tra i dati dichiarati dal contribuente e quelli desunti da altri documenti richiesti al medesimo contribuente o al sostituto d'imposta oppure risultanti dalle dichiarazioni e dagli elenchi forniti da soggetti terzi che ricevono somme che hanno diritto a deduzioni o detrazioni.

Per comprendere fino in fondo le ragioni del riconoscimento del contraddittorio endoprocedimentale occorre considerare che il procedimento di controllo formale si caratterizza di una fase istruttoria durante la quale vengono raccolti dati ed elementi che, tuttavia, rimarrà pur sempre cartolare senza che si traduca in una verifica circa l'esistenza o meno dell'onere in contestazione, ma consentirà al contribuente di contestare le asserzioni dell'Ufficio fornendo adeguate giustificazioni¹³².

L'esito del controllo formale deve essere comunicato al contribuente con atto motivato contenente le ragioni che hanno determinato la rettifica degli imponibili, delle imposte, delle ritenute alla fonte, dei contributi e dei premi dichiarati e lo stesso potrà versare la somma dovuta in sede di autoliquidazione, evitando in tal modo l'iscrizione a ruolo con conseguente riduzione delle sanzioni¹³³.

A differenza del controllo cd. automatico, il controllo formale opera a campione ovvero solo in riferimento alle dichiarazioni presentate dai soggetti individuati annualmente sulla base dei criteri selettivi fissati dal Ministro delle Finanze (cd. categorie a rischio).

Ebbene, in queste due modalità di controllo (automatico e cartolare) i provvedimenti di iscrizione a ruolo scaturenti dal procedimento di liquidazione dei tributi dovuti in base alle dichiarazioni e dal procedimento di

¹³² Per un approfondimento in tema di contraddittorio si rinvia a G. Ragucci, *Il contraddittorio nei procedimenti tributari*, Torino, 2009, 49.

¹³³ Il contribuente entro trenta giorni dalla notifica può fornire tutti i chiarimenti del caso all'amministrazione finanziaria che provvederà a rettificare o annullare integralmente l'avviso bonario; in caso di imposte e/ o contributi dovuti e non versati il contribuente potrà regolarizzare la propria posizione corrispondendo la somma dovuta entro il termine previsto. Cfr. O. Salvini, M. Carrozzino, *I controlli nel Diritto Tributario Telematico*, in *Diritto tributario telematico* (a cura di) F. Montalcini, C. Sacchetto, 2017, Torino, 52; L. Voglino, *Il regime degli atti impugnabili*, in *Codice del processo tributario*, a cura di V. Uckmar – F. Tundo, Piacenza, 2007, 297.

controllo formale delle dichiarazioni, non sono consequenziali ad un atto impositivo, ma rappresentano un atto attraverso il quale il contribuente viene reso edotto della pretesa impositiva.

Si tratterebbe, infatti, di forme speciali di controllo che consentono all'ufficio di provvedere contestualmente alla contestazione di violazioni sostanziali della normativa tributaria e all'immediato recupero delle maggiori imposte con alcune deroghe alle regole generali dell'accertamento e della riscossione¹³⁴.

Sulla base di tale impianto ordinamentale la differenziazione tra le due tipologie di controllo consta nella partecipazione al procedimento: per il procedimento di controllo automatico il legislatore si è limitato a prevedere la mera facoltà per il contribuente di partecipare al procedimento *de quo* mediante il riconoscimento a favore di quest'ultimo della sola possibilità di fornire i chiarimenti necessari all'Amministrazione Finanziaria entro i trenta giorni successivi al ricevimento della comunicazione di irregolarità¹³⁵.

Si tratterebbe, pertanto, di una partecipazione differita e conseguente all'emanazione del provvedimento di liquidazione (cd. avviso bonario)¹³⁶.

Sulla scorta di tali considerazioni, non sembra sussistere alcun obbligo a carico dell'ufficio di attivazione del contraddittorio endoprocedimentale, ma solo l'obbligo di comunicare l'esito del controllo automatico¹³⁷.

Se da un lato, manca, tuttavia, una tipizzazione del contraddittorio endoprocedimentale nei procedimenti di liquidazione, dall'altro sussiste una

¹³⁴ S. Zagà, *Le discipline del contraddittorio nei procedimenti di "controllo cartolare" delle dichiarazioni*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 215, 6, 855 ss.

¹³⁵ Il contribuente al ricevimento dell'atto che manifesta la pretesa sia che la fase procedimentale sia o meno necessaria è libero di scegliere se aderire o meno al contraddittorio e di contestare la pretesa secondo il profilo della impugnazione cd. facoltativa. L'Agenzia delle Entrate, nonostante l'impugnazione facoltativa, può procedere alla notifica dell'atto tipico autonomamente impugnabile e, in tale ipotesi, il contribuente deve impugnarlo e il precedente contenzioso non ha più ragione di essere. In tal senso S. Zagà *Le discipline del contraddittorio nei procedimenti di "controllo cartolare" delle dichiarazioni*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2015,6, I, 880 ss, cit.; A. Carinci, *Dall'interpretazione estensiva dell'elenco degli atti impugnabili al suo abbandono: le glissement progressif della cassazione verso l'accertamento negativo nel processo tributario*, nota Cass. n. 14373 del 2010 e Cass. n. 15946 del 2010, in *Riv Dir. Trib.*, 2010, II, 613 ss.

¹³⁶ G. M. Esposito, *Sistema amministrativo tributario italiano*, Padova, 2021, *op. cit.*

¹³⁷ L'avviso di irregolarità e gli avvisi bonari non hanno soltanto la natura di atti di informazione, ma sono lo strumento attraverso il quale i soggetti interessati vengono a conoscenza dei risultati del controllo effettuato sulle dichiarazioni tributarie presentate con funzione assimilabile a quella espletata dalla notifica.

previsione generale all'art. 6, comma 5, l. 212/2000, secondo cui “*prima di procedere alle iscrizioni a ruolo derivanti dalla liquidazione di tributi risultanti da dichiarazioni, qualora sussistano incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione, l'amministrazione finanziaria deve invitare il contribuente, a mezzo del servizio postale o con mezzi telematici¹³⁸, a fornire i chiarimenti necessari o a produrre i documenti mancanti entro un termine congruo e comunque non inferiore a trenta giorni dalla ricezione della richiesta*”¹³⁹.

Da tale disposizione si desume che il contraddittorio endoprocedimentale sarà espletato soltanto qualora sussistano incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione, pertanto, la norma non impone l'obbligo del contraddittorio preventivo in tutti i casi in cui si debba procedere ad iscrizione a ruolo derivanti dalla liquidazione di tributi risultanti da dichiarazioni, ma soltanto qualora sussistano incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione¹⁴⁰.

Il rapporto tra la disciplina ordinaria di cui all'art. 36 *bis*, dpr n. 600/73, e le disposizioni di cui all'art. 6, comma 5, l. n. 212/2000, deve essere interpretato non sotto forma di integrazione/supporto, ma di alternatività lasciando un margine di discrezionalità all'amministrazione finanziaria di scegliere circa l'applicazione o meno del contraddittorio endoprocedimentale.

L'obbligo di attivazione del contraddittorio endoprocedimentale deriverebbe, dunque, dalla norma statutaria, mentre per il procedimento di controllo formale sarebbe incluso nella prescrizione che utilizza il relativo procedimento di cui all'art. 36 *ter*, dpr n. 600/73¹⁴¹.

Il procedimento di controllo formale, attesa la necessità di instaurare una fase istruttoria¹⁴², di ricerca di dati e informazioni a carico del contribuente,

¹³⁸ L'invito può essere effettuato telefonicamente o in via telematica.

¹³⁹ A. Fantozzi, *Violazioni del contraddittorio e invalidità degli atti tributari*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2011, 1, 154; G. Francescone, *Non necessario il contraddittorio se il controllo automatico non crea incertezze sulla dichiarazione*, in *Corr. Trib.*, 2015, 12023.

¹⁴⁰ Cass. Civ. Sez. VI - 5 ord. n. 6348/2020, in *Massima Redazionale*.

¹⁴¹ Corte Giustizia Trib. II grado Milano Lombardia sez. VI, 24/07/2025, n. 1794, in *Redazione Giuffrè*, 2025.

¹⁴² F. Gallo, *L'istruttoria nel sistema tributario* in *Rass. Trib.*, 2009, 1, 25 ss.

deve essere svolto in contraddittorio come condizione preliminare alla decisione dell'ufficio¹⁴³.

Durante la fase istruttoria grava sull'amministrazione finanziaria l'onere di raccogliere gli elementi di convincimento da porre a fondamento della rettifica¹⁴⁴, risultando necessario il confronto con il contribuente.

L'art. 36 *ter*, dpr 600/73, invero, garantisce un livello più intenso di partecipazione del contribuente al procedimento imponendo all'ufficio l'obbligo di attivazione del contraddittorio endoprocedimentale prima della comunicazione dell'esito del controllo formale, dovendo invitare il contribuente a fornire chiarimenti in ordine ai dati contenuti nella dichiarazione e ad eseguire o trasmettere ricevute di versamento e altri documenti non allegati alla dichiarazione o difformi dai dati forniti dai terzi¹⁴⁵. L'ufficio deve poi inviare al contribuente l'esito del controllo formale adeguatamente motivato in relazione alle difese e chiarimenti offerti in sede di contraddittorio.

Il mancato invio della comunicazione di irregolarità opererebbe in violazione dell'art. 36 *ter*, dpr n. 600/73, con conseguente invalidità del provvedimento di iscrizione a ruolo¹⁴⁶.

Va, tuttavia, segnalato che il contraddittorio endoprocedimentale di cui all'art. 36 *ter*, dpr 600/73, si presenta come contraddittorio cd. documentale, atteso che il contribuente è invitato a fornire giustificazioni mediante la presentazione di documenti dai quali si attesti la veridicità e l'attendibilità della dichiarazione.

¹⁴³ A. Comelli, *I diritti della difesa in materia tributaria alla stregua del Diritto dell'Unione Europea e, segnatamente, il "Droit d'être entendu" e il diritto ad un processo equo*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2020, 4, 1325 ss.

¹⁴⁴ E. Allorio, *Diritto processuale tributario*, Torino, 1969, 390 ss.

¹⁴⁵ Il contraddittorio è parte essenziale del procedimento di controllo formale, per il controllo automatico l'obbligo al contraddittorio sorge solo qualora sussistano incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione. Cfr. Comm. trib. prov. le Napoli sez. XIV, 28 maggio 2020, n.3743, in *Massima Redazionale*, 2020; Cass. civ. Sez. V Ord., 24 dicembre 2020, n. 29520, in *Massima Redazionale*, 2020.

¹⁴⁶ La circostanza che l'art. 36 *bis*, l. n. 212/2000, non prescrive l'obbligatorietà del contraddittorio non è indicativa di una scelta legislativa di escludere che la sua omissione possa avere delle conseguenze, anche in considerazione della posizione primaria che riveste lo Statuto nella gerarchia delle fonti. Per un approfondimento si rinvia a F. F. Leotta, *Mancata comunicazione di irregolarità: validità o annullabilità della cartella di pagamento*, in *Quotidiano Giuridico*, 2 febbraio, 2018.

Segnatamente se il contribuente non procede al versamento delle somme nel termine indicato si procederà all'iscrizione a ruolo delle somme dovute¹⁴⁷.

Per quanto riguarda i controlli sostanziali, le singole tipologie di procedimenti di accertamento differiscono tra di loro in ragione della metodologia adoperata dall'Amministrazione Finanziaria per rideterminare la pretesa erariale e per il riconoscimento del diritto di partecipazione, in termini di contraddittorio endoprocedimentale, che in talune è più marcato rispetto ad altre.

La partecipazione mediante la tecnica del contraddittorio è per lo più riconosciuta con funzione di bilanciamento, in tutti i casi in cui il metodo adoperato risulti invasivo della sfera giuridico patrimoniale del destinatario ovvero quando è necessario un confronto preventivo per consentire all'amministrazione finanziaria di adottare una decisione giusta. Nel primo caso, si cerca, pertanto, di aumentare la soglia di tutela a fronte di una maggiore debolezza del soggetto passivo che subisce l'intromissione dell'Ufficio; nella seconda ipotesi il contraddittorio rileva al fine di consentire all'Amministrazione finanziaria di avere a disposizione tutti gli elementi per valutare.¹⁴⁸

In tutte le ipotesi di contraddittorio c.d. istituzionalizzato è previsto l'obbligo dell'amministrazione finanziaria di valutare il punto di vista del contribuente e di inserire nella motivazione le ragioni che sottendono alla scelta di disattendere gli elementi addotti. Per attribuire effettività al contraddittorio, in linea con la tutela procedimentale europea¹⁴⁹, la motivazione del

¹⁴⁷ In senso contrario P. RUSSO, G. Frasoni, L. Castaldi, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 2014, secondo cui l'attività di accertamento non è più collegabile in modo esclusivo ad un atto specifico, quale, appunto, l'avviso di accertamento. Si tratterebbe, per lo più, di procedure differenziate che possono dare luogo ad atti fisiologicamente diversi.

¹⁴⁸ Gli elementi presentati dal contribuente in sede di contraddittorio devono incidere sul procedimento di formazione della pretesa impositiva e, pertanto, l'Ufficio deve procedere ad una valutazione adeguata degli stessi. Il contraddittorio endoprocedimentale trova ampio riconoscimento nell'ordinamento comunitario. Un primo riferimento è rinvenibile nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che prescrive “*il diritto di ogni persona ad essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi un pregiudizio*”.

¹⁴⁹ È con la sentenza Sopropè che inizia ad affermarsi il principio del contraddittorio endoprocedimentale cd. sostanziale che obblighi la Pubblica Amministrazione ad esaminare adeguatamente il punto di vista del contribuente affinché il confronto non sia una mera appendice gravante sul soggetto passivo. La pronuncia della Corte di giustizia così dispone “*i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi nella condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'Amministrazione intende fondare la sua decisione. A tal fine, essi*

provvedimento deve essere rafforzata¹⁵⁰ e comprensiva delle ragioni addotte dal contribuente in sede di confronto¹⁵¹.

Come si avrà modo di argomentare nel prosieguo del presente studio, la fase della dialettica deve essere considerata come un momento essenziale nell'ambito della cooperazione tra amministrazione finanziaria e contribuente che agiscono per un obiettivo comune da individuare nella migliore applicazione dei principi posti a fondamento della pretesa impositiva¹⁵². Il

devono beneficiare di un termine sufficiente" (Corte di Giustizia 18 dicembre 2008, C - 349/07).

¹⁵⁰ La motivazione dell'avviso di accertamento conseguente all'espletamento del contraddittorio preventivo dovrà essere comprensiva anche delle giustificazioni addotte dal contribuente in sede di confronto a riprova dell'adeguata valutazione effettuata dall'ufficio. Sia consentito un rinvio a D. Mendola, Il nuovo redditometro e il rispetto della *privacy*, nota a Cassazione civile, 04 luglio 2018, n.17485, sez. I, in *Iltributario.it*, 1 ottobre 2018.

¹⁵⁰ F. Brandi, *Accertamento da studi di settore: l'ufficio deve sempre motivare le giustificazioni del contribuente*, in *Diritto & Giustizia*, 2018, 203, 10 nota a Cassazione civile, 14 novembre 2018, n.29323, sez. trib.

¹⁵⁰ G. Iudica, *Profili ricostruttivi e differenziali della motivazione "rafforzata" e "analitica"*, in *Foro Amministrativo* (II), 2020, 6, 1313.

¹⁵⁰ L'avviso di accertamento deve essere "specificatamente" motivato in relazione alle difese del contribuente. Cfr. Cass. 30 gennaio 2018, n. 2239 in *Giust. Civ. Mass.*, 2018; Cass. Civ. Sez. Trib., n. 2396/2018, in *Massima Redazionale*, 2018; Cass, Sez. Un. 18 dicembre 2009, n. 26635, in *Foro.it*, 2010. In senso contrario si è espressa una recente giurisprudenza a tenore della quale non sussiste "*Salvo i casi espressamente previsti dalla legge, un obbligo di motivazione rinforzata (o rafforzata), secondo il quale l'Ufficio dovrebbe, sotto pena di nullità degli atti impositivi, motivare espressamente in ordine al rigetto delle osservazioni proposte durante lo svolgimento del contraddittorio endoprocedimentale. In proposito va ribadito che, l'Ufficio non ha l'obbligo di motivare espressamente l'atto impositivo in relazione alle osservazioni formulate dal contribuente in ordine ai rilievi contenuti nel processo verbale di contestazione, non essendovi alcun onere di motivare il dissenso rispetto alle osservazioni del contribuente, né da tale omesso motivato dissenso consegue la nullità dell'atto impositivo, stante quanto previsto dall'art. 12, comma 7, L. n. 212/2000. L'assenza di specifica motivazione non è, difatti, indicativa di una mancanza di autonoma valutazione da parte dell'Ufficio degli elementi da quella acquisiti, bensì mostra condivisione delle conclusioni degli agenti accertatori e un loro implicito recepimento, la cui assenza di specifica valutazione si giustifica con una economia di scrittura che, avuto riguardo alla circostanza che si tratta di elementi già noti al contribuente, non arreca alcun pregiudizio al corretto svolgimento del contraddittorio, ove gli elementi di fatto siano già noti al contribuente*", in *Redazione Giuffrè*, 2025.

¹⁵¹ L'amministrazione finanziaria è chiamata a motivare in modo sufficientemente dettagliato e concreto la decisione finale al fine di consentire all'interessato di comprendere le ragioni del diniego opposto alla sua domanda. La motivazione rafforzata del provvedimento può rappresentare potenzialmente una prosecuzione della dialettica che l'interessato può alimentare impugnando giudizialmente l'atto. Sulla motivazione rafforzata vd. si G. Iudica, *Profili ricostruttivi e differenziali della "motivazione rafforzata" e "analitica"* in *Foro Amministrativo* (II), 2020, 6, 1313; R. Iaia, *Il contraddittorio anteriore al provvedimento amministrativo tributario nell'ordinamento dell'Unione Europea. Riflessi nel diritto nazionale*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2016, 1, 55 - 114.

¹⁵² Nonostante i diversi tentativi, l'istruttoria procedimentale è ancora governata dal principio inquisitorio che vede l'Amministrazione come protagonista e il contribuente in condizione "servente". In tal senso F. GALLO, *Contraddittorio procedimentale e attività istruttoria*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2011, 3, 467 ss.

diritto al contraddittorio¹⁵³ deve essere coniugato con le esigenze delle diverse fasi del controllo, dell'adempimento e dell'attuazione del prelievo tributario¹⁵⁴, senza aggravare il procedimento e consentendo all'amministrazione di esercitare le funzioni in modo equo ed imparziale. Ne viene che, al di là del metodo scelto dall'amministrazione finanziaria per accertare il tributo, il fine ultimo dell'azione dell'amministrazione finanziaria deve essere ravvisato non nel mero recupero erariale, ma in un prelievo conforme ai parametri costituzionali¹⁵⁵ di cui agli artt. 2, 3 e 53 Cost.¹⁵⁶.

Un uso strumentale degli algoritmi si ha pure con i controlli automatizzati delle dichiarazioni, ai quali si è fatto cenno in precedenza.

In questi casi, l'Amministrazione si serve di strumenti informatici per la correzione rapida di errori emergenti dalla dichiarazione (incrociando i dati della dichiarazione stessa o in possesso dell'Anagrafe tributaria) e per una nuova determinazione dell'*an* e *quantum debeatur*.

In questo caso, non sono noti gli algoritmi impiegati.

Atteso anche il tipo di attività che viene automatizzata, non sembra che l'algoritmo sia stato mai programmato per operare in autonomia o per fare previsioni; più semplicemente, esso si limita a processare più velocemente e

¹⁵³ Di particolare rilevanza è un recente orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui “*in tema di contraddittorio endoprocedimentale, la formulazione, da parte dell'Ufficio, di ulteriori rilievi o nuove contestazioni successivamente alla notifica del p.v.c., redatto a seguito di accesso, ispezione o verifica presso il contribuente e nel corso del contraddittorio instauratosi a seguito delle sue osservazioni, fa decorrere il termine di sessanta giorni, di cui all'art. 12, comma 7, della l. n. 212 del 2000, a partire dal momento in cui ne viene data notizia al soggetto sottoposto a controllo e non dalla precedente data di consegna o notificazione del p.v.c., trattandosi di contestazioni non conosciute prima dal contribuente, anche se i fatti materiali posti alla base sono stati già rilevati in occasione della redazione del p.v.c. medesimo*”, Cassazione civile sez. trib., 7 gennaio 2025, n.287, in *Giust. Civ. Mass.*, 2025. I giudici di legittimità evidenziano che, lora successivamente alla notifica del pvc, ovvero, nel corso del contraddittorio emergano ulteriori rilievi il termine di sessanta giorni decorrerà dal momento in cui sono stati eccepiti gli ulteriori rilievi e non dal momento della notifica del pvc.

¹⁵⁴ A. Renda, *Il contraddittorio quale nucleo insopprimibile di rilievo sostanziale nell'ambito del procedimento tributario: le conferme della giurisprudenza comunitaria e di legittimità*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2015, II, 593 ss.

¹⁵⁵ L'obiettivo della funzione amministrativa è quello di realizzare la cd. giustizia fiscale, ovvero, che il cittadino concorra ai carichi comuni in ragione dell'idoneità astratta a sostenere il tributo. Cfr. V. Uckmar, *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, Padova, 1999, 87 ss.

¹⁵⁶ È opportuno sottolineare che, nonostante sia necessario un collegamento tra il presupposto del tributo e la sfera economica dell'obbligato, non mancano ipotesi nell'ambito delle quali l'Amministrazione finanziaria operi sulla base di presunzioni o proceda mediante l'applicazione di parametri. Sono proprio queste le ipotesi in cui riveste maggior importanza la partecipazione del contribuente.

con meno margini di errore l'enorme mole dei dati a cui viene fatto accedere secondo criteri stabiliti, restituendo risultati la cui correttezza può (e deve) essere verificata dal funzionario (cd. riserva di umanità).

3. Il procedimento di accertamento fondato su metodo analitico - contabile. Le presunzioni qualificate

Sussistono, poi, delle tipologie di procedimenti che non si avvalgono dell'uso di strumenti digitali, ma utilizzano metodi tradizionali.

È il caso dei procedimenti di accertamento aventi ad oggetto i redditi di impresa la cui disciplina è contenuta nell'art. 39, dpr n. 600/73, che prescrive tre tipologie di accertamento: accertamento analitico contabile; accertamento analitico - induttivo e accertamento induttivo extra - contabile.

La prima tipologia è collocata alle lettere a), b) e c), comma 1, dell'art. 39, dpr n. 600/73, e può scaturire sia dal confronto tra dichiarazioni, bilancio e scritture contabili, sia dall'esame dei documenti che si fondano sulla contabilità, o da circostanze estranee alla contabilità¹⁵⁷.

Tale metodologia è definita analitico - contabile atteso che ha ad oggetto l'analisi sia della sola contabilità, sia della contabilità in relazione agli altri elementi indicati all'interno della dichiarazione.

Qualora gli elementi indicati in quest'ultima non corrispondano a quelli del bilancio, del conto dei profitti e delle perdite, l'amministrazione finanziaria deve procedere mediante accertamento analitico - contabile. In concreto, con tale ipotesi di accertamento l'Amministrazione finanziaria può procedere alla rettifica se gli elementi indicati nella dichiarazione non corrispondono a quelli del bilancio, del conto profitti e delle perdite; se non sono applicate esattamente le disposizioni del titolo I, capo VI, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917 e successive modificazioni; se l'incompletezza, la falsità o l'inesattezza degli elementi indicati nella dichiarazione e nei relativi allegati

¹⁵⁷ Cfr. M. Gabelli, *Osservatorio fiscale - Anche nell'accertamento induttivo il contribuente può eccepire l'incidenza percentuale dei costi*, in *Le società*, 2023, 5, 641; A. Contrino, *Appunti in tema di accertamenti induttivi e presunzioni supersemplici*, in *Riv. dir. fin. sc. Fin.*, 2018, 1, 130.

risulta in modo certo e diretto dai verbali e dai questionari di cui ai numeri 2) e 4) del primo comma dell'art. 32, dagli atti, documenti e registri esibiti o trasmessi ai sensi del numero 3) dello stesso comma, dalle dichiarazioni di altri soggetti previste negli articoli 6 e 7, dai verbali relativi ad ispezioni eseguite nei confronti di altri contribuenti o da altri atti e documenti in possesso dell'Ufficio.

La lettera d, prima parte, dell'art. 39 dpr n. 600/73 disciplina l'accertamento analitico - induttivo basato su elementi forti, di cui la legge prevede l'utilizzo se l'incompletezza, la falsità o l'inesattezza degli elementi indicati nella dichiarazione e dei relativi allegati risulta *“dall'ispezione delle scritture contabili e dalle altre verifiche di cui all'art. 33 ovvero dal controllo della completezza, esattezza e veridicità delle registrazioni contabili sulla scorta delle fatture e degli altri atti e documenti relativi all'impresa nonché dei dati e delle notizie raccolti dall'ufficio nei modi previsti dall'art. 32”*¹⁵⁸. L'art. 39, comma 1, lett. d, seconda parte, dpr n. 600/73 disciplina l'accertamento analitico - induttivo presuntivo che consente all'amministrazione Finanziaria di procedere all'accertamento *“qualora si accerti l'esistenza di attività non dichiarate o la inesistenza di passività dichiarate”* desumibile anche sulla base di presunzioni semplici, purché queste siano gravi, precise e concordanti.

Le presunzioni semplici si configurano come uno strumento fondamentale nell'ambito della materia tributaria, se si considera l'oggetto della prova (fatti espressivi di ricchezza) e la posizione di estraneità del fisco¹⁵⁹ potendo essere oggetto di valutazione anche il comportamento del contribuente che deve conformarsi ai criteri di ragionevolezza e buon senso nell'esercizio dell'attività di impresa. In tal caso si parlerà di “condotta economica”, perché diretta con metodo economico e protesa al recupero di entrate remunerative dei fattori produttivi utilizzati con modalità tali da consentire nel lungo

¹⁵⁸ Cfr. Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 10 marzo 2023, n. 7202 *“l'Amministrazione finanziaria può procedere ad un accertamento induttivo allorquando, di fronte ad una contabilità formalmente regolare, ci siano elementi in grado di far presumere l'antieconomicità del comportamento del contribuente. L'accertamento potrà essere basato su presunzioni semplici, purché esse siano gravi, precise e concordanti, volte a rideterminare il reddito del contribuente, mentre, quest'ultimo, incombe l'onere della prova contraria diretta a dimostrare la correttezza delle proprie dichiarazioni”*, in *Massima Redazionale*, 2023.

¹⁵⁹ A. Marcheselli, *Gli studi di settore*, Milano, 2011; R. Franceschelli, *La deducibilità o l'indeducibilità forfettaria dei costi nell'accertamento analitico-induttivo*, in *Dir. e prat. trib.* 2020, 6, 2690.

periodo la copertura dei costi con i ricavi, assicurando l'autosufficienza economica.

Tra gli indizi di cui può servirsi l'Amministrazione finanziaria per rideterminare il reddito vi è la cd. condotta antieconomica, tale è ogni comportamento¹⁶⁰ che non rispetti il criterio per il quale l'imprenditore deve massimizzare il profitto e cercare di coprire i costi di produzione¹⁶¹, discostandosi in tal modo dai canoni di ragionevolezza e normalità¹⁶².

Tuttavia, una sola operazione antieconomica non giustifica il metodo di accertamento analitico - induttivo, dal momento che l'amministrazione finanziaria deve considerare tutti gli elementi che possano giustificare l'operazione contestata.

La condotta antieconomica può assurgere a indizio circa l'inverosimiglianza del reddito dichiarato dal contribuente che unitamente ad altri elementi può configurare le presunzioni gravi, precise e concordanti. In particolare, il comportamento antieconomico può assurgere a "indizio qualificato" della non attendibilità del corrispettivo dichiarato, insufficiente, da solo, a dimostrare l'elusione¹⁶³.

La corrispondenza a criteri di economicità di una condotta deve necessariamente essere valutata nell'ambito in una visione d'insieme delle operazioni considerate ed è, per tale ragione, che non può dirsi sufficiente la valutazione in merito ad una singola condotta contraria ai criteri di

¹⁶⁰ In caso di comportamento antieconomico tenuto dal contribuente, poiché assolutamente contrario ai canoni di gestione delle società commerciali, per loro natura finalizzate al conseguimento di profitti, in mancanza di prova della regolarità delle operazioni svolte sotto il profilo della congruità e della validità economica delle scelte perseguite, deve ritenersi pienamente legittimo il ricorso all'accertamento induttivo da parte dell'Ufficio. In tal senso G. Antico, *Legittimo l'accertamento da studi di settore se la gestione aziendale è antieconomica*, in *Fisco*, 2020, 12, 1179 nota a Cass. Civ. Sez. VI - 5 Ord. n. 3753/2020.

¹⁶¹ D. Caniè, *Conseguenze del comportamento antieconomico dell'impresa dell'imposta sui redditi e nell'Iva*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2015, 2, 208 ss.

¹⁶² La correttezza formale delle scritture contabili non esclude la legittimità dell'accertamento analitico - induttivo del reddito di impresa ai sensi dell'art. 39, comma 1, lett. d), dpr n. 600/73, qualora la contabilità stessa possa considerarsi complessivamente inattendibile, perché in contrasto con i criteri della ragionevolezza anche sotto il profilo dell'antieconomicità del comportamento del contribuente. In tal caso l'ufficio può desumere sulla base di presunzioni gravi, precise e concordanti maggiori ricavi o minori costi. Cfr. Cass. Civ. Sez. VI, 20 gennaio 2017, n. 1530.

¹⁶³ G. Falsitta, *Plusvalenze e minusvalenze patrimoniali*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990.

economicità, ma l'amministrazione finanziaria deve analizzare nel complesso, le azioni del contribuente¹⁶⁴.

Le ragioni economiche che possano costituire oggetto di valutazione da parte dell'ufficio risultano individuabili anche in modifiche di tipo organizzativo e aziendale in quanto volte a realizzare miglioramenti nella efficienza dell'attività. L'Amministrazione finanziaria deve fornire gli elementi sui quali si fonda la propria pretesa, siano essi minori costi o maggiori ricavi; di converso, il contribuente dovrà dimostrare la normalità della sua condotta¹⁶⁵.

Le presunzioni poste alla base dell'attività di accertamento dell'ufficio, devono essere qualificate atteso che è necessario garantire la libertà di scelta e di iniziativa economica del contribuente di cui all'art. 41 Cost. e 1322 c.c. e l'Amministrazione finanziaria dovrà giungere alla determinazione tenendo in debita considerazione anche gli elementi raccolti in sede di contraddittorio¹⁶⁶.

L'Ufficio può procedere alla determinazione induttiva dei ricavi anche sulla scorta delle percentuali di ricarico che costituiscono presunzioni semplici, assistite dai requisiti di cui all'art. 2729 c.c. La percentuale di ricarico non potrà essere utilizzata solo con metodo di quantificazione dei maggiori ricavi, ma dovrà essere precisamente ricostruita e indicare uno scostamento "qualificato"¹⁶⁷.

La gravità, precisione e concordanza degli indizi può derivare dal confronto con il contribuente che si presenta quale condizione indefettibile per l'individualizzazione del provvedimento di accertamento. Il comma 1 dell'art. 39 dpr n. 600/73 attribuisce la facoltà all'Amministrazione

¹⁶⁴ Secondo la giurisprudenza le continue perdite di esercizio di una società non sono indice automatico di gravi irregolarità nelle scritture contabili, né di condotta antieconomica. Occorre, pertanto, una visione d'insieme circa la situazione in cui versa il contribuente. In tal senso, Corte di Cass. ord. n. 13488 del 2 luglio 2020, in *Massima Redazionale*, 2020.

¹⁶⁵ La prova viene in rilievo nella fase procedimentale come elemento di giustificazione del presupposto e solo in fase processuale diviene elemento di controllo del convincimento del giudice. In tal senso F. Gallo, *Motivazione e prova nell'accertamento tributario*, in *Rass. Trib.* 2001, 4, 1097; F. Tesoro, *L'onere della prova nel processo tributario* in *Riv. Dir. Fin. e Sc. Fin.*, 1986, XLV (1), 77 - 90.

¹⁶⁶ Il contraddittorio deve essere effettivo e consentire al contribuente di addurre gli elementi a sua difesa che saranno valutati dall'Ufficio che dovrà tenerne conto nella motivazione del provvedimento di accertamento.

¹⁶⁷ G. Palumbo, *Antieconomicità, incongruenza tra costi e ricavi e presupposti per accertamento analitico induttivo*, nota a Cass. Civ. Sez. III, n. 568/2020, in *Il tributario*.

Finanziaria di avvalersi di presunzioni semplici purché munite dei requisiti di gravità, precisione e concordanza.

Di contro il comma 2 dell'art. 39, dpr n. 600/73 riconosce all'Amministrazione finanziaria la facoltà di agire sulla base di presunzioni semplicissime o presunzioni supersemplici, cioè prive dei requisiti di gravità, precisione e concordanza e sulla base di dati e di notizie comunque raccolti e prescindendo in tutto o in parte dalle scritture contabili, atteso che dal raffronto tra la contabilità regolare e quella ricostruita dai verificatosi sulla base di elementi anche extracontabili, emerge uno scostamento qualitativo e quantitativo rilevante.

Le omissioni o le indicazioni false contenute nelle scritture contabili sono tali da inficiare l'attendibilità delle stesse¹⁶⁸ ai fini dell'accertamento, con la conseguenza che l'amministrazione può prescindere in tutto o in parte dalle risultanze del bilancio e delle scritture contabili ed è legittimata a determinare l'imponibile in base ad elementi puramente indiziari anche inidonei ad assurgere a prova presuntiva.

Si tratterebbe di una sanzione irrogata dall'Ufficio in conseguenza della condotta non conforme ai canoni di diligenza adottata dal contribuente che è obbligato alla regolare tenuta delle scritture contabili.

La sanzione rappresenta una conseguenza alla violazione del principio di correttezza e buona fede che permea i rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuente, quest'ultimo, infatti, alla luce di tale principio dovrebbe "collaborare" all'accertamento della pretesa fiscale mettendo a disposizione dell'Ufficio controllore la relativa documentazione.

L'accertamento induttivo - extracontabile è reperibile in quattro circostanze espressamente previste dalla legge ovvero: quando il reddito d'impresa non è stato indicato nella dichiarazione; qualora dal verbale di ispezione risulti che il contribuente non abbia tenuto o abbia comunque sottratto all'ispezione una o più scritture contabili prescritte, quando non sia

¹⁶⁸ L'inattendibilità complessiva delle scritture contabili determinata da omissione, falsità o inesattezza nella loro tenuta, legittima l'Amministrazione finanziaria all'accertamento induttivo del reddito imponibile, sulla base di presunzioni che siano prive dei requisiti di gravità, precisione e concordanza. In tali termini si è pronunciata la giurisprudenza di legittimità evidenziando che l'inattendibilità delle scritture contabili è il presupposto per l'utilizzo del metodo induttivo (Cass. Civ. Sez. V, ord. n. 16 marzo 2020, n.7290), in *Ius tributario*, 2020.

possibile reperire le scritture contabili per causa di forza maggiore; allorché le omissioni e le false o inesatte indicazioni ovvero le irregolarità formali delle scritture contabili risultanti dal verbale di ispezione sono così gravi, numerose e ripetute da rendere inattendibili nel loro complesso le scritture contabili per mancanza delle garanzie proprie di una contabilità semplificata¹⁶⁹; ed allorquando il contribuente non abbia dato seguito agli inviti disposti dagli uffici¹⁷⁰.

Tale norma prevede che, in presenza di contabilità inattendibile, l'Ufficio può prescindere in tutto o in parte dalle risultanze contabili e determinare il reddito mediante presunzioni anche non dotate dei requisiti di gravità, precisione e concordanza.

Tale ultima considerazione sottintende che sussiste a carico dell'Amministrazione finanziaria un sostanziale obbligo di scegliere il metodo di accertamento che riesca ad individuare la capacità contributiva del contribuente anche se ciò comporti di prescindere in tutto o in parte dalla contabilità *descripen* tra accertamento analitico - contabile e accertamento extra - contabile va ricercato nella "parziale ed assoluta" inattendibilità dei dati risultanti dalle scritture contabili.

Nel caso di accertamento analitico induttivo¹⁷¹ l'incompletezza, la falsità o l'inesattezza degli elementi dichiarati non è tale da dover prescindere dalle scritture contabili, proprio in ragione del fatto che l'ufficio deve completare il quadro economico del contribuente anche mediante l'utilizzo di presunzioni semplici.

Nell'ipotesi di accertamento induttivo puro le omissioni o le indicazioni false risultano tali da inficiare l'attendibilità e l'utilizzabilità delle stesse ai fini dell'accertamento, al punto che l'amministrazione può prescindere in tutto o in parte dalle risultanze del bilancio e delle scritture contabili¹⁷².

¹⁶⁹ Come sottolineato dalla giurisprudenza nel caso di accertamenti conseguenti alla dichiarazione di inattendibilità delle scritture contabili non è obbligatoria l'attivazione della fase endoprocedimentale, atteso che il richiamo dello studio di settore, lungi dal costituire il presupposto giuridico e fattuale dell'accertamento, essendo. Invece, un mero parametro per la quantificazione dei maggiori ricavi di impresa (Cfr. Cassazione civile sez. trib., 8 luglio 2024, (ud. 12/04/2024- dep. 08/07/2024) - n. 18489, in *Giust. Civ. Mass.*, 2024).

¹⁷⁰ F. Amatucci, *Principi e nozioni di diritto tributario*, Torino, 2018.

¹⁷¹ R. LUPI, *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988.

¹⁷² Il ricorso a presunzioni anche supersemplici non può giustificare l'inversione dell'onere della prova, né l'adozione del provvedimento in assenza di collegamento con la realtà fattuale, occorrendo una ricostruzione contabile almeno credibile. Cfr. M. Targhini, *La*

Queste ultime sono inattendibili se prive di ogni attitudine a costituire base di partenza per l'effettuazione dell'attività di controllo e per la successiva rettifica della dichiarazione, in quanto inadatte a rappresentare le operazioni economiche mediante le quali si è articolata l'attività imprenditoriale.

L'inattendibilità della contabilità è riscontrabile anche quando le disponibilità liquide, cioè denaro in cassa, assegni, depositi bancari e postali, non siano specificate all'interno dei rispettivi conti.

Ai fini della declaratoria di inattendibilità della contabilità si distinguono le irregolarità contabili dalle contraddizioni contabili: le prime sono riferibili a situazioni di oggettiva carenza di analiticità delle scritture e degli altri documenti obbligatori, mentre le seconde implicano la scarsa adeguatezza di alcuni valori di bilancio rispetto ai dati ravvisati durante il controllo¹⁷³.

Ebbene, la distonia tra la forma regolare della contabilità e la sostanza della situazione economica legittima il superamento del mero dato contabile e di quello emergente dalla dichiarazione¹⁷⁴.

In altre parole, dinnanzi ad un complesso contabile inattendibile, l'Amministrazione Finanziaria non potrà che procedere alla ricostruzione del reddito, sganciandosi dal contenuto della contabilità stessa.

Anche nel caso di specie, la motivazione dell'accertamento extra contabile dovrà assumere una duplice conformazione contenente l'indicazione delle circostanze che giustificano i presupposti del metodo extra contabile e la descrizione specifica dell'*iter* logico seguito per la quantificazione presuntiva del maggiore imponibile accertato¹⁷⁵.

Occorre che sussista una grave incongruenza¹⁷⁶ e il minor rigore probatorio del provvedimento di accertamento extra - contabile induce il giudice tributario a non accettare pedissequamente i risultati raggiunti, dovendo, di

sconclusionata applicazione della presunzione di cessione in "nero" di cui al D. P. R. 441/ del 1997 in caso di "differenza valutativa" dei beni in magazzino, in *Dir. e Prat. Trib.* 2020, 3, 1069 ss.

¹⁷³ E. Fazzini, *Attività economiche ed imposizione fiscale. Profili storico - sistematici*, Padova, 2005, 284.

¹⁷⁴ A. Travain, E. Artuso, *Brevi note sugli accertamenti "induttivi" (o altre declinazioni - degli stessi) fondati sull' utilizzo di materia prima, tra inattendibilità della contabilità e ragionevolezza impositiva*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2019, 3, 1219.

¹⁷⁵ S. La Rosa, *Il giusto procedimento tributario*, in *Giur. Imp.*, 2004, 772.

¹⁷⁶ A. M. Zigrino, *Studi di settore: le gravi incongruenze vanno contestualizzate*, in *Quotidiano Giuridico* n. 13/88.

converso, argomentare con motivazione sufficiente l'attendibilità delle evidenze probatorie prodotte da entrambe le parti del processo.

Come noto, la contabilità può essere anche informatica con documentazioni che il contribuente abbia redatto digitalmente¹⁷⁷.

4. Il procedimento di accertamento mediante algoritmi: gli indici sintetici di affidabilità

L'art. 39, dpr n. 600/73 prevede, tuttavia, anche metodologie accertative che si avvalgono dell'intelligenza artificiale¹⁷⁸, individuando profili di rischio di evasione fiscale.

In tale ipotesi i dati dichiarati dal contribuente vengono rielaborati per creare apposite statistiche¹⁷⁹.

Pertanto, l'Amministrazione finanziaria può rideterminare la pretesa induttivamente anche mediante i cd. accertamenti standardizzati con l'utilizzo di indici sintetici di affidabilità¹⁸⁰.

Originariamente, i parametri utilizzati dall'Ufficio per ricostruire il reddito del contribuente erano denominati studi di settore, impiegati dall'erario prima come "fattore di innesco" dell'istruttoria, poi come strumento per la ricostruzione presuntiva dei ricavi occultati.

Lo studio di settore si presenta come la codificazione di un ragionamento inferenziale, da cui deriva una formula matematica, attraverso la quale, partendo da determinate caratteristiche del contribuente e della sua attività, viene elaborato un "intervallo di confidenza" entro il quale trovano

¹⁷⁷ Come noto, l'Ufficio può anche agire mediante controlli cd. incrociati, avvalendosi dell'accertamento contabile o extracontabile e delle indagini bancarie. La contabilità e gli estratti conti bancari non possono che essere allineati, sicché qualunque tipo di incongruenza può dar luogo ad indizi che inducono l'Ufficio ad effettuare un controllo più approfondito. Per una disamina sul punto si rinvia a M. Beghin, *Accertamento del reddito d'impresa e prelevamenti bancari: la Consulta ripiega sull'interpretazione adeguatrice*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2023, 2, 827, in Corte Costituzionale, 31 gennaio 2023, n.10.

¹⁷⁸ M.Cedro, *Intelligenza artificiale ed accertamento tributario: opportunità e rischi di una rivoluzione in atto*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2024, 1, 48.

¹⁷⁹ F. Farri, *Intelligenza artificiale e contrasto all'evasione fiscale nello Stato di diritto*, in *Dir. Amm.*, 2025, 3, 774.

¹⁸⁰ Il formante normativo è l'art. 9 bis del D. L. n. 50/2017.

collocazione, secondo canoni di media normalità, i corrispettivi dell'impresa¹⁸¹.

La disciplina degli studi di settore è stata introdotta nel nostro ordinamento dall' art. 62 *bis*, del d.l. n. 331/1993, convertito dalla legge n. 427/1993 e consiste nella ricostruzione statistica dei ricavi e compensi delle imprese e professionisti elaborata sulla base del settore di appartenenza, sicché il contribuente che risulti congruo e coerente con gli studi di settore è considerato “fiscalmente affidabile”.

Gli studi di settore¹⁸² rappresentano, invero, mere presunzioni semplici non utilizzabili da sole, ma congiuntamente ad altri elementi che saranno raccolti in sede di confronto con il contribuente¹⁸³.

Ai fini della ripartizione dell'onere della prova spetta all'Amministrazione finanziaria provare l'applicabilità dello *standard* prescelto al caso concreto oggetto dell'accertamento; mentre il contribuente ha l'onere di provare la sussistenza di condizioni che giustificano l'esclusione dell'impresa dall' area dei soggetti a cui possono essere applicati gli *standard* oppure la specifica realtà dell'attività economica nel periodo di tempo a cui l'accertamento si riferisce¹⁸⁴.

Gli studi di settore consentono all'Amministrazione finanziaria di ricostruire il reddito del contribuente e l'ufficio non può procedere alla notifica di un atto

¹⁸¹ Non sussiste il requisito delle gravi incongruenze, quando i ricavi si collocano all'interno dell'intervallo di confidenza, vale a dire nell'insieme di soluzioni, tra un valore massimo (il valore puntuale di riferimento) e un valore minimo (il ricavo minimo ammissibile), ammesse dalla funzione di ricavo del *software* Ge.Ri.Co.. Ne deriva che per aversi violazione tale da giustificare l'accertamento da studi di settore, lo scostamento rispetto a Ge.Ri.Co. deve determinare una grave incongruenza

¹⁸² A. Kostner, *Studi di settore e tutela del contribuente tra diritto interno e principi sovranazionali*, in *Dir. prat. trib.*, 2017, 88, 1, 28-50.

¹⁸³ In caso di accertamento standardizzato l'ufficio è obbligato ad instaurare il contraddittorio preventivo con il contribuente ai sensi dell'art. 10, l. n. 146/1998, mentre tale obbligo non opera qualora l'accertamento si fondi su altri elementi giustificativi quali le riscontrate irregolarità contabili o condotte antieconomiche gestionali o aziendali. Cfr. Cass. Civ. Sez. V Ord. n. 31814/2019, in *Ced Cassazione*, 2019.

¹⁸⁴ Il procedimento di accertamento standardizzato mediante l'applicazione dei parametri o degli studi di settore costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza è determinata in relazione ai soli *standards* in sé considerati, ma nasce proceduralmente in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente, pena la nullità dell'accertamento con il contribuente: esito che deve far parte della motivazione dell'accertamento nella quale vanno esposte le ragioni per le quali i rilievi del destinatario dell'attività accertativa siano stati disattesi. In tal senso Cass. Civ. Sez. V. ord. 16 marzo 2020, n. 7330, in *Ius tributario*, 2020.

impositivo *de plano* in base al solo scostamento, ma occorre che quest'ultimo sia confortato da altri indizi.

L'Amministrazione finanziaria deve valutare il contesto socioeconomico in cui il contribuente esercita la sua attività e tale verifica deve essere effettuata nell'ambito del contraddittorio endoprocedimentale che deve essere instaurato obbligatoriamente¹⁸⁵.

L'attuazione del principio *audita altera parte*¹⁸⁶ consente al contribuente di essere parte attiva e, articolando le proprie difese, di indirizzare l'amministrazione verso una decisione più vicina ad un giusto recupero erariale¹⁸⁷.

Il soggetto passivo deve essere posto in condizione di contestare l'esattezza, la pertinenza dello studio di settore rispetto alla propria situazione fiscale, nonché le ragioni in punto di fatto che giustificano lo scostamento del volume di affari dichiarato rispetto a quello risultante dall'applicazione dello studio di settore¹⁸⁸.

In sede di confronto, invero, il contribuente può dimostrare che si è realizzata una causa di esclusione dello studio di settore ovvero di inapplicabilità di quest'ultimo ovvero ancora una modalità di svolgimento anomala rispetto al modello di esercizio normale e standardizzato su cui si basa lo studio per quel determinato settore di attività economica¹⁸⁹.

¹⁸⁵ A. R. Ciarcia, *L'accesso partecipativo e l'accesso conoscitivo dal diritto amministrativo al diritto tributario*, in *Dir. e Prat. Trib.* 2011, 6, 1167 ss.

¹⁸⁶ Gli studi di settore non possono da soli fondare l'accertamento, perché se ne deve dimostrare non solo la costruzione e l'adattabilità al caso concreto, ma anche l'affidabilità matematico - statistica non essendo giustificato il mero rinvio alle sole note metodologiche sugli stessi. Cfr. F. Ferrara, *L'accertamento tramite studi di settore è legittimo salvo prova contraria del contribuente*, in *Quotidiano Giuridico*, 30 settembre 2019.

¹⁸⁷ Per un approfondimento sul metodo induttivo vd. si R. Lupi, *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988, 331.

¹⁸⁸ A. Comelli, *I principi di neutralità fiscale e proporzionalità ai fini della disciplina Iva Europea e nazionale degli studi di settore agli indici sintetici di affidabilità fiscale*, in *Dir. e prat. trib.*, 2019, 3, 1078.

¹⁸⁹ T. M. Pezzani, *Efficacia probatoria degli studi di settore nel processo tributario*, in *Riv. Dir. Proc.* 2018, 4 - 5, 1054 ss.

La motivazione¹⁹⁰ dell'avviso di accertamento sarà rafforzata, atteso che dovrà contenere le ragioni per le quali siano state disattese le contestazioni sollevate dal contribuente in sede di contraddittorio¹⁹¹.

La tematica della motivazione dell'accertamento standardizzato deve essere interpretata alla luce dell'art. 7, l. n. 212/2000 e non solo dell'art. 42 dpr n. 600/73 occorrendo che l'ufficio non si limiti all'indicazione della norma da applicare, ma espliciti il ragionamento secondo cui ad una specifica situazione, presupposto di fatto, si renda applicabile una determinata norma¹⁹².

Da quanto fin qui emerso, la mancata indicazione delle ragioni che hanno portato l'ufficio a non ritenere idonee le giustificazioni e le difese addotte dal contribuente in sede di dialettica determina l'invalidità del provvedimento di accertamento per carenza di motivazione.

Qualora, tuttavia, il contribuente non si presenti o non giustifichi lo scostamento, l'ufficio potrà riferirsi ai soli studi di settore.

Al fine di evitare l'azione accertatrice, il contribuente che non risulti congruo e coerente rispetto all'applicazione degli studi di settore ha facoltà di

¹⁹⁰ La motivazione dell'avviso di accertamento deve contenere le indicazioni specifiche in merito alle incongruenze registrate tra il contenuto della dichiarazione e le risultanze degli studi di settore. Cfr. P. Boria, *Studi di settore e tutela del contribuente*, in *Quaderni della rivista di diritto tributario*, Milano, 2010, 16.

¹⁹¹ La valutazione da parte dell'Ufficio delle ragioni addotte dal contribuente in sede di contraddittorio endoprocedimentale può derivare dalla ragionata esposizione di queste ultime e dall'argomentato accoglimento di una parte soltanto di esse. Cass. civ. Sez. V, 15/07/2020, n. 14981 (rv. 658205-01) in *Ced Cassazione*, 2020. Ne deriva che nell'accertamento tributario standardizzato assume rilievo centrale l'obbligatorietà del contraddittorio endoprocedimentale, che consente l'adeguamento degli "standards" alla concreta realtà economica del contribuente. L'esito del contraddittorio, tuttavia, non condiziona l'impugnabilità dell'accertamento, potendo il giudice tributario liberamente valutare tanto l'applicabilità delle elaborazioni statistiche alla fattispecie concreta, da dimostrarsi dall'ente impositore, quanto la controprova addotta dal contribuente che, al riguardo, non è vincolato alle eccezioni sollevate nella fase del procedimento amministrativo e dispone delle più ampie facoltà, incluso il ricorso a presunzioni semplici. Se il contribuente non ha risposto all'invito al contraddittorio in sede amministrativa egli subisce le conseguenze della propria inerzia, in quanto l'Ufficio può motivare l'accertamento sulla sola base dell'applicazione degli "standards", dando conto dell'impossibilità di costituire il contraddittorio con il contribuente, nonostante il rituale invito, ed il giudice può valutare, nel quadro probatorio, la mancata risposta all'invito.

¹⁹²La motivazione deve consentire al contribuente di comprendere le ragioni di fatto e di diritto poste alla base della determinazione finale e quelle che hanno indotto l'ufficio a disattendere le difese addotte dal contribuente in sede di confronto. Sul punto si rinvia allo scritto di M. Giorgi, *L'accertamento basato su studi di settore: obbligo di motivazione ed onere della prova*, in *Rass. Trib.*, 2001, 3, 684 ss.

adeguarsi spontaneamente ai valori indicati da Ge. ri.co, calcolati sulla base dei ricavi o compensi dichiarati¹⁹³.

Gli studi di settore possono fondare l'accertamento solo se: lo studio di settore è stato elaborato con validi criteri statistici applicabili ai settori produttivi di appartenenza del contribuente, che devono essere conoscibili anche all'interessato; gli scostamenti tra ricavi dichiarati e ricavi risultanti dallo studio di settore devono essere supportati da prove documentali o comunque presunzioni aventi i requisiti di gravità, precisione e concordanza di cui gli studi di settore sono privi; lo studio di settore deve essere rappresentativo dell'attività effettivamente svolta dal contribuente.

Come anticipato, a decorrere dal 31 dicembre 2018 gli studi di settore¹⁹⁴ sono stati sostituiti definitivamente dagli indici sintetici di affidabilità fiscale¹⁹⁵, disciplinati all'art. 9 *bis* del dl n. 50/2017 il quale è finalizzato ad implementare l'assorbimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti esercenti attività di impresa, arti e professioni¹⁹⁶.

L'algoritmo in questione assolve alla funzione di parametrare le informazioni derivanti dagli indicatori con quanto risulta dalla dichiarazione del contribuente attribuendo un giudizio di affidabilità¹⁹⁷.

L'obiettivo del nuovo strumento dell'indice sintetico di affidabilità fiscale così come individuato dal Decreto Ministeriale approvato dal Ministero dell'economia e delle finanze non è quello di pervenire all'individuazione puntuale del volume di affari del contribuente, quanto piuttosto quello di esprimere il grado di affidabilità fiscale del soggetto, assumendo rilievo a tal proposito come il legislatore, pur agendo nell'intento di favorire l'emersione

¹⁹³ A. M. Zigrino, *Studi di settore: ok al controllo automatizzato per imposte non versate se il contribuente si è adeguato*, in *Quotidiano Giuridico* n. 5/26.

¹⁹⁴ Cass. Civ. Sez. V, Ord. n. 1259/2020 “*l'accertamento attraverso gli studi di settore (sostituiti dagli indici di affidabilità) integra una forma di accertamento presuntiva fondata sul combinato disposto del dl n. 331/1993, art. 62 sexies e l. 8 maggio 1998, n. 146, art. 10 che riconoscono l'amministrazione finanziaria la possibilità di basare l'accertamento su gravi incongruenze tra quanto dichiarato dal contribuente e quanto dovrebbe essere dichiarato tenendo conto delle condizioni e delle caratteristiche dell'attività svolta*”. La sentenza è reperibile in *Massima Redazionale*, 2020.

¹⁹⁵ F. Amatucci, *Dalla tax compliance agli indici sintetici di affidabilità fiscale*, in *Tax News*, Torino, 2019.

¹⁹⁶ R. Caminiti, *Il nuovo modello metodologico degli ISA*, in *Corr. Trib.*, 2018, 38, 2907 ss.

¹⁹⁷ N. Rangone, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese* in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, 2019, 3, 882.

spontanea di basi imponibili e l'assolvimento degli obblighi tributari, non abbia previsto in sede di disciplina degli ISA una norma analoga a quella degli studi di settore che consenta di utilizzare l'esito della applicazione degli stessi in fase di accertamento.

Il legislatore, invero, ha introdotto i nuovi indici sintetici di affidabilità con l'obiettivo di implementare il dialogo tra contribuenti e amministrazione finanziaria al fine di favorire l'affioramento del c.d. "sommerso".

Gli indici consentono, in concreto, di verificare la normalità e la coerenza della gestione aziendale o professionale e di compiere una valutazione del grado di affidabilità riconosciuto a ciascun contribuente sottoposto alla disciplina.

La media del valore dei singoli indicatori elementari esprime, da 1 a 10, il punteggio ISA e rappresenta il posizionamento del contribuente: più alto sarà il valore dell'indice maggiore sarà l'affidabilità fiscale¹⁹⁸.

A determinati livelli di affidabilità fiscale vengono, poi, riconosciuti specifici vantaggi.

Tanto più il contribuente è considerato affidabile fiscalmente tanto più avrà accesso al regime premiale di cui all'art. 9 bis., comma 11, dl n. 50/2017¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Sugli indici sintetici di affidabilità si rinvia a G. Bosciglio, *Il giudizio di affidabilità fiscale espresso dagli Isa resta applicabile anche agli studi legali*, nota a Tar Roma 14 marzo 2023, n. 4506, Sez. II, in *Diritto&Giustizia*, 5, 2023.

¹⁹⁹ Il comma 11 dell'art. 9 bis del dl n. 50/2017 prevede dei regimi premiali in favore dei contribuenti per i quali sia ravvisabile un certo grado di affidabilità. In particolare, a) l'esonero dall'applicazione del visto di conformità per la compensazione di crediti per un importo non superiore a 50.000 euro annui relativamente all'imposta sul valore aggiunto e per un importo non superiore a 20.000 euro annui relativamente alle imposte dirette e all'imposta regionale sulle attività produttive; b) l'esonero dall'apposizione del visto di conformità ovvero della prestazione della garanzia per i rimborsi dell'imposta sul valore aggiunto per un importo non superiore a 50.000 euro annui; c) l'esclusione dell'applicazione della disciplina delle società non operative di cui all'articolo 30 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, anche ai fini di quanto previsto al secondo periodo del comma 36 - *decies* dell'articolo 2 del decreto legge 13 agosto, 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; d) l'esclusione degli accertamenti basati sulle presunzioni semplici di cui all'articolo 39, primo comma, lettera d) secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e all'articolo 54, secondo comma, secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633; e) l'anticipazione di almeno un anno con gradazione in funzione del livello di affidabilità dei termini di decadenza per l'attività di accertamento previsti dall'articolo 43, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 con riferimento al reddito di impresa e di lavoro autonomo e dall'articolo 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633; f) l'esclusione della determinazione sintetica del reddito complessivo di cui all'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 600, a condizione che il reddito complessivo accertabile non ecceda di due terzi il reddito dichiarato.

Quanto detto dimostra il passaggio da una amministrazione “sanzionatoria”, come nel caso degli studi di settore ad una azione impositiva cd. premiale, che mira a favorire le condotte virtuose dei contribuenti.

Gli indici sono sottoposti ad una revisione periodica e i dati rilevanti ai fini della realizzazione e applicazione degli studi di settore vengono desunti da diverse tipologie di fonti ovvero le dichiarazioni fiscali, l’Inps, l’ispettorato del lavoro, la Guardia di Finanza e, in via residuale, sulla base di altre fonti (art. 9 *bis* del dl n. 50/2017).

Al di là del *nomen iuris* non sembra che gli indici sintetici di affidabilità abbiano una disciplina diversa rispetto agli studi di settore, al punto da parlarsi di continuità; tuttavia, gli studi di settore erano finalizzati a rendere più efficace l’azione accertativa, mentre con gli ISA l’obiettivo è quello di favorire l’emersione spontanea delle basi imponibili.

Gli indici sintetici di affidabilità sono considerati uno strumento per favorire il dialogo tra l’amministrazione finanziaria ed il contribuente; infatti, l’Amministrazione Finanziaria prima di procedere alla contestazione della violazione dovrà consentire al contribuente di correggere spontaneamente gli errori commessi, in ossequio ad un principio di leale collaborazione, circostanza di cui l’ufficio dovrà tenere conto ai fini della irrogazione della sanzione che potrà graduare in ragione del livello di cooperazione.

Si può sintetizzare che gli indici sintetici di affidabilità assolvono a diversi obiettivi: favorire l’emersione spontanea delle basi imponibili; sollecitare l’adempimento dell’obbligazione tributaria da parte del contribuente; favorire l’interazione tra amministrazione finanziaria e contribuente²⁰⁰.

Se da un lato, gli indici di affidabilità consentono di fornire all’amministrazione finanziaria un quadro completo ed esaustivo della situazione fiscale del contribuente, dall’altro consentono a quest’ultimo di valutare in prima persona il proprio grado di affidabilità fiscale e indicare tutti i componenti positivi eventualmente mancanti dalle scritture contabili e

²⁰⁰ G. Bernardo - V. Dulcamare, *I nuovi indici di affidabilità in sostituzione degli studi di settore*, in *Corr. Trib.*, 2017, 3, 2432; F. Amatucci, *L’accertamento sintetico e il nuovo redditometro*, in *Dir. Trib. It. Eur.*, Torino, 2015.

proprio tale intervento preventivo del contribuente consente di attribuire agli ISA una funzione dialettica²⁰¹.

Gli indici sintetici di affidabilità fiscale hanno una struttura cd. premiale, non ha, pertanto, solo valenza repressiva, nei rapporti tra Amministrazione Finanziaria e contribuente.

La logica, dunque, adottata è quella premiale e preventiva che si discosta di molto dalla logica repressivo-sanzionatoria che caratterizzava, in passato, il rapporto tra Amministrazione Finanziaria e contribuente.

Quanto detto, a riprova, della tendenza del fisco a premiare i comportamenti cd. virtuosi, piuttosto che a punire quelli non conformi a legge.

Si fa spazio, dunque, una reciprocità virtuosa²⁰² supportata dal fatto che i contribuenti sono in grado di comprendere i meccanismi che definiscono le buone condotte fiscali e distinguerle da quelle condotte fiscalmente rilevanti.

La procedura dell'accertamento basato sugli indici sintetici di affidabilità si articola in diverse fasi: dopo l'elaborazione e l'approvazione degli indici sintetici di affidabilità, il contribuente in sede di dichiarazione compila lo studio che gli è proprio e, ove non risulti congruo, riceve l'invito dall'ufficio ad esporre e documentare i fatti e le circostanze che giustifichino lo scostamento. In sede procedimentale - amministrativa il contribuente dovrà fornire i ragguagli utili a far emergere la specificità della propria situazione economico - contabile.

Qualora in sede endoprocedimentale non si pervenga ad un accordo, l'amministrazione, quindi, procede all'emissione dell'avviso di accertamento.

Da quanto fino a qui analizzato è possibile trarre alcune considerazioni conclusive.

Nell'ambito, invero, di un rapporto equitativo e partecipativo, tra amministrazione finanziaria e contribuente è doveroso evitare contenziosi inutili e dispendiosi, sia per lo Stato, che per il cittadino.

²⁰¹ A. Purpura, *Gli studi di settore tra compatibilità con la normativa comunitaria e l'introduzione degli indici sintetici di affidabilità fiscale*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2019, 2, 765 ss.; A. Comelli, *I principi di neutralità fiscale e proporzionalità ai fini della disciplina dell'Iva Europea e nazionale: dagli studi di settore agli indici sintetici di affidabilità fiscale*, in *Dir. e prat. trib.*, 2019, 3, 1061.

²⁰² R. Puglisi, *Big data e monitoraggio intelligente dei contribuenti*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2024, 2, 154.

Nell’ottica di tale ineludibile prerogativa, dunque, l’Ufficio è tenuto ad “adattare” il dato di normalità economica al contesto produttivo di cui si sta occupando, individuando, pertanto, le presunzioni “gravi, precise e concordanti” non solo nello scostamento rispetto agli “standards”, ma di volta in volta, nel caso concreto, anche a seguito del contraddittorio con il contribuente.

Peraltro, l’esigenza di coerenza qui sottolineata è ancora più evidente se si considera che nei casi in cui emerga un basso livello di “affidabilità fiscale” del contribuente derivante dall’applicazione degli ISA, quest’ultimo, ritenuto fiscalmente “inaffidabile”, perde il “beneficio” di esclusione degli accertamenti basati sulle presunzioni semplici (*id est* di esclusione dell’accertamento analitico-induttivo).

Pertanto, come indicato dalla prassi amministrativa, la sua posizione fiscale sarà valutata non solo in applicazione degli ISA, ma anche in base alle informazioni presenti nella c.d. “anagrafe dei conti”, indirizzando, quindi, i controlli verso le attività di indagine finanziaria.

Ciò significa che il contribuente “inaffidabile” potrebbe subire un accertamento analitico-induttivo con applicazione delle presunzioni di ricavi conseguenti a movimentazioni bancarie ingiustificate.

In questi casi tornerebbe valido il principio interpretativo fissato dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento in punto di riconoscimento “automatico” della deduzione in misura percentuale forfettaria dei costi (non contabilizzati) di produzione dei maggiori ricavi accertati (a meno che il contribuente fornisca la prova certa del sostenimento di costi per un importo superiore).

Appare opportuno segnalare che oggi i contribuenti soggetti ad indici sintetici di affidabilità (ad eccezione di coloro che beneficino del regime forfettario) possono aderire al concordato preventivo biennale²⁰³, una forma di tassazione

²⁰³ Gli artt. 6 e ss. del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 (GU 21 febbraio 2024, n. 43) introducono il c.d. *concordato preventivo biennale*: uno strumento di *tax compliance* che consente ai “contribuenti di minori dimensioni, titolari di reddito di impresa e di lavoro autonomo derivante dall’esercizio di arti e professioni” di stipulare delle entrate un accordo che definisce, in via preventiva e per un biennio (ovvero per un anno, chi aderisce al regime forfettario di cui alla l. n. 190 del 2014, co. 54 e ss.), la base imponibile ai fini delle imposte sul reddito e dell’IRAP. Tale accordo ha effetti anche sul calcolo dei contributi previdenziali obbligatori, ferma la possibilità per gli interessati di versare alla contribuzione calcolata sul maggior reddito eventualmente ottenuto (artt. 19 e 30). Il

consensuale che consente al contribuente di aderire ad una “proposta di imposta” formulata dall’Agenzia delle Entrate.

L’accordo ha ad oggetto i due anni di imposta successivi al momento in cui è stipulato il concordato.

I continui dubbi di legittimità costituzionale del concordato preventivo biennale, in particolare, in relazione alla violazione dell’art. 53 Cost.²⁰⁴ che prescrive una capacità contributiva attuale, concreta ed effettiva, hanno indotto il Ministero dell’Economia e delle Finanze ad intervenire sulla originaria formulazione.

A tal proposito è stato, previsto che, in caso, ad esempio, di perdite o di riduzione dei ricavi in misura superiore al 50% è possibile intervenire sulla proposta a cui il contribuente aveva aderito *ab origine* al fine di renderla più affine alla capacità contributiva dell’interessato.

Si tratta, dunque, di un potere di rimodulazione della proposta²⁰⁵, qualora si configurino degli eventi straordinari ed imprevedibili.

Vi è, inoltre, anche la possibilità di richiedere la cessazione degli effetti del concordato ogniqualvolta il contribuente non abbia una idonea capacità a concorrere alle spese statali.

Il concordato preventivo, massima espressione della cultura impositiva incentivante, offre l’occasione di riflettere sulle modalità di redistribuzione del rischio del tributo²⁰⁶, inteso come l’insieme delle ricadute di quegli accadimenti idonei a modificare il *quantum* dell’obbligazione tributaria e quindi le correlate entrate erariali.

concordato preventivo biennale consente di perseguire due obiettivi: la riduzione dei costi dell’accertamento e la stabilizzazione del gettito ottenuto dall’ente impositore.

²⁰⁴ La capacità contributiva è un canone del sistema impositivo il quale richiama anzitutto lo Stato, titolare della potestà impositiva, ad un impegno di “equa imposizione” nei confronti dei contribuenti, legittimando il proprio intervento solo, laddove, il prelievo consenta al contribuente di vivere una vita libera e dignitosa. In questa prospettiva non si tratterebbe di un principio “tiranno”, in quanto opera a garanzia della dignità umana, ovvero, di un valore costituzionalmente rilevante (art. 2 e 3 Cost.).

²⁰⁵ La rimodulazione può essere del 10%, in caso di eventi straordinari che abbiano determinato la sospensione dell’attività economica per un periodo compreso tra 30 e 60 giorni; del 20%, qualora la sospensione sia ricompresa fra 60 giorni e 120 giorni; del 30%, qualora la sospensione sia stata superiore a 120 giorni.

²⁰⁶ L’Erario incamera maggiori tributi in caso di oscillazioni positive o sopporta il peso di minori entrate in caso di oscillazioni negative.

4. La verifica dei rapporti finanziari: un algoritmo in funzione servente dell'Amministrazione finanziaria e l'indeterminatezza della norma istitutiva

Oggi la metodologia utilizzata dall'Ufficio per rideterminare la pretesa erariale si è evoluta aprendosi verso metodi di accertamento meno invasivi e basati sull'analisi del rischio fiscale.

A tal proposito, tra i diversi algoritmi di cui può avvalersi l'Amministrazione Finanziaria per rideterminare la pretesa erariale vi è la Verifica dei rapporti finanziari (VeRa)²⁰⁷.

L'algoritmo predetto è contenuto nella Legge di Bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019, art. 1, commi da 681 a 686) e si presenta come uno strumento di *data analysis*²⁰⁸ finalizzato a contribuire alla lotta all'evasione fiscale²⁰⁹.

Si avverte, sempre più, la necessità di sopprimere le condotte evasive²¹⁰, le quali rappresentano la violazione di quel patto di convivenza disciplinato dall'art. 53 Cost.²¹¹, minando, così, la visione “democratica” della società.

²⁰⁷ Per un commento sui nuovi strumenti digitali sia consentito un rinvio a D. Mendola, *L'implementazione degli strumenti digitali per individuare i soggetti a rischio di condotte fiscalmente rilevanti*, in *Diritto&Giustizia*, 16 settembre 2024.

²⁰⁸ Ci troviamo, ormai, in una società del rischio a cui corrisponde la ricerca di strumenti di sicurezza, di azione preventiva e di minimizzazione del danno. È proprio in questa ultima ottica che si inseriscono gli accertamenti fiscali basati sull'analisi del rischio fiscale. È chiaro che in una società caratterizzata da una evasione strutturale è certo che si configuri uno scostamento tra quanto l'erario dovrebbe avere a disposizione in termini di risorse economiche e quanto effettivamente abbia di disponibilità. Lo scostamento nasce dal mancato versamento delle somme dovute all'erario da parte dei contribuenti che abbiano generato materia imponibile. Per minimizzare il danno che può derivare, l'Ufficio ha messo in atto alcune strategie basate, appunto, sull'analisi del rischio fiscale che determina la concentrazione delle risorse rispetto a situazioni meritevoli di maggiore attenzione. Quanto detto in ragione della necessità di garantire una concentrazione di tempi e risorse da investire. In quest'ultimo caso occorre assicurare una ottimizzazione delle risorse indirizzandole verso situazioni di maggiore rischio fiscale. È chiaro che il procedimento di analisi del rischio fiscale non coincide con il procedimento di accertamento, il primo, infatti, rileva al solo fine di stabilire l'an del controllo e, qualora emergano indizi di condotte fiscalmente rilevanti, si procede all'attività di accertamento delle imposte.

²⁰⁹ La riduzione dell'evasione appartiene alle responsabilità normative nazionali, a queste ultime, infatti, sono rimesse le scelte per definire i poteri di indagine e definire le procedure di accertamento. L'evasione non è da intendersi solo come evasione interpretativa (qualora sia viziata la norma), ma anche come disfunzione dell'organizzazione amministrativa. Cfr. R. Lupi, *Evasione fiscale: Perversione privata o disfunzione pubblica?*, Roma, 2018.

²¹⁰ M. Allena, *Il contrasto all'evasione fiscale: profili evolutivi*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2025, 2, 453.

²¹¹ È il patto fondato sul principio di reciprocità tra diritti e doveri per cui lo Stato che ha il diritto di imporre, ha il dovere di farlo secondo il diritto e secondo giustizia; il contribuente che ha il dovere tributario “ha insieme il diritto di essere trattato secondo giustizia”.

Laddove la democrazia non è da intendersi esclusivamente come “democrazia di diritti”, ma anche di “doveri”, ovvero, tutti sono tenuti a contribuire, nei limiti delle proprie capacità, al sostentamento dello Stato.

Per effetto del rinnovato rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino²¹² (originariamente promosso dalla legge generale sul procedimento amministrativo e, poi, successivamente dallo Statuto dei diritti del contribuente), si limita l'intervento del potere impositivo esclusivamente alle ipotesi in cui, vi siano indizi di condotte fiscalmente rilevanti, basandosi sul “rischio fiscale”, al fine di non creare alcuna spaccatura nel rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente improntato alla “leale collaborazione”.

Quest'ultima si presenta come il motore del sistema fiscale.

La lotta all'evasione fiscale rappresenta un valore-fine che legittima il legislatore ad adottare qualsiasi mezzo utili a perseguire il risultato.

L'evasione fiscale, infatti, compromette anche il patto di convivenza tra i contribuenti²¹³, i quali sono titolari di un interesse legittimo che si soddisfa laddove ogni cittadino “contribuisca” alle spese statali in ragione della propria capacità contributiva.

D'altronde, è noto che le “capacità” delle persone, da intendersi quelle reddituali e patrimoniali, abbiano anche un vincolo di destinazione altruistica dal momento che non sono solo finalizzate a realizzare interessi propri, ma anche interessi comuni.

Il mancato adempimento della obbligazione tributaria da parte di un contribuente determina un accrescimento della somma dovuta in capo agli altri contribuenti cd. virtuosi, i quali sopportano un livello di pressione fiscale eccessivo, perché la carenza cronica di gettito di tale imposta di fronte al crescente fabbisogno finanziario del settore pubblico

²¹² Sia consentito un rinvio a D. Mendola, *Il contraddittorio preventivo tributario e le divergenze con la legge generale sul procedimento amministrativo*, in P. Pistone (a cura di) *Lo Statuto come strumento di attuazione dei principi costituzionali ed europei in materia tributaria*, Torino, 2025.

²¹³ Ogni soggetto contribuente è, quindi, chiamato a dare l'apporto da lui dovuto insieme con gli altri contribuenti, facendosi carico delle ragioni dei bisogni dell'intera collettività e dei mezzi con cui soddisfarli. Quanto detto sulla base della convinzione che perseguire un interesse collettivo, comporta dei vantaggi maggiori e più duraturi di quelli che potrebbero derivare da comportamenti funzionali a perseguire interessi privati.

determina un effettivo aggravio per coloro che adempiono correttamente ai propri doveri contributivi.

È chiaro, allora, che il contrasto all'evasione fiscale appare come una questione sociale²¹⁴, prima ancora che giuridica, e coinvolge non solo l'art. 53 Cost. ma anche i principi contenuti negli artt. 2 e 3 Cost²¹⁵.

Il mancato versamento delle imposte, inoltre, si riverbera anche sullo sviluppo della società, il quale si riduce in misura proporzionale all'aumento dell'evasione fiscale.

I metodi di lotta all'evasione fiscale, messi in campo fino a qualche anno fa, non hanno prodotto i risultati sperati e, pertanto, si è avvertita la necessità di individuare nuovi strumenti di lotta non più basati sulla repressione, ma sulla collaborazione e su nuovi metodi di accertamento cd. di analisi del rischio fiscale²¹⁶.

In tale ottica si colloca l'algoritmo Vera, il cui utilizzo è stato implementato negli ultimi anni, in risposta all'emergenza epidemiologica che ha velocizzato le pratiche legate alla digitalizzazione amministrativa.

Così come è stato evidenziato dall'Agenzia delle Entrate mediante la circolare n. 21/E del 20 giugno 2022, laddove, si evidenzia che, l'algoritmo Vera risponde all'esigenza di *“potenziare le infrastrutture tecnologiche e gli algoritmi di selezione, nonché l'interoperabilità delle banche dati”*.

L'uso dell'algoritmo in questione è stato incrementato anche a seguito dell'approvazione del disegno di legge delega, il 16 marzo 2023, da parte del Consiglio dei ministri n. 25.

Tra i vari obiettivi fissati dalla legge delega per il riordino del sistema fiscale, l'art. 15 prevede, infatti, l'implementazione *“dell'utilizzo delle tecnologie digitali, anche supportate dall'intelligenza artificiale, al fine di ottenere, attraverso la piena interoperabilità tra le banche dati, la disponibilità delle*

²¹⁴ Si rammenta, a tal proposito, il pensiero di Ezio Vanoni, il quale affermava che *“il problema fiscale non è solo tecnico, ma morale e politico, oltre che economico. Ecco perché è un tema né comodo né simpatico”*.

²¹⁵ Occorre, pertanto, individuare misure concrete per la lotta all'evasione fiscale, in quanto non è messo in pericolo solo l'interesse fiscale, ma anche altri principi della Costituzione.

²¹⁶ In tal caso il legislatore deve conformarsi a quanto indicato nella legge delega n. 111 del 9 agosto 2023, la quale nel consentire l'introduzione di nuovi metodi di controllo ha subordinato l'ammissibilità al rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e dei diritti fondamentali del cittadino. In caso contrario si configurerebbe un eccesso di delega da parte del legislatore.

informazioni rilevanti e garantirne il tempestivo utilizzo” per “circoscrivere l’attività di controllo nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale”²¹⁷.

L’IA, allora, è ufficialmente divenuta parte integrante dell’attività impositiva, al servizio del Fisco, che con la Direttiva 2023/74424, ha affidato all’ufficio *data science* il compito di sviluppare “*metodologie di supporto alle attività di controllo preventivo, anche avvalendosi di tecniche di machine learning e intelligenza artificiale*”.

L’applicativo supporta gli Uffici preposti al controllo²¹⁸ ad effettuare efficaci selezioni delle posizioni nei cui confronti avviare un’attività istruttoria.

In particolare, l’ algoritmo Vera “*consente di ordinare le diverse posizioni di soggetti già individuati a seguito di specifiche analisi del rischio, secondo un rank che può essere utilizzato per stabilire un criterio di priorità nella calendarizzazione delle attività*”.

Comparando dati di varia natura (bancari, fiscali, commerciali), l’applicativo viene utilizzato per individuare eventuali anomalie relative ad attività fiscalmente rilevanti dei contribuenti, orientando l’attività di controllo degli Uffici e favorendo uno scambio più rapido delle informazioni tra Pubbliche Amministrazioni, attraverso il “dialogo digitale” tra le stesse²¹⁹.

²¹⁷ Il legislatore delegante ha posto principi e criteri direttivi specifici, richiedendo di “razionalizzare” e “riordinare” la disciplina concernente l’analisi del rischio, ma precisando che ciò debba avvenire “*nel rispetto della normativa in materia di tutela della riservatezza e di accesso agli atti, evitando pregiudizi alle garanzie nei riguardi dei contribuenti*” (art. 17, co. 1, lett. c della l. n. 111/2023). In secondo luogo, si richiede di “potenziare l’utilizzo di tecnologie digitali” (anche tramite l’intelligenza artificiale) al fine di ottenere — in specie e fra l’altro — “*la disponibilità delle informazioni rilevanti*» e di garantirne il «*tempestivo utilizzo*” per (i) “prevenire gli errori dei contribuenti e i conseguenti accertamenti”; (ii) “operare azioni mirate, idonee a circoscrivere l’attività di controllo nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale, con minore impatto sui cittadini e sulle imprese anche in termini di oneri amministrativi”; (iii) “perseguire la riduzione dei fenomeni di evasione e di elusione fiscale, massimizzando i livelli di adempimento spontaneo dei contribuenti” (art. 17, co. 1, lett. f della l. n. 111/2023).

²¹⁸ P. Piantavigna, *Verso un Fisco sempre più digitale. Ma è necessario seguire i principi europei*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 14 ottobre 2023.

²¹⁹ Il tema dell’interoperabilità tra Pubbliche Amministrazioni risale ad almeno un trentennio fa, laddove, l’art. 1, comma 3, lett. a) del D. Lgs. n. 39/1993 rubricato “*Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle Pubbliche Amministrazioni*” prevedeva che “*lo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati (...) rispondesse ai criteri di integrazione e interconnessione dei sistemi medesimi*”.

In altri termini, tra le banche dati pubbliche deve sussistere un interscambio “dialettico”, sicché il cittadino e l’impresa devono fornire una sola volta le informazioni attinenti ad una determinata pratica con conseguente ed indubbio minor dispendio di tempo e minori oneri a carico del cittadino. Cfr. M. Interlandi, *Ma siamo davvero sicuri che l’intelligenza artificiale sia più efficiente di quell’umana? Spunti di riflessione sulla decisione*

Ad esempio, l'Ufficio considera le informazioni derivanti dalla dichiarazione dei redditi, dagli acquisiti effettuati *online* o tramite *app*, nonché le informazioni che provengono dagli Istituti di credito, i quali devono trasmettere all'archivio dei rapporti finanziari²²⁰ anche gli investimenti in criptovalute²²¹ effettuati dai contribuenti.

Costantemente, vengono aggiornate le "fonti" da cui provengono le informazioni che andranno a formare l'algoritmo e viene, quindi, stilato un *identikit* del contribuente sulla base dei predetti algoritmi²²².

Ovviamente, tale algoritmo viene integrato dalle informazioni possedute dalle strutture di controllo e, di conseguenza, costituisce solo una delle componenti del quadro istruttorio complessivo²²³.

In concreto, dunque, l'algoritmo Vera consente all'Ufficio di rideterminare la pretesa erariale sulla base di controlli incrociati²²⁴.

amministrativa algoritmica rispetto alle garanzie personali e ai rischi di possibili discriminazioni (cd. Bias) e di minacce per la democrazia, in Osservatorio sullo Stato digitale IRPA, 30 novembre 2021.

²²⁰ Il D.l. "Salva Italia" (Dl 201/2011) ha introdotto l'obbligo, per gli operatori finanziari, di comunicare all'Anagrafe tributaria - denominata Archivio dei rapporti con operatori finanziari - le informazioni sui saldi e sulle movimentazioni dei rapporti attivi. La comunicazione - effettuata attraverso l'infrastruttura SID, in linea con quanto indicato dall'Autorità Garante per la protezione dei dati personali - pdf - si affianca a quella relativa all'Anagrafe dei rapporti finanziari, regolata dai provvedimenti del 19 gennaio 2007 e del 29 febbraio 2008.

²²¹ L'introduzione di una nuova fattispecie impositiva, fra i redditi diversi, riferita alle plusvalenze conseguenti alla cessione di criptoattività determina una espansione dell'elemento oggettivo del presupposto e della nozione stessa di reddito che include anche i valori cd. virtuali. Il valore attribuibile alle criptoattività potrebbe essere considerato un nuovo indice di capacità contributiva, legittimando, in tal modo, una imposta correlata al valore patrimoniale delle cripto-valute generate dal *mining*, ad esempio, o anche al loro valore di scambio.

²²² L'obiettivo di Vera è individuare rappresentazioni di un determinato insieme di dati noti che prendono il nome di *training data* sulla base dei quali poi successivamente analizzare dati ignoti e produrre quindi un risultato predittivo che sia esso stesso attendibile. L'algoritmo Vera fornirà risposte utilizzando il modello che ha costruito durante il "processo di addestramento". Il rischio è che una spersonalizzazione dei controlli e degli accertamenti tramite sistemi informatici comporti una deresponsabilizzazione dell'Amministrazione finanziaria.

²²³ Sul punto si rinvia a S. A. Parente, *Le funzioni giurisdizionali e di accertamento tributario nell'epoca della data economy e dei sistemi di cloud computing: l'ausilio di intelligenze artificiali, big data e algoritmi informatici*, in *Euro Balkan Law and Economics Review*, 30 giugno 2023; G. Ragucci, *Investigazioni fiscali tra strumenti informatici e mancanza di confini*, in *Boll. Trib.*, 2020, 5.

²²⁴ Risponde alle esigenze dell'Agenzia delle Entrate di avere una serie di informazioni in base alle quali avviare eventuali controlli fiscali volti ad intercettare possibili condotte finalizzate all'evasione fiscale. Sul punto si rinvia a M. Foti, *L'intelligenza artificiale al servizio dell'Agenzia delle Entrate*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 21 agosto 2023. L'archivio dei rapporti finanziari costituisce un'apposita sezione dell'Anagrafe tributaria ed è una base dati che contiene una serie di informazioni. Come è desumibile dal sito dell'Agenzia dell'Entrate, tali informazioni sono relative: I) ai conti correnti e agli altri rapporti finanziari

Il metodo di analisi adottato è di tipo supervisionato sulla base dell'insieme dei dati storici (*training set*) relativi ai controlli con esito definitivo (cioè non più modificabile), viene addestrato un modello predittivo che associa alle informazioni note *ex-ante*, relative a ogni posizione selezionata, la probabilità che a valle della fase istruttoria si configuri un esito positivo del controllo. L'uso di tale sistema dovrebbe poter consentire al funzionario di comprenderne la correttezza dell'elaborazione ma se, come stabilito dal MEF, essa avviene tramite tecniche di *machine learning*, allo stesso non rimarrebbe che la scelta tra utilizzare "ciecamente" il risultato²²⁵ o non utilizzarlo affatto²²⁶.

Ma, tale ipotesi, è da escludersi, in quanto, come asserito dal Consiglio di Stato nel noto caso cd. della buona scuola, una decisione amministrativa non può fondarsi esclusivamente sulle risultanze dell'algorithmo.

Affinché una decisione possa essere considerata legittima, è necessario, infatti, che siano rispettati i principi della cd. legalità algoritmica, i quali sono elevati a condizioni di legittimità delle decisioni amministrative che sono assunte mediante l'uso dello strumento tecnologico.

Si è detto che l'algorithmo in questione ha il compito di orientare le attività fiscali in modo più preciso, mediante l'individuazione dei profili da sottoporre ad accertamento.

I contribuenti individuati nelle c.d. liste, selezionate dall'intelligenza artificiale, saranno sottoposti a nuovi approfondimenti e, al termine di tale processo, si passerà alla fase di controllo, questa volta a cura dei funzionari e non dell'IA, al punto da parlarsi di "riserva di umanità".

L'intervento del funzionario si concretizza nell'attivazione del contraddittorio preventivo, il quale permetterebbe all'ufficio di rendere edotto il contribuente degli esiti della procedura automatizzata, dando avvio ad

di cui un contribuente è titolare o può disporre sulla base di deleghe o procure ad operare (c.d. sezione anagrafica) e II) alle movimentazioni contabili in forma aggregata, al saldo iniziale, a quello finale e, per alcune tipologie di conto, al valore medio di giacenza, che interessano in un anno solare ciascun rapporto continuativo, nonché alle operazioni c.d. "extra-conto", ovvero, le operazioni effettuate al di fuori di un rapporto continuativo con l'intermediario finanziario (c.d. sezione contabile).

²²⁵ La mancanza di trasparenza del processo algoritmico rende evidente la difficoltà per l'operatore che deve provvedere al controllo, di comprendere le risultanze dell'algorithmo, così inducendolo a fare affidamento sull'*output* del processo algoritmico.

²²⁶ M. Pontillo, *Automazione delle attività fiscali e profili di responsabilità civile dell'amministrazione finanziaria*, in *Resp. civ. prev.*, 2024, 4, 1334.

un'attività di cooperazione tra i soggetti coinvolti: verrebbe, in tal modo, favorita una *disclosure* sui dati non in possesso dell'amministrazione finanziaria funzionale ad integrare gli elementi conoscitivi a propria disposizione e, se del caso, ripetere l'elaborazione algoritmica.

Assume rilevanza, pertanto, anche in tal caso, la partecipazione endoprocedimentale, ormai garantita per (quasi) tutti gli atti autonomamente impugnabili²²⁷.

L'obiettivo di Vera è individuare rappresentazioni di un determinato insieme di dati noti che prendono il nome di *training data* sulla base delle quali poi successivamente analizzare dati ignoti e produrre, quindi, un risultato predittivo che sia esso stesso attendibile.

L'algoritmo Vera fornirà risposte utilizzando il modello che ha costruito durante il "processo di addestramento"²²⁸.

A governare l'uso degli algoritmi, è il principio di proporzionalità²²⁹, normativizzato dalla riforma fiscale all'art. 10 *ter* della l. n. 212/2000²³⁰ da interpretarsi come l'utilizzo del codice alfanumerico solo qualora risultasse strettamente necessario.

Accanto al suddetto principio si collocano quelli di ragionevolezza e logicità, non avulsi, tuttavia, da criticità, in quanto si tratta di criteri di giudizio indeterminato, eccessivamente elastico e ciò favorisce una interpretazione casistica.

²²⁷ C. Francioso, *Intelligenza artificiale nell'istruttoria tributaria e nuove esigenze di tutela*, in *Rass. trib.*, 2023, 47 ss.

²²⁸ Occorre ricordare che detto modello matematico-numerico è generato dall'analisi del set di dati su cui l'algoritmo è stato "allenato". Un sistema di *machine learning*, quindi, genera i parametri che andranno a governare la fase di esecuzione cercando di creare un modello di azione basato su di un patrimonio informativo preesistente. Vale anche ricordare che l'algoritmo è in grado di indicare quanto la valutazione di una nuova situazione risulti attendibile rispetto al modello matematico-numerico così generato.

²²⁹ Per una disamina sul principio di proporzionalità sia consentito un rinvio a D. Mendola, *Principio di proporzionalità e verifiche fiscali: ricadute sul consenso alle attività istruttorie e sull'estensione a terzi delle indagini bancarie*, in *Innovazione e diritto*, Quarterly Review of tax and economic law, 2024, 1, 41 ss. L'intero sistema tributario risulta improntato alla "giusta misura" e alla corresponsione del "giusto". A tal proposito, appare utile, citare uno scritto di A. Smith, *La ricchezza delle Nazioni*, Roma, 1969. L'A. evidenzia che "i sudditi di ogni Stato dovrebbero contribuire al mantenimento del governo per quanto possibile in proporzione alla loro capacità, ossia in proporzione al reddito di cui rispettivamente godono sotto la protezione dello Stato".

²³⁰ Sia consentito un rinvio a D. Mendola, *Il principio di proporzionalità nell'esercizio del potere impositivo*, Torino, 2025.

L'utilizzo dell'algoritmo Vera, tuttavia, potrebbe aprire al rischio di pregiudizio dei diritti del contribuente.

Per tale ragione è stato richiesto, così come è accaduto per l'accertamento sintetico, l'intervento del Garante il quale con il parere n. 9106329 del 14 marzo 2019 ha codificato una serie di regole da rispettare, affinché l'algoritmo sia considerato non lesivo dei diritti fondamentali del contribuente ed il suo uso sia "sostenibile" ovvero: il diritto all'intellegibilità dell'algoritmo, il diritto a non essere sottoposti a decisioni fondate su trattamenti esclusivamente automatizzati, l'obbligo di adozione di tecniche di pseudonimizzazione dei dati e altre misure di sicurezza per l'elaborazione di dati; attivazione dei controlli sulla qualità dei dati utilizzati e sulle elaborazioni logiche effettuate; applicazione di una serie di garanzie al trattamento automatizzato dei dati personali, per ridurre prudenzialmente i rischi per gli interessati, relativi, in particolare, a errate rappresentazioni della capacità contributiva; valutazione puntuale della coerenza complessiva della posizione di ciascun contribuente selezionato da parte di operatori qualificati appartenenti alle Direzioni provinciali, appositamente istruiti dalla Direzione centrale accertamento, preliminare alla convocazione del contribuente; informare adeguatamente il contribuente convocato in contraddittorio, con particolare riferimento alla natura obbligatoria o facoltativa del conferimento dei dati in tale sede e alle conseguenze di un eventuale mancata presentazione o rifiuto a rispondere.

Il Garante ha disposto l'eliminazione delle informazioni "pubblicamente disponibili" dal novero di quelle suscettibili di utilizzo, da parte dell'Agenzia delle entrate, nell'analisi del rischio, in quanto considerate prive dei necessari requisiti di affidabilità e raccolte per finalità diverse da quelle sottese al trattamento considerato.

La necessità delle informazioni rappresenta, dunque, il presupposto affinché l'acquisizione possa considerarsi legittima.

A fronte delle predette argomentazioni, appare opportuno precisare che, se l'alfanumerico rappresenta la nuova prospettiva dei procedimenti di accertamento, risulta, parimenti, imprescindibile la previsione di talune garanzie da riconoscere al contribuente che potrebbe risultare pregiudicato dall'uso dell'algoritmo.

Non basta, dunque, prestare attenzione al “trattamento” dei dati, occorre, infatti, anche individuare una serie di garanzie da riconoscere al contribuente.

Tra le garanzie vi è, di certo, il contraddittorio endoprocedimentale che consente all’ufficio di considerare ulteriori variabili che possono derivare dal confronto con il contribuente.

In tal modo il parametro non sarebbe applicato *tout - court*, ma individualizzato in conformità alla capacità contributiva dell’interessato.

L’obiettivo è, dunque, l’applicazione di un algoritmo “individualizzato”, cioè che tenga conto della effettiva situazione giuridico-patrimoniale dell’interessato.

E tale individualizzazione può avere luogo soltanto attivando il contraddittorio endoprocedimentale²³¹, in quanto, l’Ufficio non pone alla base degli accertamenti “acriticamente” il parametro, ma lo valuta in relazione agli ulteriori elementi che possono emergere dal confronto.

Affinché la digitalizzazione costituisca un effettivo strumento di efficientamento dell’azione amministrativa²³² è necessario, come si è

²³¹ Ne consegue che, anche in ipotesi di legittima utilizzazione dei coefficienti presuntivi da parte dell’amministrazione, è sempre ammessa a carico del contribuente la prova della inapplicabilità dei parametri al caso concreto; tale prova può essere costituita, in assenza di indicazioni normative specifiche contrarie, anche da presunzioni che il giudice nel suo prudente apprezzamento può configurare e valutare. Cfr. Cass. civ., Sez. V, Sent., 15 dicembre 2003, n. 19163, in *Massima Redazionale*, 2003.

²³² La digitalizzazione è in linea con una amministrazione cd. di risultato (alias. Amministrazione cd. imprenditoriale), la quale si fonda sulle cd. tre “e”, ovvero l’efficacia, l’efficienza e l’effettività. La giurisprudenza amministrativa si è, più volte, espressa sull’importanza della buona fede come regola di condotta dell’azione amministrativa, al punto da potersi parlare di “empatia” coniando una quarta “e”. In particolare, secondo i giudici del Consiglio di Stato “la buona fede, declinata nella prospettiva del cittadino che entra in contatto col potere autoritativo, diviene la quarta “e”, quella della “empatia” accanto ai consolidati canoni di efficacia, efficienza ed economicità della pubblica amministrazione. Sebbene la buona fede trovi il proprio terreno di elezione nel diritto civile, in particolare nella materia delle obbligazioni, il principio in esame permea anche il diritto amministrativo non soltanto quando l’Amministrazione opera *jure privatorum*, ma anche quando pone in essere la sua attività tipicamente autoritativa. Il principio di buona fede quale canone dell’azione amministrativa autoritativa ispira, ad esempio, l’istituto del soccorso istruttorio, la cui attivazione si impone a fronte di mere irregolarità amministrative sanabili. Ai sensi dell’art. 6, della l. n. 241/1990, il responsabile del procedimento è tenuto a chiedere le integrazioni documentali utili alla più completa istruttoria procedimentale, non potendosi limitare ad addurre l’incompletezza dei documenti posti a supporto dell’istanza per concludere nel senso dell’adozione di un provvedimento negativo, senza aver prima posto il soggetto istante in condizione di completare l’istanza in questione. Cfr. Consiglio di Stato sez. III, 16/01/2025, n.333, in *Diritto&Giustizia*, 2025, 6. L’empatia è incorporata nella buona amministrazione la quale richiede la dovuta diligenza e attenzione nel prendere in considerazione tutti i fattori rilevanti prima di adottare una decisione amministrativa e, senza dubbio, la situazione specifica della persona che è legalmente legata all’amministrazione (ad esempio, la sua

sottolineato in precedenza, che il codice alfanumerico non sostituisca il decisore, ma lo supporti al fine di adottare la migliore decisione.

Deve trattarsi, dunque, di elementi indiziari corroborati da ulteriori elementi, non potendo fondare “*ex se*” la decisione amministrativa.

Dal confronto con il contribuente potrebbero, altresì, emergere delle “variabili” utili a mutare la determinazione dell’Amministrazione Finanziaria.

Con la partecipazione, il contribuente può modificare la determinazione finale della Pubblica Amministrazione con indubbio vantaggio per la stessa amministrazione che può addivenire ad una decisione più vicina al giusto recupero erariale.

Come accade nell’ipotesi di accertamenti standardizzati, ove, il contribuente può dimostrare che si è realizzata una causa di esclusione dello studio di settore ovvero di inapplicabilità di quest’ultimo ovvero una modalità di svolgimento anomala rispetto al modello di esercizio normale e standardizzato.

Diverse sono, ancora oggi, le criticità sollevabili in riferimento all’algoritmo Vera, a partire dalla genericità della locuzione utilizzata²³³, laddove, viene delineato come uno strumento utile alla “prevenzione e contrasto all’evasione fiscale” (di cui al 681 comma dell’art. 1 citato).

Ciò comporta, tra l’altro, il rischio che i diritti riconosciuti dal GDPR²³⁴ rimangano pregiudicati, per un tempo sostanzialmente indefinito, in ragione di obiettivi tanto ampi quanto indeterminati.

La genericità della formula “prevenzione e contrasto all’evasione fiscale” favorisce una interpretazione discrezionale ad opera dell’Amministrazione

vulnerabilità dovuta a povertà, disabilità, ecc.) è un fattore rilevante da tenere in considerazione. In tal senso, J. P. Solè, *Il Regolamento dell’Unione Europea sull’intelligenza artificiale, la discrezionalità amministrativa e la riserva di umanità*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2024, 3, 825.

²³³ Così come formulata apparirebbe come una *empty box* che può essere riempita dalla giurisprudenza mediante la discrezionalità integrativa o, dalla stessa amministrazione nell’esercizio del potere discrezionale.

²³⁴ Assume rilevanza, il considerando 71) del Gdpr, ove si dice che è “opportuno che il titolare del trattamento utilizzi procedure matematiche o statistiche appropriate per la profilazione, metta in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire, in particolare, che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori e al fine di garantire la sicurezza dei dati”.

Finanziaria, ciò, in pregiudizio dei principi di certezza del diritto e legittimo affidamento che governano il sistema tributario.

L'utilizzo di concetti giuridici indeterminati è una pratica in uso nel nostro ordinamento, utilizzata dal legislatore al fine di favorire l'eterna giovinezza del diritto.

La dinamicità della norma che consegue all'uso di concetti giuridici indeterminati si contrappone alla staticità della disposizione normativa non sempre in grado di cogliere le mutevoli esigenze della società.

Se è vero che i concetti giuridici indeterminati sono utili a favorire un diritto "in linea con il cambiamento della società" è parimenti, vero, che quando la norma è volta a tutelare diritti, come quello alla *privacy* del contribuente, appare opportuno che si ritorni alla prevalenza della regola, senza che sia consentita alcuna forma di discrezionalità interpretativa (ad opera del giudice o della stessa Pubblica Amministrazione).

Il legislatore ricorrendo ai concetti giuridici indeterminati²³⁵ attribuisce all'interprete "uno spazio di valutazione" che si espleta attraverso l'individuazione della fattispecie concreta da ricondurre a quella astratta²³⁶, rispecchiando la mai sopita esigenza di riconoscere alla Pubblica Amministrazione uno "spazio di libertà" entro cui operare.

Non è chiaro, infatti, se la lotta riguarda le imposte dirette o quelle indirette, né se il riferimento sia all'evasione materiale, interpretativa oppure ad entrambe.

Non è, inoltre, individuato un confine applicativo dell'algorithmo in esame, né l'indicazione di un arco temporale per lo svolgimento dei controlli mediante Vera.

Da quanto suesposto, è possibile trarre alcune considerazioni circa l'uso sostenibile dell'algorithmo Vera ovvero che le limitazioni ai diritti dell'interessato derivanti dall'analisi del rischio tramite l'algorithmo Vera.,

²³⁵ Il legislatore rinuncia a vincolare, a monte, le scelte che, a valle, l'amministrazione è chiamata ad adottare. Cfr. G. C. Spattini, *Le decisioni tecniche dell'amministrazione e il sindacato giurisdizionale*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, Anno 29, 2011, 1, 133-190.

²³⁶ Il nostro ordinamento conosce diverse tipologie di concetti giuridici indeterminati. Si pensi a quelli attinenti all'attività mercaturiale, come ad esempio, l'abuso di posizione dominante, oppure, al riferimento all' "interesse del minore". Cfr. A. Belvedere, *Le clausole generali tra interpretazione e produzione di norme*, in *Politica del diritto*, 1988, 631.

appaiono, oggi, ancora troppo sproporzionate e non sono bilanciate da adeguate contromisure idonee a garantire il “giusto” equilibrio tra l’interesse dei singoli al pieno rispetto dei loro diritti e delle libertà fondamentali e quello della collettività al contrasto all’evasione.

L’obiettivo è raggiungere una dimensione orizzontale del diritto, che miri ad un adempimento spontaneo ²³⁷ da parte dei contribuenti nella consapevolezza di concorrere non ad una entità astratta, ma di contribuire al soddisfacimento anche del proprio interesse.

Negli ultimi tempi si è, ancor di più, intensificata la lotta all’evasione fiscale²³⁸ mediante l’introduzione di nuovi strumenti di accertamenti fondati su *data analysis*.

Il riferimento è all’ “evasometro”, il quale è indirizzato a tutti i soggetti cd. “a rischio” di condotte fiscalmente rilevanti.

Si punta ancora una volta, dunque, all’analisi del rischio fiscale destinando i controlli verso contribuenti per i quali vi siano concreti indizi di una condotta fiscalmente rilevante (quest’ultima si configura ogniqualvolta la condotta sia adottata in violazione di norme di natura tributaria, ovvero, in contrasto con i principi o le finalità dell’ordinamento tributario).

Ancora una volta lo strumento di indagine sarà supportato da appositi indicatori (rievocando gli indici sintetici di affidabilità), che facilitino l’amministrazione ad individuare le condotte “a rischio”.

Le condotte sotto la lente di ingrandimento sarebbero molteplici: dalle disponibilità patrimoniali all’estero, all’utilizzo dei cd. crediti di imposta fino all’apertura e chiusura delle società.

²³⁷ La pretesa fiscale si soddisfa o attraverso l’applicazione del dettato normativo oppure mediante lo spontaneo adempimento da parte del contribuente. Quest’ultimo richiede, tuttavia, uno sforzo di gran lunga maggiore in quanto implica un cambiamento culturale prima ancora che giuridico che riguardi l’organizzazione e il funzionamento della Pubblica Amministrazione. Il contribuente, vale a dire, deve riporre fiducia nell’amministrazione e nei suoi mezzi nella convinzione di soddisfare un interesse generale che trova la propria ragion d’essere nel *pactum fiduciae*. Il consenso della comunità per un determinato potere dipende in gran parte dalla capacità che ha l’amministrazione di esercitarlo in modo giusto e equo.

²³⁸ Da sempre si è ritenuto che l’evasione fiscale fosse la reazione del singolo alla eccessiva pressione fiscale. Per una disamina in generale si rinvia a G. Falsitta, *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008, 111.

Si tratta di un controllo che rientra a pieno nel processo di digitalizzazione dell'Amministrazione Finanziaria che già da diversi anni ha messo in campo strumenti tecnologici all'avanguardia²³⁹.

L'evasometro persegue una duplice finalità: combattere e ridurre l'evasione fiscale ed efficientare l'azione amministrativa.

Al fine di perseguire l'obiettivo prefissato, il nuovo strumento di analisi del rischio si avvarrà dei controlli cd. incrociati (tra dati finanziari e dati fiscali) e del cd. scambio di informazioni tra i Paesi dell'Unione Europea in nome del principio di leale collaborazione tra gli Stati membri.

²³⁹ L'ultimo strumento "digitale", in ordine temporale è la maxi banca dati su cui sta lavorando l'Agenzia delle Entrate e l'Agenzia delle entrate riscossione. In tale ipotesi, la digitalizzazione non è al servizio della Pubblica Amministrazione, ma del cittadino - contribuente. La predetta banca dati sarà consultabile dal contribuente al fine di consentire una più facile comprensione delle fattispecie tributarie. Il *software*, infatti, comprenderà tutte le circolari e gli atti amministrativi emanati dall'ufficio suddivisi in base alle singole fattispecie. A questi documenti di prassi "amministrativa" si aggiungeranno anche le pronunce delle Corti di Giustizia Tributaria e dalla Corte di Cassazione, nonché l'insieme delle disposizioni tributarie. La finalità è quella di consentire al contribuente di avere delle risposte ai molteplici dubbi che derivano dall'assenza di un quadro "sistematico" dei singoli istituti. La maxi banca dati, dunque, è volta a ridurre l'asistematicità e la frammentarietà che caratterizza il sistema tributario. L'anagrafe tributaria, allora, si inserisce nel processo di snellimento amministrativo, perché consente al contribuente di avere un quadro complessivo dei singoli istituti. Il *software* rappresenta, dunque, uno strumento di lotta all'evasione fiscale che punta ad intervenire *ex ante*, quanto detto in ragione del fatto che le misure repressivo-sanzionatorie fino ad oggi non hanno prodotto risultati vantaggiosi in termini di adempimento, pertanto, la strategia diviene quella dell'intervento preventivo. Il miglioramento dei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuente, obiettivo precipuo della riforma fiscale, richiede necessariamente una semplificazione amministrativa e una armonizzazione della disciplina. Per accedere alla nuova banca dati non è, inoltre, previsto alcun contributo economico al fine di evitare che possa costituire un deterrente all'utilizzo del *software*. L'obiettivo, infatti, è anche quello di ridurre le istanze di interpello che determinano un aggravio sull'attività dell'amministrazione chiamata a fornire delle risposte in tempi brevi, con conseguente pregiudizio della economicità dei procedimenti. Affinché la Maxi banca dati possa costituire effettivamente un nuovo strumento in uso dell'Ufficio, sarà predisposta una fase iniziale cd. di sperimentazione per capire quanto il nuovo *software* sia effettivamente tollerabile e fino a che punto siano assicurate le tutele minime alla riservatezza e alla *privacy* (come detto, infatti, le sentenze non conterranno i dati identificativi delle parti per evitare di incorrere nella violazione della *privacy*). La fase di sperimentazione è prevista anche nella legge n. 182 del 2025, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 2 dicembre 2025, rubricata: "*Disposizioni per la semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese*" che all'art- 46 prevede che siano resi disponibili con congruo anticipo agli operatori del settore gli schemi funzionali, le specifiche tecniche, i componenti *software* e gli ambienti di *test*. La Maxi Banca consentirà di fornire un orientamento al contribuente che sarà posto nella condizione di valutare la propria situazione, grazie al quadro offerto dal *software*, con conseguente minor contenzioso tributario. L'Amministrazione deve, pertanto, effettuare test, aggiornamenti e perfezionare l'algoritmo.

Il reciproco trasferimento di informazioni è finalizzato a realizzare interessi pubblici tra cui quello alla corretta applicazione dei sistemi fiscali, basandosi su di un principio di reciprocità.

Merita un accenno anche il nuovo strumento di *data analysis*, fondato anch'esso sul rischio fiscale e previsto per il controllo delle partite Iva.

Si tratta di un controllo effettuato dall'Amministrazione Finanziaria sulla veridicità delle informazioni indicate dai contribuenti all'interno delle fatture Iva.

L'Ufficio, dunque, verificherà la coerenza e l'inerenza dei costi indicati nelle fatture, per individuare eventuali condotte "anomale", selezionando i contribuenti cd. a rischio.

All'evasometro si aggiunge il cd. *Chatbot* che consente all'Ufficio, mediante tecniche all'avanguardia fondate sul Large Language Models (LLM)²⁴⁰ e sulla *Retrieval-Augmented Generation (RAG)*²⁴¹ di interpretare un codice per comprendere, decifrare e creare documenti testuali²⁴², oltre a eseguire calcoli e analisi approfondite sui dati e rilevare eventuali incongruenze.

Le caratteristiche principali della chatbot, da intendersi anche come servizio di assistenza virtuale, sono l'autonomia, intesa come la capacità di agire senza l'intervento esterno di esseri umani o di altri agenti e la funzione collaborativa, atteso che il *software* è in grado di fornire risposte alle richieste degli utenti.

²⁴⁰ I LLM sono in grado di formulare frasi dotate di senso sulla base di mere correlazioni statistiche tra le parole nel contesto di riferimento. I LLM acquisiscono questa capacità adoperando enormi quantità di dati per apprendere miliardi di parametri nell'addestramento e consumando grandi risorse di calcolo nell'operatività. Sul punto si rinvia a G. Gardini, *Dall'amministrazione analogica all'amministrazione per algoritmi. Varianti e invarianti di un processo evolutivo*, in *Dir. Amm.*, 2025, 3, 740.

²⁴¹ La RAG è una tecnica di AI relativamente recente che può migliorare la qualità dell'intelligenza artificiale generativa consentendo a modelli linguistici di grandi dimensioni (LLM) di sfruttare risorse di dati aggiuntive senza bisogno di *retraining*. La *retrieval* prevede la consultazione di fonti di dati affidabili esterne per migliorare l'accuratezza delle risposte generate dai modelli di intelligenza artificiale.

²⁴² Una *chatbot* è un *software* che simula ed elabora le conversazioni umane consentendo di interagire con i dispositivi digitali come se si stesse comunicando con una persona reale. Quanto al nome *Chatbot*, Chat è da intendersi come chiacchierare, e *bot* sta per *robot*. Esso si presenta come un sistema *software* o algoritmo che opera su dispositivi digitali senza necessità di un corpo fisico e mette a disposizione un enorme potere cognitivo. Tali servizi si ispirano esplicitamente ai sistemi di messaggistica comune e riproducono in via simulata un dialogo tra due umani al fine di stimolare fiducia ed empatia nell'utente e portarlo ad affidarsi all'operatore virtuale.

Sul punto si rinvia a V. Franceschelli, *Sull'intelligenza artificiale (IA o AI)*, in *Riv. Dir. Ind.*, 2023, 1, 5.

Questo nuovo metodo è espressione dello sviluppo di forme di “co-intelligenza”, uomo-algoritmo, in linea, tra l’altro, con la nuova P.A. cd. digitalizzata, la quale punta alla formazione di personale qualificato²⁴³.

La riallocazione delle risorse e dei carichi di lavoro è, come dicevamo, in correlazione positiva con l’evoluzione delle competenze umane di cui necessitano le pubbliche amministrazioni per adempiere alle funzioni loro affidate²⁴⁴.

L’ultimo software, in ordine temporale, è il cd. cervello, che si presenta come una piattaforma software centralizzata, progettata per fornire supporto alle “indagini patrimoniali”, che ad oggi, rappresentano il principale strumento investigativo.

Esso opera mediante l’acquisizione di dati da fonti istituzionali “esterne” che riguardano la situazione finanziaria e patrimoniale e le attività economiche facenti capo a persone fisiche, giuridiche e ad enti di ogni tipo. Tali dati vengono, poi, elaborati, al fine di evidenziare possibili disponibilità finanziarie e patrimoniali “sproporzionate” e, dunque, potenzialmente riconducibili ad attività illecite.

Si può accedere al *software*, mediante una previa apertura di un “fascicolo digitale d’indagine”.

Questo nuovo sistema di controllo è stato sottoposto ad una valutazione preventiva da parte del Garante della *privacy*, circa la compatibilità con i diritti fondamentali e i rischi che possano generarsi dall’utilizzo del *software*. Il Garante, dunque, con provvedimento del 4 agosto 2025, n. 10165349, ha espresso parere favorevole all’uso del *software*, in quanto risulta conforme ai principi e alle regole in materia di protezione dei dati personali, escludendo ogni possibile attività di *web scraping* ovvero di raccolta massiva ed

²⁴³ G. Sgueo, *La funzione pubblica sintetica. Tre domande su intelligenza artificiale generativa e pubblica amministrazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2024, 4, 1169. Per questo motivo, la funzione pubblica sintetica richiede, anzitutto, il rispetto della trasparenza, relativo alla conoscibilità del percorso logico seguito dall’algoritmo, dell’accessibilità dell’interessato al procedimento di formazione della decisione e della sicurezza dei dati processati dall’algoritmo, nonché il rispetto della sostenibilità ambientale delle decisioni algoritmiche.

²⁴⁴ Cambiano, tuttavia, anche le mansioni che vanno dalla conservazione delle trascrizioni delle riunioni *Zoom*, al monitoraggio remoto sulla frequenza delle battute a tastiera, fino al controllo sull’utilizzo di risorse comuni (le stampanti, ad esempio) o sulla frequenza di invio della posta elettronica aziendale

indiscriminata di dati personali dalla rete e, identificando misure idonee a garantire l'esercizio dei diritti degli interessati, con particolare riferimento all'informativa e ai diritti di accesso, rettifica e cancellazione dei dati personali.

CAPITOLO II

I *DATA MINING* A FONDAMENTO DELLA PRETESA IMPOSITIVA

SOMMARIO: 1. La rideterminazione della pretesa erariale fondata sul *data mining*; 2. Gli indici di capacità contributiva a fondamento della pretesa erariale e la crisi del redditometro; 3. Dal doppio contraddittorio alla motivazione rafforzata: i diritti riconosciuti al contribuente nel corso del procedimento di accertamento redditometrico; 4. Il risparmiometro; 5. La rilevanza della famiglia fiscale nel procedimento di accertamento sintetico; 6. L'utilizzo degli algoritmi nella fase endoprocedimentale: l'individuazione delle categorie a rischio; 7. Il diritto al silenzio del contribuente nel corso dei procedimenti fondata su *data mining*.

1. La rideterminazione della pretesa erariale fondata sul *data mining*

Tra le tipologie di accertamento che si fondano sul *data mining* ovvero su fenomeni di profilazione massiva²⁴⁵ capaci di estrarre una molteplicità di dati e di ricavarne collegamenti e informazioni²⁴⁶ vi è il cd. accertamento sintetico.

Quest'ultimo consente di rideterminare il reddito complessivo della persona fisica prescindendo dalla conoscenza delle singole fonti di produzione della ricchezza e muovendo dai suoi impieghi, ovvero dal suo utilizzo per consumi ed investimenti personali²⁴⁷.

²⁴⁵ Gli algoritmi sono utilizzati anche in relazione ai contributi previdenziali. In particolare, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) ha avviato nel 2010 un sistema di controlli su imprese selezionate attraverso tecniche di *data mining* che, tramite sofisticati algoritmi, elaborano le informazioni dall'incrocio di dati raccolti da banche dati interne ed esterne all'Inps. L'analisi dei dati consente di formulare indicatori di rischio di "evasione e/o omissione contributiva" con i quali vengono formulate liste di imprese "non congrue" in relazione alla tipologia di attività.

²⁴⁶ L. Algeri, *Intelligenza artificiale e polizia predittiva*, in *Dir. Pen Proc.*, 2021, 6, 724; A. Tropea, *Valenza probatoria del documento di fonte informatica nell'accertamento tributario*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2020, 4, 1635.

²⁴⁷ Per un approfondimento sull'accertamento sintetico si rinvia a G.M. Esposito, *Il sistema amministrativo tributario italiano*, Padova-Milano, 2021; F. Amatucci, *L'accertamento sintetico e il nuovo redditometro*, Torino, 2015; G. Selicato, *Il nuovo accertamento sintetico*

Si tratta di un accertamento che si fonda sul tenore di vita del contribuente “*lifestage*”, introdotto successivamente alla soppressione della imposta comunale di famiglia²⁴⁸ riferita sostanzialmente al tenore di vita con caratteristiche di personalità e lieve progressività²⁴⁹.

L'accertamento sintetico si basa su di un ragionamento “a ritroso” rispetto alla logica seguita per le altre tipologie di controllo sostanziale, in quanto il reddito imputabile al contribuente viene determinato non considerando le fonti di produzione del reddito stesso, bensì la spesa che il contribuente ha sostenuto nel periodo d'imposta per consumi e/ o investimenti²⁵⁰.

In altre parole, si procede alla tassazione di un reddito medio-normale, quantificabile per mezzo di coefficienti, medie e indici.

Tale metodologia valuta la capacità di spesa del contribuente ed è il risultato della trasformazione in reddito di indici di spesa²⁵¹.

L'esercizio del potere accertativo mediante il metodo sintetico richiede la sussistenza di due presupposti: il reddito netto accertabile deve discostarsi di almeno un quinto da quello dichiarato e tale scostamento qualificato deve manifestarsi per almeno una annualità di imposta.

dei redditi, Bari, 2014; F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario, Parte generale*, Milano, 2020; A. Carinci, M. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2021; M. Beghin, F. Tundo, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2020; G. Gaffuri, *Diritto tributario. Parte generale e parte speciale*, Padova-Milano, 2019; A. Contrino, *Il nuovo redditometro. L'equilibrio instabile tra contrasto all'evasione e rischio di vessazione*, Milano, 2014; G. Marongiu, *L'accertamento sintetico tra vecchia e nuova disciplina*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2014, 5, 757.

²⁴⁸ La soppressione è avvenuta per effetto della riforma fiscale del 1973. In Toscana vigeva il cosiddetto fuocatico, una sorta di tassa di famiglia, diretta a colpire qualunque reddito mobiliare e immobiliare, esclusi gli indigenti. Sul punto si rinvia a G. Marongiu, *L'opera della destra storica: dalla costruzione del sistema tributario al pareggio*, in *Riv. Dir. Fin.*, 2006, 1, 200.

²⁴⁹ In passato vigevano degli istituti che sembravano implicare, se non la “soggettivazione” della famiglia (o di altre forme di convivenza collettiva), per lo meno l'individuazione di “centri non soggettivati di imputazione degli indici di capacità contributiva” diversi dalle persone fisiche alla cui sfera patrimoniale dovevano comunque ricondursi i doveri di prestazione patrimoniale attuativi del concorso alle pubbliche spese. Cfr. A. Fedele, *Imposte reali ed imposte personali nel sistema tributario italiano*, in *Riv. Dir. Fin.*, 202, 3, 451.

²⁵⁰ F. Gavioli, *Legittimo l'accertamento sul maggior reddito: se il denaro proviene da un'eredità occorre dimostrarlo*, nota a Cass. Civ. 28 settembre 2016, n. 19257, Sez. VI, *Diritto & Giustizia*, 2016, 57, 16.

²⁵¹ L'amministrazione finanziaria cerca di ricostruire il reddito fondandosi su indizi e considerando gli indici sintomatici di un certo tenore di vita. Sull'accertamento sintetico vd. si, F. Ferrara, *I redditi del convivente non escludono l'accertamento tramite il redditometro*, in *Quotidiano Giuridico*, 6 febbraio, 2020.

La disciplina è contenuta nell'articolo 38, comma 6, dpr n. 600/73 il quale testualmente prevede che *“la determinazione sintetica può essere altresì fondata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuato mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza, con decreto del Ministero dell'economia e delle Finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale con periodicità biennale”*.

Trattandosi di un metodo particolarmente invasivo della sfera giuridico - patrimoniale del destinatario, al fine di evitare un pregiudizio ai diritti fondamentali e alla *privacy* dei soggetti sottoposti a controllo, è stata effettuata una preliminare verifica da parte del Garante della *privacy*, con la finalità di conformare il trattamento dei dati personali con la disciplina prevista in tema di protezione dei dati personali (art. 17 del D. lgs. n. 196/2003).

Tra i compiti dell'*Authority* vi è quello di verificare se la gestione dei dati avvenga in conformità con quanto dichiarato e nel rispetto della tutela della *privacy*.

Preliminarmente, il Garante²⁵² ha evidenziato la necessità di individuare un *lifestage*²⁵³, risultante dalla cd. famiglia fiscale che va attribuito a ciascun contribuente, da intendersi come la valutazione delle condizioni patrimoniali della famiglia di origine. Successivamente, come si avrà modo di esaminare nel prosieguo del presente lavoro di ricerca, l'Ufficio è tenuto ad attivare una fase di partecipazione endoprocedimentale.

Il rispetto di questo *iter* escluderebbe ogni pregiudizio ai diritti fondamentali del soggetto sottoposto a verifica²⁵⁴.

²⁵² Il Garante ha accertato che, dopo essere stati acquisiti, i dati vengono elaborati dal funzionario dell'Agenzia delle Entrate e sono riscontrabili dallo stesso contribuente che deve essere invitato dall'ufficio prima dell'emissione dell'avviso di accertamento.

²⁵³ Il tenore di vita risultante dalla famiglia fiscale è parte integrante della motivazione dell'avviso di accertamento sintetico, sicché, in assenza l'atto sarà affetto da patologia per insufficiente o mancanza della motivazione.

²⁵⁴ L'ambito oggettivo dell'accertamento non si limita al controllo formale, ma comprende tutti gli atti, le attività e le situazioni che le norme ricollegano al momento di attuazione del tributo ed integrano uno schema di rapporti riconducibile alla nozione teorica di procedimento amministrativo, tanto più laddove si realizzi il progressivo ampliamento dell'intervento dei privati nelle dinamiche del rapporto d'imposta. Cfr. A. Renda, *Contraddittorio a seguito di verifica e possibili limitazioni alle preclusioni probatorie*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2010, 1, 95.

L'ufficio, dunque, prima di intraprendere la fase accertativa mediante il metodo sintetico deve effettuare i necessari riscontri sulla situazione familiare del contribuente, aggiornando la composizione del nucleo familiare al fine di evitare la selezione di coloro che con il reddito complessivo dichiarato dalla famiglia, giustificano l'apparente scostamento tra quanto dichiarato e quanto accertato²⁵⁵.

Il concetto di "famiglia fiscale" consente di valutare le singole posizioni dei membri, per favorire l'individuazione dei soggetti ai quali debba essere imputato il maggiore reddito accertato, in presenza di una documentazione probante che un acquisto sia avvenuto materialmente con l'entrata di denaro, ovvero, che sia stato finanziato dai familiari²⁵⁶.

Diversamente il nucleo familiare può includere anche persone che, pur non avendo la stessa residenza, risultino fiscalmente a carico ed anche il coniuge non legalmente o effettivamente separato²⁵⁷.

Si tratta, dunque, di un procedimento di accertamento presuntivo, ma affinché le presunzioni possano essere considerate in linea con il principio della capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost.²⁵⁸ è necessario che siano confortate da elementi concretamente positivi che le giustificano razionalmente²⁵⁹.

²⁵⁵ Il concetto giuridico di famiglia fiscale può essere tenuto in considerazione, ma il contribuente deve essere in grado di fornire ulteriori elementi idonei a dimostrare che il reddito presunto non esiste o esiste in misura inferiore. Per un approfondimento vd. si. L. Pittari, *Redditometro: il criterio della "famiglia fiscale" non basta a ribaltare l'onere probatorio*, in *Quotidiano Giuridico*, 10 dicembre 2019.

²⁵⁶ In sede di controllo viene attribuito ad ogni contribuente uno stile di vita risultante dalla cd. famiglia fiscale presente nell'anagrafe tributaria e determinata in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti e composta dal contribuente, dal coniuge (anche se non fiscalmente a carico), dai figli e/o dagli altri familiari fiscalmente a carico. La famiglia anagrafica include le persone conviventi nella stessa casa e legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, tutela o affettivo.

²⁵⁷ Il nucleo familiare è l'insieme dei componenti della famiglia anagrafica e dei soggetti fiscalmente a carico, anche se non conviventi.

²⁵⁸ Per una disamina sul principio di capacità contributiva si rinvia a F. Batistoni Ferrara, B. Bellè, *Corso di diritto finanziario*, Padova, 2005.

²⁵⁹ Sul punto si rinvia a G. Ferranti, *L'accertamento sintetico non è più strategico, ma la Cassazione continua a pronunciarsi*, in *Fisco*, 2017, 32-33, 3107; E. Della Valle, *Il nuovo redditometro e l'epopea delle spese medie Istat*, in *Il fisco*, 2014, pp. 1937-1942; *id.* *Note minime in tema di accertamento standardizzati*, in *Rass. Trib.*, 2014, 695-710; A. Modolo, *L'accertamento sintetico redditometro e la categoria degli accertamenti "standardizzati" tra esigenze di contrasto dell'evasione, ricerca del reddito normale e rischi di tassazione del reddito immaginario*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, 5, 489; P. Piantedosi, M. Tagarelli, *Il redditometro tra vecchi problemi e prospettive future*, in *Fisco*, 2011, 31 - parte 1, 4988; L. R. Corrado, *Gli accertamenti standardizzati*, in *Dir. prat. trib.*, 2010, 4, 1039 ss.

In considerazione della natura particolarmente invasiva del metodo accertativo sintetico è stata prevista, inoltre, “la specifica indicazione dei fatti e delle circostanze che giustificano il ricorso a metodi induttivi o sintetici” (art. 42, DPR. n. 600/73).

Il procedimento *de quo*²⁶⁰, implica un onere della prova cd. rafforzato, alla luce della riforma del processo tributario di cui alla l. n. 130/2022. In particolare, l’art. 6 della predetta legge di riforma ha introdotto il comma 5 bis all’art. 7 del D. Lgs. n. 546/92 a tenore del quale “*l’amministrazione prova in giudizio le violazioni contestate con l’atto impugnato. Il giudice fonda la decisione sugli elementi di prova che emergono nel giudizio e annulla l’atto impositivo se la prova della sua fondatezza manca o è contraddittoria o se è comunque insufficiente a dimostrare, in modo circostanziato e puntuale, comunque in coerenza con la normativa tributaria sostanziale, le ragioni oggettive su cui si fondano la pretesa impositiva e l’irrogazione delle sanzioni. Spetta comunque al contribuente fornire le ragioni della richiesta di rimborso, quando non sia conseguente al pagamento di somme oggetto di accertamenti impugnati*”.

La prova della pretesa impositiva è posta, dunque, a carico dell’Amministrazione finanziaria a prescindere dall’ormai noto principio di vicinanza della prova²⁶¹.

La neointrodotta disposizione prescrive, dunque, il dovere dell’amministrazione di provare in giudizio le violazioni contestate con l’atto impugnato e, dall’altro, il potere del giudice di annullare l’atto impositivo se il provvedimento risulti privo di ragioni oggettive²⁶².

²⁶⁰Cfr. G. Durante, *Gli elementi indiziari di capacità contributiva superabili solo con prova contraria del contribuente*, in *Il tributario. it*, nota a Cassazione civile, 22 giugno 2021, n.17859, sez. trib., in *www.dejure.it*.

²⁶¹ Tale principio prescrive che l’onere della prova è a carico del contribuente in quanto più vicino alla prova e, pertanto, in grado di fornire adeguata documentazione. Sulle novità introdotte dalla riforma si rinvia a A. Lovisolo, *Sull’onere della prova e sulla prova testimoniale nel processo tributario: prime osservazioni in merito alle recenti modifiche ed integrazioni apportate all’art. 7 d.lgs. n. 546 del 1992*, in *Dir. prat. trib.*, 2023, 1, 43.

²⁶² P. Coppola, *Prova e valutazione del relativo onere del processo*, in *Dir. prat. trib.*, 2023, 1, 168.

L'onere della prova, dunque, stando al predetto dettato normativo, incombe sull'Amministrazione Finanziaria²⁶³, mentre, resta invertito il suddetto onere nell'ambito dei procedimenti di rimborso²⁶⁴.

Se, dunque, all'Ufficio spetta l'onere di addurre elementi probatori a supporto della pretesa, al contribuente deve essere riconosciuto il diritto di provare che le spese sostenute non abbiano fonte reddituale.

Al fine di aumentare le garanzie riconosciute al contribuente in fase procedimentale l'art. 38, comma 7, dpr n. 600/73, è stato modificato dal d.l. n. 78/2010 mediante l'introduzione di un doppio contraddittorio, l'uno endoprocedimentale e l'altro conseguente all'attivazione di un procedimento di adesione, a cui fa seguito una doppia motivazione²⁶⁵.

La nuova formulazione, infatti, prevede che *“l'ufficio che procede alla determinazione sintetica del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e, successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218”*.

In altri termini, *in primis*, l'Ufficio è tenuto a convocare il contribuente per consentire di fornire giustificazioni dello scostamento tra quanto dichiarato e quanto accertato (primo contraddittorio)²⁶⁶ e, qualora le giustificazioni

²⁶³ Può ben dirsi che il principio di vicinanza della prova debba essere utilizzato razionalmente, cioè non con il solo fine di alleggerire il carico probatorio dell'amministrazione finanziaria. Sul punto si rinvia alle riflessioni di N. Zanotti, *Le prove nel giudizio tributario alla luce degli obiettivi posti dal PNRR*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2024, 1, 34.

²⁶⁴ Ogniqualvolta la richiesta di rimborso non sia conseguente al pagamento di somme oggetto di accertamenti impugnati. Cfr. S. Zagà, *La nuova prova testimoniale scritta nel processo tributario*, in *Dir. prat. trib.*, 2022, 6, 2142.

²⁶⁵ È opportuno sottolineare che gli strumenti presuntivi sono dotati di un certo grado di flessibilità che trova origine e fondamento proprio nell'articolo 53 della Costituzione, non potendosi ammettere che il reddito venga determinato in maniera automatica, a prescindere dalla capacità contributiva del soggetto sottoposto a verifica. Occorre, pertanto, individuare la reale capacità contributiva del contribuente, pur tenendo presente il supporto dei coefficienti che devono essere, in ogni caso, parametrati alla situazione concreta, mediante il contraddittorio. Il dibattito sull'articolo 53 della Costituzione non si è mai sopito. Sussistono, ancora oggi, due distinti orientamenti: l'uno ritiene che l'art. 53 sia una mera riproposizione dell'art. 3 Cost. e l'altra che vi attribuisce una certa autonomia. Cfr. G. Falsitta, *Il principio della capacità contributiva*, Milano 2014, 4. Di recente la Corte Costituzionale ha sottolineato che il dovere contributivo non può essere preteso qualora oltrepassi i confini essenziali, così da comprimere i diritti. Cfr. Corte Cost., 27 giugno 2024, n. 111, in *Giur. Cost.*, 2024.

²⁶⁶ Il contribuente dovrà dimostrare la sussistenza di un'eredità, di una donazione, di smobilizzi patrimoniali o di vincite al gioco. Le spese ISTAT sono utilizzabili solo se

addotte non siano ritenute sufficienti ad evitare l'emissione di un avviso di accertamento, deve indicarne le ragioni in motivazione (prima motivazione).

Successivamente, l'Ufficio è tenuto ad attivare la procedura di accertamento con adesione (secondo contraddittorio)²⁶⁷ e, qualora non si raggiunga un accordo in adesione, l'amministrazione finanziaria è tenuta ad indicarne le ragioni (seconda motivazione).

Ma di tali garanzie si parlerà nel paragrafo successivo.

È opportuno, invece, sottolineare che il controllo si estende ai cinque anni precedenti²⁶⁸ a quello in cui la spesa è stata sostenuta, per verificare se i redditi conseguiti potevano giustificare il sostenimento delle spese²⁶⁹.

Occorre, infatti, collegare il fatto - indice ad una spesa di ammontare sufficiente a provare la disponibilità da parte del contribuente di un reddito spendibile superiore a quello da accertare con metodo analitico²⁷⁰.

collegate ad elementi certi, quali il possesso di beni ovvero la disponibilità degli stessi. È ancora da chiarire se per superare la presunzione sia sufficiente dimostrare la mera disponibilità di redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte ovvero sia necessario che si dimostri che la spesa è stata sostenuta proprio con i redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta e non già qualsiasi altro reddito dichiarato.

²⁶⁷ Per una disamina sull'accertamento con adesione e il rapporto con gli accordi di cui alla legge n. 241/90 si rinvia allo scritto di F. Tigano, *Gli accordi procedurali*, Torino, 2003.

²⁶⁸ Qualora l'ufficio determini sinteticamente il reddito complessivo netto in relazione alla spesa per incrementi patrimoniali, la stessa si presume sostenuta, salvo prova contraria, mediante redditi conseguiti, in quote costanti, nell'anno in cui è stata effettuata e nei cinque anni precedenti. In tal senso Cass. Civ. Sez. IV, 12 febbraio, 2020, in *Massima Redazionale*, 2020.

²⁶⁹ S. Muleo, *Accertamenti sintetico per spesa per investimenti patrimoniali e oneri impliciti di documentazione*, in *Corr. Trib.*, 2011, 7, 509; F. Amatucci, *Accertamento sintetico e il nuovo redditometro*, 2014, I, 457 ss.

²⁷⁰ In sede di contraddittorio il contribuente deve dimostrare che la spesa è stata finanziata in tutto o in parte attingendo a fonti di finanziamento diverse dal risparmio monetario costituito da redditi non spesi, come le donazioni. Al fine di superare la presunzione non è sufficiente dimostrare di aver ricevuto una donazione, perché occorre che tra la stessa e le spese ci sia una connessione. La Corte di Cassazione si è pronunciata sul punto asserendo che "ove il contribuente deduca che la spesa effettuata deriva dalla percezione di ulteriori redditi di cui ha goduto è onerato della prova contraria sulla loro disponibilità, sull'entità degli stessi e sulla durata del possesso, sicché, sebbene non debba dimostrarne l'utilizzo per sostenere le spese contestate, è tenuto a produrre documenti dai quali emergano elementi sintomatici del fatto che ciò sia accaduto o sia potuto accadere", in tali termini vd. si Cass. civ. Sez. V Ord., 08 ottobre 2020, n. 21671, in *Giust. Civ. Mass.*, 2020.

2. Gli indici di capacità contributiva a fondamento della pretesa erariale e la crisi del redditometro

Come affermato in precedenza, la determinazione del reddito complessivo della persona fisica può, in taluni casi, prescindere dalla conoscenza delle singole fonti di produzione della ricchezza e fondarsi, invece, sui suoi impieghi, ovvero, sul suo utilizzo per consumi ed investimenti personali, ovvero, su indici di capacità contributiva²⁷¹.

Quanto fin d'ora asserito riconduce all'istituto del redditometro²⁷², in uso dall'Amministrazione Finanziaria fino al 2024, poi, successivamente abrogato.

L'Ufficio, sulla base del redditometro, poteva rideterminare il reddito effettivo per mezzo di indici di capacità contributiva.

Esso rappresentava uno strumento di accertamento sintetico che consentiva di risalire al reddito mediante l'esame delle manifestazioni indirette di capacità contributiva e veniva utilizzato in relazione a determinate tipologie di contribuenti individuate annualmente e tassativamente, *alias*, le cd. categorie a rischio²⁷³, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

²⁷¹ Per un approfondimento sull'accertamento sintetico si rinvia a G.M. Esposito, *Il sistema amministrativo tributario italiano*, Padova-Milano, 2021; G. Selicato, *Il nuovo accertamento sintetico dei redditi*, Bari, 2014; F. Tesauo, *Istituzioni di diritto tributario, Parte generale*, Milano, 2020; A. Carinci, M. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2021; M. Beghin, F. Tundo, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2020; G. Gaffuri, *Diritto tributario. Parte generale e parte speciale*, Padova-Milano, 2019; A. Contrino, *Il nuovo redditometro. L'equilibrio instabile tra contrasto all'evasione e rischio di vessazione*, Milano, 2014.

²⁷² Il redditometro, in particolare l'art. 38, comma 4, dpr n. 600/73, nella formulazione anteriore alla riforma del 2010, era stato già sottoposto a questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 23 Cost. La questione fu dichiarata manifestamente infondata nella parte in cui consente l'accertamento con metodo sintetico mediante il cd. redditometro, con riferimento sia all'art. 23 Cost., poiché i relativi decreti ministeriali non contengono norme per la determinazione del reddito, assolvendo soltanto ad una funzione accertativa e probatoria, sia agli artt. 24 e 53 Cost., in quanto il contribuente può dimostrare, attraverso idonea documentazione, che il maggior reddito accertato è insussistente, ovvero, costituito, in tutto o in parte, da redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta.

²⁷³ Ogni due anni, come si evinceva dal testo della norma, il Ministero dell'Economia e delle Finanze emanava il decreto contenente l'elenco dei beni indici di capacità contributiva. Cfr. A. Marcheselli, *Tendenze attuali in tema di accertamenti tributari fondati su presunzioni (accertamenti sintetici, accertamenti bancari e coefficienti presuntivi in particolare)*, in *Dir. prat. trib.*, 2008, 4, 655-687.

Il redditometro era funzionale a individuare il tenore di vita di ciascun contribuente sottoposto a controllo e rappresentava una metodologia integrativa rispetto all'accertamento sintetico senza che intercorresse tra i due metodi alcun rapporto di alternatività²⁷⁴.

In concreto il redditometro consentiva di collegare un certo importo alla disponibilità di beni o servizi in capo al contribuente che moltiplicato per un coefficiente consentiva di individuare il valore del reddito del soggetto, secondo criteri presuntivi e considerando anche le somme investite per il mantenimento dei suddetti beni o servizi.

Al fine di ottimizzare l'attività impositiva di recupero delle somme erariali erano, infatti, stati previsti dei parametri di calcolo, definiti fatti indici di capacità contributiva riconducibili al possesso, ad esempio, di automobili, abitazioni, incrementi patrimoniali.

La disciplina era contenuta nell'articolo 38, comma 6, dpr n. 600/73 il quale testualmente prevedeva che *“la determinazione sintetica può essere altresì fondata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuato mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza, con decreto del Ministero dell'economia e delle Finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale con periodicità biennale”*.

Anche nel caso di specie operava un ragionamento *a contrario*: il redditometro²⁷⁵ consentiva di ricostruire i redditi dei contribuenti partendo dagli indici di capacità contributiva indiretti che facevano, a loro volta, presumere una capacità di spesa indicativa della disponibilità di redditi accumulati e impiegati per l'acquisto di beni o per l'acquisizione di diritti²⁷⁶.

Il che comportava un'inversione dell'onere della prova²⁷⁷ dal momento che, considerata la disponibilità dei beni indice di maggior reddito, l'ufficio aveva

²⁷⁴ Il redditometro è integrativo del procedimento di accertamento sintetico puro. Sul punto si rinvia a F. Amatucci, *L'accertamento sintetico e il nuovo redditometro*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2014, 3, 10457.

²⁷⁵ Sull'importanza del riconoscimento delle garanzie costituzionali A. Marcheselli, *Il giusto procedimento tributario*, Padova, 2012.

²⁷⁶ M. Beghin, *Gli incrementi patrimoniali nell'accertamento sintetico alla ricerca della realtà economica*, in *Corr. Trib.*, 2012, 26, 1990.

²⁷⁷ Il redditometro comporta l'inversione dell'onere della prova dal momento che, considerata la disponibilità dei beni indice di maggior reddito, l'ufficio ha il potere di presumere l'esistenza del reddito non dichiarato e di quantificarlo secondo disposizioni dei parametri, mentre il contribuente dovrà dimostrare che i beni sono stati acquistati da fonti

il potere di presumere l'esistenza del reddito non dichiarato e di quantificarlo secondo le disposizioni dei parametri; invece, il contribuente avrebbe dovuto dimostrare che i beni erano stati acquistati mediante l'utilizzo di fonti non reddituali²⁷⁸.

Molto spesso, però, si trattava di una *probatio diabolica* posta a carico del contribuente, sicché il redditometro è stato considerato come uno strumento di "definizione" dell'imposta, piuttosto che di accertamento.

Il controllo, inoltre, si estendeva, al pari dell'accertamento sintetico puro, ai cinque anni precedenti²⁷⁹ a quello in cui la spesa era stata sostenuta, per verificare se i redditi conseguiti potessero giustificare il sostenimento delle spese²⁸⁰.

L'accertamento basato su algoritmi, quale è appunto quello redditometrico, rientrava nel più ampio progetto di semplificazione amministrativa, in quanto dispensava l'Amministrazione finanziaria da una articolata attività di rideterminazione del reddito imponibile a cui si giungeva mediante l'applicazione del parametro²⁸¹.

Anche in tal caso, l'azione impositiva poteva considerarsi legittima laddove si fosse in presenza di uno scostamento qualificato, pari ad un quinto, tra quanto dichiarato e quanto accertato.

Tale metodologia differiva dall'accertamento sintetico puro in quanto in quest'ultima ipotesi l'Ufficio è gravato non soltanto dall'onere di rilevare

non reddituali. Per un approfondimento in tema di accertamento sintetico si consenta il rinvio a G. Melis, *Lezioni di diritto tributario*, Torino, 2016.

²⁷⁸ La più recente giurisprudenza riconduce gli indici di capacità contributiva nell'alveo delle presunzioni legali relative, in quanto è la stessa legge che ritiene conseguente al fatto della disponibilità di alcuni beni "l'esistenza di una capacità contributiva" (Cass. civ. Sez. V, Ord., (ud. 23/10/2019) 19-10-2020, n. 22693, in *Massima Redazionale*, 2020). Per un approfondimento si rinvia al contributo di M. Targhini, *Il redditometro e l'abuso di capacità contributiva*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2021, 3, 1311 nota a Cass. civ. Sez. V Ord., 19 ottobre 2020, n. 22693.

²⁷⁹ Qualora l'ufficio determini sinteticamente il reddito complessivo netto in relazione alla spesa per incrementi patrimoniali, la stessa si presume sostenuta, salvo prova contraria, mediante redditi conseguiti, in quote costanti, nell'anno in cui è stata effettuata e nei cinque anni precedenti. In tal senso vd. si, Cass. Civ. Sez. IV, 12 febbraio 2020, n. 3390/2020, in *Giust. Civ. Mass.*, 2020.

²⁸⁰ S. Muleo, *Accertamenti sintetico per spesa per investimenti patrimoniali e oneri impliciti di documentazione*, in *Corr. Trib.*, 2011, 7, 509.

²⁸¹ Dalla natura legale delle presunzioni discende che l'applicazione del redditometro dispensa l'Amministrazione finanziaria da qualunque ulteriore prova relativa ai fatti indice di maggior capacità contributiva, individuati dal redditometro stesso e posti a base della pretesa tributaria fatta valere. La presunzione legale pone a carico del contribuente l'onere di dimostrare che il reddito presunto non esiste o esiste in misura minore.

l'entità della spesa sostenuta dal contribuente, ma anche di procedere alla stima del reddito imponibile; nel caso del redditometro, invece, l'Ufficio è tenuto solo a provare la disponibilità dei beni e dei servizi indicati nel decreto ministeriale, in quanto il valore è calcolato dallo stesso provvedimento ministeriale²⁸².

L'utilizzo del redditometro ha prodotto non poche perplessità se si considera che si trattava di un meccanismo che conduceva ad un risultato partendo da un dato, quale il possesso di un bene, appunto, di cui l'Ufficio veniva a conoscenza attivando delle verifiche.

Tale meccanismo, consentiva di annoverare il procedimento in questione tra quelli algoritmici atteso che consentono all'Ufficio di calcolare il reddito del contribuente partendo dalle spese sostenute²⁸³ e standardizzati, in quanto, si avvalgono di un insieme di informazioni e dati molto elevato²⁸⁴.

Il diritto vivente è sempre stato orientato nel senso di ammettere l'uso di algoritmi nell'esercizio dell'azione amministrativa, in particolare, i giudici di Palazzo Spada hanno asserito che *“la scelta degli algoritmi deve essere incoraggiata in quanto risponde ai principi generali di efficienza ed economicità”*, la procedura *“robotica”* consente, infatti, di snellire notevolmente i tempi dell'azione amministrativa senza che possa trovare spazio alcun profilo di discrezionalità²⁸⁵.

E', indubbio, però, che il rischio in cui può incorrere l'Ufficio nell'utilizzo di tale strumento è quello di comprimere i diritti fondamentali del contribuente²⁸⁶.

²⁸²In tal senso, A. Modolo, *L'accertamento sintetico redditometrico e la categoria degli accertamenti “standardizzati” tra esigenze di contrasto dell'evasione, ricerca del reddito normale e rischi di tassazione del reddito immaginario*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, 5, 489; F. Brandi, *Redditometro, rilevano anche le spese di gestione dell'autovettura*, in *Diritto&Giustizia*, 2019, 190, 4.

²⁸³ L. Perrone, *Il redditometro verso accertamenti di massa (con obbligo del contraddittorio e dell'invito all'adesione)*, in *Rass. Trib.*, 2011, 888.

²⁸⁴ M. Falcone, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 3, 601.

²⁸⁵ Cons. St., VI, 8 aprile 2019, n. 2770, in *Quotidiano Giuridico*, 2019; in dottrina cfr. A. Simoncini, *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 2019, 4, 1149; id., *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2019, 1, 80.

²⁸⁶ Per un'attenta disamina del redditometro si rinvia a A. Marcheselli, *Redditometro: arma liberticida o strumento di giustizia? L'importanza fondamentale di una applicazione equilibrata degli istituti giuridici*, in *Dir. prat. trib.*, 2013, 3, 20433. Ancora in dottrina, C. Buccico, *Gli studi di settore e il redditometro tra attuazione del federalismo fiscale e crisi economica*, in *Fisco*, 2008, 44-parte I, 7872.

I continui dubbi maturati sull'istituto del redditometro, soprattutto in un momento storico caratterizzato, anche su impulso eurounitario, dal rafforzamento dei diritti fondamentali dei contribuenti, hanno condotto ad un ripensamento dello strumento redditometrico.

A riprova delle difficoltà incontrate dal redditometro nel permanere all'interno del nostro ordinamento, si consideri l'ultimo redditometro pubblicato in G. U. il 20 maggio 2024²⁸⁷, il quale solo qualche giorno dopo è stato sospeso da parte del Mef, perché ritenuto eccessivamente invasivo.

E, allora, la difficoltà di trovare un punto di incontro tra lo strumento algoritmico e la sfera personale del contribuente hanno condotto alla rimozione del redditometro così come formulato nel 2010.

A tal proposito, il Decreto Correttivo recante “*Disposizioni integrative e correttive in materia di regime di adempimento collaborativo, razionalizzazione e semplificazione degli adempimenti tributari e concordato preventivo biennale*” (D. Lgs. n. 108 del 5 agosto 2024), all'art. 5 del rubricato “*Modifiche alla disciplina della determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche*” ha previsto l'abrogazione dell'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 38, dpr n. 600/73.

Quest'ultimo prescriveva, appunto, la possibilità per l'Ufficio di recuperare le somme dovute dal contribuente mediante l'utilizzo di indici di capacità contributiva fissati annualmente con decreto dal Ministro dell'economia e delle finanze e tenendo in considerazione le cc. dd. categorie a rischio.

La scelta è stata, allora, quella di eliminare lo strumento redditometrico, senza intaccare, tuttavia, l'accertamento sintetico, che resta in uso, il quale si fonda sul presupposto spesa=reddito, operando, quindi, un ragionamento a ritroso.

Come asserito dalla novella introdotta dal predetto decreto correttivo, l'Ufficio è legittimato ad emettere un avviso di accertamento sintetico, però, solo in caso di scostamento tra quanto dichiarato e quanto accertato pari al 20% e “*purché lo scostamento sia superiore almeno dieci volte l'importo di*

²⁸⁷ Le somme investite per l'acquisto di calzature e abbigliamento, nonché le somme sostenute per l'acquisto di elettrodomestici, gli abbonamenti ai mezzi di trasporto, le spese per energia, le spese per i collaboratori domestici, le spese per telefonia mobile, l'istruzione, i giochi, i giocattoli e via enumerando.

un assegno sociale annuo il cui valore è aggiornato per legge ogni due anni sulla base degli indici di adeguamento Istat” (tale limite è stato introdotto dal Decreto Correttivo n. 108/2024).

In sintesi, il reddito complessivo accertabile deve avere una eccedenza di almeno il 20 per cento rispetto a quello dichiarato e in ogni caso di almeno 10 volte l'importo dell'assegno sociale annuo (6.947,33 euro), vale a dire di una cifra pari a circa 70.000 euro.

Affinché possa considerarsi legittimo l'avviso di accertamento è necessario che sussistano entrambi i presupposti.

Si punta, ancora una volta, sull'analisi del rischio indirizzando i controlli verso contribuenti per i quali vi siano concreti indizi di una condotta fiscalmente rilevante.

Probabilmente il redditometro, così come formulato, non era più compatibile con la nuova visione del rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente, fondato sulla “reciproca collaborazione” e su un volto più umano dell'Amministrazione Finanziaria.

Il controllo sullo “stile di vita” del contribuente rappresentava un retaggio di quel potere imperativo che la riforma fiscale ha tentato di ridimensionare, ridefinendo il ruolo del contribuente nel corso del procedimento amministrativo tributario, mediante l'attribuzione di un ruolo attivo e riconoscendo una pluralità di garanzie procedurali.

3. Dal doppio contraddittorio alla motivazione rafforzata: i diritti riconosciuti al contribuente nel corso del procedimento di accertamento redditometrico

La legge n. 241/90 è stata espressione di una trasformazione culturale che ridefinisce il ruolo della Pubblica Amministrazione e del cittadino²⁸⁸, estirpando, dalla prima, il carattere della sovranità²⁸⁹ e attribuendo al secondo un ruolo attivo nel corso del procedimento amministrativo.

Il cittadino, infatti, da mero spettatore dell'azione amministrativa è divenuto protagonista, offrendo il suo contributo all'adozione della migliore decisione. Per tale ragione si può parlare di un procedimento contributivo che consente al cittadino di "amministrare i propri interessi" (cd. sussidiarietà orizzontale, art. 118, comma 4, Cost.), contribuendo alla formazione della determinazione finale.

Tale nuova prospettiva si esplica attraverso il riconoscimento di un diritto di partecipazione piena (cd. collaborativa) o postergata (cd. contraddittorio).

E, allora, in linea con questa nuova prospettiva di decisione amministrativa e, in ragione della natura invasiva del procedimento di accertamento sintetico, il legislatore ha previsto una istituzionalizzazione del contraddittorio endoprocedimentale, impedendo l'applicazione *sic et simpliciter* dello *standard* e consentendo di individualizzare la situazione giuridico-patrimoniale del contribuente²⁹⁰.

L'applicazione automatica del parametro, infatti, da un lato, velocizzerebbe, e di molto, il prelievo fiscale, dall'altro, però, ridurrebbe, notevolmente, la fiducia dei cittadini verso l'erario e di conseguenza diminuirebbe le ipotesi di adempimento spontaneo²⁹¹.

²⁸⁸ Si supera il binomio autorità/libertà, in favore di una relazione "stabile" tra Pubblica Amministrazione e cittadino che oltrepassa la logica della "concessione" di diritti, aprendosi al riconoscimento di garanzie.

²⁸⁹ Lo Stato non è più considerato legittimo portatore della sovranità che viene attribuita al *demos* (art. 1 Cost.).

²⁹⁰ Il contraddittorio è funzionale ad un più efficace esercizio della potestà impositiva. Sul punto si rinvia a P. Accordino, *Considerazioni in tema di principio del contraddittorio, alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Riv. dir. trib.*, 2015, 1, 64.

²⁹¹ La coscienza civile è il punto di partenza per ottenere un contributo da parte del cittadino, non imposto (ottenuto per il timore di una sanzione), ma consapevole (ovvero spontaneo). Cfr. E. Vanoni, *Natura e interpretazione delle leggi tributarie*, in *Studi di economia, diritto, politica e finanza diretta da Benvenuto Griziotti*, Padova, 1932.

Di converso, il contribuente, dinnanzi ad una condotta collaborativa dell'Ufficio sarebbe indotto maggiormente al versamento spontaneo (in linea con la *tax compliance*)²⁹².

La partecipazione procedimentale, anche nella forma difensiva propria del contraddittorio, rappresenta un valore da perseguire e trova un espresso riconoscimento nell'art. 97 della Carta Costituzionale.

Ma vi è di più. Il contraddittorio endoprocedimentale²⁹³ risponde all'esigenza di modificare in termini migliorativi il rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente²⁹⁴, con il passaggio di quest'ultimo da una posizione di mera soggezione ad un ruolo di attiva difesa²⁹⁵.

Il contraddittorio risponde all'esigenza di far confluire all'interno del provvedimento impositivo tutti gli elementi di cui l'ufficio sia in possesso e di informare in modo esaustivo il contribuente delle conseguenze che possono derivare, consentendo all'interessato di far valere le proprie difese e all'amministrazione di addivenire ad una decisione più vicina ad una giusta imposizione²⁹⁶.

La peculiarità, dunque, del procedimento di accertamento sintetico è il riconoscimento normativo di un doppio contraddittorio che, oltre a rispondere al principio di leale collaborazione tra le parti, di cui all'art. 10, l. 212/2000, soddisfa anche esigenze di giustizia fiscale, in quanto consente all'Ufficio di

²⁹² L'obbligazione tributaria può estinguersi o attraverso l'*enforcement* del dettato normativo, oppure, tramite la *compliance*, ovvero l'adesione volontaria al precetto normativo o all'atto impositivo. Le misure impositivo-repressive non hanno avuto i risultati sperati e, pertanto, ci si orienta attraverso le condotte di adempimento spontaneo. Per una riflessione sull'adempimento volontario si rinvia allo scritto di G. Marletta, *La legge sul procedimento amministrativo e i patti di collaborazione*, in *Dir. Amm.*, 2023, 2, 441.

²⁹³ S. Gianoncelli, *La famiglia inquadrata nella prospettiva dell'ordinamento tributario*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2018, 4, 406; D. Mendola, *Il nuovo redditometro e il rispetto della privacy*, in *IlTributario*, 2018, nota a Cassazione civile, 04 luglio 2018, n. 17485, sez. I; id., *L'esercizio della potestà impositiva mediante l'uso di algoritmi: il contraddittorio endoprocedimentale nel procedimento redditometrico*, in *IlTributario, Focus*, 17 maggio 2021; D. Di Giacomo, *Mutuo pagato dal genitore, no al redditometro*, in *Diritto & Giustizia*, 2017, 41, 12, nota a Cassazione civile, 28 febbraio 2017, n. 5168, sez. trib.

²⁹⁴ La stessa Agenzia delle Entrate con la circolare n. 32/E del 2006 ha riconosciuto al contraddittorio la funzione di passaggio opportuno per provocare la partecipazione del contribuente, finalizzato a consentire un esercizio anticipato del suo diritto di difesa ed in ossequio a ragioni di economicità.

²⁹⁵ F. D'Alessandri, *Accesso agli atti relativi ad un accertamento fiscale*, in *Quotidiano Giuridico*, 2018, 59, 238.

²⁹⁶ L. P. Comoglio, *La ragionevole durata del processo e le forme alternative di tutela*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2007, 592 ss.

rideterminare la pretesa erariale in modo conforme alla capacità contributiva del soggetto sottoposto ad accertamento, muovendo dal presupposto che la funzione impositiva ha il compito di realizzare pratiche di *welfare*²⁹⁷.

La legge generale sul procedimento amministrativo che ha affermato il ruolo partecipativo del cittadino all'attività amministrativa, ha prodotto ricadute anche sulla funzione impositiva in termini di ricerca di una collaborazione tra le parti e di un affidamento reciproco.

Una formula che continuamente ridonda attualmente è la cd. *tax compliance*²⁹⁸ il cui obiettivo non è solo quello di effettuare un giusto recupero erariale, ma di ingenerare nei contribuenti la fiducia verso il sistema fiscale, in una prospettiva di durevole collaborazione, oltreché ridurre il livello della litigiosità con conseguente risparmio di risorse operative.

Espressione della *tax compliance* è, ad esempio, l'adempimento collaborativo e il regime di tassazione consensuale introdotto dalla riforma fiscale (legge delega 9 agosto 2023, n. 111)²⁹⁹.

c L'adempimento collaborativo trova riconoscimento nel D. Lgs. n. 128/2015, attuativo della l. 11 marzo 2014, n. 23, la quale ha evidenziato l'esigenza di migliorare i rapporti tra l'Amministrazione Finanziaria ed il contribuente.

Il legislatore ha individuato l'ambito di applicazione del suddetto istituto isolando tre piani di osservazione³⁰⁰: l'introduzione di forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata tra le imprese e l'amministrazione finanziaria; la previsione di sistemi aziendali strutturati di

²⁹⁷ S. Dorigo, *Fiscalità, mercato e solidarietà: la crisi economica globale ed il ruolo del Diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 6, 2017, 6, 1531.

²⁹⁸ La *compliance* è un concetto molto ampio originato con la previsione della cd. *voluntary disclosure* che ha consentito in un arco di tempo limitato a determinati soggetti di "far rientrare i capitali detenuti illecitamente all'estero" con conseguente regolarizzazione della propria posizione fiscale, oppure, con il cd. ravvedimento operoso che riconosce al contribuente la possibilità di emendare gli errori commessi in buona fede mediante una dichiarazione integrativa. Il primo istituto si presenta come un'autodichiarazione di residenza fiscale italiana che consente il ripristino della "legalità erariale", il ravvedimento operoso, invece, consente al contribuente che si accorga di aver commesso un errore di rettificare il dato inserito presentando una dichiarazione integrativa. Cfr. M. Grotto, *Aspetti penali della voluntary disclosure Criminal Implications of Voluntary Disclosure* in *Cass. Pen.*, 6, 2015, 2152.

²⁹⁹ F. Amatucci, *Il rafforzamento della tutela dell'affidamento quale presupposto essenziale dell'adempimento collaborativo*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2024, 4, 1185.

³⁰⁰ G. Melis, *Possibili interventi migliorativi sui principi di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento*, in *Fisco*, 2023, 1521 ss.; A. Dodero, *Nuove opportunità per l'adempimento collaborativo*, in *Fisco*, 2023, 1327 ss.

gestione e di controllo del rischio fiscale per i grandi contribuenti; la previsione di incentivi sotto forma di minori adempimenti per i contribuenti e di riduzioni delle eventuali sanzioni.

Gli schemi rigidi per molto tempo peculiarità della funzione impositiva hanno lasciato spazio a forme di cooperazione con il contribuente³⁰¹ quale parte attiva rispetto all'attuazione del tributo e titolare di un diritto alla imparzialità dell'azione fiscale.

Su tali presupposti è sorto il cd. adempimento collaborativo, con la finalità di promuovere l'adozione di forme di comunicazione e cooperazione rafforzata e di ridurre le controversie in materia fiscale. Si prevede una nuova tipologia di rapporto che superi la logica conflittuale e imperativa per dare spazio ad un modello relazionale basato su fiducia e collaborazione.

Ed è, in tale ottica, che si inserisce il contraddittorio endoprocedimentale, il quale svolge una duplice funzione: anzitutto quella di adeguare le risultanze ottenute dall'applicazione dello *standard* alla singola fattispecie al fine di individuare fonti non reddituali che abbiano concorso alla spesa sostenuta dal contribuente; in secondo luogo, consente di delimitare il perimetro dell'azione impositiva³⁰².

Quest'ultimo è, senza dubbio, l'aspetto più interessante, in quanto la difesa del contribuente in sede partecipativa consente di confinare l'azione dell'Ufficio che si limiterà a rideterminare solo quanto "non giustificato" dal contribuente.

Ne deriva che se il contribuente, nonostante il rituale invito, non si presenti in sede di contraddittorio, violando espressamente il predetto principio di leale collaborazione³⁰³, l'Ufficio sarà legittimato ad una applicazione automatica dei parametri senza dover offrire ulteriore dimostrazione della pretesa.

³⁰¹ G. Ragucci, *Gli istituti della collaborazione fiscale, Dai comandi e controlli alla self regulation*, Torino, 2019.

³⁰² Sia consentito un rinvio a D. Mendola, *L'istituzionalizzazione del contraddittorio nei tributi armonizzati*, in *Il tributario. it*, 9 aprile 2018, nota a Comm. Trib. Reg. Bari, 25 gennaio 2018, n. 18, Sez. XIII, in www.dejure.it.

³⁰³ Il principio di leale collaborazione e buona fede implica una reciprocità nel senso che anche il contribuente deve evitare comportamenti capziosi, dilatori o omissivi in cui possa ravvisarsi abuso del diritto e/o la finalità di eludere una giusta pretesa tributaria. L'atteggiamento reticente del contribuente, proprio perché confliggente con il principio di collaborazione e buona fede, può assumere rilievo indiziante contro di lui.

In caso di inattività della parte, dunque, l'ufficio può motivare l'accertamento sulla base della sola applicazione degli *standards*.

Appare indubbio che l'instaurazione del contraddittorio sia procedimentale che nella forma dell'accertamento con adesione³⁰⁴, consente di evitare che l'applicazione *sic et simpliciter*³⁰⁵ delle presunzioni possa in qualche modo pregiudicare l'accertamento della giusta imposta a favore di un modello in cui prevale la *collaborazione* tra cittadini e amministrazione³⁰⁶.

Il contraddittorio preventivo favorisce la determinazione della “giusta imposta” atteso che il contribuente è tenuto a contribuire, ma nei limiti in cui l'imposizione non superi la sua concreta, effettiva e reale capacità contributiva (art. 53 Cost.).

La capacità contributiva si presenta quale criterio oggettivo di riparto dei carichi pubblici³⁰⁷, storicamente reputato il più idoneo a questo fine e come criterio di giustizia fiscale, oltretutto un parametro di concorso alle spese pubbliche³⁰⁸.

L'art. 38, dpr. n. 600/73, va letto nell'ottica di una giustizia fiscale che si incrocia con la giustizia sociale³⁰⁹, fino a divenire uno strumento e, insieme, un elemento essenziale.

³⁰⁴ In tema di accertamento con adesione si rinvia a M. D'Alonzo, *Conclusione del “controllo” tributario per “definizione” dell'accertamento con “adesione” del contribuente*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2024, 2, 434.

³⁰⁵ Il contribuente deve offrire la prova contraria, con conseguente obbligo a carico dell'Ufficio, nei limiti in cui detta prova viene offerta, di adeguamento del reddito, astrattamente determinato in base ai coefficienti, alla reale capacità produttiva del contribuente. Ciò in forza del richiamo al principio della *flessibilità* degli strumenti presuntivi, il quale trova origine e fondamento nell'art. 53 Costituzione, non potendosi ammettere che il reddito venga determinato in maniera automatica, a prescindere dalla capacità contributiva del soggetto sottoposto a verifica. Sull'importanza del contraddittorio vd. si G. Ragucci, *Il contraddittorio nei procedimenti tributari*, Torino, 2009.

³⁰⁶ G. Marletta, *La legge sul procedimento amministrativo e i patti di collaborazione*, in *Dir. Amm.*, 2023, 2, 441.

³⁰⁷ Sebbene non vi sia un contratto da cui nasce il rapporto obbligatorio è pacifico che chiunque viva in una società è tenuto ad osservare una linea di condotta che si traduce nel sostenere la propria parte di fatiche per supportare la società.

³⁰⁸ G. Caracciolo, *Precluso il rimborso della maggiore imposta sostitutiva di plusvalenze se interferisce con condono*, nota a Cass. Civ., 28 maggio 2019, n. 14546, in *Il Tributario.it*.

³⁰⁹ La norma deve essere letta in combinato disposto con l'art. 3 Cost. che sancisce il principio di uguaglianza. Se è utopistico pensare ad una eguaglianza assoluta (giusta ripartizione delle imposte tra soggetti che si trovano in identiche situazioni, è possibile l'eguaglianza relativa, ovvero, trattamenti eguali in situazioni eguali) Sul punto si rinvia a V. Uckmar, *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, Padova, 1999. Di converso A. Giovannini ritiene che l'art. 3, comma 2 Cost., non è idoneo a fondare l'interesse fiscale, giacché riportare l'interesse fiscale alla eguaglianza sostanziale significa far riaffiorare la primazia del potere a discapito dei diritti e tornare ad una concezione autoritaria del potere. L'A. evidenzia che l' “*uguaglianza materiale non si contrappone ai diritti personali di chi*

Il contraddittorio assume rilevanza anche in fase processuale, in quanto è strumentale a garantire il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e la parità delle parti processuali, affinché il processo risulti "giusto".

Ne viene che nei procedimenti sintetici il contraddittorio è un diritto ineludibile³¹⁰ ed ha la funzione di impedire ogni automatismo nella rideterminazione del reddito adeguando il risultato alla effettiva e concreta capacità contributiva del soggetto interessato³¹¹.

L'imposizione deve essere equa in ragione dell'ormai costituzionalizzato diritto ad una buona amministrazione, quale diritto connesso alla cittadinanza e proporzionata alla capacità contributiva del soggetto.

La norma testualmente prevede che *"l'ufficio..... può sempre rideterminare sinteticamente il reddito complessivo del contribuente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta, salva la prova che il relativo finanziamento è avvenuto con redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta, o con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile sono stabilite le modalità in base alle quali l'ufficio può determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione ad elementi indicativi di capacità contributiva individuati con lo stesso decreto quando il reddito dichiarato non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi d'imposta"* (art. 38, comma 4, dpr. n. 600/73).

Come si evince, dunque, dal testo normativo il contribuente ha diritto in fase endoprocedimentale di fornire la prova contraria³¹² rispetto alle presunzioni

già li possiede, compresi quelli economici, ma è principio orientato unicamente a rendere concrete le libertà e a determinarne il rispetto a favore di chi non può ancora esercitarle nella loro pienezza, in stretta aderenza a quell'impegno solidaristico collettivo di cui si è appena detto" A. Giovannini, *Sapresti spiegarmi cos'è la giustizia? (un discorso su interesse fiscale e IA)*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2025, 5, 1803.

³¹⁰ M. Beghin, *Profili sistematici e questioni aperte in tema di accertamento "sintetico" e "sintetico redditometrico"*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, 6, 717.

³¹¹ È necessario che il redditometro sia utilizzato in modo prudente, per favorire l'istituzione di un fisco equo e solidale. In tali termini, A. Marcheselli, *Redditometro: arma liberticida o strumento di giustizia? L'importanza fondamentale di una applicazione equilibrata degli istituti giuridici*, in *Dir. prat. trib.*, 2013, 3, 20433.

³¹² Quello fino a qui delineato è un contraddittorio "analitico" che consente al contribuente di chiarire punto per punto i rilievi dell'Ufficio e fornire le documentazioni idonee ad escludere ogni condotta fiscalmente rilevante.

avanzate dall'Ufficio, dimostrando che il reddito presunto dall'Ufficio non esiste o esiste in misura inferiore³¹³.

Al contribuente spetta, dunque, il diritto di fornire la prova documentale della sussistenza e del possesso di redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, o, più in generale, nella prova che il reddito presunto non esiste o esiste in misura inferiore³¹⁴.

Dunque, stante la presunzione legale relativa, rimane in capo al contribuente l'onere di provare (oltre, eventualmente, l'insussistenza del presupposto, cioè l'esistenza dell'elemento indice di capacità contributiva), attraverso idonea documentazione, che il maggior reddito, determinato o determinabile sinteticamente, è costituito in tutto o in parte da redditi esenti o da redditi soggetti a ritenute alla fonte a titolo di imposta³¹⁵ o non imponibili, o, ancora, più in generale, secondo una ormai consolidata opinione di questa Corte, anche che il reddito presunto non esiste o esiste in misura inferiore³¹⁶.

Ad esempio, potrà presentare gli estratti di conti bancari dai quali è possibile rilevare le somme segnate a credito e a debito per versamenti o prelevamenti effettuati³¹⁷, che dimostrino la durata del possesso dei redditi e non soltanto il semplice transito nella disponibilità del contribuente³¹⁸.

³¹³ L'Ufficio, dunque, risulta dispensato da ogni prova ulteriore rispetto all'esistenza dei beni indice, in quanto è onere del contribuente fornire una prova idonea a vincere la presunzione dell'Ufficio. Per un approfondimento si rinvia a M. Targhini, *Il redditometro e l'abuso della presunzione di capacità contributiva*, in *Dir. prat. trib.*, 2021, 3, 1311, nota a Cass. Civ. Sez. V, ord. 19 ottobre 2020, n. 22693; ID., *L'accertamento sintetico*, in *Dir. prat. trib.*, 2021, 4, 187.

³¹⁴ “La determinazione del reddito è legittima sulla base di fattori-indice di capacità contributiva, contenuta nell'art. 38 del D.P.R. n. 600 del 1973. La legge non prevede la prova del nesso eziologico tra disponibilità finanziarie e spese sostenute, ma la semplice dimostrazione della disponibilità effettiva di redditi non imponibili sufficienti a giustificare tali spese”. Cfr. Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 24/01/2025, n. 1766, in *Massima Redazionale*, 2025.

³¹⁵ L'art. 4, del d. m. 24 dicembre 2012, precisa che il finanziamento della spesa può avvenire anche da parte di soggetti diversi dal contribuente.

³¹⁶ Cfr. Cass. Civ. Sez. Trib., 31 luglio 2024, n. 21491, in *Redazione Giuffrè*, 2025.

³¹⁷ M. Gabelli, *Nel processo tributario il giudice deve valutare la prova in coerenza con la normativa tributaria sostanziale*, in *Le Società*, 2024, 4, 508.

³¹⁸ È ritenuta prova idonea e sufficiente la documentazione bancaria rappresentativa della sequenza temporale dell'operazione di accredito e poi quella di addebito degli assegni circolari utilizzati per l'acquisto o l'esibizione degli estratti dei conti correnti bancari intestati al contribuente in grado di dimostrare l'entità e la durata del possesso dei redditi, non il semplice transito nella disponibilità del contribuente. In tal senso Cass. Civ. Sez. V, 11 febbraio, 2020, n. 3239, in *Giust. Civ. Mass.*, 2020.

Il contribuente in sede di primo contraddittorio³¹⁹ potrà fornire, inoltre, anche la prova di una diversa rappresentazione della propria situazione familiare³²⁰.

Il contribuente può, tuttavia, anche dimostrare che i beni o gli importi contestati quali indici di capacità contributiva non siano effettivamente entrati nella sua disponibilità in quanto derivanti da un atto simulato che non ne implica la corrispondente e reale disponibilità economica.

La suddetta prova, che deve risultare da idonea documentazione, deve attestare l'entità di tali eventuali redditi e la "durata" del relativo possesso; esse costituiscono circostanze sintomatiche del fatto che la spesa contestata sia stata sostenuta proprio con tali redditi³²¹.

Affinché il contraddittorio³²² possa dirsi effettivo è necessario che alla facoltà del contribuente di presentare documenti si accompagni il dovere dell'Amministrazione finanziaria di valutare gli elementi apportati³²³.

Se il contribuente, ottemperando all'invito³²⁴, provveda a trasmettere all'Ufficio le proprie deduzioni, la motivazione dell'eventuale avviso di accertamento dovrà contenere un'adeguata replica tale da superare le deduzioni della parte. Si configura, dunque, uno stretto collegamento tra fase istruttoria e fase decisoria, in quanto l'esito del contraddittorio diviene parte essenziale del provvedimento finale.

³¹⁹ L'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di cooperare corrisponde al diritto del contribuente di partecipare. Ne deriva che il diritto del contribuente alla partecipazione esiste perché esiste l'obbligo dell'Ufficio di cooperare, in linea con il principio di reciprocità.

³²⁰ A. Marcheselli, *Il giusto procedimento tributario. Principi e discipline*, Padova, 2012.

³²¹ L'oggetto della prova contraria riguarda non solo la disponibilità di ulteriori redditi esenti ovvero soggetti a ritenuta alla fonte, ma anche l'entità e la durata del possesso. Il contribuente dovrà dimostrare il possesso di redditi esenti o già tassati che abbiano consentito le spese indicatrici della capacità contributiva contestata. Cfr. N. Sartori, *Avviso di accertamento: provocatio ad opponendum e accertamento sintetico*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2016, 6, 1509 ss.

³²² Il contribuente ha il diritto di rappresentare attraverso elementi certi e documentati una diversa ripartizione delle spese tra i componenti della famiglia. In tal senso F. Ferrara, *I redditi del convivente non escludono l'accertamento tramite il redditometro*, in *Quotidiano Giuridico*, 6 febbraio 2020. Cfr. anche Cass. Civ. Sez. VI 29 settembre 2020, n. 20663, in *Diritto e Giustizia* 2020.

³²³ A. Ravera, *Dalla Corte Costituzionale alla giurisprudenza di merito: un aggiornamento in tema di contraddittorio preventivo*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2018, 3; F. Tundo, *Nullo l'atto di accertamento non motivato sulle deduzioni prodotte dal contribuente in contraddittorio*, in *Corr. Trib.*, 2013, 13, 999.

³²⁴ La mancata risposta, per contro, legittima l'utilizzazione dei coefficienti presuntivi da parte dell'amministrazione, fermo restando che è sempre ammessa a carico del contribuente la prova dell'inapplicabilità dei parametri al caso concreto.

La cd. motivazione rafforzata³²⁵, in linea con una amministrazione di risultato³²⁶, risponde all'esigenza di assicurare che il contraddittorio anticipato non rilevi come mera condizione di procedibilità e, dunque, che non sia attivato dall'Ufficio al solo fine di evitare di incorrere in violazione di legge, sicché in mancanza di un'adeguata motivazione o in presenza di una motivazione stereotipata, l'atto impositivo dovrà essere considerato invalido per difetto di motivazione.

Il dialogo tra l'amministrazione finanziaria ed il contribuente consente di valutare con maggior chiarezza tutti gli elementi sui quali si basa l'obbligazione tributaria, nella prospettiva di una maggiore partecipazione del contribuente al procedimento amministrativo tributario, tale per cui il contraddittorio si presenta come strumento di personalizzazione del rapporto obbligatorio³²⁷.

³²⁵La motivazione deve essere integrata con la dimostrazione dell'applicabilità in concreto dello *standard* prescelto e con le ragioni per le quali siano state disattese le contestazioni sollevate dal contribuente. Per un approfondimento L. R. Corrado, *Il mero scostamento dagli studi di settore non costituisce elemento ex se fondativo della prova presuntiva*, in *Dir. Prat. trib.*, 2021, 4, 1687; id. *Le difese del contribuente aggravano l'onere motivazionale*, in *Quotidiano Giuridico* n. 17/77, 21 settembre 2018.

³²⁶La legge n. 15/2005 ha indirizzato l'azione amministrativa verso il risultato, si è passati, dunque, dal procedimento all'azione funzionalizzata al perseguimento di un risultato. Sul punto si rinvia a A. Sandulli, *Verso la codificazione della disciplina dell'azione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, 6, 686. Parimenti diventa più stringente il dovere di motivazione, poiché l'amministrazione deve dar conto delle acquisizioni conoscitive rese disponibili dalla valutazione compiuta all'esito del monitoraggio, oltre che delle ragioni su cui si fonda la scelta. Cfr. V. Di Capua, *Amministrare il futuro: la funzione di monitoraggio tra missione e risultato*, in *Dir. Amm.*, 2025, 4, 1171. Il principio del risultato attua nel settore dei contratti pubblici il principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 97 Cost. e art. 1 della legge n. 241/1990) e vale ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e, dunque, amplia il perimetro del sindacato del giudice, facendo transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili e, al contempo, consente di escludere che, ove venga rispettato, eventuali vizi formali dell'atto conducano all'illegittimità dell'atto; il principio ha quindi una duplice valenza, poiché si pone quindi quale criterio di sindacato della validità dell'atto che conduce all'illegittimità laddove non sia rispettato o all'esclusione dell'illegittimità laddove sia rispettato (quale previsione speculare alla disciplina dell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241/1990); in entrambi i casi in cui opera quale regola interpretativa e di validità, il risultato costituisce precetto normativo rivolto sia all'amministrazione chiamata ad esercitare il potere discrezionale che al giudice chiamato a verificare il corretto esercizio di quel potere. Sul punto si rinvia a T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. I, 11 novembre 2024, n.3127, in *Foro Amministrativo* (II) 2024, 11, II, 1594.

³²⁷V. Fusconi, *Il contraddittorio nell'adesione e nel concordato preventivo in Fisco*, 2003, I, 6550; G. Corasaniti, *Il principio del contraddittorio nella giurisprudenza nazionale e dell'Unione Europea*, in *Dir. e prat. trib.*, 2016, I, 1585.

In altre parole, il contribuente per scardinare la presunzione dell'Ufficio deve provare che le somme spese non provenivano da fonti reddituali, ma da smobilizzi patrimoniali, vincite al gioco, donazioni, e via enumerando. In ragione della natura essenzialmente documentale del procedimento amministrativo tributario il contribuente è chiamato a fornire la prova mediante l'esibizione di documenti che comprovino la sussistenza di fonti non reddituali.

La giurisprudenza ha affrontato la questione delle prove contrarie ammissibili restringendo il campo di applicazione, ad esempio, imponendo al contribuente che adduca quale giustificazione una liberalità genitoriale di produrre documenti dai quali emerga non solo la disponibilità all'interno del nucleo familiare di tali redditi, ma anche l'entità degli stessi e la durata del possesso in capo al contribuente accertato³²⁸.

L'esigenza di assicurare ampia tutela al contribuente ha indotto il legislatore a prevedere anche un contraddittorio nella forma dell'accertamento con adesione.

In particolare *“l'ufficio che procede alla determinazione sintetica del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e, successivamente, di avviare il procedimento con*

³²⁸ La Corte di Cassazione evidenzia che la mera prassi familiare di erogazione di liberalità da parte dei genitori in favore dei figli costituisce un fatto solo probabile, ma non integra un fatto notorio. Il contribuente può dimostrare che il bene è stato ricevuto per liberalità o sia di altra provenienza e la relativa prova deve essere fornita con la produzione di documenti, dai quali emerga non solo la disponibilità all'interno del nucleo familiare di tali redditi, ma anche l'entità degli stessi e la durata del possesso in capo al contribuente interessato dall'accertamento, pur non essendo lo stesso tenuto, altresì, a dimostrare l'impiego di detti redditi per l'effettuazione delle spese contestate, attesa la fungibilità delle diverse fonti di provvista economica. Cfr. Cass. civ. Sez. VI - 5 Ord., 28 marzo 2018, n. 7757, in *Ced Cassazione*, 2018. Cfr. S. De Marco, Limiti della prova contraria nel redditometro e dubbi sull'equazione spesa uguale reddito, in *Dir. Prat. Trib.*, 2021, vol. 92, n. 6, 2748-2769; A. Ievolella, *Spese sospette, accertamento del fisco. Inutile il riferimento al denaro fornito dall'ex compagno*, in *Diritto & Giustizia*, 2020, 188, 1, nota a Cassazione civile, 29 settembre 2020, n.20663, sez. VI; G. Ferranti, *Il nesso causale tra entrate e spese e la prova contraria ai fini del redditometro*, in *Fisco*, 2016, 12, 1107; I. Buscema, *In tema di redditometro la prova liberatoria del contribuente non è tipizzata*, in *Diritto&Giustizia*, 2019, 64, 13, nota a Cassazione civile, 03 aprile 2019, n.9261, sez. trib; G. Ferranti, *La prova contraria in presenza di investimenti rilevanti ai fini del redditometro*, in *Fisco*, 2015, 18, 1707; A. Borgoglio, *Per contrastare l'accertamento sintetico la mera prova della disponibilità di redditi ulteriori*, in *Fisco*, 2015, 47-48, 4574; ID., *I bonifici del futuro marito giustificano il redditometro a carico della contribuente*, in *Fisco*, 2017, 17, 1680.

adesione ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218" (art. 38, comma 7, dpr n. 600/73).

Le parti, dunque, possono tentare di raggiungere un accordo, il quale è pur sempre espressione del potere pubblico³²⁹, al fine di prevenire ed evitare il contenzioso tributario³³⁰ e, anche, in tale sede il contribuente è chiamato a fornire la prova che le spese sono state sostenute con fonti non reddituali.

La peculiarità, dunque, del procedimento di accertamento sintetico è il riconoscimento normativo di un doppio contraddittorio che, oltre a rispondere al principio di leale collaborazione di cui all'art. 10, l. n. 212/2000, è in linea anche con le esigenze di giustizia fiscale.

Il riconoscimento di un doppio contraddittorio trova la propria *ratio* nella peculiarità del metodo sintetico sorretto dalla necessità di conformarlo ai principi generali dell'ordinamento tributario.

Ne deriva quale logica conseguenza che l'amministrazione finanziaria non può emettere l'atto impositivo, fondato su parametri e indicatori di spesa, senza personalizzare la pretesa fiscale sulla base di quanto addotto dal contribuente in sede di contraddittorio.

Il contraddittorio non è posto a garanzia del solo diritto di difesa del contribuente, ma rafforza anche il potere dell'ente impositore che potrà emettere un provvedimento eccezionale per vizi esclusivamente formali, in quanto l'accertamento dell'*an* è avvenuto di concerto con il contribuente.

³²⁹ *"L'accertamento con adesione – sebbene sia il risultato di una convenzione tra il contribuente e l'amministrazione finanziaria - rappresenta una forma di esercizio del potere impositivo, in quanto tale non paragonabile ad un atto di diritto privato, sicché questo non ha natura di atto amministrativo unilaterale, né tanto meno di accordo transattivo, attesa la disparità delle parti e la mancanza di discrezionalità in merito alla pretesa tributaria, bensì configura un accordo di diritto pubblico che, in ragione di ciò, non soggiace alle norme del codice civile in materia di transazione, ma alla speciale disciplina pubblicistica stabilita nel D.lgs. 218/1997, avente carattere cogente in quanto relativa all'obbligazione tributaria, ai suoi presupposti e alla base imponibile".* Cfr. Tribunale Roma sez. II, 22/09/2023, n.13421, in *Redazione Giuffrè*, 2023.

³³⁰ *"La sottoscrizione dell'atto di accertamento con adesione, ex d.lgs. n. 218 del 1997, preclude al contribuente la facoltà di impugnare l'originario atto impositivo, poiché una tale impugnazione implicherebbe la revoca unilaterale dell'atto di adesione, che non è consentita dall'ordinamento, in quanto l'atto predetto è destinato a regolare definitivamente il rapporto d'imposta tra l'amministrazione e il contribuente, salvo che quest'ultimo non versi nei termini l'importo dovuto, ritornando così il rapporto ad essere regolato solo dall'atto impositivo originario".* Cfr. Cassazione civile sez. trib., 14/10/2024, n.26618, in *Giust. Civ. Mass.*, 2024. In senso conforme Cassazione civile sez. trib., 31 luglio 2024, n.21621, in *www.dejure.it*.

Quest'ultimo è, senza dubbio, l'aspetto più interessante, in quanto la difesa del contribuente in sede partecipativa consente di confinare l'azione dell'Ufficio che si limiterà a rideterminare solo quanto "non giustificato" dal contribuente.

La natura presuntivo-invasiva del metodo sintetico, ha indotto il legislatore ad incrementare le garanzie in favore del soggetto passivo³³¹, sicché all'obbligo di attivare il contraddittorio corrisponde l'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di valutare le difese addotte dal contribuente e di esaminare le produzioni documentali³³² da quest'ultimo fornite³³³, in caso contrario il contraddittorio si configurerebbe come una mera condizione di procedibilità che l'Ufficio è tenuto a rispettare al fine di evitare di incorrere in una "violazione di legge" con riferimento alle ragioni addotte dal contribuente.

Il diritto di essere ascoltati comporta che l'amministrazione esamini le osservazioni del contribuente dandone puntuale indicazione nella motivazione³³⁴.

L'attuale orientamento giurisprudenziale prevalente riconosce la motivazione rafforzata come obbligo conseguente all'attivazione del contraddittorio endoprocedimentale³³⁵; una corrente, invece, minoritaria ha

³³¹ Sul punto si rinvia a D. Mendola, *Il procedimento di accertamento mediante l'uso di algoritmi contraddittorio endoprocedimentale nell'accertamento redditometrico*, in *Il tributario*, 17 maggio 2021; ID., *Il nuovo redditometro e il rispetto della privacy*, nota a Cassazione civile, 04 luglio 2018, n.17485, sez. I in *Iltributario.it*, 1 ottobre 2018.

³³² Cfr. F. Brandi, *Accertamento da studi di settore: l'ufficio deve sempre motivare le giustificazioni del contribuente*, in *Diritto & Giustizia*, 2018, 203, 10 nota a Cassazione civile, 14 novembre 2018, n.29323, sez. trib.

³³³ Ciò induce a riesaminare la questione relativa alla natura sostanziale e non meramente formale del contraddittorio ovvero l'ufficio deve riconoscere al contribuente l'effettiva e concreta possibilità di correggere le determinazioni dell'amministrazione finanziaria mediante la presentazione di ulteriori elementi non valutati dall'Ente impositore o erroneamente valutati.

³³⁴ Per un approfondimento si rinvia a P. Bellante, *Il rigetto delle osservazioni difensive deve essere puntualmente motivato*, nota a C. Giust. UE, C – 189/2018, in *Il tributario*, 3 dicembre 2019; M. Procopio, *Il contraddittorio preventivo endoprocedimentale e la nullità conseguente al mancato riscontro alle osservazioni dei contribuenti*, in *Dir. prat. trib.*, 2016, 6, 2305 ss.

A. Colli Vignarelli, *Mancata considerazione delle osservazioni del contribuente e invalidità dell'atto impositivo*, in *Riv. dir. trib.*, 2014, 6.

³³⁵ L'avviso di accertamento deve essere "specificatamente" motivato in relazione alle difese del contribuente. Cfr. Cass. 30 gennaio 2018, n. n. 2239, in *Giust. Civ. Mass.*, 2018; Cass. Civ. 31 gennaio 2018, n. 2396 in *Giust. Civ. Mass.*, 2018.

asserito che l'Ufficio è gravato da un obbligo di generico esame delle difese addotte dal contribuente.

In tal senso, degna di nota è l'ordinanza della Corte di legittimità che, collocandosi in una direzione opposta a quella percorsa fino a tale momento, ha affermato che il contraddittorio è salvaguardato se l'ufficio ha esaminato le osservazioni del contribuente, non dovendo necessariamente dare una risposta a ciascuna di esse nell'avviso di accertamento. In altri termini l'avviso sarebbe affetto da nullità solo se l'ufficio non ha neppure esaminato i rilievi³³⁶.

In tale evidenza l'Ufficio sarebbe tenuto solo ad esaminare il punto di vista del contribuente, senza, tuttavia, dover prendere posizione in modo specifico rispetto alle giustificazioni addotte.

Tale ultimo orientamento rimette in discussione l'obbligo generalizzato dell'Amministrazione finanziaria di contestare punto per punto le giustificazioni addotte dal contribuente, in modo da consentire a quest'ultimo di prepararsi una adeguata difesa in sede contenziosa.

L'accertamento sintetico consente di affrontare una, seppur breve, riflessione sull'attuale legge delega per la riforma fiscale n. 111 del 9 agosto 2023 che, all'art. 4, comma 1, lett. e)³³⁷, prevede la possibilità di introdurre un obbligo generalizzato di contraddittorio endoprocedimentale.

La legge delega è il risultato di un percorso lungo e complesso, in quanto, il sistema tributario è stato, da sempre, caratterizzato da una frammentarietà sistematica in ordine al diritto di partecipazione endoprocedimentale³³⁸.

³³⁶ Cass. Civ. Sez. V, ord., 9 febbraio 2021, n. 3090, in *Giust. Civ. Mass.*, 2021.

³³⁷ Sul punto si rinvia a P. Aglietta, *Delega fiscale: nei prossimi 24 mesi una profonda riforma del sistema tributario*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 4 settembre 2023; A. Giovannini, *Notarelle sulle deleghe in bianco e Costituzione*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 2023.

³³⁸ Il contraddittorio endoprocedimentale, infatti, prima dell'intervento riformistico si presentava sotto diverse forme: per gli accertamenti conseguenti ad accessi, ispezioni e verifiche fiscali era obbligatorio (art. 12, comma 7, l. n. 212/2000, comma oggi abrogato); per gli accertamenti cd. a tavolino veniva riconosciuto solo se previsto espressamente da una norma giuridica (come nel caso dell'accertamento sintetico e redditometrico) e, infine, vi erano delle tipologie per le quali la partecipazione risultava esclusa (si pensi all'accertamento parziale o bancario). Sussisteva, poi, un'altra distinzione che riguardava gli accertamenti aventi ad oggetto i tributi armonizzati per i quali è obbligatorio il contraddittorio (sebbene subordinato alla cd. prova di resistenza) e gli atti aventi ad oggetto tributi non armonizzati per i quali non vi è una norma che prescriva in via generale il contraddittorio endoprocedimentale e assume rilevanza il dato normativo settoriale.

La riforma fiscale ha condotto, pertanto, alla risoluzione (sebbene solo in parte) della *quaestio iuris* relativa alla obbligatorietà della partecipazione endoprocedimentale, mediante l'introduzione di una norma *ad hoc* all'interno dello Statuto dei diritti del contribuente³³⁹.

In particolare l'Ufficio è tenuto ad indicare le ragioni per cui abbia ritenuto insufficienti e non condivisibili le giustificazioni addotte dal contribuente³⁴⁰ in sede di contraddittorio endoprocedimentale e la loro inidoneità ad impedire l'emissione del provvedimento di accertamento.

Allo stesso modo, qualora il procedimento di accertamento con adesione risulti infruttuoso l'Amministrazione Finanziaria è tenuta ad esplicitare le ragioni del mancato raggiungimento dell'accordo.

Quella fino a tal punto descritta è la cd. motivazione rafforzata che obbliga l'Ufficio ad argomentare punto per punto sulle difese del contribuente ed a trasporre le considerazioni sotto il profilo motivazionale.

Con tale meccanismo si attribuisce al contraddittorio una natura effettiva e non meramente formale, infatti, l'Ufficio è obbligato non solo ad attivarlo, ma anche a motivare il provvedimento di accertamento in base alle difese ed ai chiarimenti forniti dal contribuente.

In assenza di osservazioni del contribuente, l'amministrazione finanziaria può adottare un avviso di accertamento con motivazione "ordinaria", mentre se le osservazioni sono state presentate la motivazione deve essere "rafforzata", in quanto l'ufficio deve controdedurre rispetto alle mozioni e non semplicemente prendere atto che queste siano state presentate³⁴¹.

Ne deriva, dunque, una connessione tra le risultanze del contraddittorio e la motivazione del provvedimento, sicché l'esito del contraddittorio ne diviene parte essenziale dell'atto finale.

Più precisamente, l'Amministrazione finanziaria, oltre a spiegare l'*iter* logico-giuridico che ha condotto alla determinazione finale, dovrà

³³⁹ G. Bertone, *Lo Statuto dei diritti del contribuente (2009-2015)*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2016, vol. 87, n. 4.

³⁴⁰ F. Brandi, *Accertamento da studi di settore: l'ufficio deve sempre motivare le giustificazioni del contribuente*, in *Diritto & Giustizia*, 2018, 203, 10 nota a Cassazione civile, 14 novembre 2018, n.29323, sez. trib.

³⁴¹ G. Iudica, *Profili ricostruttivi e differenziali della motivazione "rafforzata" e "analitica"*, in *Foro Amministrativo (II)*, 2020, 6, 1313.

esplicare le ragioni per cui le difese del contribuente non hanno modificato siffatta determinazione³⁴².

Una motivazione rafforzata consente al contribuente anche di prepararsi una difesa adeguata sia in sede amministrativa che processuale.

La motivazione rafforzata assurge a canone di giustizia, in quanto rende effettivo il contraddittorio nella fase amministrativa e consente una tutela adeguata nella fase processuale.

Affinché il contraddittorio non costituisca una mera appendice occorre che l'amministrazione finanziaria valuti "utilmente" il punto di vista del contribuente espresso in sede di confronto.

L'Ufficio, dunque, dovrà indicare espressamente le ragioni per cui abbia ritenuto le difese del contribuente inidonee a condurre ad un risultato differente. Si tratta della c.d. doppia motivazione o motivazione rafforzata che responsabilizza l'Ufficio ad una valutazione attenta delle giustificazioni addotte dal contribuente.

Maggiormente rileva la motivazione quando l'Ufficio operi mediante algoritmi o indici di capacità contributiva, quei meccanismi robotici di cui sopra, che consentono di giungere ad un risultato ignoto partendo da un fatto noto.

In questi casi, infatti, l'istruttoria deve essere condotta mediante contraddittorio con il contribuente, sicché il provvedimento finale dovrà essere motivato tenendo in debita considerazione quanto addotto dall'interessato in sede di confronto.

³⁴² Il dovere di motivare i provvedimenti amministrativi è espressione dei principi di pubblicità e trasparenza che, ai sensi dell'art. 1, l. n. 241/1990, sovrintendono all'intera attività amministrativa, in quanto diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti della stessa amministrazione. Un obbligo di motivazione rafforzata sussiste qualora la scelta dell'Amministrazione produca effetti nuovi nella sfera giuridica dei soggetti già destinatari di precedenti determinazioni nello stesso settore, per cui essi sono posti di fronte a una diversa modalità di esercizio della discrezionalità amministrativa, cosicché quest'ultima deve essere accompagnata dall'esternazione dei dati istruttori in maniera ampiamente conoscibile, affinché i presupposti di fatto possano essere adeguatamente compresi e sindacati (Tar Campania, Napoli, Sez. I, 8 marzo 2023, n. 1514, in *Giust. Civ. Mass.*, 2023).

Si è giunti, dunque, ad una “responsabilizzazione” della Pubblica Amministrazione tenuta ad indicare punto per punto le ragioni per cui non abbia ritenuto idonee le difese addotte dal contribuente³⁴³.

In direzione opposta si è collocata la Suprema Corte a tenore della quale *“l’Ufficio non ha l’obbligo di motivare espressamente l’atto impositivo in relazione alle osservazioni formulate dal contribuente in ordine ai rilievi contenuti nel processo verbale di contestazione, non essendovi alcun onere di motivare il dissenso rispetto alle osservazioni del contribuente, né da tale omesso motivato dissenso consegue la nullità dell’atto impositivo, stante quanto previsto dall’art. 12, comma 7, L. n. 212/2000. L’assenza di specifica motivazione non è, difatti, indicativa di una mancanza di autonoma valutazione da parte dell’Ufficio degli elementi da quella acquisiti, bensì mostra condivisione delle conclusioni degli agenti accertatori e un loro implicito recepimento, la cui assenza di specifica valutazione si giustifica con una economia di scrittura che, avuto riguardo alla circostanza che si tratta di elementi già noti al contribuente, non arreca alcun pregiudizio al corretto svolgimento del contraddittorio, ove gli elementi di fatto siano già noti al contribuente”*³⁴⁴.

Come detto, il contraddittorio³⁴⁵ deve essere effettivo e non una mera condizione di procedibilità, sicché alle difese addotte dal contribuente deve accompagnarsi il dovere dell’ufficio di valutare gli elementi apportati.

L’obiettivo è, altresì, evitare che il contraddittorio endoprocedimentale si presenti come una mera formalità e, dunque, che sia attivato solo al fine di evitare di incorrere in violazione di legge.

Giunti al termine della presente disamina sul procedimento di accertamento sintetico appare opportuno trarre alcune conclusioni.

La metodologia accertativa fondata sul metodo sintetico, caratterizzata da un doppio contraddittorio, rappresenta, senza dubbio alcuno, un passo in avanti verso il riconoscimento delle garanzie procedurali in favore del

³⁴³ M. Procopio, *Il contraddittorio preventivo endoprocedimentale e la nullità conseguente al mancato riscontro alle osservazioni dei contribuenti*, in *Dir. prat. trib.*, 2016, 6, 2305 ss.

³⁴⁴ Cassazione civile sez. trib., 30 luglio 2024, n.21412, in *Redazione Giuffrè*, 2025.

³⁴⁵ A. Comelli, *I diritti della difesa in materia tributaria alla stregua del Diritto dell’Unione Europea e, segnatamente, il “Droit d’être entendu” e il diritto ad un processo equo*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2020, 4, 1325 ss.

contribuente; tuttavia, nonostante l'istituzionalizzazione del doppio contraddittorio, non può affermarsi che all'ampliamento degli indici di spesa e dei poteri degli uffici corrisponda un'adeguata estensione della prova contraria da parte del contribuente.

Quest'ultimo, invero, solo apparentemente gode di una illimitata possibilità di prova contraria; la stessa, infatti, resta documentale, con conseguente preclusione in giudizio, ad esempio, della prova confessoria o della prova testimoniale orale (salvo le ipotesi della neointrodotta testimonianza scritta).

È chiaro, allora, che tale metodologia accertativa ha introdotto una nuova forma partecipativa per il soggetto sottoposto a verifica³⁴⁶ tale da consentire all'Amministrazione finanziaria di addivenire ad una decisione più vicina ad un giusto recupero erariale, in quanto non limitata ad una mera applicazione aritmetica dei parametri, ma svolta in contraddittorio tra le parti nelle ipotesi tassativamente previste. Affinché il contraddittorio possa essere utile e non confinato ad una mera appendice procedimentale, è necessario che l'ufficio valuti adeguatamente gli elementi addotti dal contribuente e ne dia conto nella motivazione del provvedimento di accertamento.

4. Il risparmiometro

Il redditometro ha, tuttavia, lasciato spazio ad un altro strumento di rilievo, il cd. "risparmiometro", uno strumento predittivo che, tramite un apposito algoritmo verifica, sulla base dei dati forniti dall'Archivio dei rapporti con operatori finanziari, la coerenza dei risparmi accumulati dal contribuente in un determinato periodo d'imposta con i redditi dichiarati nel medesimo arco temporale, in modo da fare emergere eventuali incongruenze.

Il risparmiometro seleziona i profili di evasione rilevanti che possono portare all'avvio di un accertamento fiscale³⁴⁷.

Sul neostrumento non vi sono ancora dei supporti dottrinari, sicché l'unica descrizione la si rinviene, al momento, nella delibera del Garante per la

³⁴⁶ R. Lupi, *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988, 397.

³⁴⁷ Il risparmiometro elabora dati presenti nell'archivio dei rapporti finanziari e nell'anagrafe tributaria, al fine di identificare incongruenze tra le somme a disposizione del contribuente e i redditi e le spese. Cfr. M. A. Armiento, *La polizia predittiva come strumento di attuazione amministrativa delle regole*, in *Dir. Amm.*, 2020, 4, 983.

protezione dei dati personali del 20 luglio 2017, n. 321, “*Sperimentazione di una procedura basata sull’utilizzo di informazioni fornite dall’Archivio dei rapporti finanziari e degli elementi presenti nell’Anagrafe tributaria per l’individuazione di profili di evasione rilevanti*”.

Il nuovo algoritmo elabora dati presenti nell’archivio dei rapporti finanziari e nell’anagrafe tributaria, al fine di identificare incongruenze tra le somme a disposizione del contribuente e i redditi e le spese.

Viene a realizzarsi, dunque, una superanagrafe che contiene tutte le informazioni e i dati rilevanti attinenti al contribuente.

Le banche e gli intermediari finanziari sono tenuti a comunicare all’Agenzia delle Entrate informazioni sui rapporti intrattenuti con i clienti e, qualora, sussista uno scostamento tra entrate ed uscite superiore al 20%, l’Ufficio potrà attivare il controllo mediante il cd. risparmiometro.

Anche in tal caso, dunque, assume rilevanza uno scostamento cd. qualificato³⁴⁸ ovvero il superamento di una soglia oltre la quale la condotta del contribuente è indicativa di un rischio fiscale.

Trovandoci nell’ambito degli strumenti di analisi del rischio, il superamento della soglia è solo un indice di condotta fiscalmente rilevante, sicché l’Ufficio dovrà attivarsi per recuperare ulteriori elementi a carico del contribuente. I dati, infatti, non possono essere posti acriticamente a base degli accertamenti, ma devono essere confrontati con ulteriori elementi.

Il Provvedimento del Garante della privacy predetto prescrive apposite misure di sicurezza, anche di carattere organizzativo, volte innanzitutto a minimizzare i rischi di accessi non autorizzati ai dati utilizzati per la predetta selezione, con specifico riguardo a quelli contenuti nell’Archivio dei rapporti finanziari; controlli sulla qualità dei dati utilizzati e sulle elaborazioni logiche effettuate; applicazione di garanzie al trattamento automatizzato dei dati personali, per ridurre prudenzialmente i rischi per gli interessati, relativi, in particolare, a errate rappresentazioni della capacità contributiva; puntuale

³⁴⁸ In tema di determinazione del reddito con metodo sintetico a norma dell’art. 38, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 600 del 1973, nel testo applicabile “*ratione temporis*”, la rettifica della dichiarazione va operata rapportando il reddito complessivo netto accertato dall’Ufficio con il reddito netto dichiarato dal contribuente, poiché il raffronto dev’essere eseguito sulla base di dati omogenei. Sul punto si rinvia a Cassazione civile sez. trib., 13/03/2025, n.6698, in *Giust. Civ. Mass.*, 2025.

valutazione della coerenza complessiva della posizione di ciascun contribuente selezionato da parte di operatori qualificati appartenenti alle Direzioni provinciali, appositamente istruiti dalla Direzione centrale accertamento, preliminare alla convocazione del contribuente; idonea informativa al contribuente convocato in contraddittorio, con particolare riferimento alla natura obbligatoria o facoltativa del conferimento dei dati in tale sede e alle conseguenze di un eventuale mancata presentazione o rifiuto a rispondere.

5. La rilevanza della famiglia fiscale nel procedimento di accertamento sintetico

L'Amministrazione finanziaria, nel corso del procedimento di accertamento sintetico, dovrebbe considerare la posizione reddituale della famiglia fiscale esaminando dettagliatamente le prove addotte dal contribuente in sede di contraddittorio endoprocedimentale³⁴⁹.

È pacifico che, affinché possa ritenersi legittimo un recupero sintetico della pretesa erariale, è necessario che l'Ufficio tenga conto del complesso reddituale dell'intero nucleo familiare³⁵⁰.

In particolare, l'amministrazione dovrebbe verificare che non ci siano delle entrate ulteriori rispetto a quelle dichiarate dal contribuente che possano, tuttavia, giustificare le spese sostenute.

In sede di controllo, infatti, viene attribuito a ciascun contribuente un determinato tenore di vita risultante dalla cd. famiglia fiscale presente all'anagrafe tributaria e determinata in base alle dichiarazioni presentate dai

³⁴⁹ In tal senso la motivazione assume i connotati di una motivazione rafforzata, derivandone, dunque, uno stretto collegamento tra le risultanze del contraddittorio e la motivazione del provvedimento, sicché l'esito del contraddittorio ne diviene parte integrante.

³⁵⁰ Come evidenziato dalla Cassazione Civile, 12 gennaio 2022, n. 692, affinché possa ritenersi legittimo un recupero sintetico della pretesa erariale è necessario che l'Ufficio tenga conto del complesso reddituale dell'intero nucleo familiare. In particolare, l'ufficio è tenuto a verificare che non ci siano delle entrate ulteriori rispetto a quelle dichiarate dal contribuente che possano, tuttavia, giustificare le spese sostenute. In sede di controllo, infatti, viene attribuito a ciascun contribuente un determinato tenore di vita risultante dalla cd. famiglia fiscale presente all'anagrafe tributaria e determinata in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti e, pertanto, composta dal contribuente, dal coniuge, dai figli e dai familiari fiscalmente a carico. La sentenza è reperibile in *Giust. Civ. Mass.*, 2022.

contribuenti (vi rientrano il coniuge, i figli e i familiari fiscalmente a carico)³⁵¹.

La riconduzione di ciascun contribuente ad una famiglia fiscale³⁵² opera in ossequio al principio di efficienza amministrativa, in quanto l'Ufficio eviterà la selezione di tutti quei contribuenti che possano giustificare lo scostamento con il nucleo familiare di appartenenza.

In passato la giurisprudenza di legittimità aveva ritenuto che per nucleo familiare si dovesse intendere esclusivamente la famiglia naturale costituita dai coniugi e dai figli³⁵³, non potendo desumersi dalla mera convivenza il possesso di redditi prodotti da un parente diverso o affine, in quanto tale estraneo allo stretto nucleo familiare³⁵⁴.

Più di recente, invece, la giurisprudenza di legittimità ha asserito che *“la prova contraria ivi ammessa, richiedendo la dimostrazione documentale della sussistenza e del possesso, da parte del contribuente, di redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, implica un riferimento alla complessiva posizione reddituale dell'intero suo nucleo familiare, costituito dai coniugi conviventi³⁵⁵ e dai figli, soprattutto minori, atteso che la presunzione del loro concorso alla produzione del reddito trova fondamento, ai fini dell'accertamento suddetto, nel vincolo che li lega”*³⁵⁶.

Nello stesso filone si colloca l'orientamento della giurisprudenza di merito secondo cui il redditometro è legittimo, laddove, l'Agenzia delle Entrate

³⁵¹ Si pensi all'indennità pensionistica riconosciuta ad un familiare a carico. In tali casi, sussiste una “prova liberatoria” a favore del contribuente. La ricostruzione della c.d. “famiglia fiscale” avviene sulla base delle informazioni dei prospetti dei familiari a carico dei modelli Unico persone fisiche, 730 e nelle certificazioni di lavoro dipendente. In sede di contraddittorio, il contribuente può rappresentare una diversa situazione; in tali casi si procede ad attribuire la corretta tipologia familiare. Sul punto si rinvia a F. Ferrara, *Redditometro nullo se il contribuente ha una moglie facoltosa*, in *Il quotidiano giuridico*, 19 maggio 2020.

³⁵² *“La prova contraria ivi ammessa, richiedendo la dimostrazione documentale della sussistenza e del possesso, da parte del contribuente, di redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, implica un riferimento alla complessiva posizione reddituale dell'intero suo nucleo familiare, costituito dai coniugi conviventi e dai figli, soprattutto minori, atteso che la presunzione del loro concorso alla produzione del reddito trova fondamento, ai fini dell'accertamento suddetto, nel vincolo che li lega”* (Cassazione civile sez. trib., 21/11/2019, n. 30355, in *Giust. Civ. Mass.* 2020).

³⁵³ Cass. Civ. Sez. Trib. 07 marzo 2014, n. 5365, in *Il fisco, Quotidiano Online* 2014.

³⁵⁴ Cassazione civile sez. trib., 21 ottobre 2015, n.21362, in *Massima Redazionale*, 2015.

³⁵⁵ Assumono rilevanza tutti coloro che “materialmente” possono concorrere alle spese e, dunque, anche i conviventi seppure non legati da un rapporto di parentela o di coniugio.

³⁵⁶ Cassazione civile sez. trib., 21 novembre 2019, n.30355, in *Giust. Civ. Mass.* 2020.

abbia effettuato una valutazione dettagliata delle prove addotte dal contribuente in relazione all'intero nucleo familiare³⁵⁷. L'Amministrazione finanziaria dovrebbe, dunque, tenere in debita considerazione il nucleo familiare e/o convivente, in quanto ogni prelievo fiscale deve essere conforme a quanto previsto dall'art. 53 Cost., il quale enuncia il principio della "giusta imposizione"³⁵⁸ in base alla effettiva, concreta e attuale capacità contributiva dell'interessato.

Considerare la posizione complessiva dell'intero nucleo familiare risponderrebbe, pertanto, non soltanto all'interesse del contribuente chiamato a fornire giustificazioni delle spese sostenute, ma anche dell'Amministrazione incaricata all'effettuazione di un equo recupero erariale.

6.L'utilizzo degli algoritmi nella fase endoprocedimentale: l'individuazione delle categorie a rischio

Un problema particolarmente delicato che si profila in relazione all'uso di strumenti di IA nel procedimento tributario riguarda tutti quei casi in cui le risultanze dell'analisi delegata all'algoritmo non emergano direttamente dall'atto conclusivo del procedimento, ma costituiscano un mero atto endoprocedimentale.

È il caso dell'algoritmo basato sul *machine learning* in grado di individuare quali soggetti presentino un più elevato profilo di rischio rispetto all'adempimento di determinati obblighi e, quindi, li selezioni *sic et simpliciter* per determinati controlli³⁵⁹.

³⁵⁷ Comm. Trib. Reg. Roma, Sez. IV, 12 luglio 2016, n. 4473, in *Massima Redazionale*, 2016.

³⁵⁸ Nel corso degli anni è cambiata la definizione concettuale del tributo. Si è passati da una iniziale concezione di tributo come peso imposto dall'alto, che attribuiva alla amministrazione finanziaria un volto "severo" ad una concezione mitigata dal cambiamento dei rapporti tra amministrazione e contribuente da cui è derivata la considerazione del tributo come strumento di ripartizione dei carichi tributari (da qui un volto più umano dell'amministrazione finanziaria). Si è giunti, poi, a considerare il tributo come uno strumento di regolamentazione delle condotte (come nel caso delle agevolazioni fiscali per i beni *green* che stimolano all'adozione di condotte virtuose).

³⁵⁹ Un momento fondamentale, se non centrale, del *machine learning* consiste, pertanto, nella fase di apprendimento, quella in cui vengono elaborate le rappresentazioni che saranno usate per adottare, in un secondo momento, le decisioni in vista del quale l'algoritmo viene sviluppato.

Come previsto dagli artt. 13 e 14 del Regolamento 2016/679/UE

l'amministrazione è tenuta ad informare sempre l'interessato dell'esistenza di un trattamento automatizzato a suo carico e delle modalità con cui l'amministrazione lo abbia selezionato per il controllo.

Posta tale garanzia procedurale, v'è, tuttavia, da chiedersi quale tutela possa essere garantita ai privati che si ritengano, ad esempio, discriminati dall'algoritmo.

In particolare occorre comprendere se l'atto endoprocedimentale adottato con un sistema di IA, ed asseritamente lesivo, sia un mero atto preparatorio (e perciò non autonomamente impugnabile), ovvero posto, e, perciò, direttamente ed immediatamente impugnabile.

Dalla qualificazione della natura si ricava anche l'obbligo per l'Amministrazione di motivare l'algoritmo, indicando l'*iter* che ha condotto a quel risultato (si tratta della cd. accessibilità *ex ante* all'algoritmo di cui parleremo nei successivi capitoli).

È pur vero che se l'algoritmo è determinato per effetto di un atto endoprocedimentale illegittimo, l'illegittimità di quest'ultimo si riverbera sull'atto successivo secondo quel principio di illegittimità procedimentale che governa il procedimento tributario, il quale implica la trasmissione dell'antigiuridicità di un atto presupposto all'atto posto.

Dal momento che l'azione amministrativa è proceduralizzata, e poiché allo stato attuale persistono figure chiave (umane) nella formazione dell'atto si può escludere che una decisione assunta da un'autorità nell'esercizio di una propria funzione possa essere adottata "*unicamente*" in modo automatizzato.

Si pensi, ad esempio, alla figura del responsabile del procedimento, che non deve certamente venire meno per il sol fatto che siano utilizzati sistemi di

Trovato il modello matematico-numerico che correttamente rappresenti la fattispecie in relazione alla quale l'algoritmo verrà chiamato ad operare, si può passare all'esecuzione vera e propria dell'algoritmo. In questa fase, immettendo nuovi dati, di cui non si conosce la corretta interpretazione, la rappresentazione matematico-numerica verrà utilizzata dalla macchina per interpretare i dati (ignoti) e quindi operare la valutazione per la quale l'algoritmo è stato preparato. Calcolando quanto il nuovo dato sia in linea con la rappresentazione matematico-numerica dei dati valutati in fase di apprendimento, il sistema è in grado di produrre, con un certo tasso di attendibilità, una valutazione del dato analizzato.

intelligenza artificiale³⁶⁰, nonché la disciplina sull'organo competente ad assumere la determinazione finale, anch'essa indifferente ai mezzi istruttori impiegati per formulare la proposta di atto.

Se è vero, allora, che alla base di una decisione vi possa essere “a supporto” un algoritmo, è pur vero che questo algoritmo è in funzione “servente” del funzionario, *alias*, responsabile del procedimento, il quale, pertanto, dovrà rendere note al privato tutte le variabili utilizzate per dar luogo all'algoritmo. Il rapporto, pertanto, non è tra cittadino e algoritmo, ma si tratta di un rapporto trilatero in cui la “macchina” si inserisce, ma solo in funzione servente rispetto all'uomo.

Non vi è ragione, allora, per omettere l' “informativa” in favore del privato la quale è indispensabile³⁶¹, affinché, l'azione amministrativa si riveli correttamente eseguita.

Anche in rapporto all'esempio suddetto, ossia la selezione dei soggetti da sottoporre a controllo fiscale si potrebbe ritenere che detta scelta non sia basata “unicamente” su di un trattamento automatizzato in quanto il contributo dell'operatore umano resta essenziale nelle fasi precedenti e successive all'automazione per ricondurre a “ragionevolezza” la determinazione derivante dall'uso dell'algoritmo e per compiere una serie di attività, tra cui, ad esempio, la selezione dei dati da analizzare e i soggetti da preferire, ai fini dell'avvio dell'accertamento, tra quelli indicati dall'algoritmo.

A tal proposito, nell'ottica di favorire l'accoglimento della istanza da parte del privato, sarebbe, altresì, possibile prevedere, anche in via meramente interpretativa sulla base dell'art. 10-*bis*, l. n. 241/90³⁶², che il privato possa tentare di contribuire a migliorare a suo favore l'*output* del sistema integrando i dati considerati dall'algoritmo, ovvero, modificando l'istanza finché questa non ricada all'interno di quei parametri che, in base ai

³⁶⁰ V. Neri, *Diritto amministrativo e intelligenza artificiale: un amore possibile*, in *Urb. e App.*, 2021, 5, 581.

³⁶¹ L'intervento del legislatore europeo con il Regolamento 2016/679/UE ha escluso il rischio che una simile eventualità resti ignota al privato destinatario dell'atto. A tal proposito si rammenta che gli articoli 13 e 14 del Regolamento impongono che l'amministrazione informi sempre l'interessato dell'esistenza di un trattamento automatizzato.

³⁶² L'art. 10 *bis*, l. n. 241/90, enuncia il cd. preavviso di rigetto, il quale è funzionale a favorire la partecipazione del privato che può integrare le risultanze dell'attività istruttoria.

precedenti noti al sistema di IA, consentano l'accoglimento della stessa. Ciò potrebbe essere conseguito attivando un'interazione in cui il privato possa interpretare i risultati dell'algoritmo e, quindi, interagire direttamente e senza intermediazioni con questo al fine di produrre nuovi dati o modificare quelli già inviati e così valutare in che modo si modifichi la soluzione prospettata dal sistema di IA³⁶³.

Resta, tuttavia, il problema della non giustiziabilità della scelta dell'algoritmo nella fase amministrativa, in quanto la valutazione circa la legittimità o meno dello stesso avverrà solo in un momento successivo, mentre l'algoritmo si basa su un atto di natura non provvedimentale.

La tutela, dunque, sarebbe differita o postergata, in quanto il cittadino-contribuente che ritenga illegittimo l'algoritmo potrà impugnare l'atto fondativo solo in un momento successivo e congiuntamente al provvedimento finale.

Sarebbe, pertanto, opportuno consentire al giudice di conoscere anche le decisioni algoritmiche non strettamente provvedimentali al fine di assicurare una tutela anticipata al contribuente ed evitare l'emissione di un provvedimento, laddove, l'algoritmo sia illegittimo.

Ciò, però, implicherebbe il riconoscimento della impugnabilità di un atto avente natura endoprocedimentale, previsione che, ad oggi, non è presente nel sistema normativo, ma potrebbe essere prevista, laddove, si redigesse una *lex digitalis*.

Ciò in considerazione dell'importanza di contestare preventivamente l'algoritmo prima che venga utilizzato per adottare la decisione amministrativa.

È chiaro che la problematica delle categorie a rischio riguarda solo i controlli "a campione" e non anche quelli "generalizzati".

Occorre, a tal proposito, distinguere i controlli massivi e standardizzati che riguardano un'ampia platea di contribuenti e i controlli individuali.

Nella prima categoria vi rientra, ad esempio, il controllo automatico in precedenza analizzato che viene effettuato dall'amministrazione finanziaria mediante il *personal computer* e riguarda tutti, indistintamente, i contribuenti.

³⁶³ G. Carullo, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Dir. Inf. Inf.*, 2021, 3, 431.

La generalizzazione dei destinatari incontra la sua *ratio* nel fatto che mediante il controllo automatico non si agisce sul presupposto di imposta, ma sulla correzione di errori materiali o di calcolo commessi dai contribuenti nella dichiarazione.

Diverso, invece, è il discorso per quanto riguarda i controlli individuali, indirizzati a determinate categorie di contribuenti che il nostro ordinamento suole definire “categorie a rischio”, individuate annualmente mediante un decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

È il caso del succitato accertamento sintetico, laddove, il *data mining*, serve all’Ufficio per verificare dei profili di condotta fiscalmente rilevante.

Quel valore, tuttavia, non può essere utilizzato dall’Amministrazione finanziaria *sic et simpliciter*, ma deve essere corroborato dagli elementi che emergono in sede di confronto con il contribuente.

Il problema, allora, è capire quali sono i dati utilizzati dall’Amministrazione finanziaria: valori di mercato, valori commerciali, valori attuali o di anni precedenti.

Tutte queste informazioni appaiono necessarie per il contribuente al fine di verificare se l’algoritmo sia stato correttamente formato.

E, allora, la garanzia è insita in questo riconoscimento di accesso *ex ante* all’algoritmo³⁶⁴, diritto di cui si parlerà nei capitoli che seguiranno.

In tal modo il contribuente sarà posto nella condizione di contestare il fatto generatore che risulta indice di capacità contributiva. L’intervento correttivo, a monte, svolto dal contribuente potrà evitare l’adozione, a valle, di un provvedimento illegittimo.

A tutela dell’affidamento e della buona fede, il contribuente deve essere edotto sin dal momento della predisposizione della dichiarazione dei redditi, dei fatti, degli indici e delle modalità attraverso cui l’Amministrazione

³⁶⁴ Al fine cioè di evitare un coinvolgimento inutile del contribuente, con esiti che possano poi rivelarsi discriminatori, occorrerebbe, una volta individuato il processo automatizzato, rendere sempre chiaro e trasparente ogni passaggio relativo all’impiego dell’algoritmo: dal tipo utilizzato (se deterministici, ad esempio, oppure più sofisticati come i *machine learning*), ai dati forniti (con indicazione specifica della fonte), alla spiegazione dei criteri di elaborazione dei dati seguiti dall’algoritmo.

finanziaria può procedere alla rettifica della dichiarazione stessa proprio perché la prova e le giustificazioni *ex post* possono risultare più onerose³⁶⁵.

La difficoltà è ammettere l'utilizzo dell'algoritmo basato sul *machine learning* in grado di identificare quali soggetti presentino un più elevato profilo di rischio rispetto all'adempimento di determinati obblighi e, quindi, li selezioni in automatico per determinati controlli³⁶⁶, senza consentire al contribuente di contestare il criterio di scelta.

V'è, tuttavia, da chiedersi quale tutela possa essere garantita ai privati che si vedano, ad esempio, discriminati dall'algoritmo.

Anche in questo caso sembrerebbe potersi risolvere la questione applicando i principi già noti nel nostro diritto nazionale sulla trasmissione dell'antigiuridicità tra atti, secondo un principio di illegittimità procedimentale.

Secondo quanto spiegato in dottrina, si tratterà in particolare di valutare se l'atto endoprocedimentale adottato con un sistema di IA, ed asseritamente lesivo, sia un mero atto preparatorio - e perciò non autonomamente impugnabile, ovvero presupposto, e perciò direttamente ed immediatamente impugnabile.

Laddove, infatti, possa esistere una trasmissione dell'antigiuridicità tra l'atto endoprocedimentale e l'atto conclusivo del procedimento, l'interessato deve essere posto in condizione di verificare la legittimità dell'operato automatizzato dell'amministrazione nei termini di cui si è detto *supra*.

L'individuazione delle categorie a rischio è subentrata dopo l'infruttuosa sperimentazione del sistema dei controlli globali a sorteggio³⁶⁷, la soluzione

³⁶⁵ G. Marongiu, *L'accertamento sintetico tra vecchia e nuova disciplina*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2014, 5, 757.

³⁶⁶ Un momento fondamentale, se non centrale, del *machine learning* consiste perciò nella fase di apprendimento, quella in cui vengono elaborate le rappresentazioni che saranno usate per adottare, in un secondo momento, le decisioni in vista del quale l'algoritmo viene sviluppato. Trovato il modello matematico-numerico che correttamente rappresenti la fattispecie in relazione alla quale l'algoritmo verrà chiamato ad operare, si può passare all'esecuzione vera e propria dell'algoritmo. In questa fase, immettendo nuovi dati, di cui non si conosce la corretta interpretazione, la rappresentazione matematico-numerica verrà utilizzata dalla macchina per interpretare i dati (ignoti) e quindi operare la valutazione per la quale l'algoritmo è stato preparato. Calcolando quanto il nuovo dato sia in linea con la rappresentazione matematico-numerica dei dati valutati in fase di apprendimento, il sistema è in grado di produrre, con un certo tasso di attendibilità, una valutazione del dato analizzato.

³⁶⁷ Tale sistema era disciplinato dall'art. 7, D.L. 06/07/1974, n. 260, rubricato "*Norme per la migliore realizzazione della perequazione tributaria e della repressione dell'evasione*".

scelta dal legislatore è stata quella di codificare all'art. 37 del d.p.r. 600/73 il c.d. principio di selettività degli accertamenti, ivi stabilendo che “*gli uffici delle imposte procedono, sulla base dei criteri selettivi fissati annualmente dal Ministro delle finanze, tenendo anche conto delle loro capacità operative, al controllo delle dichiarazioni e alla individuazione dei soggetti che ne hanno omesso la presentazione sulla scorta dei dati e delle notizie acquisiti ai sensi dei precedenti articoli e attraverso le dichiarazioni previste negli artt. 6 e 7, di quelli raccolti e comunicati dall'anagrafe tributaria e delle informazioni di cui siano comunque in possesso*”.

Quanto detto fino a tal punto, dimostra che i rischi nell'utilizzo del metodo algoritmico non riguardano soltanto la fase decisoria, ma anche quella *latu sensu* istruttoria, ossia funzionale alla selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo e ai quali inviare lettere di *compliance*.

7. Il diritto al silenzio del contribuente nel corso dei procedimenti fondati su *data mining*

Il contribuente, come evidenziato in precedenza, nel corso del procedimento di accertamento sintetico, ha il diritto di giustificare lo scostamento tra quanto dichiarato e quanto accertato, in due fasi.

In primis, nella fase endoprocedimentale e successivamente in sede di adesione. Tale diritto determina una “responsabilizzazione” del contribuente che non sia stato collaborativo nell'attività di accertamento, in quanto, come recepito dalla stessa legge n. 241/90 il contraddittorio non deve essere meramente pretestuoso (in tal caso l'omesso contraddittorio non renderebbe invalido il provvedimento, operando la cd. prova di resistenza di cui all'art. 21 *octies*, comma 2)., ma funzionale all'adozione della decisione finale.

fiscale, nonché per il potenziamento dei servizi dell'Amministrazione finanziaria –, convertito in legge 14 agosto 1974, n. 354, 1 comma: “*Fermi restando i poteri in materia di accertamenti, controlli e verifiche attribuiti agli organi dell'Amministrazione finanziaria dalle singole leggi tributarie, gli uffici finanziari, congiuntamente alla guardia di finanza, procedono annualmente a controlli globali per tutti i tributi nei confronti di soggetti sorteggiati tra quelli scelti a campione secondo criteri da determinarsi con apposito decreto ministeriale*”. Per una disamina in generale si rinvia a M. D'Alonzo, *Il controllo fiscale tra “controlli globali a sorteggio”, “criteri selettivi” e “indirizzi operativi”*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2022, 5, 1521.

Invero, se il contribuente, non presenti i documenti, su richiesta dell'Ufficio nel termine di trenta giorni, non li potrà più presentare successivamente, né in fase amministrativa, né in quella contenziosa, né potrà eccepire il mancato espletamento del contraddittorio endoprocedimentale.

In tal caso, la condotta sarà punita con la cd. sanzione delle preclusioni la quale comporta l'inutilizzabilità di tutti i documenti non presentati al momento dell'invito dell'Ufficio.

Da ciò consegue un inevitabile pregiudizio a carico del contribuente, se si considera che il processo tributario è caratterizzato da una naturale scarsità dei mezzi di prova.

Come espressamente previsto dalla legge “*non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente in sede amministrativa e contenziosa notizie, documenti e atti non esibiti in risposta agli inviti dell'Ufficio*” (art. 52, comma 5, dpr n. 633/72)³⁶⁸, a meno che non sussistano comprovate ragioni di impossibilità oggettiva³⁶⁹.

La sanzione *de qua* trova applicazione solo nell'ipotesi in cui i verificatori abbiano manifestato una espressa richiesta di esibizione dei documenti e abbiano dato contezza del rifiuto, della dichiarazione di non possedere i documenti richiesti, della sottrazione o dell'occultamento dei medesimi all'interno del processo verbale di constatazione³⁷⁰ e solo in caso di contabilità obbligatoria.

³⁶⁸ Tale divieto trova fondamento legislativo, nell'art. 32, dpr 29 settembre 1973 n. 600, comma 4, che impedisce l'esibizione e la trasmissione di notizie, documenti e atti non esibiti in risposta agli inviti dell'Ufficio in sede amministrativa e contenziosa. In aggiunta si pone il citato art. 52, comma 5, del d.P.R. 26 ottobre del 1972, n. 633, relativamente all'Iva, a tenore del quale “*i libri, registri, scritture e documenti di cui è rifiutata l'esibizione non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente ai fini dell'accertamento in sede amministrativa o contenziosa. Per rifiuto di esibizione si intendono anche la dichiarazione di non possedere i libri, registri, documenti e scritture e la sottrazione di essi alla ispezione*”.

³⁶⁹ Le preclusioni non operano, infatti, qualora il contribuente non abbia potuto esibire la documentazione per ragioni di impossibilità oggettiva. Cfr. F. Amatucci, *Il superamento delle preclusioni probatorie e l'ampliamento del diritto di difesa del contribuente*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2014, 275. L'A. evidenzia, ad esempio, che la mancata partecipazione al contraddittorio non deve precludere al contribuente - ricorrente la possibilità di esibire i documenti in qualsiasi grado di giudizio, qualora il reperimento degli stessi risultati effettivamente dispendioso soprattutto se si considerano i limitati poteri istruttori.

³⁷⁰ Cfr. E. Manoni, *Accessi con autorizzazioni viziate e rifiuto di esibizione della documentazione richiesta*, in *Fisco*, 2017, 23, 2207.

La sanzione delle preclusioni deriva dal carattere essenzialmente documentale del rito tributario³⁷¹ il cui *petitum* è circoscritto ai fatti dedotti dalle parti.

La sanzione predetta rappresenta una esortazione alla responsabilizzazione del contribuente³⁷² che, per le richiamate ragioni di speditezza, è tenuto, sin dalla c.d. fase procedimentale, ad esibire i documenti ritenuti utili, al punto che il legislatore attribuisce valore al silenzio considerandolo rifiuto a collaborare e collegando ad esso il divieto di utilizzo delle prove non esibite³⁷³.

A ciò si aggiunga che la mancata risposta alle richieste dell'Ufficio comporta, in via sanzionatoria, l'applicazione *sic et simpliciter* degli *standard*.

Quanto detto in ragione del fatto che, in ossequio ad esigenze di economicità, la fase amministrativa deve essere finalizzata alla collaborazione tra le parti, utile a favorire la definizione dei reciproci interessi e, se del caso, evitare l'instaurazione del processo.

La sanzione delle preclusioni ha ingenerato una molteplicità di dubbi circa la sua compatibilità con il diritto al silenzio³⁷⁴.

³⁷¹ Sulla disciplina del processo tributario si rinvia, in generale, a A. Carinci, M. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2018, 439 ss.; G. Melis, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2020.

³⁷² È opportuno precisare che, solo in presenza di un invito specifico e puntuale all'esibizione da parte dell'amministrazione, purché accompagnato dall'avvertimento circa le conseguenze della sua mancata ottemperanza, si configura l'ipotesi delle cc.dd. preclusioni, come sottolinea M. Conigliaro, *Presupposti e modalità operative di ricerche e ispezioni documentali nei controlli fiscali*, in *Il Fisco*, 2018, 3207.

³⁷³ Ridonda, ancora una volta, lo stretto rapporto tra istruttoria procedimentale e quella processuale tributaria, dal momento che la prova si forma nel corso della fase procedimentale: il contribuente, pertanto, deve esibire tutti i documenti ritenuti utili in quanto la fase processuale dovrà basarsi su tutti gli elementi già acquisiti in sede istruttoria.

³⁷⁴ A. Lovisolo, *Il "diritto al silenzio", riconosciuto in sede comunitaria, e i suoi effetti in materia tributaria nazionale, con particolare riferimento alla preclusione di una successiva produzione documentale*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2022, 3, 825; S. Confalonieri, *Il "diritto (fondamentale) al silenzio" nei procedimenti sanzionatori davanti a Consob e Banca d'Italia*, in *Le Società*, 2022, 1, 82; A. Marinello, *Diritto al silenzio e sistema tributario: il processo di osmosi tra Corti europee e Corti nazionali innalza lo standard di tutela del contribuente*, in *Dir. Prat. trib. int.*, 2022, 2, 629; C. Bonzano, *Matière pénale e diritto al silenzio: la Consulta mette un punto fermo... o quasi*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, 1, 47; A. Giovannini, *Sui principi del diritto al silenzio in diritto sanzionatorio tributario*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2022, 235 ss; P. Piantavigna, *Il diritto del contribuente a non collaborare all'attività accertativa*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2013, 4, II, 73 ss. V. Grevi, *Il diritto al silenzio dell'imputato sul fatto proprio e sul fatto altrui*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1998, 1129; ID. *Nemo tenetur se detegere - Interrogatorio dell'imputato e diritto al silenzio nel processo penale italiano*, Milano, 1972; G. Illuminati, *La presunzione d'innocenza dell'imputato*, Bologna, 1975. E. Amodio, *Diritto al silenzio o*

La *quaestio iuris* assume una certa rilevanza nel contesto euro-comunitario, laddove deve essere garantito al cittadino il diritto al giusto procedimento o, meglio, alla *buona amministrazione* (art. 41 Cedu) che implica il rispetto di un complesso di garanzie, ivi compresa, quella del *nemo tenetur se detegere*. Il rispetto della buona amministrazione nelle sue diverse manifestazioni è divenuto il cardine a cui devono mirare i sistemi giuridici amministrativi tributari nazionali in grado di garantire limiti comuni a livello UE e di assicurare il soddisfacimento degli interessi contrapposti attraverso il bilanciamento degli stessi.

Il diritto al silenzio dovrebbe essere garantito in particolare in considerazione della stretta correlazione intercorrente tra il procedimento ed il processo, sicché al giusto procedimento deve corrispondere il giusto processo, ma vale anche il contrario³⁷⁵.

Le garanzie riconosciute al cittadino nel corso del processo tributario andrebbero riconosciute anche nel corso del procedimento, quale appunto, il diritto di non rilasciare dichiarazioni contro sé stessi.

A ciò si aggiunga che, nel corso del procedimento tributario, si instaura una vera e propria fase istruttoria di raccolta di elementi a carico del contribuente, sarebbe, pertanto, discriminatorio vietare l'autoincriminazione nel corso del processo e non anche del procedimento.

D'altronde, la presunzione di innocenza dell'imputato è un principio cardine della giurisdizione penale.

La sua applicazione anche al procedimento tributario è il risultato di un'interpretazione estensiva della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che fin dall'inizio degli anni '90, ha ribadito come il diritto ad un equo processo, espressamente sancito dall'art. 6, par. 1, della Convenzione, comprenda il diritto, incondizionato, a mantenere il silenzio ed

dovere di collaborazione? A proposito dell'interrogatorio dell'imputato in un libro recente, in *Riv. dir. proc.*, 1974, 411; V. Patané, *Il diritto al silenzio dell'imputato*, Torino 2006, 69 ss. e 143 ss.; F. Cordero, *Procedura penale*, Milano, 1987, p. 226,

³⁷⁵ Il diritto al silenzio non è un diritto né rinunciabile, né sacrificabile, né negoziabile. Cfr. M. Gradi, *Il diritto al silenzio nel procedimento amministrativo sanzionatorio e nel relativo giudizio di opposizione*, in *Giur. Cost.*, 2021, 2, 1061; E. Amati, *La tutela "integrata", sul piano del diritto penale sostanziale e processuale, del diritto al silenzio*, in *Giur. Cost.*, 2023, 3, 1275, nota a Corte Costituzionale, 5 giugno 2023, n. 111; G. Cotti, *La problematica attuazione del diritto al silenzio oltre i confini della "materia penale"*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2023, 1, 189, nota a Corte Cost., 14 giugno 2022, n. 148.

a non autoincriminarsi³⁷⁶, e per l'effetto, sia ad opporsi a richieste di produzioni documentali, sia a rifiutarsi di rendere risposte atte, anche indirettamente, ad esporre il soggetto al rischio di incriminazioni; e ciò non solo in ambito penale, ma altresì nell'ambito di investigazioni amministrative e quindi fiscali.

Pertanto, il diritto al silenzio, sebbene privo di espressa menzione nell'art. 6 CEDU, costituisce, secondo costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, norma internazionale generalmente riconosciuta che si trova al centro della nozione di "equo processo".

Il principio del "*nemo tenetur se detegere*"³⁷⁷ viene interpretato dalla Corte in modo estensivo, sia quale protezione dell'accusato rispetto all'impiego di strumenti coercitivi da parte delle autorità finalizzati a ottenere mezzi di prova, ma anche come facoltà di astenersi dal deporre³⁷⁸ nonostante siano minacciate sanzioni per siffatto rifiuto e persino quando la deposizione comprenda anche le informazioni su questioni di fatto che possano essere successivamente utilizzate come prove a carico³⁷⁹.

Al contribuente dovrebbe, pertanto, essere riconosciuto il diritto alla presunzione di innocenza³⁸⁰.

³⁷⁶ A. Giovannini, *Note sul diritto al silenzio in diritto tributario*, in *giustiziainsieme.it*, 2 marzo 2022.

³⁷⁷ S. Confalonieri, *Il nemo tenetur se detegere nel labirinto delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2020, 1, 108.

³⁷⁸ Il *nemo tenetur se detegere* comprenderebbe il diritto ad essere avvertito della facoltà di non rispondere a quello di non essere obbligato a rendere dichiarazioni *contra se*, declinato sia nella facoltà di non rendere dichiarazioni *in toto* sia in quella di non rispondere alle singole domande, fino alla possibilità, esercitata sempre nell'ambito del diritto di difesa, di fornire risposte mendaci, nonché alla pretesa di non dover sopportare conseguenze sfavorevoli in ragione della scelta in favore del silenzio. Come evidenziato dalla Corte di Giustizia "*in relazione al diritto al silenzio contro le autoincriminazioni, l'obbligo di consegnare documenti sotto minaccia di sanzioni non viola tale diritto quando le autorità sono consapevoli dell'esistenza dei documenti richiesti e la coercizione è finalizzata a ottenere documenti specifici preesistenti, rilevanti per le indagini, e non a costringere l'individuo a fornire prove di un reato che gli è addebitato senza certezza della loro esistenza*". Cfr. Corte europea diritti dell'uomo, Sez. V, 4 ottobre 2022, n.58342, in *Diritto di Difesa*, 2022, 4, II, 926.

³⁷⁹ Ancora sul punto C. Sciancalepore, *Omessa esibizione documentale e preclusione probatoria nel rimborso dell'iva a soggetti non residenti*, in *Dir. prat. int.*, 2022, 1, 435.

³⁸⁰ Una più coerente tutela del diritto al silenzio, inteso come componente essenziale del diritto di difesa, impone invece una revisione dell'assetto normativo. Cfr. S. Schiavone, *La Consulta definisce i nuovi orizzonti applicativi del diritto al silenzio*, in *Ius penale*, 14 giugno, 2023, nota a Corte Costituzionale 5 giugno 2023, n. 111; V. Aiuti, E. Penco, *Osservatorio della Corte Costituzionale. L'art. 21 disp. att. c.p.c. e il diritto al mendacio*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2023, 8, 1015; M. Aranci, *Diritto al silenzio e illecito amministrativo punitivo: la risposta della Corte di Giustizia*, in *Sist. pen.*, 2021, 93.

Procediamo per gradi.

Preliminarmente, l'ordinanza costituzionale n. 117 del 2019, ha affermato che lo *ius tacendi*, pur non espressamente riconosciuto nella Carta fondamentale³⁸¹, costituisce un valore costituzionale in quanto corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa ex art. 24, comma 2, Cost.; da un altro lato, ha precisato che tale diritto deve ritenersi operante in tutti i procedimenti a cui possa fare seguito l'applicazione di una sanzione "punitiva".

A livello comunitario rinveniamo diversi orientamenti i quali si sono pronunciati in tema di diritto al silenzio e illeciti concorrenziali, a partire dalla sentenza *Orkem* dell'89 alla sentenza *SGL Carbon* del 2006, infatti, la Corte di Giustizia afferma la sussistenza di un "obbligo di attiva collaborazione" incombente sui soggetti che potrebbero essere incolpati di un illecito.

Questi ultimi, secondo quanto affermato dai giudici europei, non solo devono "tenere a disposizione della Commissione tutte le informazioni riguardanti l'oggetto dell'indagine" e soddisfare le richieste della stessa di produzione di documenti preesistenti "sebbene questi possano servire a dimostrare, nei confronti di tale impresa o di un'altra impresa, l'esistenza di un comportamento anticoncorrenziale", ma sono, altresì, obbligati a fornire informazioni inerenti a circostanze di mero fatto, suscettibili di essere utilizzate a fondamento di un'accusa formulabile nei loro confronti.

Secondo tale giurisprudenza, una violazione dei diritti della difesa parrebbe, dunque, sussistere soltanto laddove all'impresa vengano poste domande miranti, in sostanza, a ottenerne la confessione relativa alla commissione dell'illecito: "*la Commissione non può pertanto imporre all'impresa l'obbligo di fornire risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza della trasgressione, che deve, invece, essere provata dalla Commissione*".

Sarebbe inammissibile, dunque, la cd. autoincriminazione, ovvero, tutte quelle dichiarazioni dalle quali sarebbe desumibile una qualche tipo di responsabilità a carico dell'interessato.

³⁸¹ Sul punto si rinvia a Corte Costituzionale, 30 aprile 2021, n. 84, in *Mass. Civ. Mass.*, 2021.

A questo proposito, è noto che, fin dalle sue prime pronunce in materia, la Corte di Strasburgo ha operato una distinzione fra i procedimenti amministrativi “convenzionalmente” tali e quelli che appartengono alla materia penale, in base ai criteri Engel.

Con riguardo ai primi, il giudice europeo non si è mai spinto fino al punto di pretendere che le inchieste condotte da soggetti titolari di poteri coercitivi debbano offrire le medesime garanzie di un procedimento penale; ma viola l’equità processuale l’impiego nel processo penale contro l’interessato di elementi autoincriminanti reperiti anteriormente o parallelamente in sede amministrativa, ogniqualvolta sia previsto l’obbligo di rispondere alle domande dell’autorità procedente.

Maggiori, invece, sono le garanzie quando si tratta di procedimenti amministrativi per il diritto interno, ma riconducibili alla materia penale³⁸² nella prospettiva sovranazionale: in tali eventualità, la Corte di Strasburgo esige il rispetto della *fairness* processuale *ex art. 6 Conv. eur. dir. uomo e, in primis*, del diritto in capo all’interessato di non essere costretto ad agire *contra se*, in forza di meccanismi di collaborazione coatta³⁸³.

La Corte, richiamando i principi delle sentenze della Corte EDU, ha ritenuto che anche nei procedimenti attivati innanzi alla autorità amministrative l’interessato non possa essere sanzionato ogniqualvolta non presti collaborazione³⁸⁴; infatti, tenuto conto che la protezione del diritto al silenzio mira a garantire che, in una causa penale, l’accusa fondi la propria argomentazione senza ricorrere ad elementi di prova ottenuti mediante costrizione o pressioni, contrariamente alla volontà dell’imputato, tale diritto risulta violato, segnatamente, in una situazione in

³⁸² In ambito penale il diritto al silenzio è collocabile all’art. 51 c.p. come esimente.

³⁸³ F. Zacchè, *Nemo tenetur se detegere e procedimenti tributario-penali*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2023, 1, 314; M. Centini, *La dubbia esistenza del diritto di mentire – The doubt existence of the “right to lie”*, in *Cass. Pen.*, 2023, 12, 4073, nota a Corte Costituzionale 5 giugno 2023, 111; L. Cattelan, *Corte di Giustizia e principio del nemo tenetur se detegere: risvolti in tema di doppia pregiudizialità*, in *Ius Penale*, 15 marzo 2021, nota a Corte di Giustizia UE 2 febbraio 2021, n. 481; A. Perrone, *Il diritto al silenzio, riconosciuto dalla Consulta negli illeciti finanziari, rileva in ambito fiscale?*, in *Giur. Comm.*, 2022, 1, 107, nota a Corte cost., 30 aprile 2021, n. 84; P. Tonini, *Il diritto al silenzio tra giusto processo e disciplina di attuazione*, in *Cass. Pen.*, 2002, 2, 845.

³⁸⁴ Il diritto al silenzio compare nella nota sentenza cd. Miranda della Corte Suprema degli Stati Uniti ove è sottolineato che in un modello accusatorio il diritto al silenzio dell’indagato-imputato rappresenta un diritto fondamentale e irrinunciabile. Cfr. Miranda contro Arizona, 384 U.S. 436.

cui un soggetto, minacciato di sanzioni per il caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per essersi rifiutato di deporre.

Il diritto al silenzio si configura quale irrinunciabile elemento del diritto di difesa che per risultare effettivo, deve essere necessariamente garantito in tutte le sue possibili modalità di estrinsecazione.

Il diritto al silenzio costituisce l'attuazione del brocardo *nemo tenetur se detegere* ed è espressione del garantismo processuale accusatorio, dove per la rigida separazione dei ruoli tra gli attori del processo e delle funzioni loro assegnate, è inammissibile qualunque collaborazione dell'imputato con l'accusa che sia il frutto di condizionamenti o costrizioni.

La tutela (da parte della P.A.) della osservanza dell'obbligo contributivo (art. 53) deve comunque seguire le regole ("formali" e "sostanziali") che consentono al contribuente di esercitare adeguatamente il proprio "diritto di difesa" (art. 24), senza subire alcun condizionamento.

Costituisce punto fermo della elaborazione teorica sul tema del diritto al silenzio, la conclusione che dal suo esercizio non possono derivare effetti in qualunque modo pregiudizievoli per colui che se ne avvale, pena il pregiudizio del diritto stesso³⁸⁵.

Un processo equo (art. 6 CEDU) implica il rispetto dei diritti dell' "imputato" (art. 14, lett. g), del Patto internazionale...)³⁸⁶, tra cui vi rientra anche quello di non rilasciare alcuna dichiarazione contro sé stesso, né di presentare documenti altrettanto pregiudizievoli.

Il contribuente, infatti, deve essere libero di scegliere di sottoporre tali documenti ad un giudice terzo ed imparziale e non all'Amministrazione Finanziaria, la quale si presenta come parte interessata nel corso del procedimento.

In ambito tributario il dibattito sul diritto al silenzio è particolarmente pregnante, in quanto, il rischio che venga leso tale diritto si configura in svariate ipotesi.

³⁸⁵ Il diritto al silenzio non implica il diritto di mentire, ma si identifica con il diritto di assumere una condotta omissiva.

³⁸⁶ Per una disamina sul predetto articolo si rinvia a F. Follieri, *Art. 6 CEDU ed equilibrio tra poteri dello Stato. Dall'infungibilità dell'amministrazione all'infungibilità delle garanzie procedurali*, in A. Carbone, *L'applicazione dell'art. 6Cedu nel processo amministrativo dei Paesi Europei*, Napoli, 2020, 65 ss.

La prima è, appunto, quella delle c.d. preclusioni tributarie (in ispecie quelle di cui all'art. 32 del DPR n. 600/73); a cui si aggiunge la mancata indicazione, da parte del contribuente, del "rapporto sottostante" intrattenuto con il beneficiario nelle indagini bancarie relative ai prelevamenti dal conto.

Una ipotesi particolare di diritto al silenzio si configura allorché l'Ufficio chiami il contribuente al fine di espletare la fase del contraddittorio e quest'ultimo non si presenti o non adduca elementi utili.

L'Ufficio, in tal caso, sarebbe legittimato a fondare la propria decisione esclusivamente sui parametri (si pensi alla ipotesi degli studi di settore, la mancata partecipazione del contribuente legittimerebbe l'ufficio all'applicazione *sic et simpliciter* dello *standard*).

La sanzione *de qua* non "preclude" al contribuente l'utilizzo dei documenti in fase giurisdizionale (sicché non può parlarsi di sanzione delle preclusioni in senso stretto), ma si concretizza esclusivamente nella applicazione automatica dei parametri applicati dall'Ufficio.

Sulla *quaestio iuris* è stata chiamata a pronunciarsi la Corte Costituzionale, in particolare, sulla legittimità costituzionale dell'art. 32, dpr. n. 600/73, con sentenza del 28 luglio 2025, n. 137.

La Corte ha asserito che non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, DPR. n.600/73, per contrarietà all'art. 24, comma 2, Cost., art. 25 Cost., e all'art. 111 Cost., nonché all'art. 14, comma 3, lett. g) PIDCP, per il tramite degli artt. 10, primo comma e 117, primo comma Cost.

Secondo i giudici della Consulta l'art. 32, dpr. n. 600/73, è volto a spingere il contribuente a cooperare all'attività dell'amministrazione finanziaria, nell'ambito di una lealtà espressiva di una convergenza di interessi alla corretta determinazione dell'obbligazione tributaria.

La preclusione probatoria opera solo per gli elementi informativi che hanno un contenuto univocamente "a favore del contribuente", da intendersi come quelli che, ove immediatamente consegnati, avrebbero potuto impedire un accertamento, ovvero, ridurre la portata dell'eventuale pretesa dell'amministrazione finanziaria.

In particolare, la Corte ha dichiarato "*non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, DPR. n.600/73, per contrarietà all'art. 24, comma*

2, Cost., art. 25 Cost., e all'art. 111 Cost., nonché all'art. 14, comma 3, lett. g) PIDCP, per il tramite degli artt. 10, primo comma e 117, primo comma Cost.”.

Come si legge nel testo della sentenza “l'art. 32, dpr. n. 600/73, è volto a spingere il contribuente a cooperare all'attività dell'amministrazione finanziaria, nell'ambito di una lealtà espressiva di una convergenza di interessi alla corretta determinazione dell'obbligazione tributaria. La preclusione probatoria opera solo per gli elementi informativi che hanno un contenuto univocamente “a favore del contribuente”, da intendersi come quelli che, ove immediatamente consegnati, avrebbero potuto impedire un accertamento ovvero ridurre la portata dell'eventuale pretesa dell'amministrazione finanziaria”.

I giudici, nella esaminanda pronuncia, evidenziano che devono ritenersi esclusi dall'ambito di applicazione della sanzione di inutilizzabilità tutti gli elementi informativi che rivestono un contenuto “misto”, ovvero, suscettibile parzialmente di produrre effetti sfavorevoli per il contribuente.

La Consulta colloca l'art. 32, dpr. n. 600/73, nel filone delle norme funzionali a stimolare un “dialogo preventivo” tra amministrazione finanziaria e contribuente.

La ricerca di un dialogo rappresenta il superamento della tradizionale impostazione autorità/consenso³⁸⁷ in favore di una relazione stabile tra le parti.

Come, d'altronde, è dimostrato dall'ultima riforma fiscale (l. 9 agosto n. 111 del 2023), ispirata alla *tax compliance* e alla introduzione di un regime premiale in favore dei contribuenti.

Le relazioni improntate sulla fiducia e sulla collaborazione reciproca (*pactum unionis*) risultano, in molti casi, più efficaci del ricorso a strumenti autoritari e sanzionatori.

³⁸⁷ Sul complesso rapporto tra autorità e libertà si rinvia a E. Follieri, *Il metodo nel diritto amministrativo in alcuni ordinamenti stranieri*, in *Giust. Amm.*, 2024; S. Perongini, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, in S. Cognetti, A. Contieri, S. Licciardello, M. Nettesheim, S. Perongini, A. Zito, (collana diretta da), *Studi per un nuovo diritto amministrativo*, Torino, 2016; ancora sul venir meno della sovranità in capo allo Stato si rinvia A. Tigano, *Premesse per uno studio su: pluralismo amministrativo e legittimazione a resistere*, in *Scritti per Enzo Silvestri*, Milano, 1992, 551-552.

La partecipazione del contribuente alla determinazione della pretesa fiscale è utile ad evitare l'adozione di avvisi di accertamento che potrebbero rivelarsi, successivamente, infondati, in linea con un rapporto improntato alla solidarietà sociale (art. 2 Cost.).

I giudici, dunque, distinguono tra documenti unicamente "a favore" del contribuente e documenti "misti", ovvero, che producano anche effetti sfavorevoli.

È su tale distinguo che si annida, dunque, la *quaestio iuris*.

In tale ottica, secondo i giudici della Consulta, l'art. 32, dpr. n. 600/73, non può essere considerato in violazione dei principi costituzionali e degli altri principi comunitari.

CAPITOLO III

L'AUTORIZZAZIONE ALLE INDAGINI BANCARIE COME STRUMENTO DI CONTEMPERAMENTO TRA INTERESSE FISCALE E DIRITTI COSTITUZIONALI DEL CITTADINO NELL'ERA DIGITALE

SOMMARIO: 1.L'abolizione del segreto bancario; 2. Le indagini bancarie come strumento di rideterminazione della pretesa erariale tra vecchia e nuova normativa; 3. La rilevanza del contraddittorio endoprocedimentale e la motivazione rafforzata; 4. La degradazione dell'autorizzazione: da provvedimento amministrativo ad atto meramente organizzativo; 5. L'estensione dell'accertamento ai conti correnti dei terzi; 6. I nuovi algoritmi in uso dall'Amministrazione Finanziaria: l'evasometro anonimizzato

1.L'abolizione del segreto bancario

Nel tentativo di ricercare un punto di equilibrio tra le esigenze di riservatezza e l'interesse alla circolazione delle notizie economiche³⁸⁸, il segreto bancario è stato oggetto di numerose deroghe³⁸⁹.

Tale cambio di prospettiva muove dall'assunto che il diritto alla riservatezza e il dovere di riserbo sui dati bancari sono recessivi di fronte al dovere inderogabile imposto ad ogni contribuente di concorrere alle spese dello Stato (art. 53 Cost.)³⁹⁰.

³⁸⁸ In tema di indagini bancarie è copiosa la dottrina. Si rinvia a F. Amatucci, *Principi e nozioni di diritto tributario*, Torino, 2023; G. Melis, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2023; A. Carinci, T. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2021; F. Tesauero, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 2020.

³⁸⁹ M. Callegari, *Giudizio di novità, la Corte di Giustizia e il segreto bancario*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2015, 12, 2646 ss. In giurisprudenza per una disamina sulle deroghe al segreto bancario si rinvia a Cass. Civ., Sez., V, sentenza 31 ottobre 2017, n. 25909, in *Fisco* 2016, Cass. Civ., Sez. VI, - 5 28 aprile 2015, n. 8605, in *Rass. Trib.*, 2016; Cass. Civ. Sez. Trib., 13 maggio 2011, n. 1057, in *Giust. Civ.*, 2011, 11, I, 2594; più risalente Cass. Civ. Sez. V., Sentenza 21 luglio 2009, n. 16874, in *Corriere Tributario*, 2009, 35, 2903.

³⁹⁰D. Mendola, *Il procedimento amministrativo tributario tra diritti del contribuente e poteri dell'amministrazione*, in *Temi dell'impresa e della Pubblica Amministrazione, Scritti di diritto privato e Diritto Amministrativo*, Padova-Milano, 2021.

È, tuttavia, con la l. n. 825/1971 che iniziano a manifestarsi delle, seppur lente, aperture al controllo bancario che trovano approdo nella l. n. 463/1982, la quale supera l'ostacolo del segreto³⁹¹, favorendo l'accesso dell'amministrazione finanziaria³⁹² alla documentazione bancaria riguardante il contribuente³⁹³.

È proprio sulla scorta di tali argomentazioni che la l. n. 413/1991 ha definitivamente abolito il segreto bancario, riconoscendo all'Ufficio ed alla Guardia di Finanza il potere di svolgere indagini senza il limite del segreto³⁹⁴. Tra i mezzi istruttori riconosciuti all'amministrazione finanziaria per accertare il reddito dei contribuenti in fase di verifica, sono da annoverarsi, pertanto, anche le cd. indagini bancarie.

In ragione di tale potere di indagine, l'Ufficio può richiedere alle banche, alle società Poste Italiane Spa per le attività finanziarie e creditizie, agli intermediari finanziari, alle imprese di investimento, agli organismi di investimento collettivo del risparmio, alle società di gestione del risparmio e alle società fiduciarie, dati, notizie e documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata, ivi compresi i servizi prestati, con i loro clienti, nonché alle garanzie prestate da terzi, i cui poteri risultano subordinati all'autorizzazione del Direttore Centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle Entrate e del Direttore regionale della stessa, relativamente alla Guardia di Finanza, del Comandante Regionale.

³⁹¹ Una definizione la rinveniamo, tuttavia, nella nota sentenza della Corte Costituzionale, 3 febbraio 1992, n. 51 nella quale è definito come “*un dovere di riserbo cui sono tradizionalmente tenute le imprese bancarie in relazione alle operazioni, ai conti e alle posizioni concernenti gli utenti dei servizi da essa erogati*”, in A. Monaci, *L'autorizzazione alle indagini bancarie nella sua evoluzione storico-normativa: gli interessi sottesi e la sua progressiva svalutazione ad opera del Legislatore e dei Giudici di legittimità*, in *Dir. e prat. trib.*, 2023, 5, 1828.

³⁹² Assume rilevanza una sentenza della Corte Costituzionale del 18 febbraio 1992, n. 12, la quale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale articoli 63 3 e D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e 33 D. P. R. 29 settembre 1973, n. 600, come modificati dall'art. 7 del D. P. R. 15 luglio 1982, n. 463, i quali ammettono, appunto, che la Guardia di Finanza utilizzi documenti sequestrati presso gli Istituti di credito, ha affermato che il segreto bancario non è riconducibile ai diritti di libertà personale, “poiché alla base del segreto bancario non ci sono valori della persona umana da tutelare: ci sono, più semplicemente, istituzioni economi che e interessi patrimoniali”, ammettendo, pertanto, che esso possa essere recessivo rispetto all'interesse fiscale. La sentenza è reperibile in www.onelegale.it.

³⁹³ F. Pirolozzi, *Negli accertamenti finanziari ricade sul contribuente la “probatio diabolica”*, in *I contratti*, 2009, 3, 244.

³⁹⁴ M. Dellapina, *Accertamenti bancari: gli orientamenti della giurisprudenza*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 4 aprile 2022.

Gli Uffici, inoltre, possono correlare le loro richieste a tutti i rapporti quali aperture, variazioni e chiusure di conti, libretti, depositi e altro, purché siano rilevanti agli effetti dell'indagine fiscale.

2. Le indagini bancarie come strumento di rideterminazione della pretesa erariale tra vecchia e nuova normativa

La fonte delle indagini bancarie è l'art. 32, D. P. R. 600/73, che enuncia i poteri degli uffici riconoscendo a questi ultimi la possibilità di rideterminare la pretesa erariale³⁹⁵, sulla base delle movimentazioni bancarie effettuate sui conti correnti³⁹⁶.

La presunzione su cui si fonda l'accertamento bancario è che le movimentazioni finanziarie, ovvero i versamenti e i prelievi, posti in essere dal contribuente equivalgono a ricavi o compensi³⁹⁷.

L'art. 32, dpr n. 600/73, ha subito modifiche ed è stato sottoposto a sindacati di legittimità costituzionale nella parte in cui prevedeva una presunzione sui prelevamenti effettuati dai lavoratori autonomi.

Alla risoluzione della *querelle* si è giunti con la pronuncia della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per

³⁹⁵ Cfr. Comm. Trib. Reg. Firenze, Sez. V., 18 ottobre 2021, n. 1146, in *www.dejure.it*, 2022; Cass. Civ., Sez. VI, 9 settembre 2021, n. 24367, in *www.dejure.it*, 2022.

³⁹⁶ Cfr. F. Randazzo, *La prova "prima facie" nell'accertamento induttivo*, in *Dir. e prat. Trib.*, 2023, 1, 17; S. Zagà, *Prelevamenti bancari e metodi di accertamento*, in *Dir. prat. trib.*, 2023, 3, 981; ID. *Profili di criticità degli accertamenti presuntivi derivanti da indagini bancarie su conti di terzi*, in *Strumenti finanziari e Fiscalità*, 2011, 3, 95 ss.; A. Marcheselli, *Difesa del contribuente dagli accertamenti su conti bancari di terzi*, in *Corr. trib.*, 2010, 2869; A. Lovisolo, *Condizioni e limiti di applicabilità della presunzione di imponibilità alle operazioni bancarie desunte da rapporti formalmente intestati a soggetti terzi rispetto al contribuente accertato*, in *GT – Riv. giur. trib.*, 2007, 761; G. Palumbo, *La Corte Costituzionale conferma, con paletti, la legittimità delle presunzioni da accertamenti bancari*, in *Ius Tributario*, 15 marzo 2023, nota a Corte Costituzionale, 31 gennaio 2023, n. 10; ID., *Indagini finanziarie e onere probatorio*, in *Diritto & Giustizia*, 2018, 117, 14.

³⁹⁷ Cfr. M. Beghin, *Accertamento del reddito d'impresa e prelevamenti bancari: la Consulta ripiega sull'interpretazione adeguatrice*, in *Giur. Cost.*, 2023, 2, 827, nota a Corte Costituzionale 31 gennaio 2023, n. 10. Autorevole dottrina asserisce che la formula versamenti o prelevamenti uguale ricavi o compensi rappresenti una norma cd. manifesto, controproducente, in quanto per i versamenti la presunzione di ricavi ricalca l'esperienza comune, considerare tali anche i prelevamenti è un controsenso (presunzione contro natura). Per una riflessione sul punto si rinvia a R. Lupi, *L'imposizione tributaria come diritto amministrativo speciale. Spiegazione giuridico-sociale del diritto tributario e delle pubbliche entrate*, Roma, 2023, 210.

violazione degli artt. 3 e 53 Cost.³⁹⁸, dell'art. 32, dpr n. 600/73, nella parte in cui prevedeva una presunzione³⁹⁹ relativa a favore dell'Amministrazione Finanziaria ed a carico dei lavoratori autonomi secondo cui i prelevamenti bancari erano considerati compensi a base degli accertamenti, se il professionista non indicava il soggetto beneficiario e sempre che non risultassero dalle scritture contabili⁴⁰⁰.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 228/2014⁴⁰¹, ha ritenuto la presunzione *de qua* compatibile solo con il fisiologico andamento dell'attività imprenditoriale; quest'ultima, infatti, è caratterizzata dalla necessità di continui investimenti in beni e servizi in vista di futuri ricavi e dall'elemento materiale che vale a contraddistinguere l'imprenditore dal lavoratore autonomo, la cui attività è marcata dall'apporto del lavoro proprio e dalla marginalità dell'apparato organizzativo⁴⁰².

La non ragionevolezza della presunzione è avvalorata dalla circostanza che gli eventuali prelevamenti vengono ad inserirsi in un sistema di contabilità semplificata di cui legittimamente si avvale la categoria dei lavoratori autonomi, che rappresenta un assetto contabile da cui deriva la fisiologica promiscuità delle entrate e delle spese professionali e personali⁴⁰³.

³⁹⁸ E. Della Valle Eugenio, *I prelievi bancari dei professionisti e la scomparsa della "relativa" presunzione. Il Fisco*, vol. 45/2014, 4421-4424.

³⁹⁹ Sul punto si rinvia a R. Lupi, *Prelevamenti uguale ricavi: l'assurdità di una presunzione contro natura*, in *Dial. Dir. Trib.*, 2005, 520; L. Massimino, *Presunzioni e assimilazione nella disciplina dell'accertamento derivante da indagini bancarie*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2009, II, 235. In giurisprudenza si rinvia a Cass. Civ. Sez. V., 17 gennaio 2024, n. 1863, in *Fisco*, 2024, 7, 658.; Cass. Civ. Sez. V., 4 maggio 2023, n. 11642, in *Massima Redazionale* 2023.

⁴⁰⁰ Le presunzioni legali pur non costituendo di per sé fonte di prova della commissione del reato di cui al D. Lgs. n. 74/2000 hanno un valore indiziario idoneo ad integrare il *fumus* per l'applicazione delle misure cautelari. Cfr. L. Taldone, *Accertamenti bancari nei reati tributari: l'onere della prova è a carico del contribuente*, in *Quotidiano Giuridico*, 2018, 238, 25.

⁴⁰¹ Corte Cost., 6 ottobre 2014, n. 228, in *Giust. Civ. Mass.*, 2014.

⁴⁰² L. Pittari, *Per i lavoratori autonomi opera la presunzione legale sui versamenti bancari e non sui prelievi*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 17 aprile 2024; F. Brandi, *Accertamenti bancari e validità per i professionisti della presunzione sui versamenti* nota a Cass. Civ. Sez. VI, 23 settembre 2019, n. 23592, in *Il tributario*, 2019.

⁴⁰³ La presunzione, nel caso di specie, viola il principio di ragionevolezza, nonché il principio di capacità contributiva. Apparirebbe, infatti, arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati da conti correnti bancari effettuati da un lavoratore autonomo, siano funzionali ad un investimento nell'ambito della propria attività professionale e che questo a sua volta sia produttivo di un reddito. Per un approfondimento sulla pronuncia della Corte Costituzionale vd. si. F. Graziano, M. Procopio, *L'illegittima presunzione della natura reddituale dei prelevamenti bancari dei professionisti*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2015, 1, 36 ss. In giurisprudenza per una disamina in tema di presunzioni utilizzate negli accertamenti bancari si rinvia a Corte Cost., 31 gennaio 2023, n. 10, in *Diritto&Giustizia*, 2023; Cass.

In linea con tale orientamento, in sede di conversione del d.l. n. 193/2016, si è proceduto ad una modifica legislativa con la rimozione del termine “compensi”, limitando l’automatismo dei prelevamenti = reddito soltanto agli imprenditori.

Dunque, il percettore di reddito di lavoro autonomo, diversamente da quanto previsto per i titolari di redditi di impresa, dovrà giustificare i versamenti e non anche i prelevamenti, perché la presunzione relativa dei prelevamenti è inapplicabile nei riguardi degli esercenti arti e professioni⁴⁰⁴.

Oltre all’eliminazione del termine compensi è stato anche aggiunto un limite quantitativo minimo riguardante i prelievi bancari in generale che devono essere, ai fini presuntivi, relativi ai rapporti o ad operazioni superiori a 1000 euro giornalieri e 5000 euro mensili.

Con riguardo ai prelevamenti, tuttavia, permane il rischio di una doppia presunzione: in questi casi la somma prelevata si ritiene utilizzata per remunerare un acquisto inerente alla produzione del reddito e, inoltre, al costo non contabilizzato si ritiene corrisponda un ricavo non contabilizzato⁴⁰⁵.

Si potrebbe, tuttavia, ritenere che si tratti di una fattispecie composta e strutturata, atteso che i prelevamenti si presumono costi e si presume che questi costi vengano sostenuti per la produzione di ricavi⁴⁰⁶.

Con una ordinanza del 19 giugno 2024 la Corte di Cassazione n. 16850 ha statuito che l’Ufficio può controllare tutti i movimenti sia in entrata che in uscita posti in essere dal contribuente ogniqualvolta vi siano degli indizi relativi ad una condotta fiscalmente rilevante.

Civ., Sez. Trib., 27 maggio 2020, n. 9903, in *Giust. Civ. Mass.*, 2020; Cass. Civ. Sez. VI, 23 settembre 2019, n. 23592, in *Ius tributario*, 2019.

⁴⁰⁴ I dati ed elementi attinenti ai rapporti bancari possono essere utilizzati nei confronti di tutti i contribuenti destinatari di accertamenti previsti agli artt. 38, 39, 40 e 41 dpr n. 600/73.

⁴⁰⁵ F. Amatucci, *La tutela dell’affidamento e il diritto di difesa a sostegno della irretroattività delle nuove norme sulle indagini finanziarie*, in *Il fisco*, n. 44, 2006, 6793.

⁴⁰⁶ G. Ingraio, R. Lupi, *Ancora sull’utilizzo dei prelevamenti negli accertamenti bancari*, in *Dial. Dir. Trib.*, 2005, 1446, secondo gli autori la produzione automatica di ricchezza è propria dei versamenti, non potendo essere individuata allo stesso modo nei prelevamenti che necessitano di un passaggio ulteriore.

3. La rilevanza del contraddittorio endoprocedimentale e la motivazione rafforzata

La riforma fiscale (legge del 9 agosto 2023, n. 111)⁴⁰⁷ ha previsto l’inserimento di una norma *ad hoc* all’interno dello Statuto dei diritti del contribuente, la quale prescrive il contraddittorio endoprocedimentale per tutte le tipologie di accertamenti (art. 6 *bis*, l. n. 212/2000)⁴⁰⁸.

Il neointrodotta istituto si sostanzia nella comunicazione indirizzata al contribuente di uno schema di provvedimento (che ricalca il cd. accordo integrativo di cui all’art. 11, l. n. 241/90), consentendo all’interessato, nel termine di sessanta giorni⁴⁰⁹, di presentare eventuali controdeduzioni e, contestualmente, su richiesta, di accedere o estrarre copia degli atti del fascicolo⁴¹⁰.

Il suddetto contraddittorio non è, tuttavia, esente da criticità se si considera che la raccolta di elementi istruttori viene effettuata ancora *ex se* dall’Ufficio e il contribuente è posto nella condizione di “difendersi”, ma non di “partecipare”.

Il suddetto contraddittorio è, dunque, ben lontano dalla partecipazione di cui alla legge generale sul procedimento amministrativo che prescrive la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo al fine di consentire una partecipazione *ab origine* del contribuente.

Al di là di tale (doverosa) riflessione, occorre sottolineare che alla generalizzazione della fase dialettica si è giunti al seguito di una indagine

⁴⁰⁷ P. Aglietta, *Delega fiscale: nei prossimi 24 mesi una profonda riforma del sistema tributario*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 4 settembre 2023; G. Ielo, *La revisione del sistema tributario nazionale e locale: approvata la delega*, in *Azienditalia*, 2023, 10 1230.

⁴⁰⁸ In particolare, “*tutti i provvedimenti che incidono sfavorevolmente nella sfera del destinatario devono esser preceduti, a pena di annullabilità, da un contraddittorio informato ed effettivo (il diritto al contraddittorio è escluso per gli atti non aventi contenuto provvedimentale)*”.

⁴⁰⁹ M. Dellapina, *Concordato preventivo biennale e procedimento di accertamento: quali novità?*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 16 marzo 2024.

⁴¹⁰ Si rammenta che nell’art. 4, comma 1, della legge delega si prevedeva una generale applicazione del contraddittorio endoprocedimentale, a pena di nullità. Il nuovo articolo 6 *bis*, l. n. 212/2024, invece, prevede la partecipazione a pena di annullabilità. Tale previsione, difforme rispetto a quanto previsto dalla legge delega, può essere giustificata dalla esigenza di applicare, in caso di mancato rispetto dell’obbligo al contraddittorio, la cd. prova di resistenza.

complessa, iniziata molti anni or sono, e sorretta dalla convinzione che il contraddittorio endoprocedimentale fosse la sede ideale per la composizione e il dialogo tra gli interessi che confluiscono nel corso del procedimento amministrativo tributario.

Appare, tuttavia, quantomai opportuno, sottolineare che, al di là del neointrodotta contraddittorio, già l'art. 32, dpr n. 600/73, dispone che “*per l'adempimento dei loro compiti gli uffici possono porre alla base di accertamenti e rettifiche i dati e gli elementi acquisiti e i prelevamenti, se il contribuente non fornisce la prova contraria*”⁴¹¹.

Ne deriva, pertanto, che il tipo di accertamento previsto dalla norma speciale è geneticamente orientato all'instaurazione di un dialogo⁴¹² tra le parti⁴¹³, senza che possa generarsi alcun dubbio sull'obbligatorietà della fase prodromica⁴¹⁴.

Il riconoscimento di un contraddittorio endoprocedimentale trova giustificazione nella sussistenza di una fase istruttoria⁴¹⁵ di raccolta dei dati

⁴¹¹ Tuttavia, la tematica è stata oggetto, a più riprese, di interventi giurisprudenziali. Come testualmente ha disposto la Corte di Cassazione con sentenza n. 1439/2006 (consultabile in *Massima Redazionale*, 2006) “*l'accertamento tributario, per sua natura e funzione, non costituisce una decisione su contrastanti interpretazioni di fatti e di norme giuridiche, da adottare nel rispetto del contraddittorio, né esprime un apprezzamento critico in ordine a dati noti ad entrambe le parti, ma si esaurisce in un provvedimento autoritativo con il quale l'amministrazione fa valere una pretesa tributaria*”. In tali termini la Suprema Corte legittima una discrezionalità nella scelta se attivare o meno il contraddittorio. Tornando nuovamente sulla *quaestio* la Corte di Cassazione ha ribadito la mera facoltà dell'Ufficio di attivare il contraddittorio il cui mancato esercizio non determina l'illegittimità della verifica operata sulla base dei medesimi accertamenti (Cass. Civ. Sez. Trib. Ord. n. 5777/2019, in *Massima Redazionale*, 2019; vd. si anche Cass. Civ. Sez. V., Ordinanza, 10 dicembre 2019, n. 34209, in *Massima Redazionale* 2019).

⁴¹² In senso contrario, la Comm. Trib. Reg. Venezia (Veneto), Sez. III, 25 settembre 2018, n. 999, in *Redazione Giuffrè* 2019.

⁴¹³ La giurisprudenza è granitica nel ritenere che “*il contribuente è tenuto a fornire la prova contraria in termini precisi e analitici, dimostrando la provenienza e la destinazione dei singoli pagamenti con riferimento tanto ai termini soggettivi dei singoli rapporti attivi e passivi, quanto alle diverse cause giustificative degli accreditati e dei prelievi*” (Corte di Giustizia Tributaria, di secondo grado, Lazio Roma, Sez. VIII, sent. 9 gennaio 2023, n. 21), in *Giust. Civ. Mass.*, 2023. Sul punto vd. si anche, Cass. civ., Sez. V, Ord., (data ud. 06/04/2022) 15/07/2022, n. 22302, in *Giust. Civ. Mass.*, 2022. In senso contrario, Cass. Civ. Sez. V., Ordinanza, 24 settembre 2019, n. 23709, in *www.dejure.it*, 2019; Cass. Civ. Sez. V., Ord., 31 ottobre 2017, n. 25911, in *Giust. Civ. Mass.*, 2017; 27 febbraio 2019, n. 5777, in *Redazione Giuffrè* 2019; Cass. Civ. Sez. Trib., 15 maggio 2013, n. 11624, in *Giust. Civ. Mass.*, 2013.

⁴¹⁴ A. Vannini, *Accertamento fondato sui dati bancari: un'ipotesi di annullabilità dell'atto per carenza di potere in concreto*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2011, 1, 33 ss.

⁴¹⁵ L'Amministrazione finanziaria non può applicare automaticamente i dati bancari se non è stata effettuata una analisi in contraddittorio con il contribuente. E. Artuso, I. Basinella, *Appunti sugli accertamenti bancari ed in specie sulle presunzioni derivanti dai prelevamenti*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2018, 1, 20. Utilizzando l'ammontare dei versamenti e

ed elementi, utile a ricostruire la posizione reddituale del contribuente⁴¹⁶, sicché la partecipazione consente all'interessato di rendere palesi fatti e circostanze che l'Amministrazione Finanziaria non sarebbe in grado *ex se* di recuperare. Con la partecipazione, invero, il contribuente può indirizzare il percorso investigativo seguito dall'Amministrazione finanziaria, evitando che quest'ultima persegua un *iter* che potrebbe rivelarsi infruttuoso⁴¹⁷.

Il contribuente dovrà dimostrare che le movimentazioni⁴¹⁸ sono correlate ad accadimenti economici che trovano preciso riscontro nella contabilità ovvero che non hanno rilevanza ai fini della determinazione del reddito imponibile⁴¹⁹.

È indubbio che il contraddittorio esperito in via anticipata rappresenti *“uno strumento utile alla realizzazione del risultato più fedele alla effettiva capacità contributiva del soggetto sottoposto a controllo, consentendo di addivenire ad una imposizione corretta, proporzionale e ragionevole”*⁴²⁰.

La previsione della obbligatorietà della fase dialettica prodromica consente una riflessione sulla cd. motivazione rafforzata.

dei prelevamenti senza contraddittorio si giungerebbe ad un risultato estraneo a qualsiasi logica, soprattutto in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione. Cfr. F. Montanari, *Indagini bancarie e tutela del contribuente*, in *GT - Riv. Giur. Trib.*, 2001, 12, 677.

⁴¹⁶ Non bisogna confondere il contraddittorio processuale che è garantito come espressione della tutela giurisdizionale con il contraddittorio endoprocedimentale garanzia dei principi di collaborazione e buona fede. Cfr. A. Marcheselli, *Per l'applicazione delle presunzioni semplici di cui agli studi di settore è necessaria la previa attuazione del contraddittorio*, in *G. T. Riv. Giur. Trib.*, 2006, 1048 e ss.

⁴¹⁷ V. Uckmar, A. Marcheselli, *Il diritto tributario tra la tutela della riservatezza e trasparenza delle attività economiche*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2018, 2, 244.

⁴¹⁸ Il contraddittorio è essenziale per utilizzare i dati raccolti con le verifiche finanziarie ed evitare errori nella determinazione delle maggiori basi imponibili risultanti dai controlli. In tal senso, R. Miceli, *Il diritto del contribuente al contraddittorio nella fase istruttoria*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2001, II, 373. Cfr. anche Cass. Civ. Sez. 30 giugno 2020, n. 13112, in *Giustizia Civile Massimario*, 2020.

⁴¹⁹ L'ufficio finanziario è autorizzato a procedere all'accertamento fiscale anche attraverso indagini su conti correnti intestati a terzi, purché si abbia motivo di ritenere connessi ed inerenti al reddito della parte contribuente. A. Borgoglio, *Legittimo l'accertamento bancario sul conto cointestato al convivente more uxorio*, in *Fisco*, 2020, 31, 3084, nota a Cass. civ. Sez. V Ord., 02 luglio 2020, n. 13505; F. Ravioli, *Legittimo l'accertamento anche nei confronti del conto cointestato col familiare* nota a Cass. Civ. Sez. VI - T 15 settembre 2015, n. 18125, in *Il tributario*. In giurisprudenza si rinvia a Cass. civ., Sez. VI - 5, Ordinanza, 24 novembre 2022, n. 34638 (rv. 666359-01), a tenore della quale l'amministrazione deve provare la riferibilità delle movimentazioni ai conti correnti dei terzi (la sentenza integrale è reperibile, in *Ced Cassazione* 2022). Sul punto si veda anche Cass. civ., Sez. VI - 5, Ordinanza, 11 febbraio 2020, n. 3211, in *Fisco* 2020.

⁴²⁰ M. Basilavecchia, *L'evoluzione dei controlli: verso un accertamento sostenibile?*, in *Corr. Trib.*, 2014, 36, 2761.

Come previsto dall'art. 6 *bis*, comma 4, l. n. 212/2000⁴²¹, “l'atto adottato all'esito del contraddittorio tiene conto delle osservazioni del contribuente ed è motivato con riferimento a quelle che l'amministrazione ritiene di non accogliere”.

Vale a dire che il provvedimento conseguente all'attivazione del contraddittorio deve contenere l'indicazione delle ragioni di fatto e di diritto idonee a superare le giustificazioni che il contribuente ha fornito in sede di partecipazione⁴²².

Ne deriva, dunque, uno stretto collegamento tra le risultanze del contraddittorio e la motivazione del provvedimento, sicché l'esito del contraddittorio ne diviene parte essenziale.

La motivazione rafforzata non è un concetto nuovo nell'ordinamento giuridico se si considera che la giurisprudenza⁴²³ più volte ha sottolineato che l'avviso di accertamento debba essere “specificatamente” motivato in relazione alle difese del contribuente (Cfr. Cass. n. 2239/2018; n. 2396/2018; Cass, Sez. Un. 26635/2009)⁴²⁴.

Si giunge, dunque, ad una “responsabilizzazione” della Pubblica Amministrazione tenuta ad indicare punto per punto le ragioni per cui non abbia ritenuto idonee le difese addotte dal contribuente. La motivazione rafforzata, dunque, denota un “obbligo di diligenza” posto a carico dell'Amministrazione Finanziaria di confutare specificamente i principali argomenti addotti dal contribuente.

⁴²¹ Articolo inserito dall'art. 1, comma 1, lett. e), D.Lgs. 30 dicembre 2023, n. 219.

⁴²² R. Baboro, *La revisione del procedimento di accertamento con adesione tra esigenze di coordinamento e di attuazione del nuovo contraddittorio preventivo*, in *Riv. Dott. Comm.*, 2024, 4, 703; G. Ragucci, *Lo schema di atto tra accertamento con adesione e contraddittorio anticipato*, in A. Giovannini (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, III, Pisa, 2024, 19 ss.

⁴²³ L'avviso di accertamento deve essere “specificatamente” motivato in relazione alle difese del contribuente. Cfr. Cass. n. 2239/2018, in *Ced Cassazione*, 2018.

⁴²⁴ A tale indirizzo si contrappone una corrente minoritaria per la quale l'Ufficio è gravato da un obbligo di generico esame delle difese addotte dal contribuente. In tal senso, degna di nota è l'ordinanza della Corte di legittimità che, collocandosi in una direzione contraria a quella percorsa fino a tale momento, ha affermato che il contraddittorio è salvaguardato se l'ufficio ha preso in considerazione ed esaminato le osservazioni del contribuente, non dovendo necessariamente dare una risposta a ciascuna di esse nell'avviso di accertamento. In altri termini l'avviso sarebbe affetto da nullità solo se l'ufficio non ha neppure esaminato i rilievi (Cass. Civ. Sez. V, ord. n. 3090 del 9 febbraio 2021, in *Giust. Civ. Mass.*, 2021).

4.La degradazione dell'autorizzazione: da provvedimento amministrativo ad atto meramente organizzativo

In attuazione del principio di proporzionalità⁴²⁵ dell'azione amministrativa⁴²⁶, lo strumento scelto dall'Amministrazione nell'adempimento dei propri compiti (nel caso di specie le indagini bancarie) deve rappresentare quello meno lesivo ai fini del raggiungimento dello scopo prefissato (rideterminazione della pretesa erariale).

Tra lo strumento adoperato e lo scopo da perseguire, infatti, si inserisce il rischio di compressione dei diritti costituzionali (ad esempio, la *privacy*), il quale ha indotto il legislatore a prevedere l'obbligatorietà di un atto di autorizzazione preventivo all'accertamento bancario.

Al fine di rispettare i diritti e le libertà individuali, il legislatore ha introdotto condizioni e presupposti per il corretto *agere* amministrativo che sono contenuti all'interno degli artt. 31 ss. del dpr. n. 600/73.

Come testualmente prevede l'art. 32, comma 7, del predetto provvedimento, *“l'amministrazione può richiedere, previa autorizzazione alle indagini bancarie da parte del Direttore centrale dell'accertamento alle banche, alle società etc... dati, notizie e documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata....”*⁴²⁷.

⁴²⁵ C. Buccico, *L'applicazione del principio di proporzionalità*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2021, 3, 933-964.

⁴²⁶ Il principio di proporzionalità si applica anche alle misure di contrasto alla elusione ed alla evasione fiscale. In generale sulla proporzionalità di rinvia a D. Mendola, *Il principio di proporzionalità nell'esercizio del potere impositivo*, Torino, 2025; S. Perongini, *La disciplina legislativa della valutazione comparativa discrezionale e il relativo sindacato giurisdizionale*, in *Dir. Amm.*, 2024, 4, 955.

⁴²⁷ Sull'autorizzazione alle indagini bancarie appare opportuno fare un cenno alla pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 9 gennaio 2026, la terza pronuncia della Cedu nell'arco di un anno. Si rammenta, a tal proposito, che il 6 febbraio 2025 la Corte Edu, nella nota sentenza *“Italgomme”* si era espressa in materia di accessi, ispezioni e verifiche fiscali eccependo che la normativa italiana di cui agli artt. 33 DPR. n. 600/73 e 52 DPR. n. 600/73 non fosse conforme alle prescrizioni dell'art. 8 Cedu, il quale è posto a garanzia del diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza e vieta l'ingerenza di una autorità pubblica nella vita privata e familiare, nel domicilio e nella corrispondenza di un cittadino, a meno che *“tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui”*. I giudici nel caso *Italgomme* avevano rilevato una *“interference with the right to respect for “home” and “correspondence”*, dichiarando espressamente che la normativa italiana violava le tutele prescritte dalla Convenzione. A quella pronuncia, ha fatto seguito un'altra dell'11 dicembre 2025, con cui la Corte (in merito alla controversia *Case of Agrisud 2014 S.r. l. semplificata and others v. Italy*)

Dal predetto enunciato normativo emerge, dunque, l'autorizzazione come atto funzionalmente idoneo a consentire l'esame di legittimità e di merito della richiesta, nonché atto legittimante gli accertamenti bancari⁴²⁸.

L'autorizzazione rappresenterebbe, dunque, il punto di equilibrio tra l'attività impositiva e i diritti costituzionali.

Essa deve contenere l'indicazione del contribuente (dati identificativi, attività svolta, etc....) sottoposto all'indagine bancaria, l'arco temporale di riferimento ai fini dell'espletamento dell'attività di accertamento, l'oggetto dell'indagine ed eventualmente l'indicazione dei soggetti terzi ai quali si ritiene necessario estendere l'accertamento bancario.

chiamata a pronunciarsi su ricorsi presentati da aziende che lamentavano la lesione dell'art. 8 Cedu, per effetto dell'esercizio da parte degli Uffici dei poteri di accessi, ispezioni e verifiche fiscali, ha asserito nuovamente che la normativa italiana in tema di accessi, ispezioni e verifiche fiscali costituisce una violazione dell'art. 8 Cedu.

L'8 gennaio 2026 è arrivata un'altra mozione da parte della Corte Edu, questa volta ad essere oggetto di disamina, è stata la normativa italiana in tema di indagini bancarie (art. 51 DPR n. 63/72) e la sua conformità agli artt. 8 e 46 della Carta Europea dei diritti dell'uomo, norme poste a garanzia del rispetto dei diritti umani.

Si rammenta che l'art. 51 predetto è rubricato "*Attribuzioni e poteri degli uffici dell'imposta sul valore aggiunto*" e prescrive una pluralità di poteri istruttori riconosciuti all'amministrazione finanziaria per l'effettuazione del controllo fiscale.

Tra questi vi è il potere di acquisire "*previa autorizzazione del direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle Entrate o del direttore regionale della stessa*" dati, notizie e informazioni relative a qualunque tipo di rapporto che il contribuente abbia intrattenuto con gli operatori finanziari.

È proprio sull'autorizzazione che si concentra costantemente la Corte Europea dei diritti dell'uomo. Già nella sentenza "Italgomme", infatti, si era soffermata sulla necessità di rafforzare la motivazione contenuta nell'autorizzazione, la quale si presenta come uno strumento di contemperamento tra dovere contributivo e diritti dei contribuenti.

La normativa italiana risulta, pertanto, insufficiente a garantire la tutela minima dei contribuenti, in particolare, se si considera che consultare il conto bancario di una persona equivale ad un'ingerenza nel suo diritto al rispetto della vita privata.

Non è, pertanto, sufficiente un provvedimento amministrativo occorrendo, invece, un provvedimento avente natura giurisdizionale. Nel caso di specie, dunque, gli Uffici accedendo alle informazioni bancarie solo mediante un'autorizzazione amministrativa avevano posto in essere un'ingerenza nella "vita privata" dei contribuenti. Come si legge nella sentenza, infatti, "*that even if there could be said to be a general legal basis for the impugned measures in the Italian law, that law does not meet the quality requirements imposed under the convention*". I giudici proseguono ancora affermando che, sebbene sia riconosciuta una ampia discrezionalità agli Stati membri in materia di acquisizione di dati bancari, la normativa italiana appare espressione di una discrezionalità "*unfettered*" e, pertanto, in pregiudizio dei diritti fondamentali. I giudici evidenziano che "*the domestic legal framework did not provide the applicants with the minimum degree of protection to which they were entitled under the convention*", la normativa italiana non contiene le prescrizioni minime di tutela dei diritti dei contribuenti. Pertanto, concludono affermando che la normativa italiana in tema di indagini bancarie viola l'art. 8 della Convenzione.

⁴²⁸ U. Fava, M. Mancini, *L'autorizzazione all'acquisizione della documentazione bancaria*, in *Riv. Guard. Fin.*, 1997, 2117 ss.

Premesso ciò, l'attività più complessa è quella di individuare la funzione assoluta dall'atto di autorizzazione, ovvero, se si tratti di un provvedimento amministrativo, oppure, di un atto interno strumentale all'emanazione del provvedimento finale.

Ab origine, si riteneva che l'autorizzazione avesse una natura di atto amministrativo idoneo a rimuovere un limite all'esercizio di un diritto previsto *ex lege*, intesa, dunque, in termini di atto discrezionale strumentale a consentire al contribuente di desumere le ragioni del controllo e verificare che l'azione amministrativa fosse esercitata in modo legittimo.

Sotto il profilo funzionale, allora, l'autorizzazione rappresentava un atto di legittimazione dell'azione degli ispettori.

A tal proposito merita un cenno la circolare dell'Agenzia delle Entrate del 19 ottobre 2006, n. 32/E la quale ha sottolineato la natura discrezionale della predetta autorizzazione, nonché la sua funzione di legittimazione all'uso dello strumento istruttorio, nonché di controllo del corretto utilizzo dello stesso.

In altre parole, l'autorizzazione consente il necessario contemperamento tra la capacità contributiva e i diritti costituzionali del contribuente, nonché rappresenta l'indefettibile strumento di garanzia per l'interessato⁴²⁹.

La natura provvedimentoale implica l'obbligo di motivazione⁴³⁰, in relazione anche alla scelta dei poteri istruttori da esercitare e dei mezzi utilizzabili al fine di consentire al contribuente di verificare la legittimità dell'azione amministrativa⁴³¹.

⁴²⁹ Per una analisi approfondita si rinvia a G. Ingraio, *Teoria e tecnica dell'imposizione tributaria*, Messina, SB, 2021, 351.

⁴³⁰ La motivazione va di conseguenza, palesandosi quale unico elemento in grado di dare garanzia dell'avvenuta valutazione, da parte dell'organo superiore, della sussistenza delle condizioni di legittimità e di merito a cui è subordinato il compimento del singolo atto conoscitivo.

⁴³¹ L. Rapetti, *La motivazione dell'autorizzazione all'accertamento cd. bancario*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2010, 2, 266

Il diritto vivente⁴³², invece, sembra, ormai, indirizzarsi verso un'unica direzione, quella di considerare l'autorizzazione come atto con funzione meramente organizzativa⁴³³.

Gli ultimi orientamenti giurisprudenziali riconducono, infatti, l'autorizzazione nell'alveo degli atti funzionali al perseguimento dell'efficienza ed efficacia amministrativa (art. 97 Cost.).

Si tratterebbe, dunque, di atti interni improduttivi di effetti giuridici verso l'esterno che si inseriscono nella gerarchia degli atti amministrativi⁴³⁴.

Il diverso inquadramento determina anche una diversa disciplina, infatti, esplicando una funzione organizzativa, con efficacia tra gli uffici, non sarebbe richiesta la motivazione di cui all'art. 3, l. n. 241/90⁴³⁵, sicché la mancata

⁴³² Sul punto si rinvia a Cass. civ., Sez. V Ordinanza, 26 gennaio 2023, n. 2398 a tenore della quale *“l'autorizzazione prescritta ai fini dell'espletamento delle indagini bancarie esplica una funzione organizzativa, incidente nei rapporti tra uffici, e non richiede alcuna motivazione, sicché la sua mancata allegazione ed esibizione all'interessato non comporta l'illegittimità dell'avviso di accertamento fondato sulle risultanze delle movimentazioni bancarie acquisite, che può derivare solo dalla sua materiale assenza e sempre che ne sia derivato un concreto pregiudizio per il contribuente”* (consultabile in *Quotidiano Giuridico*, 2023).

⁴³³ Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 13 ottobre 2022, n. 3000, in *Giust. Civ. Mass.*, 2022, a tenore della quale *“in materia di indagini bancarie la mancanza di autorizzazione, prevista dal D.P.R. n. 600 del 1973, art. 32, comma 1, n. 7, per l'accertamento delle imposte dirette, e dal D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 51, comma 2, n. 7, in materia di imposta sul valore aggiunto, ai fini della richiesta di acquisizione dagli istituti di credito di copia delle movimentazioni dei conti correnti e di qualsiasi rapporto intrattenuto presso banche o operatori finanziari non implica l'inutilizzabilità dei dati acquisiti, salvo previsioni specifiche e salvo che ne sia derivato un concreto pregiudizio al contribuente; inoltre, esplicando una funzione organizzativa, incidente nei rapporti tra gli uffici, non richiede alcuna motivazione e la sua mancata allegazione ed esibizione all'interessato non comporta l'illegittimità dell'avviso d'accertamento fondato sulle risultanze delle movimentazioni bancarie acquisite”* (in senso conforme Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 21/06/2022, n. 19957), in *Massima Redazionale*, 2022.

⁴³⁴ Vd. si anche Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 24/07/2018, n. 19564 (rv. 649853-01), in *Ced Cassazione* 2018.

⁴³⁵ Ad es. Cass. Civ. Sez. V., Ord. 17 gennaio 2023, n. 1306, in *Ced Cassazione* 2023, secondo la quale l'autorizzazione non richiede alcuna motivazione; in senso conforme anche Cass. Civ., Sez. VI, -5, Ordinanza 28 maggio 2018, n. 13353, in *Ced Cassazione* 2018 e Comm. Trib. Reg. Sic. Palermo, Sez. VIII, Sentenza 15 febbraio 2018, n. 700, in *Massima Redazionale*, 2018. La legittimità delle indagini bancarie è subordinata alla sola esistenza dell'autorizzazione e non anche dell'esibizione della stessa all'interessato. A tal proposito, dagli artt. 6 e 12 Legge n. 212/2000 emerge che i risultati delle indagini bancarie, in caso di mancata esibizione dell'autorizzazione al contribuente, non possono considerarsi nulli. Pertanto, affinché l'erario possa utilizzare il risultato di accertamenti bancari effettuati nei confronti del contribuente è necessario che tali accertamenti siano stati debitamente autorizzati, ma non anche che il provvedimento di autorizzazione venga esibito al contribuente. Inoltre, la legge non dispone alcun obbligo di motivazione, a differenza di quanto invece stabilito per gli accessi e le perquisizioni domiciliari, dagli artt. 33 D.P.R. n. 600/1973 e 52 D.P.R. n. 633/1972 che per tale autorizzazione, nonostante il *nomen iuris* utilizzato, esplicando una funzione organizzativa, incidente esclusivamente sui rapporti tra uffici e avendo natura di atto

allegazione dell'autorizzazione⁴³⁶ ovvero esibizione all'interessato non comporterebbe l'illegittimità dell'avviso di accertamento fondato su di essa⁴³⁷.

5. L'estensione dell'accertamento ai conti correnti dei terzi

L'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria è soggetta a regole procedurali, espressione della cd. buona amministrazione, funzionali alla protezione dei diritti fondamentali e al rispetto della vita privata.

Ne deriva che lo strumento adoperato per effettuare i controlli deve essere proporzionato al risultato da perseguire, sicché ogni restrizione dei diritti fondamentali deve essere limitata a quanto "strettamente necessario".

A tal proposito, un aspetto che merita di certo un approfondimento è quello legato all'ammissibilità dei controlli bancari sui conti correnti dei terzi⁴³⁸.

Occorre, tuttavia, comprendere se il legislatore nel riconoscere la possibilità di richiedere agli istituti di credito e agli intermediari finanziari i dati contenuti nei rapporti con i propri clienti, abbia voluto estendere implicitamente il potere di effettuare le verifiche anche sui conti intestati a terzi⁴³⁹.

Secondo quanto asserito dai giudici di legittimità l'Ufficio non è, tuttavia, legittimato ad effettuare un controllo indiscriminato⁴⁴⁰ sui conti correnti

meramente preparatorio, inserito nella fase di iniziativa del procedimento amministrativo di accertamento, non è qualificabile come provvedimento o atto impositivo, tipologie di atti per le quali, rispettivamente, l'art. 3, comma 1, Legge n. 241/1990 e l'art. 7 Legge n. 212/2000, prevedono l'obbligo di motivazione. In tal senso Comm. trib. reg. Roma Lazio sez. XIII, 28/09/2017, n. 5626, in *Redazione Giuffrè*, 2017.

⁴³⁶ Una parte della giurisprudenza ritiene che non vi è alcun obbligo di allegazione all'avviso di accertamento dell'autorizzazione, in tal senso Cass. Civ. Sez. V., Ord. 23 febbraio 2024, n. 4853, in *Giust. Civ. Mass.*, 2024.

⁴³⁷ Cass. Civ. Sez. V, n. 11542/2023, in *Giust. Civ. Mass.*, 2023.

⁴³⁸ S. Didoni, *Attività di accertamento nei confronti di società di capitali e presupposti per l'estensione ai soci nelle indagini bancarie*, in *Rivista Telematica di diritto tributario*, 3 giugno 2020; A. Kostner, *L'onere della prova nelle ipotesi di estensione delle indagini finanziarie a soggetti terzi rispetto al contribuente accertato*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 12 agosto 2019.

⁴³⁹ C. Ferriani, *Accertamento sui conti del coniuge del professionista: onere della prova a carico dell'A. E.*, in *Quotidiano Giuridico*, 2019, 19, 120.

⁴⁴⁰ Devono ritenersi legittime le indagini bancarie estese ai congiunti del contribuente persona fisica, in quanto sia l'art. 32, comma 1, n. 7 del dpr. 29 settembre 1973 n. 600, riguardo alle imposte sui redditi, che l'art. 51 del dpr. 26 ottobre 1972 n. 633, riguardo all'Iva, autorizzano l'Ufficio finanziario a procedere all'accertamento fiscale anche attraverso indagini su conti correnti bancari formalmente intestati a terzi, ma che si ha

bancari formalmente intestati a terzi⁴⁴¹, ma deve sussistere un motivo per ritenere che siano connessi ed inerenti⁴⁴² al reddito del contribuente⁴⁴³.

È, dunque, onere dell'Ufficio provare con elementi precisi e concordanti che tutte le movimentazioni risultanti da quei rapporti rappresentino operazioni non tassate, riconducibili al professionista⁴⁴⁴.

motivo di ritenere connessi ed inerenti al reddito del contribuente, ipotesi, questa, ravvisabile nel rapporto familiare, sufficiente a giustificare, salvo prova contraria, la riferibilità al contribuente accertato delle operazioni riscontrate su conti correnti bancari degli indicati soggetti. In tal senso Cass. civ. Sez. V Ord., 17 settembre 2020, n. 19386, in *Giust. Civ. Mass.*, 2020. La presunzione di riferibilità sussisterebbe, ad esempio, *in re ipsa* con riguardo alle società di capitali a ristretta base azionaria e di società di persone, caratterizzate dalla preminenza dell'elemento fiduciario e considerando, per le società a responsabilità limitata, lo stretto legame esistente tra i soci. È fatta salva, in ogni caso, la prova contraria da parte del contribuente. Cfr. A. M. Zigrino, *È legittimo l'accertamento fondato su indagini bancarie estese al coniuge*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 20 ottobre 2020; L. Capo, *Si alle presunzioni tributarie sui conti bancari cointestati ai conviventi*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 22 luglio 2020; F. Brandi, *Indagini bancarie verso soggetti diversi dal contribuente accertato*, in *Il tributario*, 2019.

⁴⁴¹ “Qualora il contribuente sia stato vanamente invitato a rendere giustificazioni sugli esiti di indagini bancarie, ex art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973, le operazioni effettuate dal contribuente su conti correnti intestati a terzi legittimamente confluiscono nell'accertamento induttivo puro, ai sensi dell'art. 39, comma 2, del citato d.P.R., con la conseguenza che l'Amministrazione non è gravata di alcun ulteriore onere probatorio in punto di riferibilità dei conti al contribuente e delle somme di cui alle suddette operazioni, spettando invece allo stesso contribuente l'onere di fornire rigorosa prova contraria”. Cfr. Cassazione civile sez. trib., 19 marzo 2024, n. 7360, in *Giustizia Civile Massimario*, 2024.

⁴⁴² Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 11 marzo 2020, n. 6831, in *Giust. Civ. Mass.*, 2020, “in tema di accertamenti bancari, l'onere del contribuente di giustificare la provenienza e la destinazione degli importi movimentati sui conti correnti intestati a soggetti che è fondatamente ipotizzabile abbiano messo il loro conto a sua disposizione non viola il principio del "divieto di doppie presunzioni" o "divieto di presunzioni di secondo grado o a catena”. È dunque legittimo presumere che le operazioni sul conto della moglie del contribuente-imprenditore accertato, priva di redditi propri, siano riconducibili a redditi prodotti dal marito, in quanto collegate all'attività imprenditoriale svolta dal contribuente, se questi non abbia assolto l'onere di dimostrare che le movimentazioni bancarie, in tutto o in parte, non sono riferibili a operazioni imponibili”.

⁴⁴³ La recente giurisprudenza ha asserito che “in tema di Iva l'accertamento effettuato tramite indagini bancarie può essere esteso anche ai conti intestati ai terzi, in presenza di elementi sintomatici” (Cassazione civile sez. trib., 21 gennaio 2021, n. 1174, in *Giust. Civ. Mass.* 2021). Tra gli elementi sintomatici si può fare riferimento, ad esempio, al rapporto di stretta coniugalità familiare, all'ingiustificata capacità reddituale dei prossimi congiunti nel periodo di imposta, all'infedeltà della dichiarazione.

⁴⁴⁴ C. Ferriani, *Accertamento sui conti del coniuge del professionista: onere della prova a carico dell'A. E.*, in *Quotidiano Giuridico*, 2019, 19, 120. Il solo stretto rapporto non è sufficiente a giustificare la riferibilità delle operazioni riscontrate sui conti correnti bancari di terzi soggetti all'attività economica del professionista sottoposto a verifica fiscale. Da ciò ne deriva che l'ufficio deve raccogliere altri elementi che siano idonei a giustificare l'accertamento a carico del coniuge.

L'onere della prova è, dunque, così ripartito: l'ufficio, può imputare al contribuente le movimentazioni riscontrate su di un conto intestato ad un terzo⁴⁴⁵, spettando al contribuente l'onere⁴⁴⁶ di addurre la prova contraria⁴⁴⁷.

Quest'ultimo deve fornire una prova analitica contenente l'indicazione della riferibilità di ogni versamento bancario, al fine di dimostrare come ciascuna delle singole operazioni effettuate sia estranea a fatti imponibili⁴⁴⁸.

È ammissibile l'accertamento sui conti correnti bancari del coniuge del professionista⁴⁴⁹ sottoposto a verifica, a condizione che l'ufficio dimostri previamente, ancorché con presunzioni qualificate, la riferibilità

⁴⁴⁵ L'onere del contribuente di giustificare la provenienza e la destinazione degli importi movimentati sui conti correnti intestati a soggetti che, presumibilmente, abbiano messo il loro conto a sua disposizione non viola il principio *praesumptum de praesumpto non admittitur* (o divieto di doppie presunzioni o divieto di presunzioni di secondo grado o a catena). La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha ribadito la rilevanza delle operazioni bancarie effettuate da soggetti terzi sul conto bancario cointestato al soggetto passivo, qualora tra i due contitolari, nell'anno di imposta sottoposto a controllo, sussistesse un legame di coppia stabile. Gli ermellini, dunque, giungono ad una equiparazione del rapporto di coniugio al rapporto di convivenza, in considerazione della sussistenza anche per tale ultima ipotesi di un "legame affettivo e materiale". In tal senso Cass. Civ. Sez. Trib., 2 luglio 2020, n. 13505, in *Ius tributario*, 2020; Cass. Civ. Sez. V, Ord. n. 6831/2020, in *Giust. Civ. Mass.*, 2020.

⁴⁴⁶ Come asserito dalla giurisprudenza il contribuente ha l'onere di superare la presunzione posta dagli artt. 32 del D.P.R. n. 600 del 1973 e 51 del D.P.R. n. 633 del 1972 con riferimento ai versamenti, dimostrando in modo analitico l'estraneità di ciascuna delle operazioni a fatti imponibili (Cass. Civ. Sez. V., Ord., 27 febbraio 2023, n. 5826, in *Giust. Civ. Mass.*, 2023). Per una approfondita disamina si rinvia anche a Corte di Giustizia Tributaria di II grado, Bari, Sez. XXIX, 11 aprile 2023, n. 1043, Corte di Giustizia Tributaria di II grado Roma (Lazio), Sez. XII, 6 aprile 2023, n. 1997, Corte di Giustizia Tributaria di II grado, l'Aquila Sez. I, 9 marzo 2023, n. 181, in *www.dejure.it*, 2023.

⁴⁴⁷ M. Todisco, *Indagini su conto di terzo: il contribuente con delega deve provare di non aver fatto operazioni*, in *Quotidiano Giuridico* n. 10/56, 23 maggio 2018. Anche nel caso di controllo sui conti dei terzi si ravvisa una doppia presunzione. Il percorso, infatti, è fondato su una prima presunzione (legale) concernente la redditività dei movimenti del conto privi di giustificazione e su una seconda presunzione (semplice) per cui attraverso elementi indiziari i proventi riscontrati nei conti dei terzi siano ritenuti imputabili al soggetto accertato. In tal senso S. Sardella, *Accertamento, movimentazioni bancarie e onere della prova*, in *Quotidiano Giuridico*, 2010, 9, 11. In giurisprudenza si rinvia a Cass. Civ. Sez. Trib., 26 ottobre 2023, n. 29672, in *www.dejure.it*.

⁴⁴⁸ Il contribuente deve dimostrare per ogni versamento bancario che gli elementi desumibili dalle movimentazioni effettuate non sono riferibili ad operazioni imponibili e, pertanto, sono prive di rilevanza fiscale. Inoltre, il contribuente deve provare analiticamente la riferibilità di ogni singola movimentazione alle operazioni già evidenziate nelle dichiarazioni. Cfr. Cass. Civ. Sez. V, 5 dicembre 2019, n. 31779/2019, in *Giust. Civ. Mass.*, 2020.

⁴⁴⁹ Anche nel caso di specie sarebbe necessario un momento di dialogo tra le parti, mediante l'instaurazione di un contraddittorio endoprocedimentale tra Amministrazione finanziaria e terzo. Cfr. V. Uckmar, A. Marcheselli, *Il diritto tributario tra tutela della riservatezza e trasparenza delle attività economiche*, in *Dir. e Prat. Trib.* 1998, 2, 242 ss.

sostanziale⁴⁵⁰ del rapporto bancario⁴⁵¹ al professionista, sebbene il rapporto risulti formalmente intestato al coniuge⁴⁵².

Un altro dubbio che sembra ormai essere risolto dalla giurisprudenza è quello relativo alla possibile violazione del divieto di doppia presunzione.

Per la Corte l'onere del contribuente di giustificare la provenienza e la destinazione degli importi movimentati sui conti correnti intestati a soggetti per i quali è fondatamente ipotizzabile che abbiano messo il loro conto a sua disposizione, non viola il principio *praesumptum de praesumpto non admittitur* (o “divieto di doppie presunzioni” o “divieto di presunzioni di secondo grado o a catena”), in quanto il divieto suddetto riguarda le presunzioni semplici e non quelle legali (Cass. nn. 15003/2017; 20748/2019). Appare chiaro, dunque, che i presupposti per l'operatività dei controlli sui conti correnti dei terzi devono essere stringenti, in quanto l'estensione delle indagini bancarie a soggetti terzi rispetto al contribuente finirebbe per sottoporre a controllo soggetti che non hanno neppure maturato il presupposto d'imposta.

Tuttavia, sebbene la giurisprudenza ritenga estendibili le indagini bancarie a terzi, resta il problema della violazione del diritto alla riservatezza nei confronti di questi ultimi i quali potrebbero non avere nessun tipo di coinvolgimento nelle presunte condotte fiscalmente rilevanti⁴⁵³.

⁴⁵⁰ Una parte della giurisprudenza ritiene che gli artt. 32, DPR. n. 600/1973 e 51, DPR. n. 633/1972, trovano applicazione unicamente ai conti intestati o cointestati al contribuente, e non ai conti bancari intestati esclusivamente a persone diverse, ancorché legate al contribuente da vincoli familiari o commerciali, salvo che l'Ufficio opponga e poi provi in sede giudiziale che l'intestazione a terzi è fittizia o comunque è superata, in relazione alle circostanze del caso concreto, dalla sostanziale imputabilità al contribuente medesimo delle posizioni creditorie e debitorie annotate sui conti (in tal senso, Cass. Civ. Sez. V, 7 giugno 2017, n. 14089, in *Fisco*, 2017, 27, 2695).

⁴⁵¹ L'Ufficio, pertanto, deve dimostrare preventivamente, anche mediante presunzioni, che le movimentazioni dei conti correnti dei terzi (soci) riportano operazioni del contribuente verificato (società), non potendo automaticamente imputare alla società le movimentazioni dei conti correnti dei soci e dei loro coniugi senza fornire alcuna motivazione e prova, neppure tramite presunzioni, dell'asserita riferibilità alla società. Cfr. C. Glendi, M. Bruzzone, *Osservatorio di giurisprudenza italiana*, in *Riv. Giur. Trib.*, 2017, 6.

⁴⁵² C. Ferriani, *Accertamento sui conti del coniuge del professionista: onere della prova a carico dell'A. E.*, in *Quotidiano Giuridico*, n. 55/238. Lo stretto rapporto familiare è sufficiente a giustificare, salva la prova contraria, la riferibilità delle operazioni riscontrate sui conti correnti bancari di tali soggetti all'attività economica del contribuente sottoposto a verifica.

⁴⁵³ Cfr. M. R. Viviano, *La tutela dei diritti fondamentali nell'accertamento delle imposte dirette: l'irricevibilità/incompatibilità da parte della Corte di giustizia*, in *Dir. e prat. int.*, 2021, 4, 1916; F. Amatucci, *L'incidenza della tradizione costituzionale comune sui principi del diritto europeo rilevanti in materia tributaria*, in *Dir. prat. trib.*, 2020, 3, 906; ID., *Le*

Sarebbe, allora, opportuno il rilascio di un'autorizzazione *ad hoc*, al pari di quanto accade per accessi, ispezioni e verifiche fiscali effettuati nel domicilio del contribuente, contenente le motivazioni sottese alla decisione di indagare i conti correnti di soggetti diversi dal contribuente sottoposto a controllo.

L'estensione dei controlli ai conti correnti dei terzi consente di ritornare nuovamente sulla funzione dell'autorizzazione alle indagini bancarie, quale appunto, quella di bilanciamento dei contrapposti interessi.

L'estensione ai conti correnti dei terzi non deve far venir meno la *congerie* di garanzie previste nel procedimento amministrativo, infatti, l'Amministrazione deve rispettare le regole del "giusto procedimento" nelle varie fasi di acquisizione, utilizzo e conservazione dei dati al fine di tutelare il diritto alla protezione dei dati personali⁴⁵⁴.

Pertanto, quando ci si trovi in presenza di vari diritti garantiti dalla Carta essi possono entrare in conflitto tra loro ed è necessario tentare una conciliazione tra essi⁴⁵⁵, al fine di assicurare un giusto equilibrio⁴⁵⁶ e tale contemperamento spetta all'atto di autorizzazione che, pertanto, dovrebbe rivestire la natura di provvedimento amministrativo.

6. I nuovi algoritmi in uso dall'Amministrazione Finanziaria: l'evasometro anonimizzato

Secondo quanto previsto nella Direttiva n. 2023/74424 dell'Agenzia delle Entrate, l'IA affiancherà, i funzionari nella fase di selezione dei soggetti da sottoporre a controlli.

Lo strumento adoperato è il cd. anonimetro, (in G.U. dell' 1 luglio 2022 n. 152 è stato pubblicato il decreto 28 giugno 2022 del Ministero dell'Economia delle Finanze riguardante l'algoritmo antievasione), definito così in quanto

indagini bancarie nella determinazione del maggior reddito tassabile, in *Riv. dir. trib.*, 2019, 11, 2010.

⁴⁵⁴ Il diritto alla protezione di dati personali dei singoli è da intendersi come un diritto irrinunciabile. Cfr. A. Contrino, *Spinte evolutive (sul piano sovranazionale) e involutive (a livello interno) in tema di bilanciamento fra diritto alla protezione dei dati dei contribuenti ed esigenze di contrasto all'evasione fiscale*, in *Riv. Tel. Dir. Trib.*, 3 ottobre 2023; Id., *Banche dati tributarie, scambio di informazioni fra autorità fiscali e "protezione dei dati personali": quali diritti e tutele per i contribuenti?*, in *Riv. dir. trib.*, 2019, 1 ss.

⁴⁵⁵ C. Francioso, *Pubblicazione di dati fiscali e diritto al rispetto della vita privata*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2023, 1, 82.

⁴⁵⁶ G. Pitruzzella, *Dati fiscali e diritti fondamentali*, in *Dir. prat. trib. Int.*, 2022, 2, 666.

analizza i dati contenuti nei conti correnti dei contribuenti in modo anonimo (i dati personali dei contribuenti sono sostituiti da codici fittizi) senza che emerga il collegamento con il titolare e con il fine di effettuare una analisi del rischio fiscale, analizzando i dati contenuti proprio nell'anagrafe dei conti correnti.

Solo nell'ipotesi in cui emergano situazioni anomale, l'Agenzia delle Entrate potrà associare il dato alla persona, mentre i contribuenti che, alla fine del processo non saranno sottoposti a controlli fiscali, potranno contare sulla sicurezza della protezione dei propri dati e, appunto, sull'anonimato.

L'anonimato è entrato a pieno regime nel sistema dei controlli a partire dal 2023, ovvero, successivamente al consenso manifestato dal Garante della *privacy* sullo strumento in questione.

Il decreto - anch'esso sottoposto preventivamente al parere del Garante per la protezione dei dati personali (Prov. 22 dicembre 2021, n. 453) - prevede alcune misure in materia di trattamento dei dati relative, ad esempio, alla conservazione dei *dataset* (art. 3) oppure al diritto d'accesso (art. 4) o, ancora, alla predisposizione di "misure di sicurezza tecniche e organizzative idonee a garantire la riservatezza, l'integrità, la disponibilità dei dati e la sicurezza dei sistemi, nonché quelle necessarie ad assicurare che i dati utilizzati siano attuali, coerenti, completi, tracciabili e ripristinabili" (art. 5).

Nello specifico il processo di analisi messo a punto dall'intelligenza artificiale dell'Agenzia delle Entrate prevede dieci fasi, che vanno dall'individuazione della platea di riferimento, alla definizione del criterio di rischio e scelta del modello di analisi all'identificazione dei soggetti passando per la predisposizione delle liste selettive.

Ad esempio, può costituire indice di rischio un incremento patrimoniale in favore di un contribuente che si concentri in un breve tempo.

Da qui, l'Ufficio inizia ad effettuare i controlli incrociati considerando la dichiarazione dei redditi, il tenore di vita ed altri dati recuperati dall'Anagrafe Tributaria.

I dati sono quelli anagrafici e quelli che si riferiscono al nucleo familiare, al patrimonio mobiliare (compresi i conti correnti) e immobiliare, alle utenze del gas, dell'acqua, al rapporto di lavoro in essere, alle spese sanitarie

sostenute, alle fatture emesse e ai pagamenti effettuati mediante i modelli F23 e F24.

E sotto la lente dell’Agenzia delle Entrate finiscono anche i rapporti tra alcuni soggetti finanziari (banche, Poste, fondi di investimento, etc) e i loro clienti.

Tali informazioni saranno assoggettate ad una prima scrematura, da cui, tuttavia, non partirà *sic et simpliciter* l’accertamento, ma in considerazione della natura particolarmente invasiva dello strumento in questione, è stata introdotta una ulteriore garanzia ovvero la lista di contribuenti sarà oggetto di un’ulteriore attività di analisi del rischio condotta dagli appositi Uffici delle Direzioni Regionali, che potranno integrare le informazioni ricevute con quelle già in loro possesso e riesaminarle in base alla profonda conoscenza del territorio di riferimento.

Come assicurato più volte dall’Agenzia delle Entrate lo strumento in esame non sarà utilizzato *sic et simpliciter*, ma sarà instaurato un apposito contraddittorio con il contribuente con la possibilità per quest’ultimo di regolarizzare la propria posizione anche mediante il cd. ravvedimento operoso.

Come più volte specificato, però, dalla stessa Corte di Cassazione, per vincere la predetta presunzione dell’Ufficio, il contribuente non deve limitarsi a fornire una prova generica.

Deve, infatti, trattarsi di una prova analitica, ovvero, il contribuente per ogni movimentazione deve fornire la relativa giustificazione anche facendo riferimento ad operazioni già indicate all’interno della dichiarazione⁴⁵⁷.

Tale prova deve essere fornita in sede di partecipazione endoprocedimentale, a dimostrazione della natura effettiva e funzionale del contraddittorio che non deve porsi come mera condizione di procedibilità.

Si richiede, allora, al contribuente uno sforzo probatorio maggiore per consentire all’Ufficio di rideterminare più agevolmente la pretesa fiscale, in linea con il principio di leale collaborazione.

Nel campo dell’accertamento tributario, il processo di transizione digitale ha accresciuto la disponibilità di dati provenienti anche da fonti aperte e ne

⁴⁵⁷ D. Mendola, *In caso di indagini bancarie il contribuente deve fornire una prova analitica per giustificare le movimentazioni*, in *Diritto&Giustizia*, nota a Cassazione civile, 18 settembre 2024, n.25043, sez. trib.

ha modificato le modalità di acquisizione, analisi e conservazione, consentendo all'amministrazione di affidare ai sistemi di AI, basate sui sistemi di *machine learning* le proprie decisioni.

Per fonti aperte si intendono tutte le informazioni provenienti anche da terzi, sicché se i terzi non provvedono alla trasmissione sono previste una serie di sanzioni.

CAPITOLO IV

IL REGOLAMENTO EUROPEO SULL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE PER UN USO "SOSTENIBILE" DELLA TECNOLOGIA

SOMMARIO: 1. Gli obiettivi del Regolamento; 2. Il regolamento come Carta dei diritti fondamentali del cittadino nell'era della digitalizzazione; 3. La trasparenza tra i criteri dell'AI Act: l'istituzionalizzazione della partecipazione endoprocedimentale; 4. Lo schema di atto e il rapporto con la l. n. 241/90: profili di criticità.

1. Gli obiettivi del Regolamento

È entrato ufficialmente in vigore il Regolamento Europeo sull'Intelligenza Artificiale (AI Act)⁴⁵⁸.

Il testo contiene un insieme di principi generali che devono governare l'uso delle nuove tecnologie e prescrive norme armonizzate per tutta l'Unione europea in materia di IA a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei, della loro *privacy* e sicurezza.

Si muove dal presupposto che occorre gestire l'intelligenza artificiale, non farsi gestire da essa.

Come si legge nel testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 12 luglio 2024, infatti, l'obiettivo del Regolamento sull'intelligenza artificiale (2024/1689) è quello di *“migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro giuridico uniforme in particolare per quanto riguarda lo sviluppo, l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale, promuovere la diffusione di un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la “Carta”)”*.

⁴⁵⁸ La Commissione aveva presentato nell'aprile del 2021 al Parlamento e al Consiglio Europeo una proposta di regolamento per una disciplina armonizzata sui sistemi di intelligenza artificiale (AI Act). Quest'ultimo era stato approvato dal Parlamento Europeo nel giugno 2023.

Tra questi ultimi vi rientrano la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente, contro gli effetti nocivi dei sistemi di IA nell'Unione, nonché la promozione dell'innovazione.

Esso punta a migliorare il funzionamento del mercato interno e a sostenere l'innovazione, promuovendo, al contempo, l'adozione di un'IA incentrata sull'uomo e degna di fiducia⁴⁵⁹, garantendo la salute, la sicurezza e un elevato livello di protezione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, anche per quanto concerne i diritti fondamentali alla *privacy* e alla protezione dei dati personali, sanciti, rispettivamente, agli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE medesima.

Il documento è incentrato sul diritto fondamentale alla protezione dei dati personali, garantito dai regolamenti (UE) 2016/679 e (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio e dalla direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio.

La direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio tutela, inoltre, la vita privata e la riservatezza delle comunicazioni, in particolare stabilendo le condizioni per l'archiviazione di dati personali e non personali e l'accesso ai dati in apparecchi terminali.

Tali atti giuridici dell'Unione costituiscono la base per un trattamento sostenibile e responsabile dei dati, anche nei casi in cui i dati comprendono sia dati personali, sia quelli non personali.

Il Regolamento in questione fa riferimento anche all'interoperabilità⁴⁶⁰ da intendersi come la comunicazione tra due o più sistemi, la quale richiede il rispetto di uno specifico protocollo.

L'interoperabilità tecnica richiede l'adozione di protocolli e specifiche tecniche e riguarda non soltanto le Pubbliche Amministrazioni operanti sul territorio nazionale, ma implica anche la condivisione di informazioni tra

⁴⁵⁹ G. Borghi, *AI Act: la dichiarazione n. 3/2024 dell'EDPB*, in *Il quotidiano giuridico*, 25 luglio 2024. L'European Data Protection Board (EDPB) ha rilasciato, e poi pubblicato, la Dichiarazione n. 3/2024 "sul ruolo delle autorità di protezione dei dati personali nel quadro della legge sull'intelligenza artificiale".

⁴⁶⁰ Il principio guida è quello dell'*once only*, secondo cui dati, documenti e informazioni devono essere trasmessi una sola volta alle stazioni appaltanti, evitando duplicazioni e inefficienze. Cfr. L. Lorenzoni, *Contratti pubblici e burocrazia difensiva*, in *Dir. Amm.*, 2025, 2, 559.

Unione Europea e mercato interno, quale elemento chiave dell'amministrazione decentralizzata⁴⁶¹.

Il suddetto Regolamento⁴⁶² definisce l'interoperabilità transfrontaliera⁴⁶³ come “*la capacità dei soggetti dell'Unione e degli enti pubblici degli Stati membri di interagire tra loro a livello transfrontaliero condividendo dati, informazioni e conoscenze attraverso processi digitali in linea con i requisiti giuridici, organizzativi, semantici e tecnici relativi a tale interazione transfrontaliera*” (art. 2)⁴⁶⁴.

Per effetto della interoperabilità viene a crearsi una vera e propria rete che diventa l'elemento centrale: attraverso la rete gli organismi pubblici possono comunicare tra loro dati e documenti digitali⁴⁶⁵.

Anche nello scambio di informazioni o cooperazione amministrativa è, tuttavia, necessario assicurare al cittadino un livello minimo di garanzie.

Pertanto, l'assenza di riconoscimento a livello europeo di un *minimum* di garanzie procedurali per i contribuenti sottoposti a meccanismi di mutua assistenza amministrativa, da un lato, e la tendenza delle amministrazioni finanziarie a porre le informazioni ricevute a fondamento delle proprie contestazioni, dall'altro, mina fortemente l'equilibrio del rapporto Fisco-contribuente.

Non si può, inoltre, negare che la *digital era* sta dando origine a dei veri e propri diritti soggettivi cd. digitali⁴⁶⁶, da intendersi come l'espansione dei diritti della personalità di cui all'art. 2 Cost.

⁴⁶¹ Si rammenta che nel CAD, all'art. 50, ove è previsto che qualunque dato trattato da una Pubblica Amministrazione, con le esclusioni previste in tema di accesso ex l. 241/90 e di protezione dei dati personali “è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione”.

⁴⁶² J. P. Solè, *Il Regolamento dell'Unione Europea sull'intelligenza artificiale, la discrezionalità amministrativa e la riserva di umanità*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2024, 3, 825.

⁴⁶³ La digitalizzazione è pienamente compatibile con gli obiettivi della cooperazione giudiziaria, come semplificare i meccanismi procedurali, accelerare i processi e contenere i costi, sempre rispettando i diritti fondamentali. La cooperazione giudiziaria è, quindi, un terreno fertile per sperimentare metodologie e criteri di digitalizzazione.

⁴⁶⁴ D. Bauduin, *Trasparenza e automazione: l'incidenza dello sviluppo tecnologico sulla P.A.*, in *Amb. & Sv.*, 2024, 7, 499; M. Sciacca, *Algocrazia e sistema democratico. Alla ricerca di una mite soluzione antropocentrica*, in *Contr. e impr.*, 2022, 4, 1173.

⁴⁶⁵ In tal modo verrebbe a configurarsi una nuova funzione amministrativa volta alla gestione e organizzazione dei dati.

⁴⁶⁶ F. Costantino, *Nuovi diritti soggettivi digitali: il diritto alla disconnessione e il diritto al controllo umano sull'algoritmo. Un tentativo di ricostruzione sistematica in una prospettiva costituzionalmente orientata*, in *Dir. Pers. Fam.*, 2024, 4, 1600. Nello

Si pensi, a tal proposito, al diritto alla disconnessione⁴⁶⁷ o al diritto alla salvaguardia umana sull'algoritmo, quella che successivamente sarà definita come "riserva di umanità", oppure, al diritto del contribuente ad un corretto trattamento dei dati personali.

2. Il regolamento come Carta dei diritti fondamentali del cittadino nell'era della digitalizzazione

Sulla base di tali premesse il Regolamento è da intendersi come una sorta di Carta dei diritti fondamentali da tutelare in caso di uso dello strumento tecnologico e contiene una serie di principi cardine.

Tra questi ultimi si ravvisano quelli di trasparenza, democrazia, proporzionalità, sicurezza, protezione dei dati, riservatezza e sostenibilità.

Il testo, se da un lato, legittima l'uso dell'intelligenza artificiale, dall'altro prescrive una serie di garanzie da apprestare per evitare che l'evoluzione degli strumenti possa comportare una compressione dei diritti fondamentali dell'individuo.

Dopo un primo sussulto di entusiasmo all'idea di digitalizzare (quasi) tutti i campi dell'ordinamento giuridico si è passati gradualmente ad una analisi dei rischi che lo strumento tecnologico può comportare, al punto che si è avvertita la necessità di intervenire per "regolamentare"⁴⁶⁸ un ambito che, se utilizzato

stesso senso anche L. G. Fernandez, *Los derechos digitales en la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y de garantía de los derechos digitales Digital rights in Organic Law 3/2018, on the protection of personal data and guarantee of digital rights*, in *Asamblea - Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* Núm. 42, junio 2022, 69-97. L'A. Sottolinea "finalmente, los entornos digitales llegan a plantear la necesidad de configurar nuevos derechos, entre los que se encuentran el acceso a internet universal, el derecho a la seguridad en internet, el derecho a la verdad para luchar contra noticias falsas; o el derecho a la neutralidad en internet, entre otros".

⁴⁶⁷ Si consideri anche la cd. libertà negativa dell'interessato a non utilizzare eccessivamente lo strumento digitale. Ci troviamo nell'alveo dell'art. 2 Cost., ovvero, nel libero sviluppo della personalità di cui ogni individuo è titolare. Sul punto si rinvia a F. Farri, *Intelligenza artificiale e contrasto all'evasione fiscale nello Stato di diritto*, op. loc. cit. L' A. evidenzia l'importanza del bilanciamento affermando che "la doverosità contributiva, tuttavia, non può assurgere a valore assoluto per il sistema, dovendo essere bilanciata in modo ragionevole con gli altri valori costituzionali ed essere assicurata mediante strumenti che non rischino di porre in discussione i fondamenti stessi della giuridicità del sistema tributario, trasformandolo - come si è detto - da un "diritto" a una "tecnica".

⁴⁶⁸ Sebbene, ad oggi, risulti ancora imperante il dilemma relativo al se regolamentare (limitando così, la spinta evolutiva della digitalizzazione) o non regolamentare. Cfr. A. Bartolini, *Dilemmi amministrativi e innovazione tecnologica, ovvero la signoria della*

in modo distorto, rischierebbe di compromettere i diritti fondamentali dell'individuo.

L'utilizzo della tecnologia deve essere "affidabile", termine più volte ricorrente nel Regolamento e l'affidabilità non può che dipendere dal livello di tutela riconosciuto ai cittadini.

Si tratta di un regolamento interdisciplinare che prescrive regole che valgono per tutti gli ambiti del diritto.

Esso si pone quale obiettivo quello di promuovere l'approccio antropocentrico europeo all'intelligenza artificiale ed essere un *leader* mondiale nello sviluppo di un'intelligenza artificiale, sicura, affidabile ed etica, come affermato dal Consiglio europeo.

Ampio spazio è dedicato anche alla formazione.

Nel testo si legge che *"al fine di ottenere i massimi benefici dai sistemi di IA proteggendo nel contempo i diritti fondamentali, la salute e la sicurezza e di consentire il controllo democratico, l'alfabetizzazione in materia di IA dovrebbe dotare i fornitori, i deployer e le persone interessate delle nozioni necessarie per prendere decisioni informate in merito ai sistemi di IA"*.

Al fine di evitare che lo strumento tecnologico sia foriero di discriminazioni è opportuno garantire un livello minimo di istruzione all'uso di tali nuovi strumenti.

È chiaro che per garantire la democrazia (da intendersi come partecipazione alla gestione della cosa pubblica) è necessario che tutti abbiano la possibilità di accedere allo strumento digitale e di conoscerne le modalità di utilizzo.

La strategia per la formazione si propone di promuovere un'alfabetizzazione "digitale" diffusa e sviluppare percorsi educativi specifici per preparare una forza lavoro competente (così come previsto dal Dipartimento per la Trasformazione Digitale e AGID, i quali hanno pubblicato la strategia per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026 inserendo tra gli obiettivi proprio la formazione)⁴⁶⁹.

prudenza amministrativa, in *Dir. Amm.*, 2025, 3, 676. Come sottolinea l'A. *"l'innovazione e il rischio di cui quest'ultima è naturalmente portatrice ci porta diretti alla virtù cardinale della "prudenza"*.

⁴⁶⁹ Si tratta della cd. "educazione digitale" che, al pari della "educazione ambientale" deve essere avviata a partire dalle scuole. Cfr. C. C. Romito, *La strategia italiana per l'Intelligenza Artificiale*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 5 agosto 2024.

Come detto in precedenza, tra i principi fondamentali, vi è quello di proporzionalità, da sempre, cardine del diritto Unionale, tipico principio che governa l'amministrazione precauzionale e preventiva del rischio.

Tale principio impone di bilanciare lo strumento adoperato con il fine perseguito, al punto che, se lo strumento appare lesivo o, addirittura, non funzionale al perseguimento del fine, esso non deve essere utilizzato.

Si pensi alle banche dati utilizzate dall'Amministrazione finanziaria per rideterminare la pretesa erariale.

È necessario che le informazioni in esse contenute siano utilizzate esclusivamente per il fine prestabilito e garantendo il massimo livello di tutela.

È opportuno, inoltre, assicurare la minimizzazione dei dati⁴⁷⁰ e la protezione di essi fin dalla progettazione e optare per l'anonimizzazione e la cifratura.

Il sistema di pseudonomizzazione non sembra essere una garanzia sufficiente, soprattutto nel caso di elaborazione massiva, perché il contribuente risulterebbe comunque identificabile.

Sempre in riferimento alla proporzionalità ci si è chiesti se la pubblicazione dei nomi degli evasori in apposite liste sia un mezzo "proporzionato" rispetto all'obiettivo (lotta all'evasione fiscale).

Sul punto si è pronunciata la Corte di Giustizia Ue Sez. V, 24 Febbraio 2022, Causa C-175/20 asserendo che la pubblicazione delle liste di evasori come strumento di deterrenza rispetto ad ulteriori condotte evasive è compatibile con l'art. 8 della Cedu in materia di protezione dei dati personali.

Tale pronuncia è indicativa, in quanto ci fa comprendere che il diritto alla *privacy* non è imprescindibile, laddove vi sia un altro interesse altrettanto rilevante, qual è quello fiscale.

Deve essere attuata una opera di bilanciamento tra la lotta all'evasione fiscale e la protezione dei dati della persona.

⁴⁷⁰ Corte di giustizia europea con la sentenza Mousse del 9 gennaio 2025 (causa C-394/23). La Corte di Giustizia Ue ha dichiarato che, conformemente al principio di minimizzazione dei dati, espressione del principio di proporzionalità, i dati raccolti devono essere adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati. Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità.

Tale sentenza è stata poi ribaltata dalla Grande Camera della Corte Edu con una pronuncia del 9 marzo 2023 che ha, di converso, dichiarato l'incompatibilità con l'art. 8 Cedu, asserendo che ogni Stato membro deve comunque rispettare alcuni criteri.

In primis l'interesse pubblico alla disseminazione delle informazioni, la natura e la tipologia di informazioni che vengono rese pubbliche, i rischi sulla vita privata del contribuente e soprattutto occorre tener ben presente le norme in materia di protezione dei dati personali.

Il problema, nel caso di accertamenti, è proprio quello di individuare un punto di equilibrio tra lotta all'evasione fiscale e diritto alla *privacy*.

Non si possono, infatti, sacrificare i diritti del contribuente per ragioni di gettito.

Lo sviluppo tecnologico deve essere, pertanto, "sostenibile" e non apportare aggravii a carico dei cittadini o pregiudizi ai loro diritti.

Si può concludere affermando che una banca dati può dirsi legittima solo ed esclusivamente se la raccolta dei dati ivi contenuti non determini una ingerenza nei diritti fondamentali al rispetto della vita privata e tutela dei dati personali⁴⁷¹.

Le garanzie in caso di procedimenti algoritmici sono: partecipazione, intervento umano e divieto di procedimenti esclusivamente automatizzati.

Bisogna quindi evitare che il *profiling* e il *social scoring* mirino la fiducia dei contribuenti.

La presenza del funzionario di cui si è già avuto modo di trattare in precedenza assume rilevanza anche ai fini della imputabilità, in quanto, se l'attività fosse delegata automaticamente alla macchina non vi sarebbe alcun responsabile per i danni conseguenti all'utilizzo dello strumento tecnologico. Un altro aspetto necessario, affinché il processo di digitalizzazione possa essere considerato "sostenibile" è la razionalizzazione delle informazioni.

⁴⁷¹ Il titolare del trattamento deve attuare misure appropriate per tutelare i diritti, le libertà e i legittimi interessi dell'interessato, almeno il diritto di ottenere l'intervento umano da parte del titolare del trattamento, di esprimere la propria opinione e di contestare la decisione (Cfr. Corte giustizia Unione Europea, Sez. I, Sent., (data ud. 27/02/2025) 27 febbraio 2025, n. 203/22, in www.dejure.it).

Il paradosso del fisco telematico, ad esempio, non è la mancanza di informazioni, ma la loro sovrabbondanza rispetto al tempo per utilizzarle su un numero ingente di operatori medio-piccoli.

Il problema è, pertanto, razionalizzare l'elevato numero di informazioni di cui l'Ufficio è in possesso rispetto al numero di funzionari che operano all'interno⁴⁷².

Al fine di rafforzare ulteriormente le garanzie sono stati previsti una serie di accorgimenti: ad esempio, in caso di concordato preventivo biennale, il Garante della Privacy ha fornito delle direttive affinché la metodologia di formulazione della proposta sia considerata rispettosa dei diritti fondamentali.

L'Ufficio, infatti, procede alla formulazione della proposta elaborando le diverse informazioni e dati di cui dispone.

Questi, tuttavia, affinché il metodo possa dirsi compatibile con il diritto alla *privacy*, devono essere utilizzati dall'Ufficio esclusivamente per il tempo strettamente necessario ed al fine di formulare la miglior proposta.

Stesso discorso vale anche per le sentenze, essendo prevista la possibilità di oscurarle per ragioni di *privacy*.

La decisione di oscurare o no un provvedimento giurisdizionale deve rappresentare una misura bilanciata, come afferma la Corte di Cassazione⁴⁷³ e, ancora una volta, entra in gioco il principio di proporzionalità.

Il diritto alla protezione dei dati personali non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità⁴⁷⁴.

In materia di protezione dei dati personali può, pertanto, acclamarsi con favore l'accostamento del dovere di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost., con il principio di correttezza scolpito nell'art. 5, par. 1, lett. a), del GDPR.

⁴⁷² Si può, altresì, verificare che la Pubblica Amministrazione non adotti un provvedimento per mancanza delle risorse umane e, per tale ragione, la digitalizzazione pone un problema anche di proporzione tra elevato numero di informazioni e risorse interne all'amministrazione.

⁴⁷³ Secondo la Corte di Cassazione, in relazione al diritto all'oscuramento delle sentenze, occorre sempre bilanciare il diritto alla riservatezza della persona con la regola della pubblicazione integrale delle sentenze. Cfr. Cassazione civile sez. trib., 10 agosto 2021, n.22561, in *IUS Tributario*, 2021.

⁴⁷⁴ A. Ricci, *Sulla "funzione sociale" del diritto alla protezione dei dati personali*, in *Contratto e impresa*, 2017, 2, 586 ss.

Il concetto di bilanciamento si ricollega al principio di proporzionalità⁴⁷⁵ vigente nell'ordinamento dell'Unione europea, che impone un giusto contemperamento tra utilizzo dello strumento digitale e protezione dei dati personali.

L'utilizzo razionale dei dati e delle informazioni, dimostra l'importanza del supporto umano rispetto allo strumento digitale.

Altrimenti si potrebbe incorrere nel rischio che una spersonalizzazione dei controlli e degli accertamenti tramite sistemi informatici comporti una deresponsabilizzazione dell'Amministrazione finanziaria.

È indubbio che il Regolamento presenti delle criticità.

Una di esse attiene al profilo della responsabilità.

Il documento, infatti, omette di indagare sui profili di responsabilità ed eventualmente risarcitori in caso di errore decisionale, difensivo, progettuale, gestionale.

Probabilmente, la scelta è ricaduta sulla linea preventiva di riduzione del rischio, in luogo di quella repressivo-sanzionatoria, proprio per la difficoltà di imputare la responsabilità conseguente al verificarsi di un danno provocato dallo strumento tecnologico.

3. La trasparenza tra i criteri dell'Ai Act: l'istituzionalizzazione della partecipazione endoprocedimentale

È indubbio che uno dei canoni di civiltà giuridica, applicabile agli strumenti tradizionali e a quelli digitali è, di certo, il confronto tra le parti.

Il Regolamento fa riferimento alla “trasparenza” dei procedimenti decisionali algoritmici e, dunque, occorre capire se nei sistemi nazionali sia previsto, a livello di norme di settore, una partecipazione endoprocedimentale.

Fino a qualche anno fa avremmo dibattuto dell'assenza nello Statuto dei diritti del contribuente di una norma che prescrivesse in via generale il contraddittorio endoprocedimentale, oggi, invece, ci si trova davanti ad una

⁴⁷⁵ Sul punto si rinvia a A. Tomo, *Liste evasori e CEDU: riflessioni in merito alla (dubbia) proporzionalità delle misure di public shame*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 2021, 677 ss.

evoluzione della predetta legge che reca al suo interno una norma che prescrive in via generale il contraddittorio endoprocedimentale.

In attuazione della legge delega, infatti, il Consiglio dei Ministri il 23 ottobre 2023 ha approvato in via definitiva il decreto attuativo della riforma relativo all'introduzione di un contraddittorio generalizzato⁴⁷⁶.

Tematica, quest'ultima, che per anni è stata oggetto di dibattito tra i giuristi e sottoposta anche all'attenzione della Corte Costituzionale, la quale con la sentenza n. 47 del 21 marzo 2023 aveva sollecitato un intervento riformistico in tempi brevi⁴⁷⁷, muovendo dall'assunto che il contraddittorio fosse "espressione del giusto procedimento", oltretutto un canone di civiltà giuridica⁴⁷⁸, dunque, un valore da tutelare in sé a prescindere dalla tipologia di controllo e dalla natura del tributo.

Oggi, finalmente, la dialettica endoprocedimentale ha trovato un riconoscimento espresso all'interno dello Statuto dei diritti del contribuente.

Il nuovo art. 6-bis, della l. n. 212/2000, invero, così come proposto nello schema di d.lgs., prescrive che *"tutti i provvedimenti che incidono sfavorevolmente nella sfera giuridica del destinatario in materia di tributi....., nonché i provvedimenti sanzionatori, sono preceduti, a pena di annullabilità, da un contraddittorio informato ed effettivo"*.

Il suddetto diritto al contraddittorio è previsto per tutti i procedimenti che conducono all'adozione di atti impositivi, da intendersi presumibilmente tutti quegli atti dai quali si evince una pretesa fiscale, restando, pertanto, esclusi i controlli automatici e quelli formali (art. 36 bis e 36 ter, D. P. R. n. 600/73).

Il diritto al contraddittorio, in quanto generalizzato, riguarda tutti i tributi (statali, regionali, locali e via enumerando) e non incontra limiti per quanto concerne le metodologie accertative (salvo le ipotesi di cui sopra).

⁴⁷⁶ R. Succio, *Statuto del contribuente: la nuova disciplina sul contraddittorio e sui vizi degli atti impositivi*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 27 febbraio 2024.

⁴⁷⁷ D'altronde, il contraddittorio endoprocedimentale è un canone di civiltà giuridica, nonché un valore da tutelare. Anche perché il rispetto delle garanzie del giusto processo nel giudizio successivo non possono, di certo, compensare il mancato rispetto delle stesse in sede procedimentale.

⁴⁷⁸ D. Mendola, *L'istituzionalizzazione del contraddittorio spetta esclusivamente al legislatore, nota a Corte Costituzionale del 21 marzo 2023, n. 47*, in *I tributario*, 15 maggio 2023; V. Mastroiacovo, *La Corte riconosce il diritto al contraddittorio preventivo del contribuente, ma per l'attuazione cede il passo al legislatore*, in *Giur. Cost.*, 2023, 2, 0504C, nota a Corte Costituzionale 21 marzo 2023, n. 47.

Restano esclusi solo i procedimenti di controllo automatico e formale, in quanto non conducono all'emanazione di un atto impositivo, pertanto, non è configurabile l'ipotesi di uno schema di provvedimento.

La partecipazione procedimentale, infatti, è riconosciuta per qualsivoglia procedimento di accertamento, non più, dunque, limitatamente ai procedimenti conseguenti ad accessi, ispezioni e verifiche fiscali, ma generalizzato agli accertamenti cd. a tavolino.

Non opera più neppure la distinzione tra tributi armonizzati e tributi non armonizzati che più volte ha esposto al rischio di discriminazioni tra contribuenti.

È previsto, inoltre, un termine di sessanta giorni per l'espletamento della fase partecipativa durante la quale il contribuente può presentare memorie, documenti e controdeduzioni in risposta al cd. schema di provvedimento (che ricalca i cd. accordi integrativi).

In concreto, infatti, al fine dell'espletamento del contraddittorio, l'amministrazione finanziaria comunica al contribuente uno schema di provvedimento, evocativo, appunto, dei cd. accordi integrativi di cui alla l. n. 241/90⁴⁷⁹, al fine di consentire al contribuente la presentazione di eventuali controdeduzioni ovvero di accedere o estrarre copia del fascicolo⁴⁸⁰.

Viene così meno il requisito della c.d. "prova di resistenza", in attuazione del criterio riguardante l'ampliamento della tutela prevista dall'art. 12, comma 7, dello Statuto, ora abrogato.

⁴⁷⁹ G. Marongiu, *La pubblica amministrazione di fronte all'accordo. Considerazioni preliminari*, in AA.VV., *L'accordo nell'azione amministrativa* a cura di A. Masucci, Formez, Roma, 1988, 16. La Pubblica Amministrazione non impone, ma sceglie e, pertanto, si ammette la stipula di accordi. È la stessa legge n. 241/90 che introduce una nuova visione di Pubblica Amministrazione, ammettendo la contrattualità che non si presenta più come una eccezione. Cfr. M. Pozzato, *Il principio di contrattualità nella legge 241/90*, in *I contratti*, 1994, 3, 331. Lo strumento consensuale si pone in rapporto di alternatività/complementarietà rispetto al provvedimento. Nella originaria formulazione l'art. 11, l. n. 241/90, oltre a prevedere il riconoscimento del potere "consensuale", esprimeva un chiaro *favor* rispetto agli accordi come strumenti preferenziali di composizione di interessi. D'altronde, la legge generale sul procedimento amministrativo ha accentuato il controllo sulla Pubblica Amministrazione non rispetto al provvedimento, ma al processo di formazione dell'atto finale, spostando, in tal modo, l'attenzione dall'atto finale al procedimento. E, d'altronde, la l. n. 241/90 ha il merito di aver attribuito valore al procedimento, il quale si presenta quale sede di garanzie e diritti dei cittadini.

⁴⁸⁰ A. Tomassini, *Riforma Fiscale*, Milano, 2023; S. Capolupo, *Riforma fiscale: importanti novità per lo Statuto dei contribuenti*, in *Ius Tributario*, 30 ottobre 2023.

Ne deriva che la previsione della illegittimità dell'avviso di accertamento emesso *ante tempus* rimane sancita dall'art. 7-*bis* dello Statuto, da interpretarsi congiuntamente con l'art. 6-*bis* comma 1, il quale prescrive come annullabili gli avvisi di accertamento emessi in violazione delle norme, tra l'altro, relative alla partecipazione del contribuente all'attività di controllo.

La sanzione irrogata, dunque, non è più la nullità, ma quella meno grave della annullabilità⁴⁸¹.

Si supera la concezione monistica che ravvisava nella invalidità la sola ipotesi di nullità (proprio perché mancava una disciplina dettagliata in tema di invalidità)⁴⁸².

La nuova impostazione concettuale si fonda ora su una "bipartizione" analoga alle previsioni del diritto amministrativo⁴⁸³ agli artt. 21-*septies* e 21-*octies* della l. n. 241 del 1990 e delle successive sue modificazioni.

Il contraddittorio generalizzato risulta, dunque, un presupposto indefettibile, in particolare nell'ambito di un diritto con verità (tale può essere definito il diritto tributario)⁴⁸⁴ e, ulteriormente deve essere garantito, laddove i procedimenti siano algoritmici.

La novità è insita nel cd. schema di provvedimento che, di certo, richiederà un dispendio di risorse umane ed economiche (per ogni contribuente deve essere notificato uno schema di provvedimento e ciò implica il coinvolgimento dell'attività di un numero ingente di funzionari).

E, allora, la generalizzazione della partecipazione endoprocedimentale è risultata quanto mai necessaria se si tiene conto che la maggior parte degli accertamenti vengono effettuati sulla base della intelligenza artificiale e di algoritmi, in ordine ai quali la dialettica è presupposto indefettibile.

⁴⁸¹ D. Mendola, *La disciplina dell'invalidità degli atti impositivi tra statuto dei diritti del contribuente e legge generale sul procedimento amministrativo*, in *Il foro amministrativo*, 2025, 2, 275 ss.; F. Pepe, *Delega fiscale: prospettive di riforma delle invalidità degli atti impositivi*, in *Il fisco*, 2023, 21, 2023-2024; ID. *Basi concettuali e metodologiche per lo sviluppo di una teoria generale (e plurale) dell'invalidità del settore tributario*, in *Riv. dottr. fisc.*, 2022, 1, 116 ss.

⁴⁸² Vi è, poi, la categoria delle irregolarità che si configurano in caso di violazione dell'art. 7, comma 2, della l. n. 212/2000.

⁴⁸³ M. Tiberii, *La nullità e l'illecito. Contributo di diritto amministrativo*, Napoli, 2003.

⁴⁸⁴ Sul punto si rinvia a M. Versiglioni, *Contraddittorio statutario e contraddittorio matematico nel diritto con verità*, in *Rivista di diritto tributario, Supplemento online*, 30 maggio 2024.

È chiaro che quando si dibatte di digitalizzazione non si può prescindere dalle garanzie e, dunque, dalla partecipazione endoprocedimentale.

Si può discorrere di principi, di sostenibilità, di trasparenza, ma quanto detto trova un significato solo ed esclusivamente laddove il cittadino sia posto nella condizione di interloquire preventivamente con l'Amministrazione, laddove, la partecipazione è da considerarsi come canone di civiltà giuridica.

E, dunque, non può essere concepita alcuna evoluzione digitale, in assenza di un espresso riconoscimento del diritto di partecipazione.

4.Lo schema di atto e il rapporto con la l. n. 241/90: profili di criticità

Nonostante gli aspetti certamente vantaggiosi, tale tipologia di contraddittorio si discosta ancora dalla partecipazione contemplata dalla l. n. 241/90⁴⁸⁵ configurandosi, pertanto, come un “falso mito”.

In primis, l'art. 6 *bis*, dello Statuto dei diritti del contribuente, prevede la notifica al contribuente di uno “schema di atto” assegnando un termine non inferiore a sessanta giorni per consentire eventuali controdeduzioni e per esercitare il diritto di accesso⁴⁸⁶.

Sarebbe stato, tuttavia, preferibile introdurre un principio generale che prevedesse il contraddittorio come diritto inalienabile e imprescindibile senza circoscriverlo al ristretto campo dello “schema di atto”.

⁴⁸⁵ L'evoluzione in termini di partecipazione procedimentale trova origine nella convinzione che la legittimità delle decisioni assunte negli ordinamenti democratici sia fondata sul consenso sociale che esse incontrano e sull'accettabilità degli effetti che producono. Non è più lo Stato a concedere diritti e garanzie al privato, ma quest'ultimo ad attribuire la sovranità alla Pubblica Amministrazione. Da tale potere attributivo della sovranità deriva la sua titolarità di un potere-dovere di partecipazione nel governo e nell'amministrazione della cosa pubblica. Tale cambiamento è espresso dalla legge n. 241/90, all'interno della quale viene sancito un doppio binario dell'amministrare, per consenso e per provvedimento, in cui il primo modulo non ha carattere speciale o eccezionale (l'art. 11, l. n. 241/90, infatti, prevede che l'amministrazione può concludere accordi con i privati senza attribuirvi natura residuale).

⁴⁸⁶ Si tratta della previsione di un termine complessivo pari a sessanta giorni entro i quali il contribuente può attivare le garanzie procedurali, ovvero, il contraddittorio endoprocedimentale e l'accesso agli atti. Inizialmente non era chiaro se il termine di sessanta giorni dovesse essere considerato autonomo, cioè sessanta giorni per il contraddittorio e sessanta per l'accesso. Sul punto è intervenuta una recente modifica con il decreto legislativo 18 dicembre, n. 192, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 18 dicembre che introduce all'art. 6 *bis*, il termine “complessivamente”, sciogliendo ogni dubbio. Si tratterebbe di un arco temporale particolarmente breve, dal momento che, affinché il diritto di difesa possa essere efficacemente esercitato, è necessario che l'amministrato disponga di un tempo idoneo a consentirgli di acquisire la conoscenza dei fatti e degli addebiti mossi dall'amministrazione e di preparare adeguatamente le sue difese e, dunque di un tempo non eccessivamente breve.

Quest'ultimo, infatti, implica necessariamente l'esistenza di un atto.

Ne consegue che se manca l'atto impositivo il contraddittorio può essere omesso con conseguente violazione anche dei principi di diritto comunitario, laddove, i procedimenti abbiano ad oggetto i tributi armonizzati (a meno che non si ritorni alla regola di matrice giurisprudenziale dell'obbligatorietà del contraddittorio endoprocedimentale per i tributi armonizzati, subordinato alla cd. prova di resistenza)⁴⁸⁷.

Ciò in aperto contrasto con quanto previsto, tra l'altro, dalla legge delega, che "raccomandava" o, meglio, "impondeva" di non violare i principi di diritto europeo.

In secondo luogo il contraddittorio è obbligatorio, a pena di annullabilità, per tutti gli atti "autonomamente impugnabili" (di cui all'art. 19, D. Lgs. n. 546/92), restando, pertanto, esclusi tutti quegli atti che non "ledono direttamente e immediatamente" la sfera giuridica del destinatario.

Permane, allora, il dubbio che il contraddittorio debba essere obbligatoriamente esperito, ad esempio, prima dell'emanazione di un invito a comparire ovvero di un avviso di irregolarità, atti non presenti nell'elenco di cui al predetto articolo 19, sebbene espressivi di una pretesa fiscale⁴⁸⁸.

A ciò si aggiunga che, con il decreto del 24 aprile 2024, n. 39, il Mef ha previsto un elenco tassativo di atti per i quali risulti applicabile il contraddittorio generalizzato, restando esclusi un insieme di atti per i quali si sarebbe rivelata, invece, essenziale una fase prodromica.

Si pensi agli accertamenti cd. derogatori. ad esempio quelli parziali i quali, sebbene abbiano ad oggetto solamente un periodo di imposta, presentano la stessa efficacia lesiva di tutte le altre tipologie di accertamento.

Ne deriva, pertanto, un effetto discriminatorio nei riguardi dei contribuenti destinatari di un avviso di accertamento parziale rispetto ai contribuenti che

⁴⁸⁷ Occorre, inoltre, comprendere come le garanzie indicate nell'art. 38, DPR. n. 600/73, norma cd. speciale si rapportino con il reintrodotto art. 6 bis, l. n. 212/2000, il quale prescrive un contraddittorio generalizzato.

⁴⁸⁸ In tal caso sarebbe opportuno fare riferimento alla giurisprudenza, ormai granitica, che interpreta l'art. 19, D. Lgs. n. 546/92, estensivamente e cioè ricomprendendovi anche gli atti non espressamente contenuti in esso. Trattasi, peraltro, di impugnazione non obbligatoria, ma facoltativa, non comportando la sua omissione la definitività dell'atto impugnato (Cass. n. 23469 del 6 ottobre 2017, in *Giust. Civ. Mass.*, 2017). *Ex multis* Cass. civ., Sez. V, Ordinanza, 14 settembre 2023, n. 26547 (rv. 669075-01), in *Giust. Civ. Mass.*, 2023.

abbiano ricevuto altre tipologie di accertamento. Si tratta, inoltre, di provvedimenti direttamente impugnabili dal contribuente, pertanto, non si comprende la ragione per la quale non dovrebbe riconoscersi il diritto di partecipazione endoprocedimentale.

Ancora una volta, la garanzia del contraddittorio non è riconosciuta in relazione a tutti gli accertamenti e neppure a tutte le tipologie di tributi, circostanza che potrebbe favorire l'utilizzo improprio di alcuni metodi di accertamento come nel caso del summenzionato accertamento parziale (art. 41 *bis*, dpr n. 600/73).

Restano esclusi anche gli atti aventi ad oggetto i tributi locali per i quali occorrerebbe il recepimento mediante un'apposita normativa da parte degli enti locali.

Ancora, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 6 *bis*, l. n. 212/2000, gli atti di liquidazione dell'imposta di registro, delle imposte di successione e donazione, nonché le procedure di autotutela⁴⁸⁹ e di rimborso.

Per quanto riguarda gli atti di liquidazione delle imposte di registro, è opportuno sottolineare che l'Ufficio non si limita ad una mera attività a carattere formale, ma effettua un'opera di qualificazione della fattispecie (trattandosi di una imposta d'atto).

Lo stesso discorso vale per la redazione degli atti di liquidazione delle imposte di donazione e successione.

Invece, per quanto riguarda i procedimenti di autotutela e rimborso, sebbene non abbiano natura impositiva, possono comunque produrre effetti

⁴⁸⁹ Come noto, l'autotutela è l'espressione dell'esercizio di un potere di secondo grado da parte della Pubblica Amministrazione, che differisce dal potere di primo grado cd. amministrazione ordinaria che si esplica attraverso la realizzazione del pubblico interesse. Si rammenta, a proposito del procedimento di autotutela che la legge sulla semplificazione e digitalizzazione "*Disposizioni per la semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese*" n. 182 del 2025, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 2 dicembre 2025, ha previsto la riduzione del termine per l'esercizio del potere di autotutela che dai 12 mesi tradizionali è ridotto a sei mesi. Ciò consente di riflettere sull'inesauribilità del potere amministrativo che troverebbe la sua ragion d'essere nelle continue esigenze di tutela del pubblico interesse. Il principio di inesauribilità del potere (o inconsumabilità) è da intendersi come "principio generale", piuttosto che come regola, in quanto l'inesauribilità del potere non trova fonte in alcun formante normativo tanto da attribuirvi una natura di regola. Cfr. A. Zito, *La scelta discrezionale della P.a. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Dir. Amm.*, 2023, 1, 29.

sfavorevoli nella sfera giuridica dei destinatari, facendo così, sorgere il diritto del contribuente alla partecipazione endoprocedimentale.

Lo schema di provvedimento comporta una serie di difficoltà anche da un punto di vista strettamente pratico.

In primis, occorre redigere uno schema di provvedimento per ogni tipologia di accertamento, attività che implica un dispendio di tempo e di risorse umane, incompatibile, tra l'altro con la semplificazione e celerità a cui ambisce la Pubblica Amministrazione.

D'altronde, la redazione dello schema di provvedimento spetta ai funzionari le cui risorse sono per definizione scarse rispetto all'elevato numero di contribuenti.

Il neointrodotta contraddittorio appare, allora, come un falso mito, anche per altro verso.

Si tratta, infatti, pur sempre, di un contraddittorio postumo rispetto all'espletamento dell'attività istruttoria, sicché il contribuente ha diritto di intervenire dopo che l'Ufficio ha raccolto le informazioni a suo carico e sulla base di esse ha redatto l'atto.

Anche la giurisprudenza di legittimità ha più volte evidenziato la necessità dell'instaurazione del preventivo contraddittorio, precisando che esso debba necessariamente precedere e non seguire la determinazione della materia imponibile (Cass. Civ., Sez. Trib., 14 gennaio n. 444, 2015)⁴⁹⁰.

Per far sì che il contribuente partecipi fin dall'origine occorre che sia notificata la comunicazione di avvio del procedimento come previsto dall'art. 7, l.n. 241/90, quest'ultima è il primo atto utile a consentire la partecipazione procedimentale.

Il rapporto tra le parti non potrà mai dirsi equilibrato, fintantoché il contribuente sarà chiamato a "replicare", piuttosto che a "partecipare".

Il principio del contraddittorio suggerisce l'idea di un confronto effettivo tra le parti al punto da potersi ritenere che il procedimento connesso con il

⁴⁹⁰La sentenza è reperibile in *Diritto&Giustizia*, 2015. Il processo che ha condotto al riconoscimento di un diritto di partecipazione, nella forma del contraddittorio, è stato tutt'altro che semplice. Inizialmente, infatti, il riferimento era limitato ad un "principio di partecipazione", non ad un "diritto di partecipazione". Si è cercato, tuttavia, di rimarcare la ragionevolezza e la proporzionalità come fondamenti del riconoscimento di un diritto al contraddittorio. Per approfondimenti G. Moschetti, *Il principio di proporzionalità come "giusta misura" del potere nel diritto tributario*, Milano, 2017, *passim*.

contraddittorio è più propriamente una procedura od un processo; la partecipazione di cui alla l. n. 241/90, invero, attiene alla fase procedimentale ed è stata considerata come una forma di controllo sociale del potere.

Il termine “riforma” da sempre evoca un’immagine positiva e migliorativa della disciplina vigente, ma nel caso di specie sorgono dubbi sulla effettiva utilità dell’istituto in questione.

La conquista, dunque, sarebbe la partecipazione fin dall’avvio del procedimento di controllo da parte del contribuente.

È opportuno ribadire ancora una volta che la partecipazione può dirsi effettiva solo quando l’attività istruttoria sia svolta di concerto con il contribuente.

Si è, pertanto, ancora lontani dalla cooperazione tra le parti e da quel procedimento contributivo disciplinato dalla l. n. 241/90 che ha originato dal cambiamento del rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino, non più fondato su una azione “concessiva” della Pubblica Amministrazione, ma su una azione “orizzontale”, di sussidio del cittadino all’azione amministrativa. L’espressione più alta di questo cambiamento è stata la previsione espressa di un diritto di partecipazione del cittadino alla formazione della decisione amministrativa.

Il contraddittorio opera in funzione cd. difensiva⁴⁹¹, consentendo al soggetto di esercitare il diritto di difesa⁴⁹² rispetto agli elementi che l’Amministrazione Finanziaria ha già raccolto in sua assenza e di adeguare le rilevazioni dell’amministrazione finanziaria alla concreta realtà economica.

Ne viene che mentre la partecipazione in funzione collaborativa si esprime attraverso le “osservazioni”, il contraddittorio ricorre allorché l’intervento del privato nel procedimento abbia una finalità “difensiva”, ovvero, di tutela della propria situazione giuridico - soggettiva e si manifesta attraverso l’atto tipico della “opposizione”. Si potrebbe dire che il contraddittorio costituisca uno

⁴⁹¹ La partecipazione in funzione collaborativa è strumentale al deflazionamento del contenzioso, in quanto consente di realizzare un confronto tra contribuente ed Amministrazione finanziaria fin dalla fase di costruzione dell’atto dell’amministrazione che potrà essere oggetto di giudizio.

⁴⁹² F. Montanari, *Un importante contributo delle Sezioni Unite verso la lenta affermazione del “contraddittorio difensivo” nel procedimento di accertamento tributario*, in *Riv. Dir. Fin.*, 2010, 2, 33.

strumento di controllo dell'attività dell'Amministrazione finanziaria, oltretché un mezzo di tutela della sfera patrimoniale del soggetto passivo d'imposta⁴⁹³.

Con lo "schema di atto", inoltre, si finisce per dare maggiore rilevanza alla procedura, piuttosto che al procedimento con conseguente prevalenza della forma, rispetto alla sostanza del principio del contraddittorio, oltretché ad aggiungere una ulteriore attività procedimentale che si caratterizza per la redazione di un atto la quale richiede risorse umane e materiali.

Eppure sarebbe bastato introdurre una norma che riconoscesse la natura imprescindibile del diritto di partecipazione al procedimento amministrativo tributario, così da non lasciare dubbio alcuno sulla sua generalizzazione e senza circoscriverlo al rigido "schema di provvedimento".

L'art. 6 *bis* succitato rappresenta il frutto più maturo dell'ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul contraddittorio endoprocedimentale che, sebbene, non abbia condotto ad una "piena partecipazione", rappresenta, in ogni caso, un passo avanti verso l'istituzionalizzazione delle garanzie costituzionali.

Come sovente accade, ogni norma, è suscettibile di essere interpretata dalla giurisprudenza.

Ad oggi sono pochi gli orientamenti che si sono pronunciati sullo schema di atto, tra questi, assume rilevanza il *decisum* della Corte di Giustizia Tributaria di Salerno, n. 2409 del 27 aprile 2025⁴⁹⁴, il quale considera lo schema di atto come imprescindibile rispetto all'avviso di accertamento ed evidenzia che "l'invito al contraddittorio" non equivale allo "schema di atto" che richiede uno sforzo di gran lunga maggiore, in quanto presuppone la redazione di un atto.

Inoltre, i giudici di prime cure evidenziano che non è sufficiente l'invio mediante posta elettronica certificata dell'invito, essendo, invece, necessario che vi sia la ricevuta di avvenuta consegna da parte del destinatario, come prova della avvenuta ricezione da parte del contribuente dell'invito.

⁴⁹³ M. Procopio, *Il contraddittorio preventivo endoprocedimentale e la nullità conseguente al mancato riscontro alle osservazioni dei contribuenti*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2016, 6, 2282.

⁴⁹⁴ La sentenza è reperibile in *Giust. Civ. Mass.*, 2025.

CAPITOLO V

LUCI ED OMBRE DEL CODICE ALFANUMERICO

SOMMARIO: 1. Il caso dell'algoritmo opaco; 2. L'accessibilità *ex ante* all'algoritmo; 3. La resistenza all'innovazione e la delega automatica: strumenti di burocrazia difensiva; 4. I vantaggi del codice alfanumerico; 5. La motivazione rafforzata nei procedimenti algoritmici

1. Il caso dell'algoritmo opaco

Gli algoritmi, divenuti parte integrante della vita quotidiana, sono in grado di elaborare, selezionare e distribuire ingenti quantità di dati.

Il solo fatto che gli algoritmi pervadano ogni azione o procedimento, dimostra la loro rilevanza, al punto che, quella attuale, può essere definita come una "società algoritmica".

Le potenzialità algoritmiche sono immense, come si avrà modo di approfondire successivamente.

Tuttavia, è opportuno circoscriverne l'ambito di applicazione, al fine di evitare che il potere venga trasferito acriticamente dall'uomo alla macchina.

Se, indubbi, infatti, sono i vantaggi derivanti dagli algoritmi, molteplici sono anche i pregiudizi che possono derivare dal loro utilizzo.

Si pensi, ad esempio, alla cd. opacità algoritmica.

Gli algoritmi sono intrinsecamente opachi e ciò significa che è molto difficile sapere perché ed in che modo un algoritmo produca un determinato risultato.

Inoltre, spesso, il risultato finale viene presentato come un mero dato di fatto.

Si assiste, allora, ad un passaggio dall' "algocrazia", da intendersi come mera soggezione agli algoritmi, all'analisi delle conseguenze etiche degli

stessi e dei processi decisionali automatizzati, quindi all' "algoretica"⁴⁹⁵, avente ad oggetto lo studio delle disuguaglianze e dei pregiudizi esistenti, nonché la mancanza di trasparenza e responsabilità in questi sistemi⁴⁹⁶.

Tra le criticità del sistema algoritmico, vi è anche la circostanza che i dati che alimentano gli algoritmi di *machine learning* sono frequentemente contenuti in supporti e documenti il cui formato è raramente prontamente leggibile dagli algoritmi.

Anche quando questi ultimi siano basati sul *natural language processing*, infatti, i documenti da cui estrarre i dati presentano di frequente un linguaggio ambiguo o eccessivamente tecnico.

Tali problemi richiedono una significativa attività umana di *pre-processing*, la quale può comportare, a seconda dei casi, la traduzione, la standardizzazione e il *labeling* dei dati.

È evidente che tali passaggi, complicando la sequenza procedimentale, attenuano alcuni dei vantaggi assicurati dal ricorso all'intelligenza artificiale, quale, *in primis*, il tempo necessario per giungere alla decisione.

Come nel caso di algoritmi errati, che richiedono un tempo congruo per correggere l'errore.

Non è, d'altronde, sempre agevole assicurarsi che l'immissione degli *input* avvenga in modo giusto e sufficientemente rappresentativo.

Infatti, sia che tale problema si verifichi in fase di costruzione e allenamento del modello, sia che ciò accada nel corso del suo effettivo utilizzo, l'applicazione di *machine learning* in questione potrebbe risultare affetta da *bias*, con evidenti conseguenze per la legittimità dell'attività amministrativa che dovesse basarsi su di essa con conseguente compressione di alcune garanzie e principi fondamentali.

Può quindi comportare numerosi rischi sanzionatori per il cittadino, considerando anche la presunzione di colpa a suo carico (che lo costringe ad una difficile prova contraria).

⁴⁹⁵ Anche se non si dovrebbe propriamente parlare di algoretica la quale presuppone che dietro la macchina vi sia un pensiero umano, ma l'unico pensiero è quello delle persone che la programmano e che ne definiscono la costruzione degli algoritmi, anche nella fase del cd. apprendimento. In tal senso, B. Carotti, *Le finzioni dell'intelligenza senza corpo, o dell'AI Act*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2025, 1, 31.

⁴⁹⁶ Come evidenzia G. Cerrina Feroni, *Intelligenza artificiale e sistemi di scoring sociale. Tra distopia e realtà*, in *Dir. informaz. e inf.*, 2023, 1, 10 ss.

Connessa a tale problema è, in secondo luogo, la questione relativa alla non piena tipizzabilità, secondo un linguaggio compatibile con quelli impiegati dagli algoritmi di *machine learning*, delle fattispecie giuridicamente rilevanti, le quali spesso coinvolgono concetti indeterminati⁴⁹⁷ o si basano su elementi e condotte che richiedono un costante adattamento.

Le modalità di funzionamento degli algoritmi si evolvono, peraltro, nel tempo, creando una vera e propria *black box* che rende impossibile ricostruire il processo decisionale e l'influenza attribuita a determinate variabili⁴⁹⁸.

Particolarmente insidioso è il c.d. *bias* implicito, in quanto pregiudizio sconosciuto all'agente, che, tuttavia, vi conforma la propria condotta in modo inconsapevole, difettando il c.d. *discriminatory intent*⁴⁹⁹ e originando un trattamento discriminatorio.

Tutto ciò contribuisce a rendere l'algoritmo "opaco"⁵⁰⁰ a fronte di una regola generale che, invece, richiede la trasparenza⁵⁰¹ e non opacità⁵⁰² dell'algoritmo.

Quest'ultima si configura, ogniqualvolta⁵⁰³, risulti difficoltosa l'intelligibilità degli algoritmi per i non esperti che si traduce in un analfabetismo tecnico, mentre le caratteristiche degli algoritmi di apprendimento automatico precludono la loro interpretazione anche da parte

⁴⁹⁷ Per una disamina in prospettiva comparata si rinvia a M. S. Moròn, *Derecho Administrativo*, Parte general, Milano, 2018. Secondo l'.A. "la ley describe el supuesto de hecho que permite una decisión de la administración a través de conceptos abstractos, que sólo pueden ser concretados en su aplicación práctica".

⁴⁹⁸ Sul punto, cfr. F. Ferretti, *Consumer access to capital in the age of FinTech and big data: The limits of EU law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, 25, 490.

⁴⁹⁹ Cfr., al riguardo, C. Jolls, C.R. Sunstein, *The Law of Implicit Bias*, in *California Law Review*, 2006, 969 ss.

⁵⁰⁰ La mancanza di trasparenza del processo algoritmico rende più complicato per l'operatore che deve procedere al controllo, di comprendere le risultanze dell'algoritmo, così inducendolo a fare affidamento sull'*output* del processo algoritmico.

⁵⁰¹ In particolare, assume rilievo fondamentale non solo la piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati, ma anche l'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve poter svolgere la necessaria verifica di logicità e legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo. Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, Sent., (data ud. 05/12/2019) 13 dicembre 2019, n. 8472, in *Giust. Civ. Mass.*, 2019.

⁵⁰² "Per ovviare all'opacità che può rendere alcuni sistemi di IA incomprensibili o troppo complessi per le persone fisiche, è opportuno imporre un certo grado di trasparenza per i sistemi di IA ad alto rischio", in tal senso F. Cerea, *Trattamento algoritmico dei dati ai fini reputazionali tra consenso dell'interessato e controllo ex ante di conformità al GDPR e all'AI Act*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2023, 6, 2005 C, nota a Cassazione civile, 10 ottobre 2023, n.28358, sez. I.

⁵⁰³ G. Giacomini, *Potere digitale. Come Internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, prefazione di Michele Sorice, Milano, 2018.

degli esperti del settore⁵⁰⁴. Quando si parla di algoritmi, si fa riferimento al predetto modello *black box*, perché essi, esattamente come accade in una scatola nera⁵⁰⁵, sono descrivibili solo nel loro comportamento esterno ed il loro funzionamento interno è ignoto. Si parla, appunto, di opacità algoritmica la quale si contrappone al c.d. modello *white box*, nel quale il funzionamento di un determinato sistema è trasparente e noto.

L'accessibilità ai dati fondamentali che sono alla base di un algoritmo come il codice sorgente ed altre informazioni tecniche circa il processo di generazione del dato è necessaria per consentire alla parte che subisce gli effetti dell'algoritmo di contestarlo. In realtà, va osservato che diversi modelli computazionali consentono una accessibilità differita e una verifica dei risultati dell'elaborazione di un *software*, anche *ex post*, seppure, talvolta, limitata.

Dunque, a seconda di come è stato progettato il *software*, può diventare possibile comprendere come e perché il sistema abbia generato un dato piuttosto che un altro. Riflettendo su quali potrebbero essere le soluzioni ad un tema così complicato e che appare irrisolvibile, occorre riflettere sull'importanza di avere una trasparenza algoritmica, necessaria, anche se spesso rimane come meramente utopistica.

La conoscibilità dell'algoritmo, comprensiva dei codici sorgenti, deve essere garantita dai suoi autori in tutti gli aspetti, rendendo noto sia il procedimento usato per la sua elaborazione, sia il meccanismo di decisione, comprensivo delle priorità assegnate nella procedura valutativa e decisionale e dei dati selezionati come rilevanti, in modo tale da rendere l'algoritmo comprensibile

506

Gli algoritmi hanno, dunque, potenzialità immense, ma il loro potere non è

⁵⁰⁴ E. Lackova, *Opacità degli algoritmi e decreto trasparenza: il sindacato fa la sua parte*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2023, 2,373, nota a Tribunale Palermo, 3 aprile 2023, n.14491.

⁵⁰⁵ “*La escasa transparencia de los algoritmos, a menudo considerados una “caja negra”, even tualmente podría generar inseguridad jurídica entre los contribuyentes*”. Sul punto si rinvia a C. García-Herrera, *The use of Artificial Intelligence by tax administrations, a matter of principles*. Centro Interamericano de Administraciones Tributaria, 2020.

⁵⁰⁶ C. Gallo, *Metaverso o metaversi tra innovazione tecnica e innovazione giuridica*, in *Dir Ind.*, 2023, 2, 109; A. Mascolo, *Gli algoritmi amministrativi: la sfida della comprensibilità*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2020, 3, 366; L. Viola, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, in *Foro Amm.*, 2018, 1598.

illimitato, proprio perché la linea di confine è dettata dal rispetto dei diritti fondamentali.

L'utilizzo degli algoritmi deve essere ridimensionato nel momento in cui si relazionano con i diritti fondamentali. Spesso le problematiche relative all'utilizzo dell'intelligenza artificiale e degli algoritmi portano a riflettere su questioni tecniche relative al fattore sicurezza delle tecnologie utilizzate per produrre, trasmettere ed archiviare le informazioni digitali.

Il problema di bilanciare algoritmo e diritti fondamentali esiste da sempre, ma oggi è ancor più amplificato, dato il repentino sviluppo tecnologico in tema di intelligenza artificiale e la difficoltà del diritto a stare al passo con i tempi. Già nel maggio 2019, il Commissariato per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha adottato alcune raccomandazioni sul punto, indirizzate alle autorità nazionali nell'ottica di massimizzare il potenziale dei sistemi di intelligenza artificiale e prevenire l'impatto negativo sui diritti umani.

L'interesse primario era quello di rendere possibile e concreta l'effettuazione di consultazioni pubbliche per valutare l'impatto dei sistemi di intelligenza artificiale sui diritti umani; la facilitazione dell'implementazione delle norme sui diritti umani nel settore privato, imponendo agli Stati membri un livello minimo di sviluppo di condizioni a favore del rispetto dei diritti umani attraverso una accurata informazione, trasparenza e una supervisione indipendente ed efficace sulla conformità delle tecnologie, senza creare ostacoli all'individuazione delle responsabilità e dei rimedi in caso di violazione dei diritti, nell'ottica del rispetto dei principi di non discriminazione, uguaglianza e protezione dei dati personali. Con lo scopo di predisporre un quadro giuridico per lo sviluppo, la progettazione e l'applicazione dell'intelligenza artificiale basata sugli *standard* del Consiglio d'Europa in materia di: diritti umani, democrazia e Stato di diritto, è stato istituito nello stesso anno il Comitato *ad hoc* per l'Intelligenza Artificiale (CAHAI). Si tratta di un comitato intergovernativo che si pone l'obiettivo di valutare l'impatto dell'intelligenza artificiale sull'individuo e sulla società, sugli strumenti di *soft law* esistenti che si occupano specificamente dell'IA e legalmente vincolanti in ambito internazionale applicabili in materia. Molteplici, infatti, sono i provvedimenti di *soft law* che sono intervenuti per disciplinare la materia.

La pluralità di fonti, tuttavia, non deve essere considerata in senso esclusivamente negativo, in quanto eliminare le fonti significa ridurre l'autonomia e, tale compressione appare incompatibile con un ordinamento basato sul riconoscimento delle autonomie locali.

Su queste basi, l'*European Union Agency for Fundamental Rights* (FRA) ha evidenziato, in un report del 14 dicembre 2020, l'esigenza di effettuare una valutazione d'impatto più ampia, circa l'utilizzo degli strumenti di intelligenza artificiale, tenendo conto non solo delle potenziali problematiche tecniche che l'IA solleva, ma anche di quelle sociali, poiché il fenomeno, originariamente limitato al settore informatico, ad oggi si è tramutato in una questione sociale.

Il report ha ad oggetto quattro macroaree fondamentali nelle quali la valutazione d'impatto deve essere più incisiva: servizi sociali, polizia predittiva, servizi sanitari, pubblicità mirata.

Si avverte, allora, sempre più impellente la necessità di operare un contemperamento tra l'esigenza di tutelare ed incentivare lo sviluppo tecnologico e quella di rispettare i diritti degli individui, che assume ad oggi un rilievo assoluto⁵⁰⁷.

Una soluzione potrebbe, allora, essere quella di ricorrere ad un sistema di intelligenza artificiale virtuoso o, che dir si voglia, "antagonista", che interverrà a individuare possibili pregiudizi al fine di correggerli⁵⁰⁸, e, quindi, a modificare il fattore di discriminazione impiegato per verificare se il risultato cambia e, dunque, non risulti più lesivo⁵⁰⁹.

⁵⁰⁷ Un caso di recentissima applicazione, nel quale si evince la fallibilità di un algoritmo in evidente contrasto con i diritti degli individui, è quello relativo alla c.d. vicenda *CGIL c. Deliveroo*. Si tratta della prima causa avviata in Italia che abbia ad oggetto l'analisi di un algoritmo ritenuto discriminatorio, ma non è la prima volta nella quale si discute dell'impatto degli algoritmi sui diritti degli individui: basti pensare alla nota vicenda *Exodus*, relativa al mal direzionamento di un *software* che ha causato l'installazione automatica di un *trojan* di Stato sui cellulari di una ingente quantità di cittadini estranea alle indagini per le quali doveva essere utilizzata quella tecnologia. Nel caso *CGIL c. Deliveroo*, il sindacato nazionale, in qualità di ricorrente, poiché protettore dell'interesse della categoria dei lavoratori *riders*, ha agito in giudizio contro la piattaforma digitale di consegna di cibo a domicilio *Deliveroo* ritenendo discriminatorio l'algoritmo "Frank", utilizzato dalla stessa azienda per assegnare le consegne ai *riders*. Secondo CGIL, infatti, l'azienda discriminava i lavoratori che per motivi personali legati a diritti costituzionalmente tutelati, oltre che dalla L. n. 128/2019 sulla tutela dei *riders*, come malattia e sciopero, non si rendevano continuamente disponibili al lavoro. In questo

2.L'accessibilità *ex ante* all'algoritmo

L'utilizzo della tecnologia 4.0 consentirà l'avvio di sistemi automatizzati di controllo, in grado di snellire e, in certi casi, di sostituire l'attività "manuale" dei funzionari.

L'intelligenza artificiale nella fase di accertamento⁵¹⁰, qualora non sia utilizzata nel modo corretto e proporzionato, rischia di determinare una profonda spaccatura nei rapporti tra l'ufficio finanziario ed il singolo contribuente, facendo rivivere l'originaria "diffidenza".

L'enorme disponibilità dei dati, l'accesso alle banche dati, la capacità di creare collegamenti, l'utilizzo del materiale a disposizione, aumentano la potenza della tecnofinanza⁵¹¹, con il rischio di comprimere i diritti fondamentali del contribuente.

Il problema che si pone, allora, è quello di riuscire a rendere compatibili le esigenze di efficienza e digitalizzazione con il rispetto delle garanzie fondamentali dei contribuenti e, in particolare, con la necessità di garantire: la protezione dei dati personali; il rispetto del contraddittorio preventivo con il contribuente (art. 6 *bis* l. n. 212/2000); la conoscenza degli atti da parte del

modo i *riders* che non si adeguavano al meccanismo venivano declassati ingiustamente dal ciclo produttivo aziendale e gradualmente escluso dalle possibilità di impiego. Nonostante la tesi contraria dell'azienda, il Tribunale di Bologna ha stabilito con ordinanza, lo scorso 31 dicembre 2020, che l'algoritmo fosse davvero discriminatorio. Per una riflessione ad ampio raggio si rinvia a E. Palmerini, *Il problema dei (nuovi) danni negli illeciti algoritmici*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2025, 2, 419. Ancora sul punto vd. si O. Razzolini, *Class action: l'azione in giudizio del sindacato verso un cambio di paradigma*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2023, 1, 111. Come evidenzia l'autrice tale algoritmo rappresentava un disincentivo per i *riders* dall'aderire a iniziative di sciopero.

⁵⁰⁸ Così S. Townson, *AI Can Make Bank Loans More Fair*, in *Harvard Business Review*, 6 novembre 2020.

⁵⁰⁹ Laddove venga concesso un prestito quando siffatto parametro venga mutato, allora la distorsione del calcolo dovrà essere rimossa dal *set* di dati, che verrà ripulito da *bias*. Ulteriore soluzione può essere rappresentata dalle cc.dd. strategie di mitigazione, allorché si utilizzano dati rappresentativi diversi per evitare di rinforzare i *bias* esistenti.

⁵¹⁰ S. Dorigo, *L'intelligenza artificiale e i suoi usi pratici nel diritto tributario: Amministrazione finanziaria e giudici*, in R. Cordeiro Guerra – S. Dorigo (a cura di), *Fiscalità dell'economia digitale*, Pisa, 2022, 199 ss.

⁵¹¹ D. Mendola, *Non fungible token: le nuove prospettive della fiscalità digitale*, in a cura di V. D'Antonio, A. Musio, collana diretta da A. Carinci, G. Cassano, A. Celotto, R. Clarizia, A. M. Gambino, L. Luparia, R. Messinetti, L. Pilotati, F. Pizzetti (a cura di) *I non fungible token. Le frontiere digitali del diritto*, 331-349, Pisa, 2024.

contribuente (art. 6 Statuto dei diritti del contribuente); la chiarezza e motivazione degli atti (art. 7 Statuto dei diritti del contribuente); la trasparenza, la collaborazione e la buona fede (art. 10 Statuto dei diritti del contribuente).

La compatibilità, allora, può nascere solo ed esclusivamente attivando il *dialogos* e non lasciando il contribuente “all’oscuro” delle decisioni amministrative, con conseguente ritorno agli *arcana imperii*.

Si finirebbe, altrimenti, per ridare vigore all’autoritatività amministrativa⁵¹², che, negli ultimi anni, si è cercato di ridimensionare a favore di una prospettiva consensualistica.

Ciò implica la necessità di rafforzare le garanzie da riconoscere al cittadino contribuente. Ad esempio, la Pubblica Amministrazione dovrebbe comunicare preventivamente al cittadino i motivi ostativi all’accoglimento della domanda (*alias* preavviso di rigetto di cui all’art. 10 *bis*, l. n. 241/90).

Quanto detto al fine di consentire al privato di contribuire a migliorare a suo favore l’*output* del sistema integrando i dati considerati dall’algoritmo, ovvero, modificando l’istanza finché questa non ricada all’interno di quei parametri che, in base ai precedenti noti al sistema di IA, consentano l’accoglimento della stessa.

Ciò potrebbe essere conseguito consentendo un’interazione, affinché il privato possa interpretare i risultati dell’algoritmo e, quindi, interagire direttamente e senza intermediazioni con questo al fine di produrre nuovi dati o modificare quelli già inviati e così valutare in che modo vari la soluzione prospettata dal sistema di IA⁵¹³.

Gli enormi vantaggi dell’AI sulla produttività e la politica di “premiabilità” adottata da tempo dal mercato in favore degli operatori che contribuiscano al processo di transizione digitale, non significa che bisogna lasciare spazio a soluzioni definite dall’algoritmo che diventano “incontestabili”, nel segno di

⁵¹² M. Nigro, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. ammin.*, 1989, 13.

⁵¹³ G. Carullo, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Dir. Inf. Inf.*, 2021, 3, 431.

un *machine learning* in grado di estrarre ogni informazione dai dati, senza alcuna possibilità di controllo umano sul risultato⁵¹⁴.

Semplificare mediante l'utilizzo delle macchine, non vuol dire deresponsabilizzare l'uomo.

Gli algoritmi, infatti, non sono autosufficienti, sicché non può escludersi l'intervento umano atteso che l'AI si occupa di creare sistemi di apprendimento e/o di miglioramento delle *performance* di ricerca, tuttavia, senza giungere ad una modalità *deep learning* che dovrebbe essere un sottoinsieme del *machine learning*, in cui gli algoritmi di reti neurali artificiali sono modellati per funzionare come l'apparato cerebrale umano, imparando da grandi quantità di dati.

Ne deriva, allora, che l'apprendimento automatico o *machine learning* è semplicemente un modo per raggiungere l'intelligenza artificiale.

L'apprendimento approfondito o *deep learning*, invece, è uno dei molteplici approcci relativi all'apprendimento automatico.

L'obiettivo è che si consenta all'interessato stesso di esprimere il suo punto di vista e ottenere una spiegazione in merito alla decisione adottata, nonché di poterla contestare qualora non la condivida⁵¹⁵.

Il codice sorgente deve essere considerato un "atto amministrativo" o "documento amministrativo" nei cui confronti è, dunque, necessario accordare il diritto di accesso ai sensi della l. n. 241 del 1990.

È chiaro che, per ridurre al minimo i rischi connessi all'uso dello strumento tecnologico, i sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio sono progettati e sviluppati, anche con strumenti di interfaccia uomo-macchina adeguati, in

⁵¹⁴ La decisione amministrativa adottata con il supporto di strumenti di *machine learning* potrebbe dare luogo ad un precedente amministrativo. Si tratta in sostanza di creare un modello matematico-numerico in grado di offrire una rappresentazione della casistica amministrativa sulla base della quale operare future valutazioni di casi analoghi. L'erroneità di tale impostazione si snoda, però, proprio a partire dagli *input* offerti alla macchina. Se la previsione delle conseguenze di un determinato fatto giuridico dipende dall'analisi statistica delle decisioni precedentemente assunte in casi simili o uguali (e, quindi, dall'imitazione da parte dell'algoritmo della condotta assunta, in un determinato arco temporale, dai giudici), la simulazione che la macchina elaborerà risulterà inevitabilmente condizionata proprio dai fattori morali o sociologici e dai valori assunti come riferimento dai giudici nel periodo di tempo considerato per formare l'archivio dei "big data". Cfr. G. Nuzzo, *Impresa e società nell'era digitale*, in *Banca Borsa Titoli di credito*, 2022, 3, 417.

⁵¹⁵ P. Perlingieri, *Relazione conclusiva*, in AA.VV., *Il trattamento algoritmico dei dati tra etica, diritto e economia*, a cura di P. Perlingieri, S. Giova, I. Prisco, 2020, 383.

modo tale da poter essere efficacemente supervisionati da persone fisiche durante il periodo in cui sono in uso al fine di prevenire o ridurre al minimo i rischi per i diritti fondamentali⁵¹⁶ che possono emergere (art. 14 Ai Act).

Del resto, l'art. 86 AI Act è proprio rubricato “*Diritto alla spiegazione dei singoli processi decisionali*”⁵¹⁷ e riconosce il diritto della persona interessata di richiedere spiegazioni chiare e significative sul ruolo del sistema di IA nella procedura decisionale e sui principali elementi della deliberazione adottata.

Si tratta di un vero e proprio “*diritto alla spiegabilità*” dal quale origina il diritto di accesso ai documenti, che si aggiunge all'accesso alle informazioni e, dunque, agli elementi che hanno determinato la creazione dell'algoritmo⁵¹⁸.

Oltretutto, la conoscibilità e il diritto del cittadino contribuente ad essere informato, assume, dunque, rilevanza il suddetto principio, già diffuso in altri ordinamenti giuridici, ad esempio, in quello spagnolo.

Per principio di spiegabilità non si intende semplicemente il diritto di essere informati dei dati di utilizzo della tecnologia, ma anche il diritto di essere assistiti nell'uso dei mezzi elettronici, ogniqualvolta ci si relazioni con le Pubbliche Amministrazioni⁵¹⁹.

Affinché le intelligenze artificiali possano costituire un fattore di progresso in ambito tributario, è necessario che venga predisposto un *corpus* legislativo aderente ai principi (di diritto unionale e nazionale) che presiedono la materia,

⁵¹⁶ D. Rousseau, *Le discours anti-droits de l'homme est devenu le discours dominant*, *Libération*, 6 de dicembre 2018.

⁵¹⁷ Cfr. Corte di Giustizia UE, Sez. I, 27 febbraio 2025, n. 203, in *Foro Amministrativo*, II, 2025.

⁵¹⁸ Sul punto si rinvia al *decisum* del Consiglio di Stato secondo cui “*l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, dagli algoritmi al cosiddetto machine learning, compreso ogni meccanismo rientrante nella attuale nozione di AI, su cui da ultimo le “guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation EU 2024/1689”, ex articoli 3 e 96 dello stesso regolamento, è da intendersi quale modulo procedimentale per lo svolgimento dell'attività autoritativa in modalità più efficienti. Quando tale utilizzo esclude dal processo decisionale un contributo umano si dà luogo a un provvedimento amministrativo algoritmico che deve essere accompagnato da una serie di principi ermeneutici e applicativi tesi a garantire l'operatività del sistema e la tutela dei diritti e degli interessi coinvolti. In particolare, in tema di diritto di accesso al codice sorgente dell'algoritmo utilizzato, assumono rilievo primario i principi in tema di conoscibilità e comprensibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica*”. Cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 06/06/2025, n.4929, in *Guida enti locali*, 2025, 29.

⁵¹⁹ Per una riflessione sul punto in prospettiva comparata si rinvia allo scritto di B. P. Bernabeu, *Obstáculos a la efectividad del principio de explicabilidad algorítmica en el ámbito tributario. Retos jurídico tributarios de la robótica y de la inteligencia artificial en la era digital* / Juan José Hinojosa Torralvo (dir.), Ignacio Cruz Padial (dir.), 2024, 137-157.

in modo da garantire un equilibrio tra esercizio autoritativo dei poteri impositivi e diritti e garanzie dei contribuenti, evitando di pregiudicare il rapporto di fiducia che si è, a fatica, cercato di costruire tra ufficio e contribuente.

L'impiego non controllato della IA, inoltre, pregiudica l'imparziale attuazione della funzione impositiva.

Molte applicazioni, infatti, mostrano diversi problemi comuni in relazione agli *input* e ai dati immessi nei sistemi intelligenti, tanto nella fase di progettazione e *training*, quanto in quella del loro impiego effettivo per lo svolgimento di attività amministrative.

Le imprese di maggiori dimensioni, che utilizzano la IA, potrebbero, allora, aderire al regime di adempimento collaborativo, introdotto dal D.Lgs. 5 agosto 2015, n. 128, che prevede appunto un sistema di gestione del rischio fiscale nella sostanza simile a un modello organizzativo *ex* D.Lgs. n. 231/2001.

L'adempimento collaborativo impone un elevato livello di trasparenza nel rapporto con l'Amministrazione, ma consente di monitorare il rischio di violazioni fiscali e di ridurre alla metà del minimo le sanzioni amministrative.

In quella sede, occorrerebbe adottare le misure necessarie a prevenire malfunzionamenti ed errori della IA, come, ad esempio, aggiornamenti periodici o la revisione delle decisioni sulle questioni più delicate.

Prendendo spunto dalla disciplina civilistica, si potrebbe poi forse valutare la previsione di un'assicurazione contro i danni da impiego della IA, che copra anche le conseguenze economiche delle violazioni tributarie⁵²⁰.

Occorre, pertanto, inserire una norma che preveda una responsabilità *ad hoc* nei confronti dei funzionari che arrechino un pregiudizio per effetto del malfunzionamento dello strumento tecnologico.

Si tratterebbe di assicurare genericamente, il danno economico derivante da uno scorretto utilizzo degli strumenti digitali, anche in considerazione del fatto che non è ammessa una "delega di funzioni", in favore della macchina, né tantomeno una disumanizzazione, da cui deriverebbe una deresponsabilizzazione della Pubblica Amministrazione.

⁵²⁰ Un'altra modalità per ridurre al minimo gli errori è la previsione del cd. *human in loop* che manifesta la necessità di un controllo umano con funzione di garanzia sugli algoritmi.

Si tornerebbe, altresì, ad un periodo precedente alla legge n. 241/90.

Quest'ultima ha cercato, infatti, di scardinare il dogma della “*immunità della Pubblica Amministrazione*”, mediante l'introduzione della figura del responsabile del procedimento (art. 4, l. n. 241/90).

La tecnologia deve rappresentare un valore aggiunto, non un arretramento del livello di tutela né generare un cambiamento dell'archetipo, al punto che i cittadini siano sempre più trasparenti e la Pubblica Amministrazione diventi opaca.

Nonostante la capacità delle macchine di imparare da sé stesse, attraverso il c.d. “*machine learning*”⁵²¹, o addirittura di elaborare nuovi percorsi di apprendimento con il c.d. “*deep learning*”, alle stesse manca la capacità, tutta umana, di valutare le molteplici variabili imprevedute o imprevedibili: il cosiddetto discernimento.

Avuto riguardo ai valori e agli interessi di rango costituzionali coinvolti, è necessario adottare un principio di precauzione costituzionale che, partendo dall'individuazione dei rischi a cui i sistemi di AI espongono questi valori, operi a protezione dei diritti individuali e collettivi.

Si è parlato, a tal riguardo, di un diritto costituzionale ibrido che operi attraverso l'anticipazione della tutela costituzionale: in altre parole, la protezione dei beni costituzionali, così come la tutela della libertà e il rispetto della *rule of law*, devono essere anticipati rispetto alla messa in produzione delle applicazioni tecnologiche.

Nel momento in cui il *software* viene progettato, disegnato e poi realizzato (tutela *by design* e *by default*) occorre, allora, considerare i valori tutelati dal diritto costituzionale e, dunque, durante la stessa progettazione delle macchine.

In tal modo, la macchina interiorizzerebbe i valori, al punto da formare ed educare i programmatori (tutela *by education*).

L'anticipazione, allora, riguarderebbe il momento stesso del “bilanciamento”, tra potere amministrativo e diritti costituzionali.

⁵²¹ Nel *machine learning* le nozioni necessarie per l'assunzione di una determinazione sono estrapolate dalla macchina stessa, analizzando grandi quantità di dati ed apprendendo da questi i parametri necessari per poi addivenire ad una decisione.

Si applica il principio del “controllo da parte dell’utente”: l’uso di strumenti e servizi di intelligenza artificiale deve rafforzare e non limitare l’autonomia dell’utente.

Oltre al diritto di partecipazione, sarebbe, allora, opportuno riconoscere un diritto alla informativa che si traduce nel diritto dell’interessato di essere informato con un linguaggio chiaro e comprensibile del carattere vincolante o meno delle soluzioni proposte dagli strumenti di intelligenza artificiale, delle diverse possibilità disponibili e del suo diritto di ricevere assistenza legale e di accedere a un tribunale.

Il rinnovato impianto ha prodotto, inoltre, effetti positivi sulla concorrenza e sullo sviluppo di un mercato transfrontaliero, favorito dalla applicazione di nuovi metodi di interazione fra le varie amministrazioni nazionali e locali che si sviluppano attraverso canali elettronici.

Non è detto, inoltre, che l’algoritmo porti sempre ad un risultato imparziale, senza che alcun elemento soggettivo possa intervenire a alterare o mutare il risultato.

A ciò si aggiunga che l’uso improprio e non regolare dell’algoritmo potrebbe comportare il rischio di discriminazione algoritmica⁵²², laddove, l’algoritmo non attenga a procedure esclusivamente di calcolo⁵²³.

⁵²² In realtà, gli algoritmi non sono sempre imparziali, poiché, in generale, l’impostazione dei modelli e la raccolta e selezione dei dati riflettono comunque scelte precise e valori consapevoli o inconsapevoli. Cfr. M. B. Armiento, *Prove di regolazione dell’intelligenza artificiale: il Regolamento della Banca d’Italia sulla gestione degli esposti*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2023, 1, 105; *La polizia predittiva come strumento di attuazione amministrativa delle regole*, in *Dir. Amm.*, 2020, 4, 983; Id. *Le regole dell’algoritmo: quali rimedi alle decisioni amministrative algoritmiche “errate”?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2019, 203-204 - 63-89. I sistemi di intelligenza artificiale devono essere antropocentrici, evitando ogni discriminazione, anche grazie alla supervisione umana. Cfr. A. Spangaro, *L’eredità digitale entra nella “Dichiarazione europea sui diritti e sui principi per il decennio digitale”*, in *Fam. Dir.*, 2023, 10, 889.

⁵²³ Ad esempio, se l’agente della riscossione nel contesto della dilazione di pagamento si avvale di un algoritmo per predisporre un piano di ammortamento sulla base degli indici di liquidità, è alquanto difficile che il sistema restituisca un risultato discriminatorio, considerata l’operazione meramente di calcolo richiesta alla macchina. A conclusioni diverse si giungerebbe, invece, ove l’agente della riscossione ricorresse a un algoritmo per la valutazione circa la sussistenza, o meno, delle condizioni per la dilazione: in questo caso, giacché al sistema si chiederebbe di mettere in relazione caratteristiche e categorie diverse, anche di difficile definizione, aumenterebbe di molto il rischio di distorsioni discriminatorie, nonché, con esso, le probabilità di annullamento del provvedimento di diniego di dilazione adottato in forza dell’algoritmo. Ne deriva che, nel primo caso, l’operazione posta in essere è “meramente matematica”, senza alcun profilo “valutativo” che, invece, emerge nella seconda ipotesi.

Gli algoritmi, pur essendo strumenti neutrali che si basano su calcoli oggettivi e razionali, sono comunque progettati da esseri umani e producono risultati sui dati da essi forniti⁵²⁴.

Da questi *bias* si possono generare diversi tipi di discriminazione⁵²⁵.

Ad esempio, le c.d. distorsioni del passato, che si realizzano quando i dati di *input* sono distorti per un particolare motivo, come il caso di un algoritmo di *screening* di curricula che si nutre di dati con un *bias* di genere⁵²⁶.

Nel caso degli algoritmi fiscali, l'innesto della tecnologia avviene sull'esercizio di poteri pubblici, i quali essendo attribuiti sulla base di specifiche disposizioni, sono in grado di intervenire in modo autoritativo sulla sfera giuridica dei cittadini, sia pure con modalità ed entro i limiti parimenti stabiliti dall'ordinamento.

È necessario, inoltre, che l'algoritmo presenti un certo grado di affidabilità, invero, laddove questo non sia espressivo della effettiva fattispecie, l'atto potrebbe essere viziato da eccesso di potere, in quanto un basso grado di affidabilità manifesterebbe l'elevata incertezza circa l'effettiva riconducibilità della fattispecie astratta a quella concreta.

Laddove, invece, il grado di affidabilità rappresentativo della situazione oggetto di contestazione, sia basso entra in gioco l'importanza del dataset di *training*.

Occorrerà verificare se i casi utilizzati in fase di apprendimento per realizzare il modello matematico-numerico siano effettivamente conformi alla fattispecie concreta.

⁵²⁴ A tal proposito si può ritenere che gli algoritmi abbiano una neutralità affievolita, in quanto le correlazioni tra dati risentono delle impostazioni iniziali del programmatore. Da quanto detto consegue che la macchina se non programmata correttamente può riprodurre i pregiudizi umani.

⁵²⁵ Un sistema decisionale di IA, pur presentandosi in apparenza neutro ed obiettivo (in quanto automatico), può dare comunque luogo a forme (dirette e indirette) di discriminazione, le quali risultano ancor di più insidiose, in quanto celate dietro l'opacità dell'algoritmo.

⁵²⁶ Un secondo esempio riguarda le discriminazioni in fase di selezione: si pensi all'algoritmo usato da Amazon, il quale esaminava e classificava i dipendenti tramite un set di dati di addestramento che presentava i profili dei dipendenti assunti in passato. Sebbene il genere o l'etnia non facessero parte dell'insieme di variabili inserite nel modello, l'algoritmo autonomamente correlava (*proxy discrimination*) queste caratteristiche alle prestazioni dei candidati. In conclusione, i dati finivano per riflettere le discriminazioni sociali presenti nel contesto sociale e amplificarle su un grande numero di individui.

In attuazione del principio del c.d. *human oversight*⁵²⁷, non si può, evidentemente, optare per un tipo di controllo “posteriore” ed “esterno” ancorché svolto da un’unica autorità che si componga di individui competenti ed esperti nella lettura dei protocolli algoritmici⁵²⁸.

Complice la necessità di un innalzamento del livello di diligenza professionale richiesto, preferibile risulta, invero, l’introduzione di una serie articolata di obblighi di controllo “interni” al sistema, ispirati ai principi di prevenzione e precauzione che, quindi, operino anticipando la tutela ad una fase precedente all’effettiva commissione di illeciti “*si da gestire in modo proattivo i pregiudizi ai diritti e alle libertà fondamentali degli individui coinvolti*”⁵²⁹.

3. La resistenza all’innovazione e la delega automatica: strumenti di burocrazia difensiva

Può accadere che il processo di digitalizzazione incontri un limite all’interno della stessa amministrazione, laddove i funzionari “resistano alla innovazione”, con il solo fine di evitare di incorrere in responsabilità (indugiare per non decidere)⁵³⁰.

È notorio, infatti, che ciò che non si conosce suscita maggiore timore, in particolare se concerne l’utilizzo di uno strumento tecnologico nel corso di un procedimento amministrativo avente ad oggetto la cura di un pubblico interesse.

⁵²⁷ Sussiste la necessità che il soggetto incaricato comprenda le capacità e i limiti del sistema, in modo da poterne monitorare il funzionamento e fronteggiare le anomalie.

⁵²⁸ In merito, v.si L. Ammannati, G.L. Greco, *Piattaforme digitali, algoritmi e big data: il caso del credit scoring*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2021, 2, 322 s.

⁵²⁹ Cfr. P. Zuddas, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*. Liber amicorum per Pasquale Costanzo, in *Giur. cost.* online, 16 marzo 2020, 1 ss.

⁵³⁰ Proprio per far fronte al pericolo dell’indugiare amministrativo nel periodo dell’emergenza sanitaria, ove, maggiormente si è avvertita la necessità non solo di decidere, ma anche di decidere rapidamente, si è fatto ricorso al cd. scudo erariale, circoscrivendo la responsabilità dei funzionari. La disciplina è contenuta all’interno dell’art. 21, comma 2, del D.L. n. 76 del 2020 che, la Corte Costituzionale ha dichiarato legittimo costituzionalmente (Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, in *Quotidiano Giuridico*, 2024). Per un approfondimento sul *decisum* si rinvia alla nota 6 del presente lavoro di ricerca.

Ed è in tal senso che assume rilevanza la “formazione” del personale⁵³¹ e l’acquisizione della cd. *expertise*⁵³², da parte di coloro che operano all’interno della Pubblica Amministrazione.

Il personale che non abbia la competenza adeguata, infatti, sarà più propenso a non adottare provvedimenti per non correre il rischio di sbagliare e di costringere la Pubblica Amministrazione a resistere in un giudizio di annullamento dell’atto.

Tale comportamento inerte tenuto dall’amministrazione⁵³³ è riconducibile, appunto, alla burocrazia difensiva o paura della firma ⁵³⁴ (*alias overdeterrence*), ovvero, burocrazia “irretita”⁵³⁵, da intendersi come una forma di “autoprotezione” della Pubblica Amministrazione che opera in pregiudizio del pubblico interesse⁵³⁶.

⁵³¹ È possibile affermare che l’informatica è costretta ad adeguarsi all’amministrazione e non il contrario. La Pubblica Amministrazione, infatti, si è cimentata con l’uso della tecnologia soltanto negli ultimi anni, in quanto costretta dal susseguirsi degli eventi causati dal covid 19. Ciò sta a significare che manca una “preparazione” e “programmazione” che avrebbe facilitato la Pubblica Amministrazione nella *digital era*. È possibile, dunque, parlare di una forma di “resistenza culturale”, ovvero, una sorta di ostruzionismo all’utilizzo dello strumento tecnologico, in quanto è uno strumento “desueto”.

⁵³² D’altronde, il principio di buona amministrazione ha un “costo” e si deve accompagnare ad una rinnovata cultura amministrativa e ad una idonea formazione del personale. Quanto detto soprattutto laddove l’obiettivo da perseguire sia la *Tax Administration 3.0* il quale, se concretamente perseguito, consentirebbe di creare un ambiente fertile per gli investimenti.

⁵³³ Tale inerzia contrasta anche con la nuova concezione di Pubblica Amministrazione non più considerata come una “macchina dell’obbedienza”, mera esecutrice degli obblighi statali, dal momento che il suo compito è quello di “curare” l’interesse pubblico nel rispetto della legge. La Pubblica Amministrazione non può essere considerata come un automa, in quanto è dotata di discrezionalità, perché quest’ultima non si traduca in arbitrio. La formula “macchina dello Stato” non si addice né allo Stato, né all’amministrazione. Sul punto si rinvia a S. Cassese, *La pubblica amministrazione dinnanzi alle transizioni*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2024, 6, 818. In tema di responsabilità della Pubblica Amministrazione si rinvia a C. Contessa, *Recentissime Consiglio di Stato - Sulla natura del danno cagionato dalla P.A. con condotta attiva oppure omissiva*, in *Giur. It.*, 2023, 6, 1241.

⁵³⁴ La burocrazia difensiva o paura della firma implica che i funzionari pubblici evitino deliberazioni problematiche, oppure, attuino irragionevoli aggravii di istruttorie o preferiscano dilatare, piuttosto che comprimere, i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi. In generale si rinvia a V. Bontempi, *Il caso dei contratti derivati del Mef: come incentivare una “amministrazione difensiva”*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 4, 500; B.G. Mattarella, *Burocrazia e riforma. L’innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, 2017, 220.

⁵³⁵ In tal senso, M. P. Chiti, *La burocrazia tra nomorrea e anomia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 3, 326. Ciò che irretisce la burocrazia è la nomorrea (eccessivo numero di norme) e allo stesso tempo l’anomia (un sistema normativo inconsistente). Notoriamente la burocrazia è legata al mito della norma e della procedura, quando il sistema normativo è eccessivo o eccessivamente elastico nasce nel burocrate (che tende per natura a conformarsi alla norma) il dubbio di commettere un errore nello svolgimento delle proprie funzioni. Da qui si incrementa un clima organizzativo conservativo e poco avvezzo al cambiamento, caratterizzato da una “fuga” dei funzionari dalla decisione.

⁵³⁶ Cfr. Cons. St., Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 agosto 2023, n. 7503, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2024.

La Pubblica Amministrazione preferisce rimanere ancorata ai rigidi schemi tradizionali, piuttosto che aprirsi al cambiamento.

Ciò, nonostante la consapevolezza che una amministrazione efficiente e digitalizzata è una “buona amministrazione” e, di conseguenza, può divenire un fattore di progresso economico e sociale.

Senza, poi, dimenticare che l’assenza di una normativa dettagliata sull’uso⁵³⁷ e sulle conseguenze derivanti dall’erroneo utilizzo dello strumento tecnologico, che obbliga l’amministrazione ad attendere le pronunce del Consiglio di Stato per uniformarvisi (a riprova della perenne difficoltà comunicativa tra diritto e tecnica⁵³⁸), le continue modifiche legislative, anche minuziose (più complicate da comprendere rispetto alle modifiche strutturali)⁵³⁹ e gli abituali cambi di rotta legislativi⁵⁴⁰, nonché i rischi

⁵³⁷ Tra le fonti della burocrazia difensiva, oltre, alla incertezza normativa, vi è anche l’assenza di una sanzione conseguente all’adozione di una condotta omissiva o inerte. Cfr. A. Battaglia, S. Battini, A. Blasini, V. Bontempi, M. P. Chiti, F. Decarolis, S. Mento, A. Pincini, A. Pirri Valentini, G. Sabato, *Burocrazia difensiva: cause, indicatori e rimedi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2021, 4, 1295.

⁵³⁸ La tecnologia e il diritto hanno gli stessi obiettivi, per tale ragione non possono essere considerati “antagonisti”, anzi la loro osmosi è fondamentale per conseguire i risultati.

⁵³⁹ A ciò si aggiunga il frequente utilizzo di “concetti giuridici indeterminati” che finisce per lasciare un eccessivo margine di valutazione, con un evidente pregiudizio per il principio di legalità in termini di sacrificio della certezza applicativa. Questa indeterminatezza implica una condotta eccessivamente prudente da parte della Pubblica Amministrazione che preferisce essere cauta appesantendo, in tal modo, l’intera organizzazione. Cfr. C. Guacci, *L’indeterminatezza delle operazioni sospette di riciclaggio*, in *Nuove Autonomie*, 2025, 1, 147 ss; S. Perongini, *La disciplina legislativa della valutazione comparativa discrezionale e il relativo sindacato giurisdizionale*, in *Dir. Amm.*, 2024, 4, 955; C. Guacci, *La valutazione di compatibilità paesaggistica*, in S. Cognetti, A. Contieri, S. Licciardello, F. Manganaro, S. Perongini, F. Saitta (a cura di), *Studi per un Nuovo diritto amministrativo*, Torino, 2023.

⁵⁴⁰ Occorre individuare un punto di equilibrio tra il peso della responsabilità e l’azione amministrativa. Ovvero, se la sanzione, conseguente ad un errore fosse troppo leggera ciò implicherebbe la configurazione di una sorta di immunità del funzionario (ritornando al dogma della immunità della Pubblica Amministrazione), se fosse troppo gravosa, la conseguenza sarebbe l’inerzia del funzionario.

naturalmente connessi alla tecnologia⁵⁴¹, di certo, costituiscono un deterrente all'uso dello strumento tecnologico da parte del funzionario⁵⁴².

Persino la discrezionalità amministrativa (lo spazio di libertà affidato alla Pubblica Amministrazione)⁵⁴³ e, dunque, la possibilità sempre più estesa di sindacare⁵⁴⁴ nel merito le scelte della Pubblica Amministrazione (e, dunque, i sempre più stringenti controlli sulle decisioni amministrative) hanno rappresentato un ostacolo allo sviluppo tecnologico⁵⁴⁵, al punto da non considerare la digitalizzazione come una opportunità di ripensamento del procedimento amministrativo.

Si avverte, allora, una totale distonia tra l'esigenza di innovare la Pubblica Amministrazione e la concreta realizzazione di tale fine.

⁵⁴¹ M. Macchia, G. Sferrazzo, *Sicurezza e rischio tecnologico. La funzione di cybersecurity*, in *Diritto Amministrativo*, 2025, 1, 109; C.P. Santacroce, *PNRR, "riforma orizzontale" della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo*, in *DE*, 2023, 1, 336 ss.

S. Battini, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2023, 2, 735; M. Simoncini, *Lo "Stato digitale" l'agire provvedimentale dell'amministrazione e le sfide dell'innovazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2021, 2, 529. Merita un cenno anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 8 del 2022 "paura della firma e burocrazia difensiva, indotte dal timore di un'imputazione per abuso d'ufficio, si tradurrebbero, in quanto fonte di inefficienza e immobilismo, in un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente", in www.onelegale.it, 2022.

⁵⁴² Tra gli obiettivi principali sarebbe necessario perseguire anche quello della semplificazione di norme e procedure. L'intelligibilità del sistema, infatti, è il punto di partenza per una amministrazione efficiente e semplificata. Cfr. S. Battini, F. De Carolis, *L'Amministrazione si difende*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 2019, 233 ss. Ancora sulla burocrazia difensiva si rinvia allo scritto di G. Strazza, *L'ambito di operatività del silenzio-assenso e le esigenze di certezza (nota a Cass., Sez. III, ord. 6 luglio 2020 n. 13865)*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2020, 4, 0864, nota a Cassazione civile sez. III, 6 luglio 2020, (ud. 07/02/2020- dep. 06/07/2020) - n. 13865.

⁵⁴³ Libertà che non degenera mai in arbitrio, in quanto l'azione amministrativa è vincolata alla migliore cura dell'interesse pubblico. Per una disamina sul rapporto tra autorità e libertà si rinvia a J. S. Mill, *Saggio sulla libertà*, Milano, 2023.

⁵⁴⁴ La paura di sbagliare può comportare anche l'attivazione da parte del burocrate di strategie difensive che si traducono principalmente nel conformarsi in modo rigido e meccanico alle regole e alle procedure imposte senza attribuire rilevanza alcuna ai risultati sostanziali della sua attività. La consacrazione in legge delle decisioni amministrative evita, infatti, all'amministrazione di dover assumere responsabilità dirette. Per una riflessione sul punto si rinvia a S. Cassese, *Crisi e trasformazioni del diritto amministrativo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1996, 9, 869. Il fenomeno della burocrazia difensiva si avverte fortemente anche nei procedimenti ad evidenza pubblica ed al fine di contrastarlo, in un quadro di rinnovata fiducia verso l'amministrazione, sarebbe opportuno incoraggiare lo spazio valutativo e i poteri di iniziativa delle stazioni appaltanti. Cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 4 agosto, 2025, n. 6880, in www.dejure.it, 2025. A tal proposito si rammenta che l'art. 2, D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, rubricato "Principio della fiducia", può essere inteso come strumento volto a evitare proprio la "paura della firma", in quanto delimita la colpa grave del funzionario.

⁵⁴⁵ R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *La responsabilità degli enti pubblici con la trasformazione digitale*, in *Dir. Amm.*, 2025, 4, 1051.

La digitalizzazione non significa solo aggiornare i sistemi, ma richiede un processo di trasformazione ben più complesso e che attiene alla sfera burocratico dirigenziale.

È chiaro che se la Pubblica Amministrazione resiste⁵⁴⁶ alla innovazione non potrà raggiungere l'obiettivo primario⁵⁴⁷, ovvero, quello della efficienza amministrativa⁵⁴⁸, la quale è più probabile che si persegua nella ipotesi di utilizzo degli strumenti tecnologici.

Un'amministrazione "eccessivamente prudente", che preferisce *non agere*, è una amministrazione che difficilmente potrà raggiungere gli obiettivi in tempi ragionevoli⁵⁴⁹.

La prudenza, infatti, è un valore da tutelare quando si tratta di bilanciare più interessi (in termini di scelta proporzionata, ovvero, razionale⁵⁵⁰), risulta, invece, deleteria quando si tratta di una inerzia conseguente al "timore di subire una sanzione".

⁵⁴⁶ Merita di essere citata una pronuncia del Consiglio di Stato la quale ha ritenuto sussistente la responsabilità extracontrattuale di una Pubblica Amministrazione per l'adozione di condotte inerti e autoprotettive che comportino una lesione ad una situazione giuridica soggettiva protetta. Cfr. Consiglio di Stato, n. 7503 del 3 agosto 2023, in *Danno e resp.*, 2024, 1, 135.

⁵⁴⁷ Si tratta di una vera e propria responsabilità funzionale che implica la partecipazione del funzionario all'attuazione dell'indirizzo politico.

⁵⁴⁸ Può affermarsi, allora, che l'amministrazione di risultato si sia tradotta in burocrazia difensiva. L'incremento dei controlli successivi cd. di gestione ha implementato il timore di esercitare la funzione amministrativa. La cultura del controllo ha, infatti, intralciato l'azione amministrativa, in quanto il controllo è considerato una manifestazione di sfiducia verso il sistema amministrativo. In generale si rinvia a A. Sandulli, *Vent'anni dopo: i dirigenti sono ancora sull'isola che non c'è*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2024, 5, 581; E. D'Alterio, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2024, 1, 3. Più risalente, invece, si rinvia all'analisi di V. Caianiello, *I compiti della dirigenza amministrativa nel quadro costituzionale*, in *Giur. It.*, 1993, 7, 1033.

⁵⁴⁹ Occorre, pertanto, ricercare un punto di equilibrio tra legalità ed efficienza, tra prudenza e operatività, tra azione e inerzia. Semmai, piuttosto che difensiva, la burocrazia ha il compito di essere "neutrale", ovvero, al servizio esclusivo della Nazione, perseguendo solo il pubblico interesse che ha in cura. Si parla, pertanto, di una funzionalizzazione dell'azione amministrativa al pubblico interesse (artt. 97 e 98 Cost.). La burocrazia deve essere neutrale "internamente", laddove, sia chiamata ad adottare la migliore decisione. L'indipendenza del funzionario è la condizione per esercitare al meglio la funzione amministrativa.

⁵⁵⁰ A. Zito, *La scelta discrezionale della P.a. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Dir. Amm.*, 2023, 1, 29. Sul rapporto tra obiettivi prefissati e azione amministrativa si rinvia a M. Weber, *Economia e società*, Milano, 1995, Vol. 1, 261. Di razionalità ha parlato anche la Corte Costituzionale, laddove, si è espressa sul principio di proporzionalità. I giudici evidenziano che "la scelta dei mezzi o strumenti, da parte dello Stato, per raggiungere i propri fini va limitata da considerazioni razionali rispetto ai valori" (Corte costituzionale, sentenza 18 luglio, 1989, n. 409, in *www.dejure.it*, 1989).

Questo alto tasso di “prudenzialità”, invece, rappresenta un freno al motore della transizione digitale.

Una delle condizioni per lo sviluppo tecnologico è l’atteggiamento favorevole da parte di dirigenti e pubblici dipendenti, i quali devono essere consapevoli dei vantaggi legati all’informatica e stimolarne lo sviluppo.

Si può, pertanto, parlare di una *mission oriented collaborativa*, ovvero, il perseguimento dell’obiettivo di innovazione tecnologica richiede l’attivazione di tutti gli operatori che operino all’interno dell’amministrazione.

Di converso, la burocrazia difensiva, traducendosi in una inattività amministrativa si presenta come una fonte di inefficienza e immobilismo, che ostacola lo sviluppo economico, il quale richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente.

In tal modo verrebbe a svuotarsi di contenuto la stessa funzione amministrativa incaricata di perseguire il risultato.

Il principio del risultato, presenta connotati di dinamicità, sicché risulta chiaramente incompatibile con l’immobilismo che deriva da un atteggiamento prudente dell’amministrazione.

Di converso, una Pubblica Amministrazione digitalizzata consentirebbe anche di superare quella perenne insoddisfazione che i cittadini hanno maturato nel corso degli anni verso la funzione amministrativa a causa proprio delle continue inefficienze amministrative che si traducono in costi pubblici.

A ciò si aggiunga che la digitalizzazione, riducendo i tempi dell’istruttoria attraverso l’analisi in tempi circoscritti di milioni di dati, consenta una diminuzione dei costi dell’apparato pubblico.

All’indugio nell’utilizzo dello strumento digitale, si contrappone, la cd. delega automatica.

Può accadere che il funzionario “deleghi” alla macchina ogni azione, dando luogo ad una automazione algoritmica.

Il fine è lo stesso di quello perseguito dalla resistenza alla innovazione, ovvero, il funzionario evita di assumersi le responsabilità del risultato⁵⁵¹, in

⁵⁵¹ In passato vi era bisogno di controlli di conformazione, atti ad assicurare la rispondenza della condotta concreta dei pubblici poteri ad uno schema legale-razionale, oggi i controlli

questo caso, delegando ogni responsabilità alla “macchina” e di conseguenza trasferendo la “discrezionalità” al *software*.

In tal modo si finirebbe per deresponsabilizzare l’amministrazione e responsabilizzare la macchina (con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di difficile imputazione della responsabilità).

Questa criticità, tuttavia, sembra oggi essere superata dalla pronuncia del Consiglio di Stato citata in precedenza (Cons, St. n. 2270/2019) la quale, tra le regole da rispettare per l’ammissibilità della decisione algoritmica, ha previsto quella della “non esclusività della decisione algoritmica”, attribuendo alla macchina una funzione “servente”⁵⁵², rispetto all’azione del funzionario⁵⁵³.

Spetta, infatti, al funzionario gestire l’algoritmo e i suoi cambiamenti e provvedere all’adozione della migliore decisione, in quanto l’intelligenza artificiale presuppone quella umana.

Quanto detto a riprova del fatto che, a volte, i principali ostacoli al cambiamento non provengono da fonti esterne, ma sono endemici e risiedono nella stessa amministrazione che preferisce restare immobile, piuttosto, che avanzare verso più ampi orizzonti.

Inevitabilmente la tecnologia impatta sul modo di amministrare che non può più rimanere ancorato a logiche tradizionali, ma svilupparsi attraverso nuove tecniche idonee a perseguire il risultato.

hanno ad oggetto il raggiungimento dei risultati. Ed è, per tale ragione, che si può affermare che l’amministrazione di risultato si è trasformata in burocrazia difensiva o autoconservazione.

⁵⁵² Qualora la macchina invadesse anche gli spazi riservati alla mente umana, l’intelligenza artificiale potrebbe assumere le vesti di un “tiranno”, celato dietro il mito di una falsa democraticità ed efficienza. Sul punto si rinvia allo scritto di A. Giovannini, *Sapresti spiegarmi cos’è la giustizia? (un discorso su interesse fiscale e IA)*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2025, 5, 1803. L’intelligenza artificiale può produrre cose eccelse, ma sempre e solo attingendo al patrimonio della umanità che conferisce significato al risultato prodotto dalla macchina. Cfr. M. Ferraris, *Comunismo digitale. Una proposta politica*, Torino, 2025.

⁵⁵³ In tal caso, il funzionario che ha il compito di “supervisionare” è tenuto a verificare che la macchina non leda i diritti fondamentali, in quanto tale pregiudizio sarebbe incompatibile con una società democratica. Dovrebbe configurarsi come un vero e proprio diritto soggettivo che genera correlativi obblighi giuridici per l’amministrazione (almeno di mezzi, soggetti allo *standard* di diligenza proprio della cd. buona amministrazione). Non è, dunque, possibile che l’accertamento venga effettuato *sic et simpliciter*, occorrendo piuttosto che il funzionario-persona fisica esamini sempre il risultato (ossia il rischio di evasione, elusione, frode), onde condurre ulteriori indagini in relazione alla posizione attenzionata e, quindi attivando il contraddittorio, al fine di accertare tutte le possibili variabili.

Si passa, così, da un potere amministrativo tradizionale ad un potere amministrativo algoritmico⁵⁵⁴.

Alla innovazione proveniente da fattori esterni deve corrispondere, altresì, anche un pensiero innovativo ed una strategia comune che coinvolga tutti gli operatori da cui derivino una serie di aggiustamenti attinenti all'organizzazione amministrativa, ai procedimenti e alle risorse.

Della “tradizione” bisogna conservare garanzie e diritti e, se del caso, rafforzarli a fronte del dilagare della tecnologia, ma gli strumenti, quelli, devono inevitabilmente essere aggiornati.

Per raggiungere nuovi obiettivi occorre una nuova burocrazia: ringiovanita, competente e che stia al passo con i cambiamenti.

La Pubblica Amministrazione è, dunque, chiamata a contribuire attivamente alla realizzazione dei pubblici interessi, divenendo parte attiva del processo di innovazione.

Ad essa, infatti, spetta il primario compito di intercettare i bisogni espressi dalla collettività e di assicurare il loro soddisfacimento con servizi che siano rapidi ed efficienti.

È proprio il PNRR, che ha posto come obiettivo quello di rendere la Pubblica Amministrazione più efficiente, digitalizzata, moderna e sburocratizzata, concretamente prestazionale nei confronti dei cittadini, attribuendo ad essa una funzione di promozione alla innovazione.

Per una nuova amministrazione, quella digitale, è necessario, però, rinnovare l'ambiente, altrimenti, gli auspicati obiettivi di efficienza⁵⁵⁵ difficilmente saranno perseguibili.

⁵⁵⁴ Sul punto si rinvia a L. Torchia, *Pubblica Amministrazione e transizione digitale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2024, 6, 729.

⁵⁵⁵ La burocrazia è un mondo cristallizzato, poco sensibile alla innovazione, dunque, occorre introdurre mobilità. Sul punto si rinvia a S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, 12, 1341; S. Cassese, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Pol. dir.*, 1981, 2-3, 219; S. Cassese, *L'alta dirigenza italiana: un mondo cristallizzato*, in *Pol. dir.*, 1998, 1, 155. La Pubblica Amministrazione deve acquisire la capacità amministrativa, la quale non deve essere intesa come una condizione per la realizzazione degli interventi, ma come risultato da raggiungere attraverso tali interventi. La capacità amministrativa può essere intesa come un assetto organizzativo-operativo funzionale alla realizzazione di macro-obiettivi determinati. Per una riflessione sul punto si rinvia a L. Torchia, *Le crisi fanno bene all'Unione europea: il caso dei Piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 577 ss. La capacità amministrativa, non si traduce in un indiscriminato aumento degli organici, quanto piuttosto nella individuazione delle necessità organizzative e degli obiettivi da conseguire in termini di efficacia funzionale. Sul punto si rinvia a R.

L'amministrazione alla quale si chiede di essere protagonista del processo di transizione digitale⁵⁵⁶, appare, invece, molto spesso omeostatica, incapace di adattarsi ai cambiamenti, oltremodo “stagnante” e non contributiva rispetto ad un processo, quello digitale, che dovrebbe essere incentivato.

Al punto da potersi affermare che la società corre molto più velocemente rispetto alla Pubblica Amministrazione e ciò nonostante la politica del “*digital first*”, che ha preso avvio già da diversi anni.

Nel diritto amministrativo ricorrono frequentemente i termini cambiamento, riforma e transizione, ma affinché tali termini non restino vani è necessario che l'intera organizzazione amministrativa si adoperi per il raggiungimento del risultato.

L'atteggiamento recalcitrante della burocrazia, che si traduce in una “resilienza” al cambiamento, pertanto, rappresenta uno dei principali limiti allo sviluppo dell'amministrazione.

La Pubblica Amministrazione, invece, in linea con la sua natura di amministrazione di risultato⁵⁵⁷ dovrebbe essere proattiva e promotrice dei valori e obiettivi indicati dalle leggi stesse.

Occorre, allora, una comunione di intenti per ridefinire la P.A. quale strumento di trasformazione in linea con il suo rinnovato ruolo di P.A. “interagente” con l'ambiente sociale.

È necessario che l'amministrazione abbia le capacità morali e professionali necessarie per assicurare lo sviluppo tecnologico, non già ostacolando i cambiamenti voluti dal legislatore, ma favorendoli e guidandoli nell'interesse della collettività.

Ursi, *Le scelte legislative in tema di potenziamento della capacità amministrativa*, nota a Corte cost., 11 maggio 2023, n. 92, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 6, 763.

⁵⁵⁶ S. Cassese, *Amministrazione pubblica e processo civile*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2020, 1, 141.

⁵⁵⁷ Si rammenti la distinzione tra *ethos* burocratico, improntato ai principi sopra ricordati, di natura essenzialmente formale ed *ethos* democratico che privilegia i valori dell'efficienza e della responsabilità della pubblica amministrazione rispetto al formalismo della corretta gestione delle norme. L'amministrazione di risultato ha dato origine alla cultura della premialità che consiste nel riconoscimento di un valore all'attività svolta dal personale della pubblica amministrazione, collegandolo a strumenti di incentivo, finalizzati a incidere sull'efficienza delle prestazioni. Cfr. A. M. Petroni, *Etica e pubblica amministrazione*, in *Giur. It.*, 2005, 3, 1003.

I passi fatti a livello culturale e legislativo sono numerosi e vanno nella giusta direzione.

Tuttavia, senza il definitivo assestamento della Pubblica Amministrazione il percorso di digitalizzazione continuerà ad essere lento.

Soltanto con un cambiamento *ab intro* della Pubblica Amministrazione si può perseguire la transizione digitale, la quale, oggi può dirsi soltanto avviata, ma non ancora compiuta.

4.I vantaggi del codice alfanumerico

Il sempre più frequente ricorso all'algoritmo è giustificato dagli indubbi vantaggi che tale strumento può generare, soprattutto all'interno di quei procedimenti caratterizzati da procedure seriali o standardizzate che richiedono la gestione di un numero notevole di casi, per la cui elaborazione l'impiego dello strumento algoritmico consente una maggiore velocità, efficienza e, in astratto, una maggiore imparzialità.

E, d'altronde, la tecnologia si caratterizza proprio per la rapidità delle procedure decisionali.

Il tema è, allora, valorizzare lo strumento tecnologico, salvaguardando, però, il corretto ed efficace funzionamento degli uffici e la qualità delle loro prestazioni.

Gli algoritmi favoriscono una maggior celerità, se si tiene conto che essi sono in grado di ricomprendere una platea di situazioni e di ridurre al minimo i passaggi procedurali.

Da quanto detto deriva un efficientamento dell'azione amministrativa in linea con il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo.

L'algoritmo, inoltre, può, con maggiori probabilità, rispetto ad un funzionario, essere imparziale, senza che valutazioni soggettive possano intervenire ad alterare o modificare il risultato (ciò non significa, tuttavia, che l'algoritmo non possa generare errori, i cd. *bias*, di cui si è trattato in precedenza).

Un vantaggio è, dunque, costituito dall'invariabilità dell'esito: i "termini" dell'algoritmo, portano sempre e invariabilmente allo stesso risultato.

In questo senso una parte della giurisprudenza asserisce che la decisione "imposta" dall'algoritmo è una decisione priva di ogni soggettività⁵⁵⁸.

Come si è detto l'algoritmo opera in funzione servente⁵⁵⁹ e, dunque, il vantaggio sarebbe nel sussidio che la macchina potrebbe offrire al funzionario al quale sarebbe imputabile la responsabilità.

Quest'ultima rappresenta una garanzia, in quanto, un utilizzo errato o improprio dello strumento tecnologico non resterebbe impunito.

Anche il massimo consesso della giustizia amministrativa con la sentenza n. 2270/2019, ha sottolineato che gli strumenti tecnologici innovativi e digitali sono conformi ai principi dell'azione amministrativa di efficienza ed economicità e producono indubbi vantaggi.

Il ricorso a siffatte procedure standardizzate può risolversi, in un esemplare modello di semplificazione amministrativa, in quanto vengono "ridotti" i tempi del procedimento, contribuendo a far raggiungere più elevati *standard* di imparzialità amministrativa, nel solco dell'art. 97 Cost.⁵⁶⁰, e, pertanto, importanti obiettivi di giustizia in senso sostanziale⁵⁶¹.

L'intelligenza artificiale produce vantaggi anche in ambito processuale se si considera che si tratta di uno strumento di deflazionamento del contenzioso tributario "naturale", giacché i contribuenti attraverso la cd. giustizia predittiva sono posti nella condizione di elaborare un giudizio prognostico sull'esito del giudizio che, sebbene non vincolante, potrebbe dissuadere dall'avviare un contenzioso, valutando l'opportunità di fare ricorso.

La giustizia predittiva⁵⁶² si fonda sulla giurimetria che non mira a sostituire l'uomo con la macchina, ma a supportare il lavoro dell'uomo mediante lo strumento tecnologico.

⁵⁵⁸ Tar Campania, Napoli, Sez. III, Sent., 14 novembre 2022, n. 7003, in *Foro Amministrativo (II)* 2022, 11, II, 1506.

⁵⁵⁹ Sulla distinzione tra algoritmo di supporto e algoritmo decisionale si rinvia a Cons. Stato, Sez. IV, Sent., (data ud. 10/04/2025) 04/06/2025, n. 4857, in *onelegale*.

⁵⁶⁰ La imparzialità è strettamente legata all'eguaglianza (art. 3 Cost.) e alla giustizia che impone il perseguimento del bene comune nella sua accezione più ampia. Cfr. P. Virga, *Diritto amministrativo. I principi*, Milano, 1989, 9.

⁵⁶¹ R. Ferrara, *Il giudice amministrativo e gli algoritmi. Note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale*, in *Dir. Amm.*, 2019, 4, 773.

⁵⁶² Cfr. F. Farri, *Questioni in tema di giustizia predittiva in materia tributaria*, in *Il Processo*, 2023, 3, 841. La giustizia predittiva in senso lato, che mira all'individuazione,

Come evidenziato l'IA può aumentare significativamente la capacità delle istituzioni di produrre regole effettive e di riorganizzare e ridurre lo *stock* normativo, entrambe attività cruciali per l'effettività del diritto nel suo complesso.

Appare, tuttavia, opportuno fare cenno alla cd. sentenza robotica, laddove, la pronuncia giurisdizionale venga affidata ad una macchina.

Più precisamente, la sentenza robotica potrebbe valere come “progetto di sentenza” per ridurre e semplificare il lavoro del giudice.

In altre parole, l'algoritmo decisionale non dovrebbe sostituire il giudice, ma dovrebbe aiutarlo a risparmiare tempo, mediante una attività preparatoria.

La sentenza robotica persegue, dunque, una duplice finalità: efficientare il processo tributario sotto il profilo delle tempistiche e alleggerire il lavoro dei giudici.

Al fine di evitare i rischi di una degenerazione algoritmica, appare, però, necessario che la decisione elaborata dall'intelligenza artificiale venga rivista dal giudice nel contraddittorio fra le parti: ciò al fine di consentire loro di discutere preventivamente il progetto di sentenza robotica, indicando le ragioni idonee a giustificare la modificazione del suo contenuto.

Quanto detto sta a significare che in nessun modo il giudice-uomo possa essere sostituito dal giudice-robot.

Inoltre, il procedimento decisionale deve sempre concludersi con una motivazione completa ed esaustiva.

Merita inoltre un cenno il Regolamento UE 2022/2065, noto anche come *Data Services Act* (DSA), teso alla promozione di un ambiente digitale sicuro e responsabile. Fra i vari obblighi a carico delle piattaforme digitali, si segnala in particolare quello derivante dall'art. 37 del Regolamento, in cui si sancisce l'onere di sottoporre i rischi sistemici degli algoritmi utilizzati a revisioni periodiche da parte di *auditor* indipendenti.

attraverso strumenti di *data research analysis*, dei precedenti giudiziari in grado di (o, forse meglio, utili a) *pre-dicere* l'esito di una controversia non ancora avviata (o, comunque, non decisa), differisce dalla giustizia predittiva in senso stretto, che, collocandosi all'interno del procedimento decisionale, ha a che vedere più con lo *jus dicere* che con lo *jus pre-dicere*.

Con riguardo ai dati in ingresso, si rileva che la qualità della risposta fornita dall'intelligenza artificiale dipende dalla quantità e dalla qualità dei casi esaminati ed inseriti come *input*.

Se i dati utilizzati per l'addestramento del sistema dell'intelligenza artificiale sono errati, incompleti o distorti, le conclusioni saranno affette da vizi.

In altri termini, se i casi esaminati sono pochi e/o non opportunamente selezionati e classificati e/o non rappresentativi della realtà, l'*output* non potrà essere soddisfacente.

Proprio in ragione dei continui dubbi sul corretto utilizzo dello strumento digitale, è apparsa, immediata, l'esigenza di individuare degli strumenti di tutela del processo di transizione digitale.

A tal proposito, il D.L. n. 77/2021, ha introdotto una sanzione nella ipotesi di violazione dei cd. "doveri di transizione digitale"⁵⁶³.

Si tratta di ciò: l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID)⁵⁶⁴ potrà intervenire (d'ufficio o su segnalazione del difensore civico digitale) in tutti i casi di mancato rispetto del CAD e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologia e digitalizzazione della pubblica amministrazione, comprese le linee guida e i piani triennali.

Le sanzioni che potrà comminare vanno da un minimo di diecimila a un massimo di centomila Euro⁵⁶⁵.

Il procedimento si articola lungo sei passaggi principali: il primo, di richiesta dati e informazioni alla pubblica amministrazione interessata; il secondo, di contestazione della violazione e assegnazione di un termine perentorio per la

⁵⁶³ Il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 è finalizzato allo snellimento delle procedure e al rafforzamento delle strutture amministrative per rendere più spedita la realizzazione degli obiettivi stabiliti con il regolamento europeo. Cfr. A. Tonetti, *Il rilancio della pubblica amministrazione tra realismo e idealismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 4, 1021 ss; M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 8 settembre 2021, 1025 ss; R. Perez, *L'amministrazione del Piano di ripresa e di resilienza*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2022, 5, 593. M. Clarich, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e diritto nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corr. Giur.*, 2021, 8-9, 1025; G. Sgueo, *La transizione digitale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 6.

⁵⁶⁴ D. La Muscatella, *L'Intelligenza Artificiale nella strategia di AgID per il prossimo triennio: pregi e limiti di una visione prospettica*, in *Diritto&Giustizia*, 4 settembre 2024.

⁵⁶⁵ Più precisamente, ai sensi dell'art. 14-bis, comma 1, CAD, l'AgID promuove "l'innovazione digitale nel Paese e l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nel rapporto tra questa, i cittadini e le imprese".

difesa; il terzo, di accertamento della violazione e assegnazione di un termine per conformarsi all'obbligo (con relativa segnalazione all'ufficio competente per procedimenti disciplinari); il quarto, che consiste nella pubblicazione della segnalazione su sito dell'AGID.

La quinta e sesta fase si verificano nel caso in cui l'amministrazione non ottemperi alla richiesta dell'Agenzia.

In questo caso è prevista prima la sanzione pecuniaria e, successivamente, in caso di persistenza dell'inadempienza, la nomina di un commissario *ad acta*⁵⁶⁶.

Appare rilevante evidenziare che, al fine di enfatizzare tale aspetto, la Corte, menziona espressamente che in occasione del trattamento⁵⁶⁷ dei dati personali dei contribuenti l'Amministrazione finanziaria è tenuta al rispetto del noto principio di *accountability*⁵⁶⁸, il quale, come anticipato, informa l'intero funzionamento del GDPR, e che è strettamente connesso ai principi di cui all'art. 25 GDPR.

In particolare, la Corte richiama espressamente il principio di *data protection by default*, rilevando che l'onere della prova del rispetto di tale principio è a carico dell'Amministrazione finanziaria.

Assume rilevanza l'emanazione di un decalogo sull'uso dell'intelligenza artificiale, quando ad essere interessata è la Pubblica Amministrazione.

I punti fondamentali del decalogo sono: miglioramento dei servizi e riduzione dei costi, analisi del rischio, trasparenza, responsabilità e informazione, accessibilità e inclusività, *privacy* e sicurezza, formazione⁵⁶⁹ e

⁵⁶⁶ F. Sgueo, *La transizione digitale*, in *Giorn. Di. Amm.*, 2021, 6, 746.

⁵⁶⁷ L'attività di trattamento può essere protetta attraverso vari metodi tra cui quello della cd. pseudonimizzazione idonea ad impedire a persone diverse dal titolare del trattamento di identificare l'interessato in modo tale che, per esse, quest'ultimo non sia o non sia più identificabile (Corte giustizia UE, sez. I, 4 settembre 2025, n. 413, in *Diritto&Giustizia*, 11 settembre 2025). Ancora Corte giustizia UE sez. III, 2 marzo 2023, n.268, a tenore della quale Il giudice nazionale è tenuto a prendere in considerazione gli interessi contrapposti in gioco quando valuta l'opportunità di ordinare la produzione di un documento contenente dati personali di terzi. Questi dati personali devono essere adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati.

⁵⁶⁸ Cfr. A. Contrino, *Spinte evolutive (sul piano sovranazionale) e involutive (a livello interno) in tema di bilanciamento fra diritto alla protezione dei dati dei contribuenti ed esigenze di contrasto all'evasione fiscale*, in *Riv. Tel. Dir. Trib.*, 3 ottobre 2023; in ambito civilistico si rinvia a D. Mitidiero, *Accountability e trasparenza nel giudizio civile*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2023, 4, 1187.

⁵⁶⁹ L'importanza della formazione nel settore delle tecnologie è evidenziata anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti e servizi rappresentano un fattore determinante della trasformazione del Paese e devono

sviluppo delle competenze, standardizzazione, sostenibilità, *foundation models*, (gestione dei) dati.

L'utilizzo di strumenti telematici da parte della P.A., prima ancora di essere un modulo organizzativo efficace, risponde ad uno specifico obbligo di matrice europea.

Si pensi, infatti, alla Dir. n. 93/38/CEE e alla Dir. 2004/18/CE (artt. 42 - 54) che regolamentano la digitalizzazione della PA, secondo i principi europei di imparzialità e trasparenza, al fine di rendere effettivamente e concretamente accessibili le informazioni, nonché la circolazione delle stesse e la conoscenza dei procedimenti amministrativi⁵⁷⁰.

4. La motivazione rafforzata nei procedimenti algoritmici

Un provvedimento amministrativo che si fondi su algoritmi impone una motivazione dello stesso più esaustiva per consentire di valutare la legittimità e la logicità dell'utilizzo del codice alfanumerico.

Le decisioni automatizzate basate sul *machine learning*, infatti, impongono un onere di motivazione *ex art. 3*, della l. 241/1990, più penetrante rispetto a quanto avviene per gli atti non supportati da siffatti sistemi⁵⁷¹.

Si distingue, pertanto, un doppio livello di motivazione: il primo riguarda l'esplicitazione della regola informatica e di tutti gli elementi che concorrono alla sua applicazione, mediante un linguaggio comprensibile.

caratterizzare ogni politica di riforma del Piano. Come si legge nel Piano, l'Italia ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici. Recuperare questo *deficit* e promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, è essenziale per migliorare la competitività italiana ed europea; favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione; e migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati.

⁵⁷⁰ I. Macrì, *Piattaforma digitale nazionale dati per l'attuazione del principio once only*, in *Azienditalia*, 2023,1, 32; G. Buttarelli, *La regolazione delle piattaforme digitali: il ruolo delle istituzioni pubbliche*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, 1, 116; G. Paganelli, *Il Community Management e la transizione digitale delle Pubbliche Amministrazioni*, in *Azienditalia*, 2023, 1, 44.

⁵⁷¹ F. Bravo, *Il principio di solidarietà tra data protection e data governance*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2023, 3, 481; ID. *Rating reputazionale e trasparenza dell'algoritmo. Il caso "Mevaluate"*, in *Dir. Inf. Inf.*, 2021, 6, 5; ID. *Trasparenza del codice sorgente e decisioni automatizzate*, in *Dir. Inf. Inf.*, 2020, 4, 693.

Il secondo riguarda l'applicazione di tale regola al caso concreto⁵⁷², ovvero, la Pubblica Amministrazione deve esplicitare le ragioni che hanno condotto all'utilizzo di quella regola algoritmica.

Si deve perciò ritenere che, in caso di decisione automatizzata, l'onere motivazionale di cui all'art. 3, della l. 241/1990, possa dirsi soddisfatto solo laddove, oltre ai consueti contenuti dell'atto, sia reso disponibile, nei termini suddetti, sia il codice sorgente dell'algoritmo, sia del *dataset* di *training*⁵⁷³, ovvero di tutta la documentazione tecnica a questo relativo⁵⁷⁴, nonché i singoli precedenti amministrativi individuati dalla macchina come quelli più pertinenti per la formulazione della determinazione nel caso di specie.

La motivazione algoritmica deve indicare la strutturazione causale e la logica sottesa alla determinazione amministrativa.

La motivazione, inoltre, è necessaria non soltanto nel caso di atto finale, a carattere, dunque, provvedimento, ma anche in relazione agli atti non provvedimentali, poiché gli algoritmi sono spesso utilizzati in una fase preparatoria o pre-procedimentale a sostegno della decisione del funzionario⁵⁷⁵.

Una motivazione adeguata consente anche un pieno sindacato giurisdizionale⁵⁷⁶, nonché l'esercizio del diritto di difesa dell'interessato.

Solo indicando l'*iter* seguito dall'amministrazione per addivenire alla decisione finale, il giudice può valutare la legittimità del suo operato.

⁵⁷² Sulla problematica della motivazione si rinvia a P. L. Cardella, F. Farri, F. Paparella, *I controlli e la fase di accertamento*, in *Diritto tributario digitale*, Pisa, 2023, 231-252.

⁵⁷³ Al fine di anticipare evidenti questioni di tutela dei dati personali, si dovrebbe assicurare che un qualsiasi *dataset* utilizzato da una pubblica amministrazione per il *training* di un algoritmo di *machine learning*, nel caso contenga dati personali, sia integralmente anonimizzato ancor prima che lo stesso sia mai usato.

⁵⁷⁴ Il recente Codice dei contratti pubblici, con il citato art. 30, conferma questa impostazione, esprimendo una chiara preferenza per gli algoritmi *open source* rispetto a quelli proprietari e, in ogni caso, assicurando la disponibilità del codice sorgente, prevedendo, inoltre, che, nei casi di decisione algoritmica, la motivazione del provvedimento finale deve richiamare il codice sorgente e il modello matematico impiegati, salva la possibilità per l'interessato di esercitare il diritto d'accesso documentale a tali "documenti" ed anche al data set.

⁵⁷⁵ A. F. Martín-Cáceres, *L'intelligenza artificiale nei procedimenti di accertamento e di ispezione nell'ordinamento giuridico tributario spagnolo*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2024, 3, 700.

⁵⁷⁶ F. Follieri, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Padova-Milano, 2017.

Quest'ultimo è chiamato a valutare la correttezza, la validità e logicità, in ossequio all'*iter* logico che ha portato alla decisione amministrativa automatizzata, ovvero, alla regola che governa l'algoritmo.

Ci si interroga, tuttavia, sulla tutela processuale che il destinatario del procedimento algoritmico può vantare.

È necessario operare una distinzione tra la giurisdizione amministrativa e quella tributaria.

Nel primo caso, infatti, il controllo del giudice è limitato alla legittimità dell'atto amministrativo, potendo, pertanto, verificare "il corretto uso dell'algoritmo" secondo i principi enunciati dal Consiglio di Stato nel noto caso cd. di buona scuola.

Il giudice tributario, invece, è giudice della legittimità e del merito, pertanto, potrebbe entrare nel merito della scelta dell'algoritmo, anche considerando gli elementi utilizzati per la creazione di quel parametro.

Può, tuttavia, configurarsi l'ipotesi del *black box*⁵⁷⁷ in relazione agli algoritmi basati sul *machine learning* il cui processo valutativo operato dalla macchina non possa essere analizzato e, quindi, compreso, potendosi solo valutare l'*output* dell'operazione.

È chiaro, allora, che per dirsi rispettato l'obbligo di motivazione è necessario produrre un valido *output* in grado di dare conto delle ragioni che abbiano determinato una decisione e, dunque, anche il percorso seguito-

Anche in questo caso si può fare riferimento all'istituto della motivazione *per relationem*, questa volta comportante il rinvio anzitutto al contenuto dell'atto, quindi al codice sorgente dell'algoritmo, nonché al *dataset* utilizzato per il *training* e, non ultimo, al livello di affidabilità del modello matematico-numerico in tal sede generato.

Quanto al contenuto dell'atto, si deve ricordare che un algoritmo basato sul *machine learning* può essere programmato, affinché generi un *output* testuale avente la medesima forma, ma diverso contenuto, dei dati sui quali è stato allenato.

⁵⁷⁷ Con tale formula si intende l'impossibilità di ricostruire in termini causali il nesso tra i dati c.d. di *input* e quelli di *output*. Cfr. B. Parenzo, "Informazioni significative" nei processi decisionali automatizzati: parla la Corte di Giustizia, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2025, 4, 972.

Ciò significa che, se un siffatto *software* viene allenato sulla base di atti amministrativi discrezionali, l'algoritmo può essere impostato affinché impari a formulare testi assimilabili a quelli contenuti in detti atti⁵⁷⁸.

Si tratta, infatti, di un algoritmo che si basa sull'esperienza per produrre il risultato.

Sicché, una volta concluso il *training*, in fase di esecuzione l'algoritmo esprimerà una decisione articolata nei medesimi termini di quelle che ha "incontrato" durante la fase di addestramento, mutando naturalmente il contenuto in rapporto ai nuovi dati di *input* (calandosi nella fattispecie concreta).

Un primo elemento imprescindibile affinché algoritmi basati sul *machine learning* possano essere utilizzati nella sfera pubblica è, dunque, che questi siano programmati al fine di produrre un *output* testuale assimilabile a quello che sarebbe prodotto da un essere umano sulla medesima questione.

Anziché produrre un mero risultato che si traduce nell'accoglimento o meno dell'istanza, l'algoritmo dovrebbe generare un testo fornendo argomentazioni senso compiuto e ragionevoli.

Si pensi, ad esempio, ad un algoritmo basato sul *machine learning* allenato su milioni di valutazioni paesaggistiche al fine di produrre quale *output* una valutazione della compatibilità di determinati interventi sul territorio.

Laddove un tale algoritmo venisse eseguito su di una nuova pratica, l'*output* dovrebbe essere un testo assimilabile alle precedenti valutazioni paesaggistiche (cd. precedente rilevante), con i diversi contenuti specifici della fattispecie esaminata.

Non deve, tuttavia, trattarsi di un "mero risultato", ma di un'analisi argomentata sulla base del patrimonio informativo messo a disposizione della macchina nella fase di *training*. Sicché, a ben vedere, in relazione agli algoritmi basati sul *machine learning* un fondamentale elemento motivazionale può essere proprio il testo del documento prodotto dall'algoritmo, al pari di quanto avviene per gli atti assunti da uno o più esseri umani.

⁵⁷⁸ A. M. Boden, *L'intelligenza artificiale*, Bologna, 2019; N. Bostrom, *Superintelligenza*, Torino, 2018.

Tale testo può essere idoneo a rappresentare l'*iter* logico giuridico seguito dalla macchina per giungere alla determinazione in quanto lo stesso, come si è detto, altro non è che l'applicazione degli *iter* logico giuridico dei precedenti amministrativi rilevanti rispetto al caso esaminato. Il primo elemento della motivazione da considerare è, dunque, il testo dell'atto stesso, così come formulato dalla macchina⁵⁷⁹.

A ciò si aggiungono ulteriori elementi che consentono addirittura un più penetrante controllo rispetto a quello possibile sugli atti adottati da uno o più esseri umani.

Si può, infatti, in questo caso misurare anche la deviazione dell'algoritmo rispetto ai precedenti, nonché l'idoneità stessa dei precedenti a costituire la base della decisione del caso di specie. Quanto al primo profilo, occorre tenere presente che sia durante il *training* sia durante l'esecuzione, un algoritmo basato sul *machine learning* può indicare, e di norma indica, il livello di affidabilità delle predizioni.

Per tale motivo, nell'utilizzare detto algoritmo per una qualche determinazione, l'amministrazione può sapere fino a che punto la scelta operata dal *software* sia attendibile dando origine ad un giudizio probabilistico.

Quanto detto dovrebbe comportare che un algoritmo di *machine learning* possa essere impiegato solo in presenza di un altissimo livello di affidabilità.

Affinché ciò possa avvenire, occorre che il sistema di intelligenza artificiale sia stato allenato sulla base di dati che rappresentano fedelmente le situazioni sulla base delle quali il sistema stesso sarà chiamato a decidere e che detti dati presentino correlazioni tra fatti da valutare e relative decisioni che possano essere correttamente percepite e quindi paramtrate da una macchina.

Occorre in altri termini che tali dati siano rappresentativi di determinazioni che applicano correttamente il quadro normativo di riferimento.

Solo in tal modo è possibile pervenire alla generazione di un modello matematico-numerico con parametri in grado di misurare fedelmente le diverse fattispecie da valutare e le relative possibili decisioni.

⁵⁷⁹ G. Duni, *L'amministrazione digitale*, Milano, 2008, 75.

Detti dati utilizzati per il *training*, come detto *supra*, devono essere costituiti da decisioni già assunte dall'amministrazione su casi analoghi a quelli sui quali l'algoritmo sia chiamato a decidere.

In tal modo oltre che l'imputabilità della decisione⁵⁸⁰, avendosi un elevatissimo grado di affidabilità dell'algoritmo, è anche assicurato che le nuove decisioni siano in linea con quelle già adottate dalla medesima amministrazione su casi analoghi.

Per garantire che tali circostanze siano verificabili dagli interessati è, tuttavia, necessario non solo fornire l'indicatore del livello di precisione dell'algoritmo, ma occorre altresì dare accesso sia al codice sorgente dell'algoritmo, sia al *dataset* utilizzato per il *training*, come affermato in precedenza.

Occorre ribadire che tali elementi sono assolutamente fondamentali per comprendere come il sistema funzioni e per valutare se l'algoritmo sia stato allenato su dati effettivamente rispondenti alla fattispecie da valutare.

Si può, pertanto, ritenere che tali componenti dell'algoritmo (codice sorgente e dati di *training*) rappresentino il “*contenuto volitivo o dispositivo (dell'atto amministrativo)*” in quanto elementi che ne hanno determinato interamente la formazione⁵⁸¹.

Ne deriva che, ove fosse impossibile conoscere il codice sorgente ed i dati di *training*, il contenuto dell'atto, inteso in tali termini, dovrebbe essere considerato *tamquam non esset*, poiché generato a partire da elementi ignoti ed è come se venisse meno la volontà stessa.

Ancor prima di valutare come ciò dovrebbe avvenire, occorre in proposito ancora sottolineare che a tal fine è particolarmente importante che tutti gli interessati abbiano a disposizione l'intero *dataset* di *training* per verificare se questo sia rilevante rispetto alla fattispecie oggetto di decisione.

Si potrebbe, altresì, ipotizzare il ricorso ad un controllo manuale a campione su alcuni elementi del *dataset*.

⁵⁸⁰ Ne consegue che anche la decisione adottata con l'ausilio di un sistema basato sul *machine learning* può essere ricondotta all'amministrazione nella misura in cui questa abbia il pieno possesso, scelta e disponibilità del set di dati utilizzato in fase di allenamento dell'algoritmo, oltre che del codice sorgente dell'algoritmo.

⁵⁸¹ D. Ponte, G. Pernice, *L'intelligenza artificiale e l'algoritmo a contatto col diritto amministrativo: rischi e speranze*, in *Giust. Amm.*, 2021.

La difficoltà di una simile operazione risiederebbe tuttavia nel fatto che, come si è esposto, i dati sui quali sono allenati gli algoritmi basati sul *machine learning* sono costituiti da una mole infinita di dati.

In tal modo all'interessato verrebbe fornito sia l'algoritmo utilizzato per l'assunzione della decisione, congiuntamente al dataset di *training*, nonché l'indicazione di quali precedenti abbiano avuto maggior peso nella formulazione della decisione del suo caso.

Il che, oltre ad incrementare sensibilmente la fiducia nella determinazione dell'amministrazione, offrirebbe anche tutti gli strumenti necessari per valutarne la legittimità ai sensi dell'art. 3, della l. 241/1990, in quanto si tradurrebbe ancora una volta in una motivazione, *lato sensu, per relationem*.

CAPITOLO VI

UNO SGUARDO OLTRE CONFINE: LE GARANZIE RICONOSCIUTE AL CITTADINO CONTRIBUENTE NELL'UTILIZZO DI STRUMENTI DIGITALI SECONDO IL DERECHO ESPANOL

SOMMARIO: 1. I principi generali del sistema impositivo spagnolo; 2. Il principio di proporzionalità come punto di equilibrio tra diritti e potere amministrativo; 3. I diritti del cittadino in caso di utilizzo degli strumenti tecnologici; 4. Gli altri diritti riconosciuti al contribuente nel corso del procedimento di imposizione; 5. Il diritto di partecipazione del contribuente nel corso del procedimento amministrativo tributario; 6. Il consenso come presupposto per la legittimità dell'azione amministrativa; 7. Conclusioni.

1.I principi generali del sistema impositivo spagnolo

Volgendo lo sguardo oltre i confini nazionali ed in una prospettiva comparatistica, si procederà ad una disamina dei principi generali che governano il sistema impositivo spagnolo⁵⁸², per poi analizzare, in concreto, le tutele apprestate al cittadino, nella *digital era*.

⁵⁸² Esiste una legge generale la legge 58/2003 del 17 dicembre, general tributaria. È l'asse centrale del sistema fiscale in cui vengono raccolti i suoi principi essenziali e vengono regolati i rapporti tra l'amministrazione fiscale e i contribuenti. In generale si rinvia a S. Alvarez Gendin, *Tratado general de Derecho Administrativo*, Bosh, Barcelona, 4 Volumenes, 1958-1977; J. Gonzalez Perez, *El administrado*, Pub. Abella, Madrid, 1966; J. M. Boquera Oliver, *Derecho Administrativo*, I, Madrid, I.E.A.L. 4 ed. Madrid, 1983; C. Garcia Oviedo, E. Martinez Useros. *Derecho Administrativo*, 9 ed. Madrid, 1968, 3 vols; J. A. Garcia Trevijano, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. "Rev. Derecho Privado", Madrid, 3 vols, I Tomo, 3 ed. 1974; R. Martin Mateo, *Manuale de derecho Administrativo*, 5 ed. Madrid, 1980; R. Entrena Cuesta, *Curso de derecho administrativo*, Tecnologia, 2 vols, 7 ed. Madrid, 1981; T. R. Fernandez Rodriguez, *Derecho Administrativo, Sindicatos y autoadministración Ilegal*, Madrid, 1972; J. Gonzalez Perez, *El administrado*, Pub. Abella, Madrid, 1966.

Il primo ambito di analisi attiene ai principi generali di capacità contributiva, equità fiscale e proporzionalità.

Per capacità contributiva si intende la “*necesidad de acreditar una estrecha relación entre El hecho imponible y la base gravable a la que es aplica la tasa o tarifa del impuesto*”⁵⁸³.

In altre parole, occorre dimostrare l’esistenza di una stretta relazione tra il fatto imponible e la base imponible alla quale è applicata l’aliquota.

L’esigenza di una “stretta correlazione” non emerge, invece, dall’art. 53 della Costituzione Italiana che prescrive il dovere di concorrere alle spese statali qualora sussista una “capacità contributiva” che rileva quale presupposto e misura della contribuzione.

In combinato disposto con il principio di capacità contributiva deve essere letto quello di “*proporcionalidad tributaria*” secondo il quale “*afinché l’imposta sia proporzionale, deve esistere una congruenza tra essa e la capacità contributiva dei contribuenti, intesa come il reale potenziale di contribuir alla spesa pubblica*”.

Il principio di proporzionalità⁵⁸⁴ è un principio di giustiziabilità fiscale, un limite all’arbitrarietà del potere impositivo, posto a tutela di coloro che non hanno i mezzi economici sufficienti per poter contribuire alle spese statali (in quanto la contribuzione alle spese statali non consentirebbe loro di vivere una vita dignitosa e di essere in grado di soddisfare i bisogni primari).

Ne deriva che, prima ancora di adempiere all’obbligo contributivo, il cittadino deve provvedere al soddisfacimento dei propri bisogni primari (ed è questa la differenza tra capacità contributiva e quella economica la quale si fonda sulla possibilità di soddisfare i bisogni primari)⁵⁸⁵.

A differenza dell’ordinamento italiano, il sistema spagnolo ha costituzionalizzato il divieto di una imposizione ingiusta.

⁵⁸³ A. Descalc, F. J. Higòn, *Sistema fiscal: introducció a la imposició*, Valencia, 2007.

⁵⁸⁴ Una parte della dottrina spagnola ammette che “*el peso jurídico del principio de proporcionalidad ha ido creciendo con el tiempo*”, tanto da essere considerato parte integrante della organizzazione generale dei diritti fondamentali “*al que el Tribunal Constitucional acude más*”. Sul punto si rinvia a L. M. C. Prieto, *Derecho financiero y tributario, Parte general*, Navarra, 2020.

⁵⁸⁵ Sul punto si rinvia a M. I. G. Rosales, A. M. Velueta, *La proporcionalidad como garante de la justicia tributaria*, in *Emerging Trends in Education*, 2019, vol. 7, num. 20.

A tal proposito, l'art. 31 della Costituzione spagnola prescrive “...*el ningún caso la ley podrá establecer tributos manifestamente desproporcionados o injustos...*”⁵⁸⁶.

Quanto detto può essere tradotto anche in termini di non confiscatorietà del tributo connesso alla idea di *prohibición de excesidad* e di *moderación y medida justa en la tributación*.

Per quanto concerne, invece, il principio di equità fiscale “*Tiene por objeto tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales*”⁵⁸⁷, il quale si presenta come un corollario del principio di progressività.

Non dissimile, dunque, dalla previsione nazionale di “*trattare situazioni uguali in modo eguale e situazioni diverse in modo diverso*”⁵⁸⁸.

Nell'ordinamento spagnolo è costituzionalizzato anche il diritto ad una corretta gestione delle risorse pubbliche.

A tal proposito l'art. 32, comma 2, della Costituzione italiana prevede, infatti, che le entrate pubbliche debbano essere utilizzate in modo equo e secondo il principio di efficienza ed economicità⁵⁸⁹.

Nell'ordinamento spagnolo è netta la linea di demarcazione tra poteri dell'Amministrazione Finanziaria e diritti del contribuente.

Autorevole dottrina, a tal proposito, asserisce che il sistema tributario spagnolo si suddivide in due piani: l'uno istituzionale e l'altro organizzativo⁵⁹⁰.

Il primo deve essere inteso come il complesso di regole funzionali a disciplinare il funzionamento del sistema impositivo.

⁵⁸⁶ In generale, sui principi, si rinvia a M. A. F. Gonzales, *Principios constitucionales de proporcionalidad y justicia en materia tributaria*, in *Revista Chilena de Derecho*, Seconda Edition, 2000.

⁵⁸⁷ M. Costa, J. M. Duràn, M. Espasa, A. Esteller i A. Mora, *Teoria basica de los impuestos: un enfoque economico* (2 ed), Cizur Menor, Thomson-Civitas (2005); J. V. Servilla Segura, *Diez Lecciones sobre Financiación Pública y Diseño Tributario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987.

⁵⁸⁸ “*El principio de progresividad es necesario para materializar la idea de solidaridad*”. In tal senso, E. Eserverri, *Derecho tributario parte general*, Valencia, 2010, 41. Sul principio di progressività si rinvia allo scritto di E. R. Garcia, *Derecho o economia en la equidad fiscal*, in *Revista de derecho publico*, 2016, 86, 61 ss, secondo cui la persona con maggior capacità contributiva deve pagare una maggiore imposta.

⁵⁸⁹ *La eficiencia se refiere a la relación entre los resultados obtenidos y los medios empleados a tal fin; la eficacia es la relación entre los objetivos a satisfacer previamente y el logro efectivo de ellos.*

⁵⁹⁰ G. Caballero, “*Sistemas fiscales*”: *un analisis institucional*, in *Comercio exterior*, vol. 52, 3, 2022.

Il secondo, invece, riguarda tutti quei soggetti chiamati ad attuare le regole e a rispettare i compiti assolti dalla Pubblica Amministrazione nel rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini.

Fatta questa premessa occorre analizzare le garanzie del contribuente⁵⁹¹ nel nuovo modello di sistema tributario digitalizzato⁵⁹².

L'articolo 103 della Costituzione spagnola stabilisce che la Pubblica Amministrazione è chiamata a soddisfare gli interessi generali in modo obiettivo e agisce in conformità con i principi di efficienza, gerarchia, decentramento, deconcentrazione e coordinamento, nel pieno rispetto della legge.

Non c'è dubbio che per dare piena attuazione ai principi di efficacia ed efficienza, sia necessario fare uso delle tecnologie nelle diverse fasi del procedimento: dalle comunicazioni agli adempimenti ad opera del contribuente⁵⁹³.

Anche le Pubbliche Amministrazioni, infatti, hanno subito il processo di *Digital Transformation*, al punto da essere state spesso pioniere nell'applicazione di queste tecnologie, fungendo da esempio per gli operatori privati.

⁵⁹¹ Per una comparazione sulle garanzie da riconoscere al cittadino nel corso del procedimento amministrativo si rinvia a L. Duguit, *Traité de droit Constitutionnel*, 3 ed., 3 vols, Paris, 1927-1930; G. Vedel, P. Devolvè, *Droit Administratif*, 8 Ed. Themis, Puf, Paris, 1982; J. Rivero, *Droit Administratif*, 10 ed., Paris, 1983; M. Waline, *Droit Administratif*, 9 ed., Paris, 1963.

⁵⁹² D. C. Vasco, *El futuro de los procedimientos tributarios en la era de la digitalización*, in *Los Modelos de negocio en la era digital: tratamiento contable y fiscal e implicaciones en el procedimiento tributario y las garantías de los contribuyentes* coord. Pilar Martín Zamora, Carmen Ruis Hidalgo, Luis Alberto Malvarez Pascual, Ana Maria Pita Grandal Juan Jesus Martos Garcia, 2023, 425-451; A.M.P. Grandal, *Notificación electrónica y derechos y garantías de los contribuyentes*, in *La digitalización en los procedimientos tributarios y el intercambio automático de información* / Ana María Pita Grandal (dir.), Luis Alberto Malvárez Pascual (dir.), Carmen Ruiz Hidalgo (dir.), Ernesto Eserverri Martínez (col.), 2023, 153-167.

Y. A. C. Martínez, *Los sistemas tributarios ante el nuevo paradigma digitalizado*, in *Digitalización y derecho* (coord. Por Juan José Montero Pascual, 2024, 331. 376; A. J. Rodríguez, *Desafíos fiscales de la digitalización: Análisis del impuesto español sobre servicios digitales desde una perspectiva internacional y europea*, in *Revista Ius et veritas*, diciembre, 2021, 63; Z. T. Rodríguez, *La función fiscal en la era de la digitalización*, in *Forum fiscal: la revista tributaria de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa*, 2021, n. 275.

⁵⁹³ G. P. Daher, R. G. Dorado, J. M. García, *Digitalización de los procesos contables y administrativos en las pymes españolas. Un caso de estudio*, in *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, n. 478, 2023, 165-194.

Si pensi all'uso di *Internet* per effettuare pagamenti, le firme elettroniche o l'*onboarding* (da intendersi come il coinvolgimento di ogni azione nel processo di digitalizzazione).

Per azione automatizzata si intende che la decisione amministrativa è assunta direttamente dall'Amministrazione in qualità di persona giuridica senza dover ricorrere alla figura dell'organo amministrativo⁵⁹⁴.

Questo è vero per qualsiasi tipo di dichiarazione, sia essa di volontà, giudizio, conoscenza o desiderio.

L'ordinamento spagnolo, al pari di quello italiano, si avvale di algoritmi creati mediante un processo di addestramento.

Per fare ciò, viene selezionato un sottoinsieme di casi passati e, utilizzando alcune delle tecniche di intelligenza artificiale, viene generato un algoritmo che riproduce i risultati osservati.

L'algoritmo generato sarà caratterizzato dalla sua accuratezza⁵⁹⁵.

Si considerano procedimenti di *machine learning* quelli mediante i quali “*los ordenadores pueden “aprender” a partir de la información y experiencia disponibles, facilitando con ello la detección del fraude por parte de la administración*”⁵⁹⁶.

Gli algoritmi sono, ormai, molto diffusi su tutto il territorio comunitario ed extracomunitario.

Si pensi, ad esempio, all'algoritmo norvegese cd. *skatteetaten* che seleziona i contribuenti da sottoporre a controlli Iva.

Ancora, si riporti alla mente l'algoritmo introdotto da Google nel suo motore di ricerca 2015, cd. RankBrain basato su un approccio in grado di imparare dall'esperienza, cioè di identificare *patterns* tra ricerche complesse apparentemente non correlate, finendo con il comprendere che, in realtà, esse sono molto simili tra loro⁵⁹⁷.

⁵⁹⁴ Tale concezione contrasta con quella del nostro ordinamento il quale richiede, affinché possano essere compiuti degli atti da parte della Pubblica Amministrazione la presenza di un organo che abbia la capacità di agire, secondo il principio della immedesimazione organica.

⁵⁹⁵ S. S. Tormo, *Reflexiones sobre la transformación digital de las Administraciones tributarias*, in *Tributus (Revista de la Agencia Tributaria Madrid)*, 2023, 3, 4 ss.

⁵⁹⁶ I computer possono “imparare” a partire dalle informazioni e dall'esperienza a disposizione, facilitando così l'individuazione delle frodi da parte dell'Amministrazione.

⁵⁹⁷ S. Crisci, *Intelligenza artificiale ed etica dell'algoritmo*, in *Foro Amm.*, 2018, 5, 1787.

Negli USA, invece, assume rilevanza l'AUP (*Automated Underreporter Program*), un programma che combina dati forniti da parti terze con le dichiarazioni dei redditi individuali: si tratta, peraltro, di un programma non pienamente automatizzato, in quanto il responso proveniente dagli algoritmi viene ulteriormente verificato da parte di operatori umani, alla ricerca di errori macroscopici.

Ritornando al sistema spagnolo, oggetto della presente disamina, occorre evidenziare che esso punta alla valorizzazione del ruolo delle amministrazioni come garanti di sistemi fiscali che riflettano le priorità sociali che i cittadini scelgono democraticamente.

La digitalizzazione, pertanto, non deve sovvertire i principi tradizionali dell'ordinamento spagnolo che sono quegli stessi principi enunciati da Adam Smith ovvero: 1) *La Igualdad ante las Cargas Públicas, esto es la proporción que debe existir entre los tributos y las capacidades económicas del contribuyente*; 2) *La Certeza, en cuanto a que los tributos deben ser claros, llanos e inteligibles; por ello este principio se relaciona con la legalidad, pues debe establecerse un sistema válido y obligatorio para ambas partes de la relación jurídica-tributaria*; 3) *La Comodidad y Conveniencia, en la oportunidad y modo del pago*; y 4) *La Economía, que resultó de importancia capital, pues es evidente que la tributación producirá efectos sobre la producción y el ahorro*⁵⁹⁸.

Più organica, invece, si presenta la disciplina della Catalogna. L'Agenzia tributaria della Catalogna dispone, infatti, di un piano annuale di trasformazione digitale che si fonda su quattro elementi: persone, dati, processi e tecnologia.

Pone l'accento sull'importanza della formazione del personale per assicurare che chi utilizza lo strumento digitale⁵⁹⁹ disponga della competenza⁶⁰⁰ per

⁵⁹⁸ Cfr. D. Ibaceta Medina, B. Meza Encina, *Legalidad en la imposición de tributos: una mirada constitucional*, in *Revista De Derecho Público*, 2016, 163-200.

⁵⁹⁹ J. M. Lago Montero, *La iniciación del procedimiento de inspección seguida de personación en domicilio*, in *Sobre la prevención y lucha contra el fraude fiscal, estudios en homenaje al Profesor Dr. D. Alejandro Menéndez Moreno* / coord. por Amable Corcuera Torres, Susana Aníbarro Pérez, 2023, 437-463; S. Moreno González, *Derecho europeo y sistema tributario español, una evaluación en profundidad* / PricewaterhouseCoopers (PwC) (aut.), 2023, 18, 435-499; C.D.D. Sancho, *El registro de los sistemas informáticos del contribuyente*, in *Actum fiscal*, 2020, 161-162, 61-65.

⁶⁰⁰ Al fine di perseguire l'obiettivo di una amministrazione efficiente, e gestita secondo criteri di managerialità, mediante l'uso dello strumento tecnologico occorre che la pubblica

affrontare questo nuovo sistema impositivo (in tal senso si avvicina al sistema italiano il quale, per effetto del decreto del 14 marzo 2025, n. 25, ha previsto una trasformazione *ab intro* della Pubblica Amministrazione, a partire dalla formazione del personale).

Ciò implica anche il rafforzamento di determinati strumenti⁶⁰¹, ad esempio, l'assistente virtuale che si ponga a supporto delle azioni dei cittadini.

Per quanto riguarda, invece, le decisioni algoritmiche, anche nel sistema spagnolo il problema è la difficoltà di tradurre in linguaggio giuridico il linguaggio computazionale e l'imputazione della responsabilità in caso di decisioni algoritmiche⁶⁰², nonché il fenomeno del cd. algoritmo opaco⁶⁰³ ovvero quando risulti complicato, o addirittura impossibile, capire e spiegare perché sia stato raggiunto un determinato risultato anche per i programmatori stessi, ovvero, le cosiddette scatole nere.

Queste ultime potrebbero comportare ulteriori difficoltà in termini di pregiudizi, in particolare per conoscerne l'origine e lo sviluppo⁶⁰⁴.

L'opacità entra in contrasto con il principio di trasparenza, cardine dell'intero procedimento amministrativo, in quanto rende impossibile capire se i dati utilizzati per la creazione dell'algoritmo possano "sotto o sovrarappresentare" alcuni gruppi, il che a sua volta potrebbe generare possibili discriminazioni.

Quanto detto non fa pendere automaticamente verso le decisioni totalmente umane, se si considera che i pregiudizi si verificano anche nelle scelte umane,

amministrazione si doti della cd. *expertise*, ovvero, della competenza adeguata e delle dotazioni idonee a sviluppare una macchina organizzativa digitale. Si passa, dunque, dal considerare la Pubblica Amministrazione come costo ad una Pubblica Amministrazione come investimento. Occorre, allora, investire sul personale e tale formazione deve rientrare a pieno nell'attività lavorativa del dipendente.

⁶⁰¹ V. A. Lemos, *Economía digital: una perspectiva desde el Derecho de la Competencia*, in *Revista de derecho de la competencia*, Cdedc, 2016, 131-160, 12.

⁶⁰² G. Sorrentino, *Funzione amministrativa, Costituzione e algoritmi. Divagazioni minime*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, Napoli, 2020, 4790; L. Perra, *Inteligencia Artificial y Procedimiento Administrativo Transparencia Algorítmica y Participación Procedimental*, in *Desafíos do LegalTech, Vol. II: II Congresso Internacional Desafíos do LegalTech*, Porto, 13 de setembro de 2023 / coord. por Fábio da Silva Veiga, José de Campos Amorim, Patrícia Anjos Azevedo, 2024, 30-43.

⁶⁰³ G. Pesce, *Il Consiglio di Stato ed il vizio della opacità dell'algoritmo tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in *Giust. Amm.*, 2020.

⁶⁰⁴ G. M. Lopez, *Inteligencia artificial, sesgos y no discriminación en el ámbito de la inspección tributaria*, in *Cronica tributaria*, 2022, 182, 51-90.

sicché gli strumenti di apprendimento automatico non sono altro che un riflesso di questa realtà.

L'intervento umano, infatti, non è esente da ogni profilo di responsabilità o imperfezione.

È, invero, utopistico pensare ad una decisione umana o artificiale priva di qualsivoglia pregiudizio.

Assumono, tuttavia, rilevanza i dati di cui si nutrono gli strumenti di apprendimento automatico, quindi se gli algoritmi vengono addestrati su dati distorti anche i risultati saranno distorti. Si pensi, ad esempio, alla individuazione delle categorie da sottoporre a controllo fiscale.

Idealmente, queste sarebbero individuabili mediante l'uso dell'intelligenza artificiale. E, allora, se l'obiettivo è classificare i contribuenti in base alla probabilità di commettere reati fiscali e, di conseguenza, per orientare l'attenzione verso i gruppi in cui tale tasso è più elevato, la selezione va fatta correttamente.

È chiaro che se sono selezionati soltanto i contribuenti indagati, regolarizzati e, se del caso, sanzionati, attraverso procedure appropriate, si configurerà il *bias*⁶⁰⁵ e, in questo caso, si tratta di una visione parziale della realtà.

I dati di cui si alimenta il sistema, infatti, non si riferiranno a tutti i soggetti obbligati che hanno tenuto una condotta fraudolenta, dal momento che la selezione è limitata esclusivamente a quelle che sono state accertate e che sono oggetto di un'indagine amministrativa.

È chiaro, pertanto, che non si può parlare di assoluta giustizia né se la decisione venisse adottata da una persona, né da una macchina.

È pur vero che il processo decisionale "umano" gode di una sensibilità che permette di prestare attenzione alle circostanze particolari del caso o ai nuovi fattori che possono sorgere, sebbene l'intelligenza artificiale consenta di processare una moltitudine di dati in poco tempo.

Lo strumento tecnologico non deve essere, dunque, utilizzato in modo indiscriminato, ma può essere assoggettato a limiti (secondo il principio di proporzionalità), qualora risulti probabile che sia in grado di pregiudicare la sicurezza o i diritti fondamentali dei contribuenti.

⁶⁰⁵ L'algoritmo può condurre a decisioni errate che possono configurarsi qualora tra gli input vengano inseriti dati erronei oppure che raffigurino una parte soltanto della realtà.

Tuttavia, l'incremento dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale non è stato ancora accompagnato da un trattamento giuridico commisurato alla sua importanza, almeno a livello nazionale.

Il destinatario, ad esempio, non può conoscere appieno i motivi di una determinata decisione.

Un altro vantaggio che viene attribuito all'intelligenza artificiale, rispetto ai metodi tradizionali è la maggiore trasparenza.

In astratto, l'intelligenza artificiale potrebbe favorire l'adozione di decisioni ancora più oggettive di quelle di natura umana.

Ma, per farlo, è necessario che il rispetto alla selezione dei dati utilizzati e alla configurazione e all'addestramento del modello siano adeguati e controllabili, al fine di controllare ed eliminare eventuali pregiudizi discriminatori che possono essere causati.

In ogni caso, va ricordato che è opportuno ispirarsi ai principi di proporzionalità e di intervento minimo, anche quando si discorre di intelligenza artificiale, in modo che eventuali restrizioni siano imposte all'intelligenza artificiale solo se è probabile che l'intelligenza artificiale sia in grado di pregiudicare la sicurezza o i diritti fondamentali.

Parlare di intelligenza artificiale e diritti fondamentali, infatti, non implica necessariamente una opposizione dei secondi rispetto alla prima.

Nell'ordinamento spagnolo, inoltre, è normativizzata la riserva di umanità, laddove l'art. 18, comma 4 della Costituzione spagnola prevede che *“La legge deve limitare l'uso dell'informatica per garantire l'onore e la privacy personale e familiare dei cittadini e il pieno esercizio dei loro diritti”*.

Tra gli altri principi vi è la *prohibición de tributos discriminatorios, prohibición de tributos proteccionistas, prohibición de primas fiscales, exigencia de la armonización de la imposición indirecta, eliminación de la doble imposición, prohibición de tributos que lesionen principios no fiscales, como de la libertad de establecimiento de las empresas*⁶⁰⁶.

Assume rilevanza nel sistema spagnolo anche la cd. *objeció de conciencia fiscal* che si presenta come il rifiuto di adempiere ad una obbligazione tributaria per motivi, appunto di coscienza sociale.

⁶⁰⁶ Sul punto si rinvia a A. Menendez Morena, *Derecho financiero y tributario (lecciones de cátedra)* 11, Valladolid, 2010, 115-116.

In concreto l'obiezione di coscienza fiscale "*Se configura pues como una forma pública de desobediencia civil, que consiste en la "negativa a obedecer una ley o un mandato administrativo por ser tal acción contraria a las propias convicciones"*"⁶⁰⁷.

2. Il principio di proporzionalità come punto di equilibrio tra diritti e potere amministrativo

Come nell'ordinamento interno, anche in quello spagnolo, il contribuente è colui che "*contribuisce alle spese statali*"⁶⁰⁸ e, come si avrà modo di analizzare in seguito, proprio dal dovere contributivo nascono i diritti e le garanzie riconosciuti al contribuente.

Muovendo dall'etimologia, il termine contribuire proviene dal latino *contribuere cum*, nel senso di azione congiunta e *tribuo* che significa pagare, dare, offrire.

Quest'ultimo è considerato uno strumento di giustizia tributaria; mentre la capacità contributiva è un limite all'azione legislativa e di conseguenza al prelievo fiscale.

Il tributo viene inteso come una obbligazione, in termini di prestazione coattiva, retto dal principio di legalità, trattandosi di entrate che lo Stato si procura mediante l'esercizio del potere di imperio.

Inevitabilmente nascono conflitti tra interesse fiscale⁶⁰⁹ e diritti fondamentali (questi ultimi sono quelli contenuti nella Carta dei diritti fondamentali e nelle

⁶⁰⁷ E. De La Guerra Zuniga, *Democracia, autoimposición y tributos, Democracy, self-imposition and tax*, in *Iuris Dictio*, 2020, 26. L'obiezione di coscienza fiscale può basarsi su convinzioni morali, etiche o religiose. Non è, tuttavia, prevista alcuna prescrizione che legittimi l'obiezione di coscienza, sicché il dovere contributivo è inderogabile anche nel sistema spagnolo e il mancato adempimento degli obblighi tributari implica l'irrogazione di una sanzione.

⁶⁰⁸ Art. 31, comma 1, Magna Carta.

⁶⁰⁹ Sebbene autorevole dottrina ritenga che non possa nascere alcun bilanciamento tra interesse fiscale e diritti fondamentali, in quanto il primo non ha una collocazione costituzionale. Non può, infatti, trovare fonte nell'art. 2 Cost., in quanto dalla solidarietà non possono nascere interessi economici o preminenti, né nell'art. 3, comma 2, Cost., perché significherebbe riattribuire allo Stato un potere autoritario. L'interesse fiscale avrebbe, dunque, natura prenormativa, politica e non giuridica. Sul punto A. Giovannini A. Giovannini, *Sapresti spiegarmi cos'è la giustizia? (un discorso su interesse fiscale e IA)*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2025, 5, 1803.

constituciones occidentales)⁶¹⁰, dal momento che l'area in cui il potere pubblico si manifesta in modo più forte e in cui i diritti e le garanzie dei cittadini sono più limitati è legata all'attività dell'erario pubblico⁶¹¹.

Appare, necessario “*restablecer un equilibrio razonable entre la concesión de poderes a los derechos y la garantías de los contribuyentes, mediante la implantación de límites a esos poderes*”⁶¹²

Effettuata questa breve premessa, appare opportuno indagare su quali siano i diritti fondamentali.

⁶¹⁰ E. M. G. Cruz, *Derecho a una fiscalidad justa automatismo sancionatorio e historial del contribuyente*, in *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, 2024, 2; P. Caliendo, *Derechos fundamentales y democracia en el constitucionalismo digital* / coord. por Francisco Balaguer Callejón, Ingo Wolfgang Sarlet, Carlos Luiz Strapazzon, Ilton Norberto Robl Filho, Augusto Aguilar Calahorro, Antonio Pérez Miras, 2023, 741-753; A. G. Martínez, *La tutela multinivel del derecho a la protección de datos personales del contribuyente*, in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2018, 22, (Ejemplar dedicado a: El vértice de los sistemas judiciales / Alicia González Alonso (dir.), Sabela Oubiña Barbolla (dir.)), 499-528; G. R. Arieta, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos y su actuación en defensa de los derechos del contribuyente*, in *Revista tributaria*, 2018, 266, 711-725. Il conflitto tra diritti e poteri può nascere, ad esempio, nel corso delle verifiche fiscali. Sul punto, si rinvia a A. O. Domínguez, *El derecho del obligado tributario a ser informado al inicio de las actuaciones de comprobación o inspección sobre la naturaleza y el alcance de las mismas*, in *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, 2021, 10, 223-256; S. G. Miguel, *El acceso a domicilios por razón de inspecciones tributarias*, in *Diario La Ley*, 2020, 9757. Ancora sui diritti del contribuente, vd. si E. M. G. Cruz, A. P. Muñoz, *Derechos del Contribuyente*, in *Revista de Derecho*, 2011, 229-230, 171-181; Julio Banacloche Pérez-Roldán, *Los derechos del contribuyente*, in *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, Año n° 18, 2002, 2, 23-33; A. M. C. Galiardo, *El contribuyente y el derecho a la tutela judicial*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1998, 2, 271-297.

⁶¹¹ Per tale ragione l'obiettivo è il raggiungimento di un equilibrio tra azione impositiva e diritti del contribuente. Cfr. J. M. Jara, *Nueva fiscalidad*, 2022, 4, 11-14; T. Jaramillo, J. Vicente, *Garantías del contribuyente ante la Administración tributaria*, in *Studi Tributari Europei*, 2016; J. Moo, *Desequilibrio en la relación Fisco-Contribuyente*, in *Revista CADE: profesionales y empresas*, 2010, 7, 43-47; E. E. Martínez, *Potestades de la Administración y derechos del contribuyente*, 1994.

⁶¹² J. R. Piza, *Equilibrio entre el poder del Estado y los derechos y las garantías de los contribuyentes*, in *Revista Derecho del Estado*, 2001, 10, 67-81.

Sono tali quei diritti che spettano ad ogni persona⁶¹³ e che necessitano di adeguata tutela e riconoscimento⁶¹⁴ non solo da parte di un organo giurisdizionale, ma anche dalla stessa amministrazione nella fase procedimentale, sicché essi rappresentano un limite al potere pubblico⁶¹⁵.

Tra i fondamentali diritti, vi, è di certo, quello di accesso agli atti amministrativi, il quale si presenta come “*manifestacion de la transparencia*”⁶¹⁶, espressione del diritto alla “*buona amministrazione que se podria definir como un derecho que garantiza otros derechos*”⁶¹⁷ e che considera la “*posición central del ciudadano*”.

Il processo di digitalizzazione ha messo a dura prova i diritti fondamentali, in quanto se lo strumento tecnologico non è usato correttamente il rischio è di incorrere nella loro violazione.

Proprio al fine di consentire un utilizzo sostenibile dello strumento tecnologico sono previsti una serie di principi: *principio de prudencia*⁶¹⁸, *principio de no discriminación*, *principio de proporcionalidad*, *principio de transparencia*, *governanza dei datos*⁶¹⁹.

⁶¹³ E. Gimenez, R. Rodriguez, *El notario del siglo XXI*, in *Revista del Colegio Notarial de Madrid*, 2023, 110, 70-74.

C. D. D. Sancho, *El domicilio constitucionalmente protegido del contribuyente*, in *Zergak: gaceta tributaria del País Vasco*, 2020, 59, 189-201.

⁶¹⁴ Alejandro Jiménez López, *Los derechos fundamentales del contribuyente: Su protección en la Constitución española, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su interpretación por los respectivos Tribunales de Justicia* / coord. por Benjamín Sevilla Bernabéu, Ana María Vera Ivars; José Luis Bosch Cholbi (dir.), 2023, 635-654C; R. Hidalgo, *Los derechos de los contribuyentes ante las inspecciones tributarias de los dispositivos digitales o en la nube*, in *Los modelos de negocio en la era digital: Tratamiento contable y fiscal e implicaciones en el procedimiento tributario y las garantías de los contribuyentes* / coord. por Pilar Martín Zamora, Carmen Ruiz Hidalgo; Luis Alberto Malvárez Pascual (dir.), Ana María Pita Grandal (dir.), Juan Jesús Martos García (dir.), 2023, 581-611

⁶¹⁵ M. De Haro, *Izquierdo, Entrada domiciliaria de la inspección de tributos. Conflicto de derechos constitucionales. Criterios de necesidad y proporcionalidad*, in *Revista de contabilidad y tributación*, Cef, 2020, n. 445.

⁶¹⁶ *La transparencia no puede ser absoluta*, qualora debbano essere salvaguardati i diritti e gli interessi dei cittadini.

⁶¹⁷ Sul punto si rinvia a A. Vilara, N. V. Ortega, R. A. Casal de Altuve, *La transparencia fiscal y el acceso a la información pública*, in *Oikos: Revista de la Escuela de Administración y economía*, 2015, 39, 19, 135-162.

⁶¹⁸ J. M. Farfán Perez, *Principio de prudencia financiera*, in *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, N° Extra 1, 2020 (Ejemplar dedicado a: Las tres reglas fiscales).

⁶¹⁹ R. A. Cerrillo, *La inteligencia artificial, administración tributaria y brecha digital*, in *Inteligencia artificial, cumplimiento voluntario, y los derechos y garantías de los contribuyentes* / coord. por Carlos David Aguilar Segado, Yeray Villegas Almagro, María del Carmen Salazar Navarro, María del Pilar Cortázar Gutiérrez, 2024, 17-36,

Così come previsto dall'ordinamento italiano, anche in quello spagnolo, il punto di equilibrio tra attività impositiva e diritti è individuato nel principio di proporzionalità⁶²⁰, nel senso che ogni attività o potere devono essere esercitati in modo da turbare il meno possibile i diritti del contribuente.

In altre parole, i poteri dell'Amministrazione Finanziaria terminano laddove iniziano i diritti del contribuente “*Las potestades del Ente fiscal terminan exactamente donde comienzan los derechos de los contribuyentes*”.

Tale limite, tuttavia, non è da considerarsi in senso esclusivamente negativo per l'amministrazione finanziaria, in quanto, esso rappresenta il presupposto necessario per la sopravvivenza della relazione tra ufficio e parte, improntata alla giustizia e all'equità⁶²¹.

In generale, la tutela riguarda l'onore, la *privacy* personale e familiare e la propria immagine (art. 18 Cost. spagnola).

L'art. 34 della Lgt contiene una serie di diritti e garanzie da riconoscere al contribuente⁶²², mentre l'art. 85 de la Lgt dispone che l'amministrazione debba prestare la necessaria assistenza ai contribuenti.

Il potere dell'Ufficio non è, dunque, illimitato in quanto vi è uno spazio di libertà inaccessibile ovvero quello attinente “*a la intimidad*” di ogni contribuente che non può essere oggetto di ingerenza da parte dell'amministrazione finanziaria⁶²³.

Ad esempio, la richiesta di una informazione non rilevante ai fini del controllo, ovvero, per finalità diverse da quelle fiscali rappresenta un uso sproporzionato del potere impositivo, in aperto contrasto con il diritto alla *privacy*.

⁶²⁰ “*Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva*” (art. 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

⁶²¹ G. C. Quezada. *El derecho a una justa indemnización por autostrada irregulares de la autoridad fiscal*, in *Derechos de los contribuyentes*, coord. Por. C. E. Berecochea, 2019, 131-154.

⁶²² J.J. Sendin Gonzales, *La Iliada de la presentación electrónica del IRPF Obligaciones fiscales formales vs. principios tributarios*, in *Revista Jurídica Consejo Nacional de Estudiantes de Derecho*, 2025, 3, 61-69.

⁶²³ S. I. C. Solis, *El derecho a la intimidad versus el derecho a la publicidad en materia fiscal*, in *Facultades de las Autoridades Fiscales*, coord. D. R. Lopez, 2018, 259-300.

Il rispetto del principio di proporzionalità è richiesto anche nell'utilizzo dello strumento informatico con l'obiettivo di incidere il meno possibile sulla sfera giuridica dei destinatari⁶²⁴.

L'obiettivo è, dunque, garantire una buona *governance* fiscale la quale può essere concettualizzata come l'insieme di buone pratiche necessarie per l'applicazione di norme fiscali che consentano trasparenza e chiarezza, che riduca al minimo il rischio di errori e promuova la certezza giuridica; considerando come buone pratiche l'insieme di principi, *standard* e azioni che disciplinano il buon comportamento da parte dei soggetti coinvolti nella relazione giuridico-fiscale.

Soprattutto quando, in un contesto in cui il rapporto cooperativo non si basa sull'idea di un rapporto di potere tra Amministrazione e contribuenti, ma nella fiducia reciproca e nella trasparenza⁶²⁵, questo deve esprimersi anche da parte dell'Amministrazione, la quale oltre ad essere trasparente⁶²⁶, deve promuovere azioni preventive contro i conflitti, insieme ad assistenza e collaborazione⁶²⁷.

Al fine di incentivare un sostenibile processo di digitalizzazione, è fondamentale garantire un corretto funzionamento delle tecnologie nel mercato interno e creare fiducia nel loro utilizzo anche nelle operazioni transfrontaliere.

⁶²⁴ Y. M. Munoz, *Las plataformas digitales y su colaboración en la aplicación de los tributos: una cuestión de proporcionalidad*, in *Civitas. Revista española de derecho financiero*, 2023, 197, 111-150.

⁶²⁵ La trasparenza assume una valenza ideologica e modificare il rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente in senso orizzontale. Cfr. F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*. Venezia, 1994.

⁶²⁶ "Administración en democracia" significa "Administración transparente". All'art. 105, la Costituzione spagnola regola "el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos". Cfr. M. S. Moròn, *Derecho administrativo*, Parte General, Milano, 2018.

⁶²⁷ P.J.C. Parrilla, *Cumplimiento cooperativo, gobernanza fiscal y derechos y garantías de los contribuyentes*, in *Revista de educación y derecho = Education and law review*, (Educación Fiscal y cumplimiento tributario voluntario (Tax compliance), 26, 2022. V. G. Grado, *Derecho Fiscal y tributario*, Nino- Centro De Imprescindible Digital, 2023; M. I. M. Narvaez, *El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de derecho*, in *Revista Facultad de derecho y ciencias políticas*, 2014, 120, 129-152.

3. I diritti del cittadino in caso di utilizzo degli strumenti tecnologici

In Spagna, si è assistito, negli ultimi tempi, ad una implementazione del processo di digitalizzazione, al punto da parlarsi di *e-administración*⁶²⁸ con l'obiettivo di rendere la Pubblica Amministrazione “*transparente, descentralizada y eficiente*”.

Per Amministrazione elettronica tributaria si intende un “*nuevo modelo de gestión pública, basado en el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y de las comunicaciones, con el doble objetivo de la mejora de los procesos internos de las organizaciones públicas y la prestación de mejores servicios para los ciudadanos*”⁶²⁹.

I cittadini diventano, così, titolari di “*Derechos digitales*”, termine utilizzato dalla Legge Organica 3/2018, del 5 dicembre sulla Protezione dei Dati Personali e garanzia dei diritti digitali per designare una nuova categoria di diritti⁶³⁰.

Si tratta di diritti vincolati alle nuove tecnologie⁶³¹ e agli ambienti digitali⁶³².

⁶²⁸ “*Sin embargo, la COVID-19 y los cambios derivados del confinamiento y del cierre de la actividad presencial han acelerado la e-administración, poniendo en valor sus ventajas y destapando sus carencias*”. Per una riflessione si rinvia allo scritto di J. M. Díaz Calvarro, *La brecha digital y su repercusión en los derechos y garantías de los contribuyentes: análisis crítico*, in *Quincena fiscal*, 2021, 10, 47-72.

⁶²⁹ A. Angulo Cascan, *La Administración fiscal electrónica*, Madrid, 2019. Nonostante la diffusione rapida della digitalizzazione, secondo una parte della dottrina la regolamentazione dell'uso dei sistemi di IA da parte dell'Amministrazione finanziaria è insufficiente. In tal senso, A. F. M. Caceres, *L'intelligenza artificiale nei procedimenti di accertamento e di ispezione nell'ordinamento giuridico tributario spagnolo*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2024, 3, 700.

⁶³⁰ D. Terrón Santos, G. L. Dominguez Alvarez, *Ley Orgánica 3/2018, De 5 de diciembre, de Protección de Datos y garantía de los Derechos Digitales*, in *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 7, 2019, 1, 233-237; N. Martínez Rodríguez, *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*, in *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 7, 2019, 1, 254-259.

⁶³¹ D. Oseda Gago, L. E. Torres Chiumbiauca, N. G. Mencia Sanchez, R. Rivera Casavilca, *Uso de la inteligencia artificial como recurso para potenciar las competencias investigativas y el pensamiento crítico en la educación superior*, in *Encuentros: Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, 2025 (Ejemplar dedicado a: El arte y el contexto socioeducativo: una relación simbiótica), 23, 290-297.

⁶³² Entornos que son definidos in la Carta de Derechos Digitales de 2021 como “*el conjunto de sistemas, aparatos, dispositi vos, plataformas, o infraestructuras que abren espacios de relación, comunicación, interrelación, comercio, negociación, entretenimiento y creación, que permiten a las personas físicas y jurídicas, de forma bilateral o multilateral, establecer relaciones semejantes a las existentes en el mundo físico tradicional*”. Cfr. L. G. Fernandez, *Los derechos digitales en la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y de garantía de los derechos digitales Digital rights in Organic Law 3/2018*,

Per effetto della digitalizzazione⁶³³, lo Stato oltre a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di efficienza economica⁶³⁴, può migliorare i livelli di equità verticale del sistema⁶³⁵.

Come espressamente previsto dall'art. 96, comma 1, della Ley General Tributaria⁶³⁶, inserito nella sessione "*Tecnologías informáticas y telemáticas*", rubricato "*Utilización de tecnologías informáticas y telemáticas*", il quale, espressamente prevede che "*la Administración tributaria promoverá la utilización de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos necesarios para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que la Constitución y las leyes establezcan*".

Al pari dell'ordinamento italiano (art. 3 bis, l. n. 241/90), quello spagnolo ha sistematizzato l'uso delle tecnologie⁶³⁷ considerate come uno strumento attraverso cui rendere l'Amministrazione "*más eficiente*"⁶³⁸.

on the protection of personal data and guarantee of digital rights, in *Asamblea - Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* Núm. 42, junio 2022, 69-97.

⁶³³ A. Cano Murcia, *Urbanismo e inteligencia artificial*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 59, 2025, 377, 107-140; J. Gil Aluja, *De la razón artificial a la inteligencia artificial*, in *Encuentros multidisciplinares*, Vol. 22, (Enero - Abril), 2020, 64.

⁶³⁴La digitalizzazione "*ha permitido mejorar la relevancia de los ciudadanos, además de hacer más eficientes las operaciones del sector público y reducir el desperdicio de recursos, en pro de lograr una fuerte relación gobierno-gobernados*". Cfr. I. K. Mensah, *Impact of Government Capacity and E-Government Performance on the Adoption of E-Government Services*, in *International Journal of Public Administration*, 2020, 43, 303-311.

⁶³⁵Los defensores de la imposición sobre las transacciones financieras sugieren que este impuesto además de contribuir al logro de los objetivos de eficiencia económica puede mejorar los niveles de equidad vertical del sistema. C.C. Gomez, *Imposición sobre las transacciones financieras es un mundo globalizado*, in *La fiscalidad internacional ante los retos de la globalización, la digitalización y el envejecimiento*, noviembre diciembre 2020, n. 917

⁶³⁶ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

⁶³⁷ M. Serrat Romani, *Los derechos de los contribuyentes en un entorno digital*, in *Revista de privacidad y derecho digital*, Vol. 2, (Abril-junio 2017), 2017, 67-107, 7.

⁶³⁸ "*El uso de la inteligencia artificial en la Administración tributaria es un fenómeno reciente, que tiene un misión doble, ya que por un lado puede ser una herramienta que ayude a los ciudadanos contribuyentes a cumplir de manera sencilla con sus obligaciones tributarias, y, por otro lado, puede ser un potente instrumento que contribuya a reducir el fraude fiscal*". Sul punto si rinvia allo scritto di R. A. Cerrillo, *La inteligencia artificial, administración tributaria y brecha digital*, in *Inteligencia artificial, cumplimiento voluntario y los derechos y garantías de los contribuyentes*. / coord. por Carlos David Aguilar Segado, Yeray Villegas Almagro, María del Carmen Salazar Navarro, María del Pilar Cortázar Gutiérrez; Juan José Hinojosa Torralvo (dir.), Guillermo Sánchez-Archidona Hidalgo (dir.), 2024, 81-106

Manca, invece, una analoga norma nel sistema tributario, ove, l'uso delle tecnologie appare quasi *in re ipsa* ammesso, in ragione, appunto, della sua capacità di velocizzare gli adempimenti e le decisioni amministrative.

Tra i primi strumenti tecnologici in uso in Spagna si rammenta la piattaforma dei servizi denominata “*SRI en línea*” e il *Quipux*⁶³⁹, entrambi strumenti per la gestione, da parte dei cittadini contribuenti, delle obbligazioni tributarie.

La digitalizzazione⁶⁴⁰ ha, ormai, assunto dimensioni enormi, diffondendosi in ogni ambito del sistema tributario, al punto che la validità dei documenti emessi tramite mezzi elettronici, informatici o telematici dall'Amministrazione tributaria, è equiparata alla validità dei documenti originali, purché ne sia garantita l'autenticità e l'integrità⁶⁴¹.

Mediante la legge organica 1 del 1998 è stato istituito lo Statuto del contribuente espressione del “*principio de seguridad jurídica característico de las sociedades democráticas más avanzadas*”.

Con il predetto documento⁶⁴² sono stati codificati una pluralità di diritti di particolare importanza anche riguardo all'uso degli strumenti digitali.

In primis, il diritto alla protezione dei dati previsto all'art. 16 tfue che prescrive l'uso responsabile dei dati e il rispetto di una serie di regole che si

⁶³⁹ “*En el ámbito digital y la administración de impuestos, la digitalización ha sido clave para simplificar transacciones en línea, optimizar el manejo de datos en la nube y fortalecer la gestión tributaria, entre otras funciones importantes*”. Cfr. P. E. Andrade-Guapucal, S. X. & Zapata-Sánchez, *Gestión del impuesto al valor agregado en Cotopaxi en la era digital: Oportunidades y retos*, in *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 7(S2), 18-28, 2024.

⁶⁴⁰ M. Crespo Garrido, *La relación electrónica del contribuyente con la administración propuestas de mejora*, in *Revista General de Derecho Procesal*, n. 63, 2024.

⁶⁴¹ L'equiparazione è prevista anche nel nostro ordinamento ove si attribuisce rilevanza al “documento analogico del difensore”, prevedendo che gli atti e i documenti del fascicolo telematico non devono essere nuovamente depositati nelle fasi successive del giudizio o nei suoi ulteriori gradi. Il giudice non tiene conto degli atti e dei documenti su supporto cartaceo dei quali non è depositata nel fascicolo telematico la copia informatica, anche per immagine, munita di attestazione di conformità all'originale.

⁶⁴² C. G. Novoa, *Estatuto del contribuyente en el siglo XXI*, in *Estatuto del contribuyente en el siglo XXI* / coord. por María Inés Lasala, 2019, 15-30.

sintetizzano in accesso, rettifica, cancellazione e opposizione (Arco)⁶⁴³, nonché una serie di tutele ulteriore in caso di utilizzo di *Big data*⁶⁴⁴.

L'utilizzo degli strumenti tecnologici⁶⁴⁵, infatti, nell'ambito del settore giuridico in generale⁶⁴⁶, e in quello fiscale in particolare, può anche incidere su alcuni principi, diritti e garanzie⁶⁴⁷.

Ne deriva che, se è incontestabile che la digitalizzazione produca una serie di vantaggi, è parimenti vero che può generare dei rischi⁶⁴⁸ (ad esempio, ha implementato le pratiche di pianificazione fiscale aggressiva)⁶⁴⁹.

⁶⁴³ D. Lizette Becerra Peña, A. Rosales Soto, P. Gutiérrez Moreno, *Desafíos tributarios de la digitalización de la economía: una reflexión en torno al Proyecto BEPS*, *The Anáhuac Journal*, 2023, Vol. 23, n. 1, 2023 (Ejemplar dedicado a: The Anáhuac Journal, Vol. 23, Num. 1, First Semester), 12-39; D. E. M. Tellez, *El derecho al olvido como derecho humano de los contribuyentes en materia de impuestos digitales*, in *Derechos de los contribuyentes* / coord. por Carlos Espinosa Berecochea, 2019, 703-738; S. O. Barbolla, *La proporcionalidad aplicada al acceso a datos personales conservados por los operadores de servicios de comunicación electrónica*, in *Uso y cesión de evidencias y datos personales entre procesos y procedimientos sancionadores o tributarios* / coord. por Sabela Oubiña Barbolla, María Angeles Catalina Benavente; Ignacio Colomer Hernández (dir.), 2019, 303-336

⁶⁴⁴ G. P. Daher, R. G. Dorado, J. M. García, *Digitalización de los procesos contables y administrativos en las pymes españolas. Un caso de estudio*, in *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF, n. 478, 2023, 165-194; R. V. Diaz, *Digitalización y nuevos trámites automatizados las decisiones algorítmicas impregnan la actuación de la Administración Laboral y de Seguridad Social*, in *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 2021, 83.

⁶⁴⁵ L. M. H. Ramirez, *La digitalización como ecologización y agilización de los procedimientos administrativos*, in *Rivista digital de derecho administrativo*, 2011, 6, 47-64.

⁶⁴⁶ José Luis Domínguez Álvarez, *Inteligencia Artificial, derecho administrativo y protección de datos personales. Entre la dignidad de la persona y la eficacia administrativa*, in *Ius et scientia: Revista electrónica de Derecho y Ciencia*, 2021, Vol. 7, 304-326.

⁶⁴⁷ Tuttavia, la proiezione di questi strumenti tecnologici nell'ambito giuridico in generale, e in quello tributario in particolare, può influire anche su determinati principi, diritti e garanzie.

⁶⁴⁸ M. A. Grau Ruiz, *Riesgos y oportunidades en la creciente digitalización fiscal*, in *Revista técnica tributaria*, 2020, 130, 7-15.

⁶⁴⁹ Si pensi alle pratiche di Beps, con cui le imprese multinazionali approfittano delle lacune normative in tema di uso dello strumento tecnologico per ottenere dei vantaggi fiscali indebiti. Al fine di contenere l'abuso del diritto e l'evasione fiscale sono stati previsti obblighi di comunicazione a carico dei consulenti fiscali e degli stessi contribuenti in relazione ad assetti e operazioni astrattamente suscettibili di ledere gli interessi finanziari degli Stati membri. Le Autorità fiscali, senza condurre alcuna attività investigativa, ricevono segnalazioni e informazioni accurate sul meccanismo fiscale transnazionale, trasferendole in una banca dati unica a cui hanno pieno accesso tutti i Paesi aderenti al progetto Beps. I contribuenti (o i loro consulenti) assumono, allora, il ruolo di veri e propri ausiliari del fisco secondo un principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.), sebbene sussistano taluni dubbi di compatibilità tra l'assolvimento di tale compito e il codice deontologico che vieta la diffusione di informazioni, cd. segreto professionale. Cfr. M. D. C. R. Ruiz, *Estrategias de planificación fiscal de los grupos multinacionales en un entorno económico digital*, in *Información Comercial Española, ICERevista de economía*, n. 917, 2020 (Ejemplar dedicado a: La fiscalidad internacional sobre los retos de la globalización, la digitalización y el envejecimiento), 73-91.

Nel sistema spagnolo sono, tuttavia, previsti tre gradi di rischio: il “rischio inammissibile”, che implica il divieto di utilizzo degli strumenti dell’intelligenza artificiale che potrebbero violare diritti fondamentali; il secondo profilo di rischio è quello “alto”, il quale obbliga al rispetto di una serie di requisiti obbligatori ovvero qualità dei dati, trasparenza o supervisione umana (trattandosi di sistemi di intelligenza artificiale dotati di un potenziale impatto negativo sulla sicurezza o sui diritti fondamentali).

Infine, il terzo è il cd. rischio limitato” che comporta l’imposizione di specifici obblighi, sebbene il rischio sia minimo.

Sul punto si ricorda anche una pronuncia della Corte di Giustizia del 6 ottobre 2020, causa C-511/18 che distingue sull’intensità dell’ingerenza che può essere “non grave”, “grave” e “molto grave” e produce riflessi sul principio di proporzionalità.

Un’altra garanzia ampiamente riconosciuta nel sistema spagnolo riguarda il limite temporale nell’utilizzo dei dati⁶⁵⁰.

Questi ultimi, infatti, vengono utilizzati limitatamente a quanto necessario per l’adozione della decisione.

A tale diritto si collega quello alla protezione dei dati personali⁶⁵¹ che trova tutela diretta nella legge organica n. 15/1999 del 13 dicembre “*de protección de datos de carácter personal*”⁶⁵².

“*Al misto tempo que se asegura el uso de las nuevas tecnologia también es preciso evitar el abuso de las mismas*”⁶⁵³.

Se è vero che la tecnologia è lo strumento per combattere o, comunque, ridurre l’evasione è pur vero che non si devono pregiudicare i diritti fondamentali⁶⁵⁴.

⁶⁵⁰ A. Cediél, *La limitación temporal para el uso de datos en la actividad algorítmica de la Administración Tributaria*, in *I Congreso internacional: “El fraude fiscal en un entorno de digitalización”* coord. N. M. Marin, M.M Cardona (dir), V. Selma, Penalva, 2023, 31-41.

⁶⁵¹ Un dato personale rappresenta un’informazione che consente di individuare direttamente o indirettamente una persona fisica in un certo contesto. Sul punto si rinvia a L. Capo, *L’oscuramento delle sentenze alla luce del nuovo diritto all’oblio*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2024, 2, 553.

⁶⁵² Tale legge è stata introdotta in risposta alla Direttiva 95/46/CE.

⁶⁵³ A. Angulo Cascan, *La Administración fiscal electrónica*, Madrid, 2019;

⁶⁵⁴ A. G. E. Alvarez, *El uso de la inteligencia artificial por la administración tributaria, como mecanismo para evitar la evasión fiscal sin vulnerar los derechos de los contribuyentes en Ecuador*, in *Impacto de la digitalización en los nuevos modelos de negocio* / coord. por Ricardo Reier Forradellas, Sergio Luis Nández Alonso, 2024, 25-32

Nel caso della Spagna, il legislatore ha scelto di escludere in ogni caso la possibilità che i dati specialmente protetti possano essere oggetto di trattamento, in quanto l'art. 9.2 LOPD prevede che *“a los efectos del artículo 9.2.a) del Reglamento (UE) 2016/679, a fin de evitar situaciones discriminatorias, el solo consentimiento del afectado no bastará para levantar la prohibición del tratamiento de datos cuya finalidad principal sea identificar su ideología, afiliación sindical, religión, orientación sexual, creencias u origen racial o étnico”*.

Assume, dunque, rilevanza la finalità del trattamento dei dati che, se funzionale ad acquisire informazioni personali dell'interessato, deve essere considerata come pregiudizievole.

È chiaro, allora, che se mediante l'utilizzo di un algoritmo si dovesse produrre un danno a carico del cittadino, quest'ultimo avrà diritto a ricevere un indennizzo, qualora sussistano i presupposti previsti all'art. 32 *y siguientes de la Ley 40/2015*⁶⁵⁵.

In Spagna si è diffusa ultimamente la Gestione Digitale Integrale che comprende una serie di piattaforme volte a fornire servizi di informazione e assistenza non *in loco* attraverso l'utilizzo di diversi canali.

In ogni caso, come indicato dal PE 24-27, si garantisce che il contribuente possa scegliere tra questi e i tradizionali canali “presenziali”, garantendosi un trattamento uguale, a prescindere dal canale scelto, che riduca al minimo i costi indiretti associati all'adempimento dei propri obblighi.

Assumono uno specifico rilievo gli assistenti virtuali, che consentono di associare la domanda del contribuente a una serie di itinerari pre-configurati di risposte, mediante i quali il contribuente viene indirizzato alla soluzione pertinente elaborata dall'AEAT.

⁶⁵⁵ *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”*. In dottrina si rinvia a A. Cerrillo, *El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo: ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019; O. Capdeferro Villagrasa, *La inteligencia artificial del sector público desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial*, in *IDP: revista de Internet, derecho y política = revista d'internet, dret i política*, n. 30, 2020.

Questi assistenti prestano un'assistenza personalizzata, tutto l'anno 7 giorni alla settimana⁶⁵⁶.

Allo stesso tempo, però, permettono all'amministrazione di acquisire conoscenze e risolvere i dubbi sollevati⁶⁵⁷.

Tra gli strumenti di AI dedicati all'assistenza ai contribuenti, l'espressione più significativa è la dichiarazione precompilata dei redditi (articolo 98 della Legge 35/2006, del 28 novembre, dell'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche, LIRPF), paragonabile all'omonima dichiarazione precompilata del diritto italiano.

Il programma più in uso è Padre che ha semplificato notevolmente l'autoliquidazione dell'Irpf⁶⁵⁸.

In tal caso, si fa ricorso al *machine learning* per ridurre gli errori del contribuente, inserendo caselle che segnalano gli errori nel caso in cui si modifichi la bozza ed evitando così il rischio di un'ulteriore verifica amministrativa.

Tra gli altri diritti riconosciuti agli articoli 16 e seguenti della precitata legge, vi sono, per citarne solo alcuni, il diritto di rettifica dei dati personali inesatti o il diritto di cancellazione (diritto all'oblio), sebbene quest'ultimo non sia tutelato, tra l'altro, quando il trattamento è necessario per l'adempimento di una missione svolta nell'interesse pubblico o nell'esercizio di pubblici poteri conferiti al titolare del trattamento.

Viene, tuttavia, riconosciuto un diritto alla spiegabilità, che secondo la dottrina, presenta, in linguaggio computazionale, un contenuto più ampio di quello di trasparenza, poiché comprende non solo la conoscenza del funzionamento tecnico dell'algoritmo (trasparenza algoritmica), ma anche la conoscenza dei dati utilizzati dall'algoritmo nel processo di formazione e il modello di apprendimento seguito⁶⁵⁹.

⁶⁵⁶ J. Martín López, *Inteligencia artificial y comprobación tributaria: transparencia y no discriminación*, Navarra, 2023, 25.

⁶⁵⁷ 1) *Asistencia virtual de censos*; 2) *Asistencia Virtual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*; 3) *Informador de Renta para actividades económicas*; 4) *Herramientas de Asistencia Virtual del Impuesto sobre el Valor Añadido*; 5) *Herramientas de asistencia virtual del Suministro Inmediato de Información*; 6) *Herramientas de Asistencia virtual de Recaudación*.

⁶⁵⁸ A. Aviles Aguillo, *El contribuyente frente a los Planes de Inspección*, Madrid, 1994.

⁶⁵⁹ A. F. Martín-Cáceres, *L'intelligenza artificiale nei procedimenti di accertamento e di ispezione nell'ordinamento giuridico tributario spagnolo*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2024, 3, 700.

Al fine di sostenere il processo di digitalizzazione è necessario introdurre dei cambiamenti nella struttura organizzativa ⁶⁶⁰, rivedere i procedimenti esistenti, disancorarsi dagli schemi tradizionali, stabilire nuovi strumenti di tutela dei cittadini e favorire la collaborazione internazionale per condividere esperienze e buone pratiche.

La digitalizzazione, diffusasi, ormai, in ogni ambito⁶⁶¹, implica, tuttavia, il rafforzamento della cooperazione tra Pubbliche Amministrazioni, la cd. interoperabilità e l'esigenza di adeguamento dei principi tradizionali con questo nuovo modo di esercizio del potere, mediante l'introduzione di una normativa *ad hoc* sulla transizione digitale.

Come asserito da una certa dottrina spagnola *“Por un lado, resulta fundamental la cooperación internacional entre Administraciones tributarias, cooperación referida en especial al intercambio de información. Por otro lado, resulta también importante que las normas de la fiscalidad internacional se adapten a la realidad actual, un mundo muy diferente al que existía cuando se acordaron”*⁶⁶².

4. Gli altri diritti riconosciuti al contribuente nel corso del procedimento di imposizione

A differenza dell'ordinamento italiano, il sistema spagnolo ha, fin da subito, riconosciuto l'esistenza di una relazione intercorrente tra l'Amministrazione Finanziaria ed il contribuente.

L'esistenza di una relazione, implica, la sussistenza di reciproci diritti e obblighi a favore e a carico di entrambe le parti previsti all'interno della *“Ley*

⁶⁶⁰ In altre parole *“occorre formular de cap i de nou els procediments i, en general, repensar l'Administració pública”*.

⁶⁶¹ *“La tecnología es una realidad que nos envuelve y que condiciona nuestros comportamientos más cotidiana nos. Internet es un entorno omnipresente y onnilocuente”*, in tal senso, M. Andrés Barrio, *Formación y evolución de los derechos digitales*, Chile, 2021.

⁶⁶² Cfr. J. M. D. Cabré, A. E. Morè, *Los retos de la administración tributaria en la era de la digitalización ante los retos de la globalización, la digitalización y el envejecimiento*, novembre dicembre 2020, n. 917; M. Lucas Durán, *Ventas entre particulares a través de plataformas de internet: su fiscalidad*. in *Revista de Contabilidad y Tributación: Comentarios, casos prácticos* (Centro de Estudios Financieros), (419), 125-148, 2018.

de Derechos y Garantias de los Contribuyentes” (Legge n° 1 del 26 Febbraio 1998).

Molteplici sono i diritti riconosciuti al contribuente: *in primis*, il diritto di conoscere lo stato dei procedimenti in cui si è parte (art. 93 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio).

Si tratta di un vero e proprio diritto all’informativa procedimentale che consente al contribuente di predisporre una adeguata difesa (equiparabile alla comunicazione di avvio del procedimento di cui all’art. 7, l. n. 241/90).

A questo si aggiunge il “*Derecho a solicitar certificación y copia de las declaraciones presentadas así como derecho a obtener copia sellada de los documentos presentados ante la administración siempre que la aporten junto a los originales para su cotejo y derecho a la devolución de los originales de dichos documentos en el caso de que no deban obrar en le expediente*”, si tratta dell’omonimo diritto di accesso, previsto dagli artt. 10 e 22 della legge n. 241/90 (coloro che sono coinvolti in procedimenti di cui sono parti le Pubbliche Amministrazioni, per via telematica, hanno il diritto di consultare le informazioni presso il punto di accesso generale elettronico dell’Amministrazione che fungerà da portale di accesso).

Fino a qui sembra che la tutela apprestata al contribuente dall’ordinamento spagnolo sia più vicina alla disciplina della legge generale sul procedimento amministrativo, piuttosto che a quella settoriale dello Statuto dei diritti del contribuente.

La comunicazione di avvio del procedimento e il diritto di accesso sono, infatti, espressamente contemplati dalla l. n. 241/90, mentre mancano nel sistema tributario (o meglio quest’ultimo è, alla luce dell’ultima riforma fiscale, da considerarsi strumentale all’esercizio del diritto al contraddittorio, previsto al neointrodotta art. 6 *bis*, l. n. 212/2000).

Tra gli altri diritti riconosciuti al contribuente dall’ordinamento spagnolo vi è il diritto di non fornire documenti che sono già stati presentati o che sono in

corso di presentazione⁶⁶³ (art. 34 1 h) LGT)⁶⁶⁴, nonché il diritto del contribuente ad una procedura rapida che consiste nel dovere dell'amministrazione di concludere il procedimento entro un termine massimo di risoluzione.

La regola generale, quindi, è che nei procedimenti avviati d'ufficio, essi non possono superare un periodo di sei mesi (tale prescrizione temporale manca nel sistema italiano, sia nella l. n. 241/90, sia nella l. n. 212/2000).

Il più importante diritto riconosciuto ai contribuenti che, a differenza del sistema italiano, è presente nell'ordinamento spagnolo già da diversi anni è *“el derecho del obligado tributario a ser oído en el tramite de audiencia y a que se hagan constar sus manifestaciones con relevancia tributaria en las diligencias que se extiendan en el curso de los procedimientos”*.

Esso implica *una participación directa del ciudadano en los asuntos públicos*⁶⁶⁵.

Il riconoscimento dei diritti e delle garanzie del contribuente ha permesso di equilibrare il rapporto giuridico-fiscale, cosicché la posizione dell'amministrazione fiscale e dei contribuenti risulta improntata ad un *pactum fiduciae*.

Se, da un lato, la partecipazione si configura come un diritto del contribuente, dall'altro è anche un dovere posto a carico dell'interessato qualora tali dichiarazioni siano il risultato di una richiesta da parte dell'Amministrazione fiscale (in mancanza sarà assoggettato ad una sanzione, al pari della sanzione delle preclusioni).

Assume rilevanza anche il diritto del contribuente a non autoincriminarsi⁶⁶⁶ in tutti i procedimenti compresi quelli penali e di revisione.

⁶⁶³ *Derecho a no aportar los documentos ya presentados o que se encuentren en poder de la administración actuante.*

⁶⁶⁴ M. L. Fernandez de Soto Blass, *Derechos y garantías de los contribuyentes según ley 1/1998 de derechos y garantías de los contribuyentes*, in *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, 2004, 10 (Ejemplar dedicado a: *Ética fiscal*), 65-70; R. Huesca Boadilla, *Los recursos y las reclamaciones económico-administrativas tras la nueva Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes*, in *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, Año nº 14, 1998, 2.

⁶⁶⁵ M. Sanchez, *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, 1980, secondo il quale *“la participación no debe turbar la organización administrativa, cagionando una dilatación de los tiempos de la decisión”*.

⁶⁶⁶ L. M. R. Flor, *El derecho a no autoinculparse ante un procedimiento tributario*, in *Derechos de los contribuyentes* / coord. por Carlos Espinosa Bercochea, 2019, 985-1006. Secondo una parte della dottrina, *“lo que protege El derecho a no autoinculparse no*

Come si è avuto modo di affermare nel corso del presente lavoro di ricerca, il diritto al silenzio non è ancora pienamente riconosciuto nell'ordinamento italiano che si fonda ancora sulla sanzione delle preclusioni, le cui norme, tuttavia, hanno superato il vaglio di legittimità costituzionale (art. 32, dpr. n. 600/73 e art.52, dpr 633/72) per effetto della sentenza n. 137/2025⁶⁶⁷.

Per quanto concerne i diritti del contribuente⁶⁶⁸ tra i principali vi è la cd. presunzione di innocenza⁶⁶⁹, il diritto alla presunzione di una condotta in buona fede e il diritto ad una amministrazione efficiente.

Tra gli altri diritti si aggiungono: *el derecho a conocer la identidad de los funcionarios, derecho al trato respetuoso, derecho al carácter resarcido de datos, derecho a la tramitación menos gravosa, derecho a no aportar documentos ya presentados*.

Tra i diritti, invece, riconosciuti al contribuente in fase processuale si ricorda il diritto alla non limitazione dei mezzi di prova, atteso che il contribuente è libero di scegliere qualunque mezzo di prova a supporto delle proprie ragioni.

Tale diritto va interpretato in combinato disposto con il diritto alla “*No limitación temporal a la aportación de medios de prueba*”.

Tra gli altri obblighi e, dunque, garanzie vi rientra la motivazione del provvedimento amministrativo la quale deve descrivere la sequenza dei ragionamenti più importanti sottesi alla decisione amministrativa.

es tanto la aportación sino la producción de pruebas”, cfr. J. Sarrò Riu, *El derecho a no autoinculparse del contribuyente*, Barcelona, 2009. Secondo altra dottrina, invece, “*El derecho a no autoinculparse es también, y diríamos que originaria y primariamente, un derecho a guardar silencio, a no confesar, es decir a negare a proporcionar la información*”. Cfr. C. Palao Taboada, *El derecho a no autoinculparse en el ámbito tributario*, in *Cuadernos Civitas*, 2008.

⁶⁶⁷ Corte Cost. 28 luglio 2025, n. 137, in *www.dejure.it*, 2025. Come evidenziato dai giudici costituzionali (e in precedenza nel presente lavoro di ricerca) “*l’art. 32, dpr. n. 600/73, è volto a spingere il contribuente a cooperare all’attività dell’amministrazione finanziaria, nell’ambito di una lealtà espressiva di una convergenza di interessi alla corretta determinazione dell’obbligazione tributaria. La preclusione probatoria opera, pertanto, solo per gli elementi informativi che hanno un contenuto univocamente “a favore del contribuente”, da intendersi come quelli che, ove immediatamente consegnati, avrebbero potuto impedire un accertamento ovvero ridurre la portata dell’eventuale pretesa dell’amministrazione finanziaria*”.

⁶⁶⁸ Per una disamina sui diritti del contribuente si rinvia a J. B. Perez – Roldán, *Los derechos del contribuyente*, in *Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, 2022, 18, 2, 23-33.

⁶⁶⁹ R. C. Ramirez, *El derecho a la presunción de inocencia como derecho fundamental del contribuyente*, in *Boletín jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, 2022, 5; M. Del Carmen Fernández Rozado, *Las relaciones con el contribuyente*, in *Revista del Instituto de estudios económicos*, 1998, 2-3, 537-547.

Il diritto del contribuente di ottenere la sospensione degli atti e azioni per l'applicazione delle imposte emesse in adempimento di una delibera economico-amministrativa.

Anche nell'ordinamento spagnolo, come in quello italiano, l'udienza pubblica è un diritto riconosciuto al contribuente solo previa presentazione di una istanza.

L'art. 14 della Ley general tributaria spagnola, rubricato "*Prohibición de la analogía*", prevede, inoltre, il divieto di analogia delle norme di agevolazione fiscale, secondo cui "*No se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, de las exenciones y demás beneficios o incentivos fiscales*".

5. Il diritto di partecipazione del contribuente nel corso del procedimento amministrativo tributario

Come asserito poc'anzi, tra i diritti riconosciuti al contribuente nella fase procedimentale vi è la partecipazione⁶⁷⁰.

Si tratta del cd. "*Derecho del obligado tributario a ser oído en el tramite de audiencia y a que se hagan constar sus manifestaciones con relevancia tributaria en las diligencias que se extiendan en el curso de los procedimientos*"⁶⁷¹.

Il contraddittorio è espressione del nuovo rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente⁶⁷² basato sulla considerazione che la funzione

⁶⁷⁰ L'art. 99, comma 7, della legge 58/2003 "*desarrollo de las actuaciones y procedimientos tributarios*" notifica al contribuente dell'avvio del procedimento. L'ordinamento spagnolo riconosce ampi diritti al contribuente, si pensi, ad esempio, all' art. 98 della predetta legge, il quale prevede che il procedimento tributario può iniziare d' ufficio o ad istanza di parte mediante autoliquidazione, dichiarazione, comunicazione o altre modalità prevista dalla legge. A differenza della legge italiana il procedimento tributario può concludersi anche con rinuncia al diritto.

⁶⁷¹ Per un approfondimento si rinvia allo scritto di G. H. Garatachia, *El derecho de audiencia como principio rector en los procedimientos de fiscalización*, in *Derechos de los contribuyente*, coord. por Carlos Espinosa Berecochea, 2019, 625-656.

⁶⁷² I. B. Estrada, *La participación del contribuyente en la aplicación del tributo: el carácter contradictorio de los procedimientos tributario en la nueva LGT*, in *Revista de Contabilidad y Tributación*, CEF, 2004, 260, 3-88.

amministrativa non sia limitata all'esercizio del potere, ma vada considerata come una funzione caratterizzata dal riconoscimento di diritti.

È forse il più importante diritto riconosciuto ai contribuenti⁶⁷³ che, a differenza del sistema italiano, è presente nell'ordinamento spagnolo già da diversi anni⁶⁷⁴.

Si tratta di un contraddittorio essenzialmente documentale che si caratterizza per l'interscambio di argomentazioni scritte che sono funzionali anche a ricercare un accordo tra le parti⁶⁷⁵.

Se, da un lato, si configura come un diritto, dall'altro è anche un dovere del contribuente quando sia la stessa amministrazione finanziaria a farne richiesta (in mancanza sarà assoggettato ad una sanzione, al pari della sanzione delle preclusioni prevista nell'ordinamento giuridico italiano).

Come più volte sottolineato nel corso del presente lavoro di ricerca, per dirsi effettiva la collaborazione del contribuente non è sufficiente che sia chiamato al contraddittorio in quanto quest'ultimo si rivelerebbe pur sempre espressione del diritto di difesa e non di partecipazione.

Di converso, è necessario che il contribuente sia informato dell'avvio della procedura di accertamento trattandosi, pur sempre, di una attività istruttoria funzionale al recupero di informazioni a suo carico.

Solo in tale ipotesi, infatti, potrà parlarsi di una piena partecipazione.

Nel sistema spagnolo la "logica dialogica" è presente da tempo e si esprime attraverso la cd. "*Comunicazione di avvio dell'azione di audit di verifica ed indagine*"⁶⁷⁶, ad esempio, per quanto concerne le indagini bancarie.

⁶⁷³ D. G. Guerrero, *El trámite de audiencia en los procedimientos tributarios aduaneros normativa interna "versus" disciplina de la Unión Europea*, in *Quincena fiscal*, 2022, 19.

⁶⁷⁴ "El contradictorio debe configurarse como un mandato formal a la Administración, encontrando su amparo tanto en la tutela judicial efectiva como en el derecho a la buena administración". In tal senso B. G. Ballesteros, *Foundations and contents of the principle audi altera partem in tax procedures*, in *Cronica Tributaria*, 2020, 174, 35-60.

⁶⁷⁵ J. A. Martínez, *Derecho a formular alegaciones y a aportar documentos que serán tenidos en cuenta por los órganos competentes al redactar la correspondiente propuesta de resolución; y a ser oído en el trámite de audiencia, en los términos previstos en esta ley*, in *El estado actual de los derechos y de las garantías de los contribuyentes en las haciendas locales* / Fernando Serrano Antón (dir.), 2007, 1089-1150.

⁶⁷⁶ "Cuando el órgano de inspección considere que se han obtenido los datos y las pruebas necesarios para fundamentar la propuesta de regularización o para considerar correcta la situación tributaria del obligado, se notificará el inicio del trámite de audiencia previo a la formalización de las actas de conformidad o de disconformidad, que se registrará por lo dispuesto en el artículo 96". Sul punto si rinvia a Ballesteros, op. loc. cit.

Con tale atto il contribuente viene informato e avvisato dell'avvio formale della verifica e con essa delle imposte che verranno verificate.

Le risultanze del confronto tra Ufficio e contribuente verranno trasposte nell'atto finale sotto il profilo motivazionale.

È auspicabile che il contribuente sia posto nella condizione di esporre anche oralmente le proprie argomentazioni per promuovere maggiormente la logica dialogica, la quale risulta più difficile da attuare mediante uno scambio meramente scritto delle memorie.

D'altronde l'interesse generale di cui deve prendersi cura l'Amministrazione finanziaria è quello di "ricostruire la verità" per il cui obiettivo il contraddittorio si presenta quale presupposto indefettibile.

In caso di mancata attivazione del contraddittorio endoprocedimentale, l'atto sarà invalido solo se il contribuente avesse presentato elementi *idóneos y relevantes*⁶⁷⁷.

Quanto detto è evocativo della cd. prova di resistenza, già prevista dalla legge generale sul procedimento amministrativo all'art. 21 *opties*, laddove, prevede la cd. dequotazione dei vizi formali che punta alla "conservazione dell'atto giuridico", facendo prevalere la legalità sostanziale rispetto a quella formale.

6. Il consenso come presupposto per la legittimità dell'azione amministrativa

Il consenso del contribuente rappresenta il presupposto abilitante primario nell'esercizio dei poteri di accessi, ispezioni e verifiche fiscali (a differenza di quanto accade nel nostro ordinamento ove al consenso non è data la medesima rilevanza).

Come abbiamo avuto modo di verificare, sia la LGT, nei suoi articoli 113 e 142.2, sia l'articolo 172.3 del RGGIT fa riferimento al consenso del titolare del domicilio come prerequisito per consentire l'ingresso nel domicilio del

⁶⁷⁷ Cfr. M. Ippolito, *El derecho al procedimiento contradictorio previo en materia tributaria y aduanera. El principio en el ámbito europeo e l'esperienza italiana*, in *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 2017, 9, 170-183.

contribuente, nonché ad un'autorizzazione giudiziaria come condizione abilitante secondaria (in caso di abitazione privata).

In tale ultima ipotesi, infatti, sussiste il rischio di compressione del diritto alla *privacy*.

È necessario, inoltre, che gli ispettori siano muniti di una apposita autorizzazione e che l'accesso sia effettuato esclusivamente per ragioni fiscali.

L'art. 18, comma 2, della Costituzione prevede la inviolabilità del domicilio, da intendersi come la residenza abituale di un individuo (art. 40 codice civile).

Il problema è stabilire cosa si intenda per residenza abituale.

Secondo alcuni per configurarsi la residenza abituale occorrono due presupposti: il fatto di risiedere in un luogo per lungo tempo e l'animo "*de hacerlo con habitualidad o de forma permanente*"⁶⁷⁸; secondo altri è sufficiente solo il primo requisito.

Il rischio è la compressione della "*intimidad*", da intendersi non limitatamente ai libri, registri o scritture contabili, ma alla riservatezza in generale e in ogni ambito⁶⁷⁹.

Come asserito dal *Tribunal Constitucional* con la sentenza del 21 febbraio 1984, n. 59/1984 il domicilio è lo spazio all'interno del quale l'individuo può esprimere la sua libertà più intima⁶⁸⁰.

I conflitti si configurano anche quando l'amministrazione usa lo strumento tecnologico, infatti, il potere dell'ufficio di accedere alla documentazione

⁶⁷⁸ C. Marquez Sillero, *La actuación de la inspección tributaria en el ejercicio de sus facultades y los derechos de los contribuyentes*, in *Derecho & Sociedad*, 2004, 22, 359-376.

⁶⁷⁹ La sentenza del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 9 de junio 2000 (Jt 2000, 1749) afferma: "*El hecho de que la entrada y reconocimiento del domicilio (social) para tal fin tenga un sólido fundamento es un requisito necesario pero no suficiente en el plano constitucional pues aquí juega con El máximo rigor El principio de proporcionalidad que exige una relación ponderada de los medios empleados con El fin perseguido para evitar el sacrificio innecesario o excesivo de los derechos fundamentales cuyos contenidos esenciales son intangibles*". Al fine di accertare il rispetto del principio di proporzionalità bisogna verificare che l'interessato sia effettivamente il titolare del domicilio, che l'atto sia emanato dall'autorità competente, che l'accesso appaia fondato su motivi di diritto, che l'atto sia necessario per il fine da perseguire.

⁶⁸⁰ L'organo ha asserito che "*el derecho a la intimidad personal y familiar del art. 18.1. CE, como cualquier otro derecho, encuentra sus límites en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, razón por la cual en aquellos casos en los que, a pesar de producirse una intromisión en la intimidad, ésta no puede considerarse ilegítima, no se producirá una vulneración de este derecho*".

elettronica del contribuente confligge con il diritto di quest'ultimo alla riservatezza.

L'analisi sistematica e tecnica delle norme che regolano i processi di verifica fiscale tramite sistemi elettronici, sviluppate nei paesi oggetto di studio, dimostra un trattamento asimmetrico nelle diverse fasi di tale procedura riguardo ai diritti dei contribuenti.

In secondo luogo, nessuna delle norme in esame prevede come esenzione dalla responsabilità l'incapacità tecnica del contribuente di realizzare i sistemi tecnologici richiesti dall'autorità amministrativa.

Non è da sottacere che la transizione digitale implica un dispendio di risorse economiche e di tempo.

Questo tipo di procedura comporta per i contribuenti costi in beni strumentali, investimenti in tempo, impegno e risorse per imparare a utilizzare i media elettronici in modo appropriato ed efficiente.

È necessario che i sistemi di controllo per via elettronica riconoscano i possibili costi di attuazione per il contribuente, che dovranno essere analizzati caso per caso, soprattutto alla luce dell'applicazione delle possibili sanzioni⁶⁸¹ al fine di evitare che lo strumento tecnologico diventi una forma di discriminazione per i contribuenti meno abbienti o avvezzi.

La finanza pubblica può contribuire alla realizzazione dello sviluppo sostenibile, poiché può generare i fondi necessari per finanziare le attività dei diversi governi a sostegno di questi obiettivi e in questo modo si genera una tassazione giusta ed equa fiducia dei contribuenti nei confronti dei loro governi, rafforzando anche la coesione sociale.

Il tributo non è solo espressione del potere statale, ma una conquista dei cittadini, una forma di tutela avverso le scelte arbitrarie dello Stato, tramite una fiscalità basata sulla solidarietà e sull'eguaglianza (sempre in ragione di quel principio di equità fiscale a tenore del quale chi guadagna di più è tenuto

⁶⁸¹ Sul punto, A. Faundez, R. O. Hein, *La auditoría tributaria por sistemas electrónicos frente a los derechos de los contribuyentes un estudio comparado en América latina*, in *Revista chilena de derecho y tecnología*, Vol. 7, 2018, 2, 113-135; T. C. Ezquerro, *Los derechos de los contribuyentes en el intercambio de información entre Administraciones tributarias*, in *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 2014, 72.

a concorrere maggiormente alle spese statali, in linea con la considerazione del sistema tributario come strumento di redistribuzione dei carichi tributari).

L'obiettivo del fisco sia nell'ordinamento nazionale, sia secondo il sistema spagnolo è, dunque, quello di garantire giustizia e libertà.

A tal proposito, si rammenta un passo dell'opera di Montesquieu⁶⁸², il quale definisce, “*La ley como fuente de la obligación tributaria*” ed evidenzia che “*La función de las leyes tributarias en orden a la justicia y libertad*”.

Nel tempo si sono susseguite diverse teorie⁶⁸³: la teoria del potere secondo la quale lo Stato impone ai sudditi il versamento delle somme e i cittadini sono tenuti a provvedervi (lo Stato solo è titolare di diritti e può avanzare pretese). Il tributo è, pertanto, considerato un peso posto a carico dei cittadini, ovvero, una imposizione dall'alto⁶⁸⁴.

La seconda teoria è quella che fa riferimento ad un rapporto giuridico tra l'Amministrazione finanziaria ed il contribuente il quale assume la forma di un rapporto giuridico, “di contenuto obbligatorio”.

Ad oggi, sembra prevalere, sia in Italia che in Spagna, la tesi del tributo come strumento di ripartizione dei carichi tributari, espressione di una giustizia fiscale che si interseca con la giustizia sociale.

7. Conclusioni

In una società pervasa da algoritmi e strumenti digitali appare opportuno ritrovare una “riserva di umanità” che si manifesta non solo attraverso l'adozione di scelte non dettate esclusivamente dall'uso di numeri, ma anche nella previsione di diritti e garanzie in favore dei cittadini, laddove, la

⁶⁸² Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, Roma, 1989.

⁶⁸³ Per una analisi approfondita si rinvia a M. A. C. Ortega, *Percepciones fiscales de los contribuyentes a la luz de las Teorías de las Relaciones Tributarias*, in *Academia & Derecho*, 2020, 20 (Ejemplar dedicado a: Enero - Junio 2020), págs. 287-318; S. A. Moreno, *La psicología del contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales*, in *Tlatemoani: revista académica de investigación*, Vol. 10, 2019, 32, 100-128.

⁶⁸⁴ L'Italia è stata per lungo tempo dominata e, pertanto, indotta ad accettare passivamente le imposizioni dall'alto, così come è accaduto con il tributo. Pertanto, per ottenere un contributo da parte dei cittadini, occorre operare sulle coscienze. Oggi, la visione della imposizione fiscale appare mutata: se, da un lato, si considera il tributo come un limite, nonché “concessione” di ricchezze proprie per un fine collettivo (il che implica un sacrificio individuale); dall'altro, si riconosce la funzione promotrice del tributo medesimo nell'ottica dell'equo riparto e dell'etica della responsabilità.

Pubblica Amministrazione si avvalga di strumenti digitali nell'esercizio dell'azione impositiva.

Affinché possa essere considerata espressione del progresso, la tecnologia non deve determinare una involuzione dei rapporti tra Amministrazione e cittadino, ovvero, amministrazione finanziaria e contribuente, dovendo, di converso, puntare al raggiungimento di un riequilibrio del rapporto tra le parti, non potendo operare a vantaggio di una soltanto di esse.

In altri termini, l'utilizzo della tecnologia non deve pregiudicare il complesso di garanzie che, a fatica, il contribuente è riuscito a conquistare nel corso degli anni, altrimenti ad un piccolo passo in avanti corrisponderebbe un ritorno alle origini, ovvero, al tempo in cui il rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente era basato su di una "reciproca diffidenza".

Lo Statuto dei diritti del contribuente, invece, in particolare nella sua nuova versione conseguente alla riforma fiscale attuativa della legge 9 agosto 2023, n. 111, ha rafforzato la centralità dell'individuo invertendo la sovranità e partendo dalla persona per definire e realizzare il bene comune.

Si è passati da una imposizione *ex auctoritate*, ad una "consapevole e responsabile" che richiede un rafforzamento delle garanzie da riconoscere al contribuente, per non incorrere nel rischio di subordinare il cittadino all'indiscriminato esercizio del potere impositivo.

Si può, pertanto, affermare che fisco e contribuente tendano a una situazione di equilibrio.

Ci troviamo, infatti, in un periodo storico che oscilla nella direzione di un sistema volto a privilegiare la libertà dell'individuo, rispetto alla socialità, esattamente opposto a quello dominante in passato, ove, il principio del sacrificio prevaleva su quello del beneficio.

Quest'ultimo, invece, appare, oggi, la migliore espressione del ruolo del contribuente nella società, non più ricondotto alla concezione di "utilità", ma alla titolarità, di libertà, diritti e garanzie.

L'interesse fiscale non è più considerato un fine, ma uno strumento per il benessere della società, sicché riemerge il mantra "*salus rei publicae suprema lex esto*".

D'altronde, il cittadino è sovrano anche quando è contribuente e, anzi, proprio in tale veste deve essere ulteriormente garantito, in quanto responsabile di quel bene comune che sono le "spese pubbliche".

A tal proposito, l'utilizzo del termine "contribuente" nell'art. 53 Cost. non è una mera scelta linguistica, ma espressione di una precisa volontà del Costituente di attribuire rilevanza al cittadino quando è chiamato a concorrere alle spese statali.

La predetta norma, quale punto di equilibrio tra diritti e doveri che informano l'intero sistema costituzionale, non deve essere interpretata in senso "soffocante", ma in armonia con gli altri principi della Costituzione, in quanto ogni norma costituzionale rappresenta un "tassello" di un mosaico che richiede una interpretazione logica e sistematica.

Non si deve mai dimenticare che, partendo dai diritti del contribuente, si può soddisfare l'interesse fiscale, sicché la digitalizzazione non deve comportare un affievolimento delle garanzie poste a tutela del contribuente, né una attenuazione della scala di valori, né tantomeno deve comportare degli oneri eccessivi.

Sussiste, infatti, una tendenziale correlazione tra oneri e obiettivi, la quale presuppone una misurabilità degli oneri anche al fine di verificarne la congruità rispetto agli obiettivi secondo il principio di proporzionalità.

Non si comprende, allora, la ragione per cui, quando l'individuo assume il ruolo di contribuente, le sue garanzie debbano essere affievolite e tutti i "diritti di cittadinanza" debbano recedere, soprattutto, nella ipotesi in cui l'Ufficio si avvalga di metodi algoritmici.

La giustizia non deve arrestarsi quando "la persona" diventa "contribuente". Quanto detto anche in ragione del fatto che l'imposizione non è più considerata come un *instrumentum regni*, che si avvale del *metus*, ma quale strumento di ripartizione dei carichi tributari, funzionale a perseguire una giustizia fiscale.

Il diritto punitivo, lesivo dei diritti fondamentali, è risultato inefficace, sicché l'imposizione ha assunto i connotati di una tassazione "premiale", nei confronti dei contribuenti virtuosi, segnando il tramonto di una opposta fase storica caratterizzata da un sistema impositivo tiranno e repressivo.

Gli innumerevoli vantaggi prodotti dall'AI in termini di produttività ed efficientamento dell'azione amministrativa⁶⁸⁵, non consentono di cedere il campo a soluzioni definite dall'algoritmo nel segno di un *machine learning*, cioè senza alcuna possibilità di controllo della persona sul risultato, né *inaudita altera parte*, ovvero, senza consentire al contribuente di esercitare il diritto al contraddittorio.

Si finirebbe, altresì, per ammettere l'idea dell'uomo deresponsabilizzato che attribuisce alle tecnologie un sapere assoluto, delegando ad esse compiti e funzioni.

La semplificazione derivante dall'uso delle macchine non deve, in alcun modo, tradursi nella semplificazione anche dell'uomo.

Alla efficienza dei controlli, invece, deve corrispondere un rafforzamento delle garanzie in favore dei contribuenti.

L'obiettivo principale è quello di arginare il rischio della "dittatura degli algoritmi", ovvero, l'attribuzione ad essi di un potere senza limiti per il solo fatto che pervadono ogni azione della quotidianità, ristabilendo, invece, il "dominio delle regole".

Come sostenuto da autorevole dottrina, la tecnologia "*è un facilitador, però no una solució*"⁶⁸⁶.

Una delle criticità riguarda, di certo, la neointrodotta *lex digitalis*⁶⁸⁷, che non disciplina in modo esaustivo tutti gli aspetti dell'utilizzo dello strumento

⁶⁸⁵ L'introduzione dei servizi informatici sta provocando un'autentica rivoluzione nei rapporti tra cittadino e pubblica Amministrazione: da un lato il rapporto cittadino - pubblica Amministrazione da intendersi come rapporto rivolto alla raccolta delle informazioni sui cittadini che sono utili alla pubblica Amministrazione; dall'altro lato come la richiesta da parte del cittadino di informazioni che sono state raccolte o che sono in possesso della pubblica Amministrazione. Sul punto si rinvia a G. Alpa, *Cittadini e pubblica Amministrazione: le regole del dialogo nella società dell'informazione*, in *Il Corr. Giur.*, 1985, 6, 643.

⁶⁸⁶ A. Angulo Cascan, *La Administración fiscal electronica*, Madrid, 2019.

⁶⁸⁷ Sulla scorta del Regolamento UE, l'Italia ha varato la prima legge sull'intelligenza artificiale (l. 23 settembre 2025, n. 132) la quale prevede una disposizione rubricata "*Uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione*", a tenore della quale le pubbliche amministrazioni utilizzano l'intelligenza artificiale allo scopo di incrementare l'efficienza della propria attività, di ridurre i tempi di definizione dei procedimenti e di aumentare la qualità e la quantità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, assicurando agli interessati la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo. L'utilizzo dell'intelligenza artificiale avviene in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale, nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale. Le pubbliche amministrazioni adottano misure tecniche, organizzative e formative finalizzate a garantire un utilizzo responsabile dell'intelligenza

tecnologico nel campo amministrativo-tributario, dalle modalità d'uso ai diritti e alle garanzie da riconoscere agli interessati, legge digitale che, invece, da tempo è presente in altri ordinamenti⁶⁸⁸.

Si tratta, per lo più, di una legge di principi quali trasparenza, accessibilità, proporzionalità.

L'inerzia del legislatore rischia di lasciare spazio al potere giudiziario.

Se il legislatore non si attiva e l'urgenza dei problemi richiede la formulazione di una regola nel caso concreto, il giudice deve crearla traendola dai principi e addirittura graduando i principi (in tal caso, tuttavia, vi sarebbe una invasione di campo tra potere legislativo e potere giudiziario).

Sicuramente, la “legge sull'intelligenza artificiale” vanta dei meriti, *in primis*, perché promuove l'intelligenza artificiale come “strategia di sviluppo”.

Meritevole di apprezzamento è anche la previsione della cd. accessibilità *ex ante* dell'algoritmo da intendersi come dovere di informare preventivamente il cittadino dei dati con cui è stato elaborato l'algoritmo.

Per il resto, la fonte della digitalizzazione è rinvenibile in documenti di *soft law*, generando il rischio di un arbitrio tecnologico e sempre più ridotte sono le tutele nei confronti del contribuente danneggiato dall'uso dell'algoritmo⁶⁸⁹.

Nel processo di integrazione giuridica europea notevole importanza hanno, altresì, gli apporti che provengono dall'esperienza giuridica dei singoli Stati

artificiale e a sviluppare le capacità trasversali degli utilizzatori. Le pubbliche amministrazioni provvedono agli adempimenti previsti dal presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (art. 14). Un altro aspetto molto significativo rispetto alle regole europee è il comma 7 dell'articolo 3, che introduce la necessità di garantire alle “persone con disabilità il pieno accesso ai sistemi di intelligenza artificiale e alle relative funzionalità ed estensioni”, alla luce del principio di eguaglianza e di non discriminazione e richiamando espressamente anche la Convenzione di New York del 13 dicembre 2006.

⁶⁸⁸ In Portogallo, è stata approvata la Legge 27/2021, del 17 maggio, con cui si approva la Carta Portoghese dei Diritti Umani nell'Era Digitale. Ed è anche da sottolineare che, nel contesto della Presidenza portoghese del Consiglio dell'Unione Europea, il 1 giugno 2021, è stata presentata la Dichiarazione di Lisbona.

⁶⁸⁹ Molto spesso i riferimenti sulla digitalizzazione si rinvergono nei decreti - legge. Con la sent. n. 146 del 2024, la Corte torna solidamente su quel solco, con una precisazione importante: tale potere normativo straordinario “non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.)” e dev'essere esercitato “nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari” (la sentenza è reperibile in *Massima Redazionale*, 2024). In dottrina si rinvia allo scritto di A. Celotto, *La Camicia di Nesso, Mortati e l'abuso del decreto-legge*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2024, 4, 1533, nota a Corte Costituzionale, 25 luglio 2024, n.146.

membri e, come si è avuto modo di evidenziare nel corso della ricerca, la Spagna è stata precursore nella previsione di una legge digitale.

L'Unione Europea, come noto, è un ordinamento giuridico in cammino, sicché esiste una osmosi naturale dai principi giuridici dei singoli Stati ai principi dell'ordinamento europeo.

È auspicabile, allora, una linea comune che si estrinsechi attraverso la prescrizione di una legge digitale in ogni Stato membro, al fine di perseguire una “giusta imposizione fiscale”, laddove, la rideterminazione della pretesa avvenga sulla base dello strumento tecnologico.

Per troppo tempo le lacune normative hanno finito per creare una incomunicabilità tra Amministrazione finanziaria e contribuente.

Se, da un lato, la digitalizzazione rafforza la trasparenza dei processi decisionali, dall'altro, potrebbe minare il rapporto fiduciario, qualora lo strumento tecnologico non sia usato nel modo giusto.

Una dettagliata regolamentazione, invece, indurrebbe i cittadini a riporre fiducia nello strumento tecnologico, rappresentando lo stimolo per un adempimento spontaneo da parte del contribuente.

La fiducia è considerata una condizione fondamentale per realizzare a pieno il potenziale di crescita nell'era digitale.

Trasparenza e fiducia si presentano come i principali *driver* per l'evoluzione dell'attività di controllo fiscale anche nella prospettiva di una *tax compliance*.

Trasparenza, da intendersi anche come conoscibilità e comprensibilità delle prescrizioni normative, le quali hanno il compito di indirizzare i contribuenti. Ad esempio, nell'ipotesi degli indici sintetici di affidabilità, più i contribuenti sono in grado di capire gli estremi di un reddito congruo più sono in grado di distinguere le condotte giuste da quelle ingiuste e adottare, allora, comportamenti eticamente corretti.

Per rafforzare il rapporto di fiducia tra amministrazione finanziaria e contribuente, è necessario che l'Ufficio agisca nel rispetto del principio di proporzionalità normativizzato all'art. 10 *ter*, l. n. 212/2000⁶⁹⁰.

⁶⁹⁰ Nonostante l'inserimento dell'art. 10 *ter* all'interno della l. n. 212/2000, il principio di proporzionalità resta un concetto giuridico indeterminato, in quanto il legislatore non ha delineato i presupposti di operatività, in deroga al principio della calcolabilità giuridica. Spetterà, allora, alla Corte, nel suo ruolo di custode, tracciare i confini applicativi. Per una disamina in generale sui concetti giuridici indeterminati si rinvia a S. Cognetti, *Profili*

Per effetto del predetto principio, le autorità fiscali non devono invadere la *privacy* dei contribuenti, evitando perquisizioni irragionevoli, nonché richieste di trasmissione di documentazione, irrilevanti.

Nelle indagini bancarie, ad esempio, la tradizionale tensione tra esigenze di garanzie individuali ed esigenze di difesa sociale (e, dunque, di tutela dell'interesse fiscale) appare in tutta la sua intensità⁶⁹¹: la promiscuità dei dati, l'impossibilità tecnica di un accesso selettivo al sistema informatico, il rischio sempre presente che queste indagini si trasformino in attività esplorative, nonché lo spazio digitale essenzialmente illimitato fanno delle indagini bancarie una modalità di controllo di gran lunga insidiosa.

I poteri delle pubbliche autorità devono essere sempre bilanciati con i diritti dei contribuenti, secondo il principio di proporzionalità e la legge deve stare al passo con la trasformazione digitale, in nome dell'“eterna giovinezza del diritto”.

I poteri più forti per le autorità fiscali devono essere combinati con tutele rafforzate riconosciute ai contribuenti, ad esempio, in caso di *gap* tecnologico che potrebbe esporre centinaia di contribuenti, incolpevolmente, ad errori informatici.

È, allora, necessario assicurare una protezione in favore dei cittadini.

Può ben dirsi che sono stati fatti dei passi in avanti, come dimostrato, ad esempio, dall'implementazione dei controlli basati sull'analisi del rischio fiscale (si pensi, a tal proposito, all'algorithm Vera e all'evasometro), i quali sottopongono a controllo soltanto quei contribuenti che manifestino, seppur in via meramente indiziaria, una condotta fiscalmente rilevante.

La molteplicità di dati di cui dispone l'Ufficio, implica una maggior tutela degli stessi.

E, anche in tal caso, si ravvisano degli sforzi evolutivi, si pensi, all'anonimetro che sostituisce le identità dei contribuenti con dei codici

sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità, Milano, 1993.

⁶⁹¹ La promiscuità dei dati, l'impossibilità tecnica di un accesso selettivo al sistema informatico, il rischio sempre presente che queste indagini si trasformino in attività esplorative, lo spazio informatico ontologicamente globale e refrattario a qualsiasi limitazione nazionale fanno delle investigazioni informatiche la forma di indagine più insidiosa che esista. Cfr. M. Torre, *Indagini informatiche e principio di proporzionalità*, in *Processo Penale e Giustizia: Rivista di dottrina e giurisprudenza*, 2019, 6, 1433-1437.

alfanumerici (cd. anonimizzazione)⁶⁹² e si presta, inoltre, ad una maggiore tutela nella circolazione dei dati.

Oggi, tuttavia, occorre una *lex digitalis* anche al fine di disciplinare la responsabilità in caso di danno derivante dall'uso dello strumento tecnologico.

Si pensi all'ipotesi in cui il produttore, se ritenuto responsabile in via oggettiva, invochi il c.d. *state of art defence*, vale a dire l'esimente del rischio da sviluppo, quante volte lo stato delle conoscenze scientifiche al momento dell'immissione del prodotto in circolazione non abbia consentito di rinvenirne una difettosità⁶⁹³.

E, in tal caso, non sussisterebbe alcun responsabile per un eventuale danno cagionato al destinatario.

Oppure, si pensi alla difficoltà di individuare un responsabile, qualora una pluralità di attori risulti coinvolta nella catena del valore che moltiplica i potenziali responsabili (dal produttore allo sviluppatore del *software*, al fornitore dell'infrastruttura digitale o di altri servizi come la geolocalizzazione, la somministrazione di energia, l'*infotainment*); l'esposizione ad interferenze esterne dovuta alla connettività dei sistemi, spesso essenziale per le loro operazioni, che aumenta la complessità e introduce la possibilità di concause.

Appare chiaro che la tecnologia non è infallibile, sicché ogniqualvolta vi sia una procedura automatizzata, ve ne deve essere una tradizionale "parallela" di emergenza.

Come si è affermato in precedenza, i vantaggi derivanti dall'uso dello strumento digitale sono molteplici.

Si pensi alla fatturazione elettronica, prima l'ufficio doveva effettuare indagini cartolari complesse, accessi per reperire informazioni, ora, invece, riceve tutto per via telematica ed in tempo reale.

La tecnologia, si diceva, non è infallibile.

⁶⁹² Sicuramente l'anonimizzazione del dato potrebbe anche risolvere la problematica relativa al consenso, quest'ultimo, infatti, non sarebbe più necessario qualora il dato sia coperto da anonimato.

⁶⁹³ U. Salanitro, *Intelligenza artificiale e responsabilità: la strategia della Commissione europea*, in *Riv. dir. civ.*, 2020, 9, 1254.

Si pensi al fenomeno delle c.d. “cartelle pazze”, in cui sono state emesse milioni di iscrizioni a ruolo in base a procedure automatizzate, caratterizzate da un elevato tasso di errori giuridici e materiali, le quali, tra l’altro, hanno provocato ingenti danni anche esistenziali e morali a danno dei contribuenti⁶⁹⁴.

In quest’ipotesi, nell’incertezza su quali fossero le cartelle viziate, e di fronte all’evidente antieconomicità di annullare e rimettere tutti i provvedimenti, il ministero delle finanze procedette, in via amministrativa, ad una sospensione generale del termine per impugnare⁶⁹⁵.

Resta, tuttavia, il danno arrecato alla stessa amministrazione derivante dall’inutile dispendio di tempo e irrazionale distribuzione delle risorse umane e materiali, che hanno condotto all’adozione delle predette cartelle (ben lontana dall’idea di amministrazione “buona” e “performante”), nonché il danno precedentemente menzionato, morale ed esistenziale, cagionato ai contribuenti.

Una buona amministrazione produce molto e spende poco che si traduce in pochi costi e molti risultati.

Con il fenomeno delle cartelle pazze è avvenuto esattamente il contrario.

Gli Uffici hanno speso molto e non hanno perseguito alcun risultato in quanto ogni provvedimento adottato non ha raggiunto lo scopo, ovvero, il recupero erariale.

È chiaro che, nel caso, non infrequente, di cartelle pazze, che possono essere corrette con un minimo di attenzione, la indicazione del responsabile del procedimento consentirà alla Amministrazione di individuare il responsabile del mancato controllo, soprattutto se trattasi di errori generalizzati e preannunciati, ed ai singoli contribuenti, di individuare il responsabile a cui richiedere, in solido con l’ente, il risarcimento.

Quanto detto fino ad ora dimostra che la tecnologia non possa essere considerata come la “cura” ad ogni male che affligge la società.

⁶⁹⁴ Per una disamina sulle conseguenze derivanti dalla ricezione di un atto impositivo si rinvia allo scritto di P. Pardolesi, *Danno da shock tributario: prevedibilità e nesso causale in ambito contrattuale*, in *Danno e Responsabilità*, 2025, 5, 581

⁶⁹⁵ R. Lupi, *Sospensione dei termini per impugnare: in quale misura l’amministrazione finanziaria può gestire i propri poteri?*, in *Rass. Trib.*, 1999, 845.

Al più se si considera che, in un momento di scarsa fiducia nelle istituzioni la digitalizzazione rende impersonale il potere pubblico, a vantaggio della burocrazia, intesa come attività svolta *ex sé* dall'amministrazione.

L'affidamento esclusivo ai sistemi di intelligenza artificiale conduce all'irragionevole trasformazione della Pubblica Amministrazione in mera esecutrice di attività determinate dall'operare di una "macchina" che elabora dati allo scopo di adottare una serie di decisioni.

L'"intelligenza" in questione, in quanto "artificiale", non terrebbe conto di elementi non secondari, tra cui, a titolo esemplificativo, il tempo in cui sono stati raccolti i dati, ovvero, le situazioni soggettive sussistenti in quel determinato momento, rilevanti per valutare l'affidabilità di un soggetto che ben potrebbe essersi ravveduto, ad esempio, da pregresse situazioni di inadempimento e viceversa.

A ciò si aggiunga anche il fenomeno del *nudging* digitale⁶⁹⁶, da intendersi come il tentativo, ad opera delle piattaforme, di orientare le condotte dei cittadini utenti⁶⁹⁷.

Si tratterebbe, altresì, di forme di condizionamento dell'altrui volontà, in contrasto, con un ordinamento democratico fondato sulla libertà di scelta e sul diritto all'autodeterminazione.

Tale pratica appare, dunque, espressione di un potere digitale distorto che mira a indirizzare le scelte dei singoli cittadini, laddove, si traduca in mera manipolazione emotiva.

Diversamente, la suddetta pratica può essere considerata vantaggiosa se indirizzi i cittadini verso comportamenti "virtuosi" e in linea con l'attuale Stato volto ad esercitare il potere anche in termini premiali in relazione al comportamento adottato dai cittadini.

L'utilizzo incontrollato della tecnologia può, inoltre, aumentare le discriminazioni tra i contribuenti.

⁶⁹⁶ M.R. Ferrarese, *Digitalizzazione e diritto. Alcune domande e questioni, in Una giustizia amministrativa digitale?*, a cura di M. Ramajoli, Bologna, 2023, 23 ss.; A. Zito, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2021.

⁶⁹⁷ A volte anche mediante l'omissione di informazioni, salvo i casi in cui sussistano ragioni di urgenza. Per una riflessione ad ampio raggio si rinvia allo scritto di N. Bobbio, *Democrazia e potere invisibile*, Torino, 1984.

Infatti, i più facoltosi potranno munirsi di sistemi digitalizzati, di converso, le fasce meno agiate saranno costrette ad avvalersi di intermediari per accedere ai servizi e, di conseguenza, adempiere all'obbligo contributivo, generando una delega di funzioni verso l'apparato burocratico.

Occorrerebbe, allora, creare una normativa agevolativa in favore di tali soggetti, al fine di evitare di incrementare ancor di più il divario esistente tra le diverse classi sociali⁶⁹⁸.

A ciò si aggiunga che per utilizzare lo strumento tecnologico è necessario avere delle competenze (seppur minime) che ne consentano agevolmente l'uso.

In tal modo la pubblica amministrazione, seppur in modo latente, si riapproprierebbe dei suoi poteri, divenendo nuovamente la sola a svolgere l'attività istruttoria.

La tecnologia non deve generare disuguaglianze⁶⁹⁹, infatti, se ci sono disuguaglianze endemiche⁷⁰⁰, al primo posto tra gli obiettivi statali⁷⁰¹, vi deve essere la riduzione di esse.

Come asserito da una certa dottrina spagnola “*El risc més important és el relatiu a la fractura digital, per tant, l'agreuiment de les desigualtas*”⁷⁰².

⁶⁹⁸ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha sottolineato che nel pianificare e realizzare la transizione, il governo debba assicurarsi che questa avvenga in modo equo e inclusivo, contribuisca a ridurre il divario Nord-Sud, e sia supportata da adeguate politiche di formazione.

⁶⁹⁹ F. J. Puyol Montero, *Los derechos digitales a la neutralidad tecnológica y al acceso universal a internet*, in *Actualidad administrativa*, 2019, 12.

⁷⁰⁰ La riduzione delle disuguaglianze è al centro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, se si considera che il 40 per cento circa delle risorse territorializzabili del Piano sono destinate al Mezzogiorno, a testimonianza dell'attenzione al tema del riequilibrio territoriale. Il Piano è fortemente orientato all'inclusione di genere e al sostegno all'istruzione, alla formazione e all'occupazione dei giovani.

⁷⁰¹ La “Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale”, del 15 dicembre 2022, ha dedicato spazio anche ai soggetti vulnerabili, ad esempio, gli anziani, accentuando i valori della solidarietà e della inclusione. Al fine di evitare discriminazioni, l'obiettivo è la valorizzazione di azioni di alfabetizzazione informatica e pratiche abilitanti all'uso di nuove tecnologie idonee a favorire la conoscenza e la partecipazione civile e sociale delle persone anziane. Ciò anche al fine di rendere autonome le persone anziane e non generare ulteriori dipendenze derivanti dalla mancanza di competenze digitali. Quanto detto consente di ridurre il cd. *digital divide*, ovvero, il divario digitale generazionale. Cfr. S. Corso, *Alla frontiera del diritto privato. Nuove tecnologie e persona anziana*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2024, 5, 1253.

⁷⁰² A. Cerrillo, *L'Administració elettronica*, Barcelona, 2006.

La disuguaglianza è la vera patologia dell'epoca, mette in pericolo il buon funzionamento di ogni democrazia, tanto più se attiene al rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino, ovvero, Amministrazione Finanziaria e contribuente.

Si ritornerebbe, in tal modo, ad una conformazione gerarchica e autoritaria del rapporto tra pubblico e privato.

Non vi è, tuttavia, una norma costituzionale che riconosca il diritto di accesso ad *internet* come diritto fondamentale, sicché esso deve essere considerato come uno strumento per l'esercizio di libertà costituzionalmente garantite.

Si pensi, a tal proposito, al periodo dell'emergenza epidemiologica che ha imposto l'utilizzo dello strumento tecnologico per lo svolgimento della cd. didattica a distanza, come garanzia dell'esercizio del diritto di istruzione.

Quanti non abbiano avuto a disposizione lo strumento tecnologico sono stati privati del diritto all'istruzione.

È, allora, in questi termini che andrebbe analizzata la *quaestio iuris*.

Se è vero che non esiste un diritto di accesso ad internet costituzionalizzato, è, altresì, vero che esso è strumentale all'esercizio di diritti fondamentali.

A tal punto, si può affermare che il diritto di accesso a internet gode di una tutela, ancorché indiretta, costituzionale: la Repubblica, in attuazione del principio personalista e del principio di uguaglianza sostanziale, ha il compito di attuare interventi volti a garantire un accesso consapevole e tecnologicamente adeguato alla rete.

Occorre intervenire sulle zone d'ombra delle regole, al fine di evitare che queste ultime siano utilizzate in modo distorto.

Se lo Stato incrementasse l'accesso di tutti ai servizi avrebbe raggiunto già un grande obiettivo, ponendo le basi verso una maggiore equità, uguaglianza e maggior rispetto di sé da parte dei cittadini.

Quest'ultimo, infatti, dipende anche dalle modalità attraverso le quali il potere è esercitato e dagli obiettivi perseguiti.

È allora necessaria una adeguata gestione dell'intelligenza artificiale la quale, tra l'altro, necessita di quella naturale come base per la sua estrinsecazione.

In caso contrario l'intelligenza artificiale sarebbe destinata a riproporre in chiave diversa disaffezione e disorientamento.

La disciplina deve essere dettagliata specialmente nel diritto tributario ove non è possibile ricorrere all'istituto dell'analogia.

Seguendo l'esempio della Corte costituzionale tedesca, la soluzione deve passare attraverso un necessario bilanciamento tra i beni giuridici in gioco, realizzato attraverso una rigorosa applicazione del principio di proporzionalità⁷⁰³.

L'automazione è, di certo, destinata a modificare i connotati del rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente, ma espone anche al rischio di una cattiva gestione da parte dell'amministrazione.

È chiaro che lo strumento digitale implica anche una serie di vantaggi⁷⁰⁴: si pensi alle verifiche fiscali, la Guardia di finanza, piuttosto che recarsi nel locale commerciale del contribuente per reperire materiale potrebbe chiedere che si proceda alla trasmissione via mail o pec.

Quanto detto anche in ragione del neointrodotta principio di proporzionalità. Stesso discorso vale per la riscossione dei crediti: una volta l'ufficio doveva cercare manualmente su base cartacea i beni mobili o immobili da pignorare, oggi invece può recuperare informazioni accedendo ad un *database*.

Nel diritto tributario la digitalizzazione è stata introdotta in modo coattivo per far fronte ad esigenze di semplificazione ed efficienza.

Nonostante la marcata trasformazione digitale la necessità di adeguamento delle esigenze dei contribuenti fatica ad assumere rilevanza.

Ci si chiede, allora, se sia sufficiente "modernizzare" i diritti di cui i contribuenti risultino già titolari oppure sia necessario crearne dei nuovi⁷⁰⁵,

⁷⁰³ La proporzionalità richiede un bilanciamento che, secondo una parte della dottrina, non si configura tra interesse fiscale e diritti, in quanto il primo non ha rilevanza costituzionale. Il bilanciamento, invece, avviene tra dovere contributivo e diritti che si fondono per perseguire un interesse terzo e sovraordinato, ovvero, quello generale. Sul punto si rinvia a A. Giovannini, *Sapresti spiegarmi cos'è la giustizia? (un discorso su interesse fiscale e IA)*, in *Dir. Prat. Trib.*, op. cit.

⁷⁰⁴ "Gli algoritmi, l'analisi dei big data e l'intelligenza artificiale utilizzati dalle autorità pubbliche possono servire a promuovere e a proteggere gli interessi fondamentali della società, con un'efficacia in precedenza inimmaginabile: dalla protezione della sanità pubblica alla sostenibilità ambientale, dalla lotta contro il terrorismo alla prevenzione dei reati, in particolare dei reati gravi e, pur constatando che il costituzionalismo Europeo, nazionale e sovranazionale, assegna un posto centrale all'individuo e alle sue libertà", tuttavia occorre porsi "la questione della misura in cui tale barriera possa essere eretta senza arrecare un grave pregiudizio a taluni interessi fondamentali della società". Cfr. Cassazione civile sez. I, 01/03/2023, (ud. 24/02/2023, dep. 01/03/2023), n.6177, in *Giust. Civ. Mass.*, 2023.

⁷⁰⁵ La cittadinanza entra in una nuova dimensione, nella quale vengono meno le barriere tra analogico e digitale, con conseguente arricchimento del nucleo dei diritti riconosciuti in

ad esempio, il diritto alla connettività, il diritto alla acquisizione di competenze digitali, il diritto ad una identità digitale sicura e affidabile, il diritto ad un uso trasparente degli algoritmi, il diritto alla protezione dei dati *online*, il diritto ai servizi pubblici *online*.

Occorre, tuttavia, capire se i risultati conseguiti con l'ausilio delle tecnologie digitali siano più puntuali e precisi di quelli raggiunti in assenza di strumenti digitali e se la diffusione della tecnologia sia avvenuta senza sacrificare regole e principi a tutela del contribuente.

Sarebbe, allora, necessario creare un apposito regolamento che preveda i diritti e gli obblighi delle parti, tra cui ad esempio, un sistema di autorizzazioni di cui deve munirsi l'Amministrazione Finanziaria che decida di acquisire dati e informazioni.

Rafforzare la tutela da riconoscere ai contribuenti non significa negare il contributo che le nuove tecnologie possono offrire per efficientare il procedimento tributario.

Si tratta solo di delineare i confini entro i quali la trasformazione digitale debba avvenire per non sovvertire i fondamenti di principio del sistema.

Allo stesso tempo in un ambito caratterizzato dall'esercizio di poteri autoritativi è riduttivo approcciare all'intelligenza artificiale solo valutandone la convenienza o i vantaggi che possano derivare dal suo utilizzo.

Invece, appare più opportuno ragionare sulle tutele da apprestare ai diritti dei contribuenti coinvolti.

Analizzare a fondo le criticità e cercare di porvi rimedio.

È chiaro che la protezione, ad esempio, dei dati personali si pone quale limite alla acquisizione, conservazione e utilizzo dei suddetti dati da parte dell'Ae, al fine di assicurare un corretto bilanciamento tra esigenze di contrasto all'evasione fiscale e tutela del diritto alla protezione dei dati personali (limite alla conservazione e limite all'utilizzo).

La tutela del trattamento dei dati personali di fronte ad esigenze pubblicistiche non può che rispondere al principio di proporzionalità⁷⁰⁶, di

capo all'amministrato. I diritti di nuova generazione (i diritti digitali) vengono, così, ad affiancarsi a quelli tradizionali, moltiplicando la gamma delle situazioni giuridiche comprese nella cittadinanza.

⁷⁰⁶ Alla stregua del principio di proporzionalità, occorre che il diritto da sacrificare non venga pregiudicato nella sua essenza, ma che sia comunque salvaguardato, e che, nel

talché, vi deve essere sempre “una giusta misura” tra il trattamento del dato e l’esigenza di minimizzazione acquisizione, trattamento e conservazione⁷⁰⁷.

L’impiego di algoritmi da parte della P.A. deve essere collocato nell’alveo del giusto procedimento amministrativo incentrato sulla piena tutela delle situazioni giuridiche dei soggetti coinvolti e declinato nella forma del giusto procedimento tecnologico.

L’obiettivo è evitare di creare un potere pubblico che vede chiunque senza essere visto⁷⁰⁸.

Sotto la spinta del *Garante della privacy*, l’Agenzia delle Entrate nel maggio 2023 ha pubblicato il documento intitolato “*Informativa sulla logica sottostante i modelli di analisi del rischio basati sui dati dell’archivio dei rapporti finanziari*” con cui viene descritta la logica utilizzata dagli algoritmi, nonché le banche dati usate nelle attività di analisi del rischio⁷⁰⁹.

Quest’ultima è funzionale a stimolare la prevenzione *ex ante*, rispetto alla repressione *ex post*, in linea con l’obiettivo di un “fisco dai tratti umani”.

bilanciamento con un altro diritto fondamentale, venga limitato solamente nella misura strettamente necessaria a consentire la soddisfazione del contrapposto interesse: il che impone di verificare che, tra le varie misure tutte egualmente idonee a perseguire il fine dichiarato (in questo caso la trasparenza della decisione algoritmica per esigenze difensive correlate all’istanza di accesso) venga adottata quella che impone il sacrificio minore per il diritto che si intende limitare. Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, Sent., (data ud. 10/04/2025) 04 giugno 2025, n. 4857, in *onelegale*.

⁷⁰⁷Sul punto si rinvia ad un recente orientamento della giurisprudenza di legittimità a tenore del quale “*le regole sulla tutela dei dati sensibili vanno coordinate e bilanciate con le disposizioni costituzionali che tutelano altri e prevalenti diritti, tra cui vi è l’interesse pubblico a celerità, trasparenza ed efficacia dell’attività amministrativa*”. Cfr. Cassazione civile sez. I, 1 marzo 2023, n.6177, in *Diritto & Giustizia*, 2023.

⁷⁰⁸ Cfr. D. Conte, *Digitalizzazione, data protection e tecniche di profilazione nell’attività di accertamento tributario: quali diritti per i contribuenti?*, in *La digitalizzazione dell’amministrazione tra contrasto all’evasione e tutela dei diritti del contribuente* (a cura di) E. Marellò, A. Contrino, Milano 2023; C. Buccico, *Giustizia predittiva e processo tributario: problemi e prospettive*, in *La digitalizzazione dell’amministrazione tra contrasto all’evasione e tutela dei diritti del contribuente* (a cura di) E. Marellò, A. Contrino, Milano 2023.

⁷⁰⁹ L’art. 2, comma 1, del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, “*Razionalizzazione e riordino delle disposizioni normative in materia di attività di analisi del rischio*”, dispone che per analisi del rischio debba intendersi “*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*”.

Esso si sostanzia nella creazione di “liste selettive” cosicché i controlli vengano rivolti a soggetti a più alto rischio fiscale.

Appare, poi, imprescindibile, garantire sempre una riserva di umanità nell'utilizzo degli algoritmi.

La complementarità tra azione umana e AI andrebbe definita da un intervento normativo che inquadri l'uso dell'AI nella produzione di regole, così come andrebbero sanciti i principi guida, non diversamente da quelli delineati per le funzioni amministrative e giudiziarie (trasparenza, spiegabilità, *governance* dei dati e sicurezza).

Il miglioramento del servizio pubblico può quindi entrare in tensione con la certezza del diritto, con i diritti fondamentali quali l'uguaglianza, la vita privata o la protezione dei dati personali; o con principi o obblighi di agire amministrativo e l'obbligo di motivazione o di effettività del diritto della difesa.

Occorre, dunque, immaginare una cornice giuridica per la digitalizzazione che abbia una autonoma dignità ordinamentale.

È difficile pensare che dopo tanti sforzi utili a delineare un procedimento antropocentrico, come quello disciplinato dalla legge generale sul procedimento amministrativo di cui la massima espressione è stata la previsione del responsabile unico del procedimento, al quale spetta anche il compito di attivarsi mediante “soccorso istruttorio”, possa essere plausibile rimuovere del tutto il contributo umano in favore di un pieno dominio della macchina.

Ciò anche in ragione del fatto che non si può normare il futuro, se non partendo dalle scelte del passato, ciò muovendo dall'assunto che ogni norma non nasce *ex nihilo*, ma è il risultato di una precisa scelta legislativa calibrata sulla base delle esigenze della società.

La transizione digitale comporta la necessità di tutelare una serie di diritti: i dati personali, la loro raccolta, il trattamento, la manipolazione, la diffusione, per i quali provvede il GDPR; la *privacy*, il diritto all'immagine, il diritto di essere sé stessi; i dati sanitari; l'integrità morale e la diffamazione mediante *fake news*; il diritto alla informazione corretta; le violazioni del diritto di associazione e di partecipazione ai *social network*; i diritti derivanti da *smart contracts*; i risarcimenti per danni da *robot* e per l'uso di sistemi di

intelligenza artificiale che comportano rischi; il diritto alla sicurezza, *cybersecurity* e difesa; i danni derivanti dall'*internet of things*.

Il passaggio dall'atto in forma cartacea a quello digitale è una realtà riconosciuta dalla legge, così come la modalità principale di scambio e di trasmissione di atti e documenti risulta essere quella telematica.

Tale evoluzione è funzionale a rendere più tempestivi i controlli.

Si pensi alle dichiarazioni telematiche, alla fattura elettronica dei ricevitori di cassa e all'invio automatico dei corrispettivi quotidiani dell'Amministrazione finanziaria, degli scontrini cd. parlanti, alle comunicazioni telematiche e via enumerando.

Altri istituti, invece, sono ispirati alla semplificazione.

È il caso della precompilata e del canale di assistenza telematico *Civis* da utilizzare per le istanze di riesame in autotutela avverso gli avvisi e le comunicazioni di irregolarità conseguenti ai controlli automatizzati delle dichiarazioni.

Oppure, si pensi, ancora, alla possibilità di beneficiare di particolari misure di favore tramite istanze presentate in via telematica (i cd. *Click day*).

Si delinea, in tal modo, una Pubblica Amministrazione improntata alla semplificazione amministrativa, con l'ausilio degli strumenti digitali.

La "digitalizzazione", tuttavia, non riguarda soltanto la macchina amministrativa, ma anche le piccole e medie imprese⁷¹⁰ che devono aumentare la competitività sul mercato.

Si aprono quindi nuovi scenari, nuove opportunità di lavoro, soprattutto nuovi aspetti della difesa dei diritti dei cittadini.

A fronte delle predette argomentazioni, appare opportuno precisare che, se l'alfanumerico rappresenta la nuova prospettiva dei procedimenti di accertamento, risulta, parimenti, imprescindibile la previsione di talune garanzie da riconoscere al contribuente che potrebbe risultare pregiudicato dall'uso dell'algoritmo.

⁷¹⁰ In tal caso, la digitalizzazione non deve comportare una riduzione di costi (la macchina che sostituisce il lavoratore), ma la valorizzazione delle risorse umane che si avvalgono della macchina.

Tra le garanzie vi è, di certo, il contraddittorio endoprocedimentale che consente all'ufficio di considerare ulteriori variabili che possono derivare dal confronto con il contribuente.

In tal modo il parametro non sarebbe applicato *tout - court*, ma individualizzato in conformità alla capacità contributiva dell'interessato.

L'obiettivo è, dunque, l'applicazione di un algoritmo "individualizzato", cioè che tenga conto della effettiva situazione giuridico-patrimoniale dell'interessato.

E tale individualizzazione può avere luogo soltanto attivando il contraddittorio endoprocedimentale, in quanto, l'Ufficio non pone alla base degli accertamenti "acriticamente" il parametro, ma lo valuta in relazione agli ulteriori elementi che possono emergere dal confronto.

Rimane ancora molto da fare, sebbene un importante pezzo del cammino sia stato già percorso.

Progredire, allora, è possibile, purché si incastrino i doveri nei diritti, purché il contribuente sia rispettato nei suoi diritti fondamentali e sia considerato "cittadino" anche quando sia chiamato a concorrere alle spese statali.

Affinché, la digitalizzazione costituisca un effettivo strumento di efficientamento dell'azione amministrativa ⁷¹¹ è necessario che il codice alfanumerico non sostituisca il decisore, ma lo supporti al fine di adottare la decisione migliore.

Deve trattarsi, dunque, di elementi indiziari che devono essere corroborati da ulteriori elementi, non potendo fondare "ex se" la decisione amministrativa.

Dal confronto con il contribuente potrebbero, altresì, emergere delle "variabili" utili a mutare la determinazione dell'Amministrazione Finanziaria.

Si pensi, ad esempio, all'ipotesi dell'accertamento sintetico, in tal caso il contribuente potrebbe dimostrare all'Ufficio che i beni immobili, indici di capacità contributiva, sono stati acquistati mediante fonti non reddituali.

Vi rientrano, ad esempio, la donazione, l'indennità pensionistica, il risarcimento da danno emergente, le borse di studio, le vincite al gioco etc...

⁷¹¹ La digitalizzazione è un processo inevitabile, innescato dalla diffusione di innovazioni tecnologiche che può, se correttamente attuata, implementare la trasparenza amministrativa.

Con la partecipazione, il contribuente può modificare la determinazione finale della Pubblica Amministrazione con indubbio vantaggio per la stessa amministrazione che addiuvata ad una decisione più vicina al giusto recupero erariale.

Parimenti, nell'ipotesi di accertamenti standardizzati il contribuente può dimostrare che si è realizzata una causa di esclusione dello studio di settore ovvero di inapplicabilità di quest'ultimo ovvero una modalità di svolgimento anomalo rispetto al modello di esercizio normale e standardizzato.

Si può, dunque, affermare che la *tax compliance* si inserisce nell'alveo degli strumenti di semplificazione degli adempimenti posti a carico del contribuente e di riduzione dei profili di invasività dei controlli riconducibili ad un dialogo collaborativo.

Infine, nell'ottica della *compliance* si pone anche l'uso di algoritmi per l'elaborazione di informazioni rilevanti e per migliorare l'effettività dei controlli, in funzione repressiva.

Occorre ambire ad una reciprocità virtuosa tale per cui i contribuenti siano in grado di comprendere i meccanismi che misurano e definiscono i buoni comportamenti tributari, distinguendoli da quelli cattivi/incongrui.

La semplificazione delle regole deve indurre il contribuente, chiamato al versamento all'erario delle somme dovute a preferire la condotta collaborativa ed allo stesso tempo l'amministrazione finanziaria deve incrementare i sistemi di monitoraggio automatico che oggi sono identificabili, tra gli altri, con l'Anagrafe tributaria e con il sistema informativo in materia di antiriciclaggio⁷¹².

Negli ultimi anni, come si è avuto modo di evidenziare in precedenza, si è assistito ad una rivoluzione copernicana per effetto della riforma fiscale del 9 agosto 2023, n. 111, la quale è intervenuta su (quasi) tutti gli ambiti del diritto tributario, con una incidenza maggiore in riferimento allo Statuto dei diritti del contribuente.

Uno degli interventi più rilevanti ha riguardato l'introduzione all'interno della l. n. 212/2000 di una norma *ad hoc* rubricata "*Principio del*

⁷¹² M. De Benedetto, *Controlli della Pubblica Amministrazione sui privati: controlli e rimedi* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2019, 3, 855.

contraddittorio” (art. 6 *bis*), a garanzia del riconoscimento del diritto del contribuente al contraddittorio.

Come si è avuto modo di evidenziare in precedenza, il contraddittorio si traduce nella notifica al contribuente di uno “schema di atto”, rispetto al quale l’interessato ha diritto di presentare memorie, deduzioni e documenti e di esercitare il diritto di accesso agli atti. Entrambi i diritti possono essere esercitati nel termine di sessanta giorni che, come chiarito dal Decreto Irpef-Ires deve essere considerato come termine riguardante contestualmente sia il diritto al contraddittorio che quello di accesso agli atti.

Lo schema di atto contiene anche l’invito rivolto al contribuente di presentare una istanza di accertamento con adesione, laddove dalla presentazione delle deduzioni e controdeduzioni, emergano i presupposti per attivare la procedura di accertamento con adesione.

Ci si domanda, allora, quale effetto e quali ricadute abbia prodotto l’introduzione di tale principio generale che, come si è avuto modo di precisare in precedenza, risulta ancor più imprescindibile, laddove il potere impositivo sia esercitato mediante algoritmi.

La valutazione degli effetti deflattivi del contenzioso verrà effettuata per gli anni 2024 e 2025 in cui è entrata a pieno regime la riforma fiscale.

Nell’anno 2024 il flusso in entrata nel corso del periodo in esame è in diminuzione rispetto al dato tendenziale degli ultimi due anni: -2,61% (pari a -290 appelli) rispetto al 2023 e -5,01% (pari a -571 appelli) rispetto al 2022, sebbene la metà degli appelli, ad esempio, sia concentrata tra Campania, Lazio e Sicilia.

Il primo trimestre del 2025 registra, su base annua, una riduzione tendenziale del 22,3% dei nuovi ricorsi pervenuti in primo grado e un aumento del 19,6% dei nuovi appelli.

Il raffronto tendenziale sull’analogo periodo evidenzia un aumento delle definizioni del 7,8% nel primo grado e una diminuzione del 7,2% nel secondo grado.

Le controversie pendenti nel primo grado di giudizio registra un aumento dello 0,8% rispetto al 31 marzo dell’anno precedente, a fronte di una diminuzione in appello dell’8,4%.

La redazione digitale delle sentenze, sia in primo grado che in appello, ha

ormai raggiunto la quasi totalità, rispettivamente il 99,3% e il 98,6%, con tempi medi di deposito di circa 38 giorni in primo grado e 63 giorni in appello.

L'analisi per area geografica, nel primo trimestre 2025, rileva che il Sud assorbe la maggior attività giurisdizionale, in termini di numero di ricorsi pervenuti (61% in primo grado e 59% in secondo grado) e di numero di provvedimenti emessi (68% in primo grado e 60% in secondo grado) rispetto ai totali nazionali.

BIBLIOGRAFIA

- P. Accordino, *Considerazioni in tema di principio del contraddittorio, alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Riv. dir. trib.*, 2015, 1, 64.
- A. Aviles Aguillo, *El contribuyebte fronte a los Planes de Inspección*, Madrid, 1994
- L. Algeri, *Intelligenza artificiale e polizia predittiva*, in *Dir. Pen.*, 2021, 6, 724.
- G. Alpa, *Quale modello normativo europeo per l'intelligenza artificiale?*, in *questa Contr. e impr.*, 2021, 4, p. 1020.
- G. Alpa, *Cittadini e pubblica Amministrazione: le regole del dialogo nella società dell'informazione*, in *Il Corr. Giur.*, 1985, 6, 643.
- J. Gil Aluja, *De la razón artificial a la inteligencia artificial*, in *Encuentros multidisciplinares*, Vol. 22, 2020, 64.
- M. Allena, *Il contrasto all'evasione fiscale: profili evolutivi*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2025, 2, 453.
- G. Alpa, *La difesa dei diritti e il ruolo dell'avvocato nella applicazione dei sistemi di intelligenza artificiale*, in *Contratto e Impresa*, 2024, 2, 267.
- E. Amati, *La tutela "integrata", sul piano del diritto penale sostanziale e processuale, del diritto al silenzio*, in *Giur. Cost.*, 2023, 3, 1275, nota a Corte Costituzionale, 5 giugno 2023, n. 111.
- F. Amatucci, *Il rafforzamento della tutela dell'affidamento quale presupposto essenziale dell'adempimento collaborativo*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2024, 4, 1185.
- F. Amatucci, *Dalla tax compliance agli indici sintetici di affidabilità fiscale*, in *Tax News*, Giappichelli, Torino, 2019, 2.
- E. Amodio, *Diritto al silenzio o dovere di collaborazione? A proposito dell'interrogatorio dell'imputato in un libro recente*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, 411.
- A. Angulo Cascan, *La Administración fiscal electronica*, Madrid, 2019.
- M. Aranci, *Diritto al silenzio e illecito amministrativo punitivo: la risposta della Corte di Giustizia*, in *Sist. pen.*, 2021, 93.

- G. R. Arieta, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos y su actuación en defensa de los derechos del contribuyente*, in *Revista tributaria*, 2018, 266, 711-725.
- M. B. Armiento, *Prove di regolazione dell'intelligenza artificiale: il Regolamento della Banca d'Italia sulla gestione degli esposti*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2023, 1, 105.
- M. B. Armiento, *La polizia predittiva come strumento di attuazione amministrativa delle regole*, in *Dir. Amm.*, 2020, 4, 983.
- M. B. Armiento, *Le regole dell'algoritmo: quali rimedi alle decisioni amministrative algoritmiche "errate"?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2019, 203 – 204, 63-89.
- G. Avanzini, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, 2019.
- G. Avanzini, *Intelligenza artificiale e nuovi modelli di vigilanza pubblica in Francia e Olanda*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2022, 3, 316.
- R. Baboro, *La revisione del procedimento di accertamento con adesione tra esigenze di coordinamento e di attuazione del nuovo contraddittorio preventivo*, in *Riv. Dott. Comm.*, 2024, 4, 703.
- M. Barbera, *Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione* Labour and Law Issue, vol. 7, 2021, 1.
- M. Barberio, *L'utilizzo degli algoritmi e l'intelligenza artificiale tra futuro prossimo e incertezza applicativa*, in *Giust. Amm.*, 2023.
- G. Barone, *Artificial Intelligence act: un primo sguardo al regolamento che verrà – Artificial Intelligence Act: a first look at the Regulation to come*, in *Cass. Pen.*, 2024, 3, 1047.
- A. Bartolini, *Dilemmi amministrativi e innovazione tecnologica, ovvero la signoria della prudenza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 2025, 3, 676.
- M. Basilavecchia, *L'evoluzione dei controlli: verso un accertamento sostenibile?*, in *Corr. Trib.*, 2014, 36, 2761.
- A. Battaglia, S. Battini, A. Blasini, V. Bontempi, M. P. Chiti, F. Decarolis, S. Mento, A. Pincini, A. Pirri Valentini, G. Sabato, *Burocrazia difensiva: cause, indicatori e rimedi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2021, 4, 1295.

- E. Battelli, *Necessità di un umanesimo tecnologico: sistemi di intelligenza artificiale e diritti della persona*, in *Dir. Fam. e pers.*, 2022, 3, 1096.
- S. Battini, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2023, 2, 735.
- S. Battini, F. De Carolis, *L'Amministrazione si difende*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 2019, 233 ss.
- D. Bauduin, *Trasparenza e automazione: l'incidenza dello sviluppo tecnologico sulla P.A.*, in *Amb. & Sv.*, 2024, 7, 499.
- M. Beghin, *Accertamento del reddito d'impresa e prelevamenti bancari: la Consulta ripiega sull'interpretazione adeguatrice*, in *Giur. Cost.*, 2023, 2, 827, nota a Corte Costituzionale 31 gennaio 2023, n. 10.
- M. Beghin, F. Tundo, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2020.
- M. Beghin, *Gli incrementi patrimoniali nell'accertamento sintetico alla ricerca della realtà economica*, in *Corr. Trib.*, 2012, 26, 1990.
- M. Beghin, *Profili sistematici e questioni aperte in tema di accertamento "sintetico" e "sintetico redditometrico"*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, 6, 717.
- F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*. Venezia, Marsilio, 1994.
- F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 118.
- G. Bertone, *Lo Statuto dei diritti del contribuente (2009-2015)*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2016, vol. 87, n. 4.
- A. Belvedere, *Le clausole generali tra interpretazione e produzione di norme*, in *Politica del diritto*, 1988, 631.
- G. Bevivino, *Situazioni giuridiche "soggettive" e forme di tutela delle intelligenze artificiali*, in *La Nuova Giur. civ. comm.*, 2022, 4, 899.
- N. Bobbio, *Democrazia e potere invisibile*, Torino, 1984.
- A. M. Boden, *L'intelligenza artificiale*, Bologna, 2019.
- V. Bontempi, *Il caso dei contratti derivati del Mef: come incentivare una "amministrazione difensiva"*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 4, 500.
- C. Bonzano, *Matière pénale e diritto al silenzio: la Consulta mette un punto fermo... o quasi*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, 1, 47.
- G. Borghi, *AI Act: la dichiarazione n. 3/2024 dell'EDPB*, in *Il quotidiano giuridico*, 25 luglio 2024.

- P. Boria, *Studi di settore e tutela del contribuente*, in *Quaderni della rivista di diritto tributario*, Milano, 2010, 16.
- G. Bosciglio, *Il giudizio di affidabilità fiscale espresso dagli Isa resta applicabile anche agli studi legali*, nota a *Tar Roma 14 marzo 2023, n. 4506, Sez. II*, in *Diritto&Giustizia*, 5, 2023.
- N. Bostrom, *Superintelligenza*, Torino, 2018.
- G. Buttarelli, *La regolazione delle piattaforme digitali: il ruolo delle istituzioni pubbliche*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, 1, 116
- F. Brandi, *Accertamento da studi di settore: l'ufficio deve sempre motivare le giustificazioni del contribuente*, in *Diritto & Giustizia*, 2018, 203, 10 nota a Cassazione civile, 14 novembre 2018, n.29323, sez. trib.
- F. Bravo, *Il principio di solidarietà tra data protection e data governance*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2023, 3, 481.
- F. Bravo, *Trasparenza del codice sorgente e decisioni automatizzate*, in *Dir. Inf. Inf.*, 2020, 4, 693.
- C. Buccico, *Giustizia predittiva e processo tributario: problemi e prospettive*, in *La digitalizzazione dell'amministrazione tra contrasto all'evasione e tutela dei diritti del contribuente* (a cura di) E. Marelli, A. Contrino, Milano 2023.
- C. Buccico, *L'applicazione del principio di proporzionalità*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2021, 3, 933-964.
- C. Buccico, *Gli studi di settore e il redditometro tra attuazione del federalismo fiscale e crisi economica*, in *Fisco*, 2008, 44-parte I, 7872.
- I. Buscema, *In tema di redditometro la prova contraria del contribuente non è tipizzata*, in *Diritto & Giustizia*, 2019, 64, 13, nota a Cassazione civile, 03 aprile 2019, n. 9261, sez. trib..
- I. Buscema, *Redditometro nullo, se il contribuente ha una moglie facoltosa*, in *Diritto & Giustizia*, 2020, 94, 11, nota a Cassazione civile, 11 maggio 2020, n.8733, sez. trib.
- A. F. Martin-Càceres, *L'intelligenza artificiale nei procedimenti di accertamento e di ispezione nell'ordinamento giuridico tributario spagnolo*, in *Dir. Prat. Trib. Int.*, 2024, 3, 700.
- V. Caianiello, *I compiti della dirigenza amministrativa nel quadro costituzionale*, in *Giur. It.*, 1993, 7, 1033.

- G. Calabresi e AL Mureden, *Driverless cars. Intelligenza artificiale e futuro della mobilità*, Bologna, 2021.
- M. Calabrò, A. De Siano, *Dialogo su buon andamento e imparzialità nell'amministrazione contemporanea*, Napoli, 2025.
- M. Calabrò, *Nuove prospettive di tutela per l'architettura contemporanea. Il ruolo dell'urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 2, 95 ss.
- M. Callegari, *Impresa e sostenibilità - Sostenibilità, supply chain e intelligenza artificiale*, in *Giur. It.*, 2024, 5, 1211.
- M. Callegari, *Giudizio di novità, la Corte di Giustizia e il segreto bancario*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2015, 12, 2646 ss.
- P. Caliendo, *Derechos fundamentales y democracia en el constitucionalismo digital* / coord. por Francisco Balaguer Callejón, Ingo Wolfgang Sarlet, Carlos Luiz Strapazzon, Ilton Norberto Robl Filho, Augusto Aguilar Calahorro, Antonio Pérez Miras, 2023, 741-753.
- J. M. Díaz Calvarro, *La brecha digital y su repercusión en los derechos y garantías de los contribuyentes: análisis crítico*, in *Quincena fiscal*, 2021, 10, 47-72
- P. L. Cardella, F. Farri, F. Paparella, *I controlli e la fase di accertamento*, in *Diritto tributario digitale*, Pisa, 2023.
- B. Carotti, *Le finzioni dell'intelligenza senza corpo, o dell'AI Act*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2025, 1, 31.
- G. Carullo, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Napoli, 2022.
- A. Cassatella, *La discrezionalità amministrativa nell'età digitale*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, I, 675 ss.
- M. Centini, *La dubbia esistenza del diritto di mentire – The doubt existence of the “right to lie”*, in *Cass. Pen.*, 2023, 12, 4073, nota a Corte Costituzionale 5 giugno 2023, 111.
- G. Cinà, *Il “disordine informativo” sulle piattaforme digitali: un confronto tra i modelli europeo e statunitense*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2023, 2, 311.
- S. De Marco, *Limiti della prova contraria nel redditometro e dubbi sull'equazione: spesa uguale reddito*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2021, 6, 2748-2769.

- G. Francescone, *Non necessario il contraddittorio se il controllo automatico non crea incertezze sulla dichiarazione*, in *Corr. Trib.*, n. 12023/2015.
- A. Colli Vignarelli, *Mancata considerazione delle osservazioni del contribuente e invalidità dell'atto impositivo (art. 12, comma 7, Statuto del contribuente)*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2014, 6, 677.
- F. Cordero, *Procedura penale*, Milano, 1987, 226.
- L. R. Corrado, *Il mero scostamento dagli studi di settore non costituisce elemento ex se fondativo della prova presuntiva*, in *Dir. Prat. trib.*, 2021, 4, 1687.
- V. Canalini, *L'algorithmo come "atto informatico" e il sindacato del giudice*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2019, 6, 781.
- L. Capo, *L'oscuramento delle sentenze alla luce del nuovo diritto all'oblio*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2024, 2, 553.
- N. Cappellazzo, *Algoritmi, automazione e meccanismi di intelligenza artificiale: la classificazione proposta dal Consiglio di Stato*, in *Federalismi.it*, 23 marzo 2022.
- G. Caracciolo, *Precluso il rimborso della maggiore imposta sostitutiva di plusvalenze se interferisce con condono nota a Cassazione Civile Sez. Trib. n. 14545/2019* in *Il Tributario.it*, 22 luglio 2019.
- A. Carinci, M. Tassani, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2018, 439 ss.
- B. Carotti, *La politica europea sul digitale: ancora molto rumore*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2022, 4, 997.
- G. Carullo, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Dir. Inform.*, 2021, 431.
- G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2017.
- L. Casini, *Il futuro dello Stato digitale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2024, 2, 431.
- C. Casonato, B. Marchetti, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione Europea in materia di intelligenza artificiale*, in *Biolaw Journal*, 2021, 3, 421.
- S. Cassese, *La pubblica amministrazione dinnanzi alle transizioni*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2024, 6, 818.

- S. Cassese, *La “vecchia” costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall’Unità ad oggi*, in S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, 2021, 23.
- S. Cassese, *Amministrazione pubblica e processo civile*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2020, 1, 141.
- S. Cassese, *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016.
- S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, 12, 134.
- S. Cassese, *L’alta dirigenza italiana: un mondo cristallizzato*, in *Pol. dir.*, 1998, 1, 155.
- S. Cassese, *Crisi e trasformazioni del diritto amministrativo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1996, 9, 869.
- S. Cassese, *Grandezza e miserie dell’alta burocrazia italiana*, in *Pol. dir.*, 1981, 2-3, 219.
- F. Castagna, *Trasparenza algoritmica e validità del consenso al trattamento dei dati personali*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2022, 1-2, 501.
- L. Cattelan, *Corte di Giustizia e principio del nemo tenetur se detegere: risvolti in tema di doppia pregiudizialità*, in *Ius Penale*, 15 marzo 2021, nota a Corte di Giustizia UE 2 febbraio 2021, n. 481.
- A. Celotto, *La Camicia di Nesso, Mortati e l’abuso del decreto-legge*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2024, 4, 1533, nota a Corte Costituzionale, 25 luglio 2024, n.146.
- A. Celotto, *Come regolare gli algoritmi. Il difficile bilanciamento fra scienza, etica e diritto*, in *Analisi giuridica dell’economia*, 2019, 1.
- F. Cerea, *Trattamento algoritmico dei dati ai fini reputazionali tra consenso dell’interessato e controllo ex ante di conformità al GDPR e all’AI Act*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2023, 6, 2005 C, nota a Cassazione civile, 10 ottobre 2023, n.28358, sez. I.
- G. Cerrina Feroni, *Intelligenza artificiale e sistemi di scoring sociale. Tra distopia e realtà*, in *Dir. informaz. e inf.*, 2023, 1, pp. 10 ss.

- M. P. Chiti, *La burocrazia tra nomorrea e anomia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 3, 326.
- A. R. Ciarcia, *Il rifiuto di esibizione tra preclusioni probatorie, espressa richiesta dell'A.F. e perdita (incolpevole) di documenti*, in *Dir. Prat. trib.*, 2023, 3, 795.
- A. R. Ciarcia, *Ancora sul diritto al silenzio (Brevi note alla luce della recente sentenza della Corte di Giustizia UE)*, in *Dir. Prat. trib. int.*, 2021, 3, 941.
- M. Cedro, *Intelligenza artificiale ed accertamento tributario: opportunità e rischi di una rivoluzione in atto*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2024, 1, 48.
- S. Civitarese Matteucci, *Umano, troppo umano. Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 1, 2019.
- S. Cagnetti, *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Milano, 1993.
- S. Cagnetti, *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 94 ss.
- F. Costantino, *Nuovi diritti soggettivi digitali: il diritto alla disconnessione e il diritto al controllo umano sull'algoritmo. Un tentativo di ricostruzione sistematica in una prospettiva costituzionalmente orientata*, in *Dir. Pers. Fam.*, 2024, 4, 1600.
- F. Costantino, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in A. Romano (a cura di) *L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo*, Torino, 2016, 246 ss.
- F. Costantino, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 1, 43 ss.
- A. Comelli, *I diritti della difesa in materia tributaria alla stregua del Diritto dell'Unione Europea e, segnatamente, il "Droit d'etre entredu" e il diritto ad un processo equo*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2020, 4, 1325 ss.
- L. P. Comoglio, *La ragionevole durata del processo e le forme alternative di tutela* in *Riv. Dir. Proc.*, 2007, 592 ss.
- S. Confalonieri, *Il "diritto (fondamentale) al silenzio" nei procedimenti sanzionatori davanti a Consob e Banca d'Italia*, in *Le Società*, 2022, 1, 82.
- C. Contessa, *Recentissime Consiglio di Stato - Sulla natura del danno cagionato dalla P.A. con condotta attiva oppure omissiva*, in *Giur. It.*, 2023, 6, 1241.

- A. Contrino, *Spinte evolutive (sul piano sovranazionale) e involutive (a livello interno) in tema di bilanciamento fra diritto alla protezione dei dati dei contribuenti ed esigenze di contrasto all'evasione fiscale*, in *Riv. Tel. Dir. Trib.*, 3 ottobre 2023.
- A. Contrino, *Appunti in tema di accertamenti induttivi e presunzioni supersemplici*, in *Riv. dir. fin. sc. Fin.*, 2018, 1, 130.
- A. Contrino, *Il nuovo redditometro. L'equilibrio instabile tra contrasto all'evasione e rischio di vessazione*, Milano, 2014.
- P. Coppola, *Le ultime novità in tema di obbligo al contraddittorio endoprocedimentale*, in *Diritto e pratica Tributaria*, 2019, 6, 2351-2369.
- G. Corasaniti, *La tassazione della digital economy: evoluzione del dibattito internazionale e prospettive nazionali*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2020, 4, 1397.
- S. Corso, *Alla frontiera del diritto privato. Nuove tecnologie e persona anziana*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2024, 5, 1253.
- G. Cotti, *La problematica attuazione del diritto al silenzio oltre i confini della "materia penale"*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2023, 1, 189, nota a Corte Cost., 14 giugno 2022, n. 148.
- S. Crisci, *Intelligenza artificiale ed etica dell'algoritmo*, in *Foro Amm.*, 2018, 5, 1787.
- M. Costa, J. M. Duràn, M. Espasa, A. Esteller i A. Mora, *Teoria basica de los impuestos: un enfoque economico (2 ed)*, Cizur Menor, Thomson-Civitas (2005).
- G. G. Cusenza, *La rilevanza probatoria delle tecnologie nel processo amministrativo: una rassegna*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2023, 2, 423.
- F. D'Alessandri, *L'uso di procedure automatizzate per la gestione degli appalti nel nuovo codice*, in *Il quotidiano giuridico*, 8 maggio 2023.
- F. D'Alessandri, *Accesso agli atti relativi ad un accertamento fiscale*, in *Quotidiano Giuridico*, 2018, 59, 238.
- A. D'Aloia, *Il diritto verso "il mondo nuovo". Le sfide dell'Intelligenza Artificiale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2019.

- M. D'Alonzo, *Conclusionone del "controllo" tributario per "definizione" dell'accertamento con "adesione" del contribuente*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2024, 2, 434.
- M. D'Alonzo, *Il controllo fiscale tra "controlli globali a sorteggio", "criteri selettivi" e "indirizzi operativi"*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2022, 5, 1521.
- E. D'Alterio, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2024, 1, 3.
- G. D'Arrigo, *Ngeu e Pnrr: il rafforzamento della governance europea e delle amministrazioni centrali dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2024, 4, 1197.
- M. De Benedetto, *Controlli della Pubblica Amministrazione sui privati: controlli e rimedi* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2019, 3, 855.
- S. Del Gatto, *Tecnologie al servizio dell'ambiente. Il caso della gestione dei rifiuti*, in *Dir. Amm.*, 2025, 2, 393.
- M. Dellapina, *Concordato preventivo biennale e procedimento di accertamento: quali novità?*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 16 marzo 2024.
- E. Della Valle, *Il nuovo redditometro e l'epopea delle spese medie Istat*, in *Il fisco*, 2014, 1937-1942.
- E. Della Valle, *Note inime in tema di accertamento standardizzati*, in *Rass. Tirb.*, 2014, 695-710.
- E. Della Valle Eugenio, *I prelievi bancari dei professionisti e la scomparsa della "relativa" presunzione*, in *Il Fisco*, 2014, 45, 4421-4424.
- E. De Mita, *Interesse fiscale e tutela del contribuente. Le garanzie costituzionali*, Milano, 2006, 122.
- E. De Mita, *Statuto del contribuente, il volto umano del Fisco*, in *Il Sole-24 Ore* del 17 giugno 2001.
- E. De Mita, *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, Milano, 1991.
- Javier Miranzo Diaz, *Intelligenza artificial y derecho amministrativo*, Istituti Clavero Arevalo, 2023.
- A. Descalc, F. J. Higòn, *Sistema fiscal: introducciò a la imposiciò*, Valencia, 2007.
- V. Di Capua, *Amministrare il futuro: la funzion di monitoraggio tra missione e risultato*, in *Dir. Amm.*, 2025, 4, 1171.

- R. V. Diaz, *Digitalización y nuevos trámites automatizados las decisiones algorítmicas impregnan la actuación de la Administración Laboral y de Seguridad Social*, in *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 2021, 83.
- A. Di Martino, *Il soccorso procedimentale nelle gare telematiche e l'amministrazione automatizzata*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2022, 3, 362.
- S. Dorigo, *Opportunità e limiti nell'impiego dell'intelligenza artificiale*, in *Corr. Trib.*, 2022, 965.
- G. Di Rosa, *Quali regole per i sistemi automatizzati intelligenti?*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, 5.
- D. Di Sabato, *Tecnologia algoritmica e attività negoziale smart*, in *Contratto e Impresa*, 2024, 2, 360.
- A. Dodero, *Nuove opportunità per l'adempimento collaborativo*, in *Fisco*, 2023, 1327 ss.
- A. O. Dominguez, *El derecho del obligado tributario a ser informado al inicio de las actuaciones de comprobación o inspección sobre la naturaleza y el alcance de las mismas*, in *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, 2021, 10, 223-256.
- S. Dorigo, *L'intelligenza artificiale e i suoi usi pratici nel diritto tributario: Amministrazione finanziaria e giudici*, in R. Cordeiro Guerra – S. Dorigo, a cura di, *Fiscalità dell'economia digitale*, Pisa, 2022, 199 ss.,
- S. Dorigo, *Intelligenza artificiale e norme antiabuso: il ruolo dei "sistemi "intelligenti" tra funzione amministrativa e attività giurisdizionale*, Pisa, 2020.
- S. Dorigo, *Fiscalità, mercato e solidarietà: la crisi economica globale ed il ruolo del Diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2017, 6, 1531.
- G. Duni, *L'amministrazione digitale*, Milano, 2008, 75.
- E. Errichiello, *Algoritmi nella PA: accesso al software e diritti del produttore, i paletti del Consiglio di Stato* in *Agendadigitale.eu*, 5 Febbraio 2020.
- G. M. Esposito, *Al confine tra algoritmo e discrezionalità. Il pilota automatico tra procedimento e processo*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 2019, 39.
- P. Falletta, *La riforma delle amministrazioni pubbliche tra piattaforme interoperabili e atti amministrativi digitali*, in *Federalismi*, 2023, 31, 1-19.

- F. Farri, *Intelligenza artificiale e contrasto all'evasione fiscale nello Stato di diritto*, in *Dir. Amm.*, 2025, 3, 774.
- C. Filicetti, *Sulla definizione di algoritmo (nota a Consiglio di Stato, Sezione Terza, 25 novembre 2021, n. 7891)*, in *www.giustiziainsieme.it*, 8 febbraio 2023.
- V. Franceschelli, *Sull'intelligenza artificiale (IA o AI)*, in *Riv. Dir. Ind.*, 2023, 1,5.
- C. Francioso, *Intelligenza artificiale nell'istruttoria tributaria e nuove esigenze di tutela*, in *Rass. trib.*, 2023, 47 ss.
- M. Gamelli, *Osservatorio fiscale, nulla la cartella di pagamento se l'ufficio omette l'instaurazione del contraddittorio preventivo in caso di dubbi circa la liquidazione del tributo*, in *Le Società*, 2016, 5, 648 ss.
- A. Giovannini, *Note sul diritto al silenzio in diritto tributario*, in *giustiziainsieme.it*, 2 marzo 2022.
- M. Greggi, *Attualità e prospettive nell'applicazione del cd. "Decreto fiscale"*, in *Studium Iuris*, 2019, 736 ss.
- D. Imbruglia, *Le presunzioni delle macchine e il consenso dell'interessato*, in *Riv. Trim. Dir. proc. Civ.*, 2023, 3, 921.
- G. Melis, *Possibili interventi migliorativi sui principi di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento*, in *Fisco*, 2023, 1521 ss.
- D. Mendola, *Il nuovo redditometro e il rispetto della privacy*, in *IlTributario*, 2018, nota a Cassazione civile, 04 luglio 2018, n. 17485, sez. I.
- D. Mendola, *L'esercizio della potestà impositiva mediante l'uso di algoritmi: il contraddittorio endoprocedimentale nel procedimento redditometrico*, in *IlTributario, Focus*, 17 maggio 2021.
- D. Di Giacomo, *Mutuo pagato dal genitore, no al redditometro*, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 41, 2017, pag. 12, nota a Cassazione civile, 28 febbraio 2017, n. 5168, sez. trib.
- E. De Mita, *Interesse fiscale e tutela del contribuente. Le garanzie costituzionali*, Milano, 2006, 122.
- M. Del Frate, *Tra gli ingranaggi dell'algoritmo, la chiave del lavoro mediante piattaforme digitali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2022, 2, 662.

- L. Fabiano, *Le potenzialità manipolative della democrazia digitale fra interessi pubblici e poteri privati*, in *Dir. Inf. Inf.*, 2023, 4, 597.
- E. Falletti, *Mai accettare caramelle né atti amministrativi da sconosciuti, ancorché algoritmi*, in *Dir. Inf. Inf.*, 2023, 1, 97.
- F. Falorni, *Verso una compiuta elaborazione del “test di proporzionalità”?* *La Corte Costituzionale italiana al passo con le altre esperienze di giustizia costituzionale*, in *DPCE Online*, 45 (4), 2020.
- G. Falsitta, *Il principio della capacità contributiva*, Milano 2014, 4.
- F. Farri, *La giustizia predittiva in materia tributaria*, in *RivistaDirittoTributario.it*, 12 ottobre 2022.
- F. Farri, *Digitalizzazione dell’Amministrazione Finanziaria e diritti dei contribuenti*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2020, 6.
- G. Ferranti, *L’accertamento da studi di settore: il valore probatorio degli indici di spesa*, in *Corr. trib.*, 2012, 3529 ss.
- R. Ferrara, *Il giudice amministrativo e gli algoritmi. Note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale*, in *Dir. Amm.*, 2019, 4, 773.
- F. Ferretti, *Consumer access to capital in the age of FinTech and big data: The limits of EU law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, 25, 490.
- F. Farri, *Questioni in tema di giustizia predittiva in materia tributaria*, in *Il Processo*, 2023, 3, 841.
- M. L. Fernandez de Soto Blass, *Derechos y garantías de los contribuyentes según ley 1/1998 de derechos y garantías de los contribuyentes*, in *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, 2004, 10 (Ejemplar dedicado a: Etica fiscal), 65-70.
- A. Fidelangeli, *The use of ai technologies in the tax law domain: an interdisciplinary analysis*, in *Dir. e prat. trib. Int.*, 2022, 1, 118.
- G. Finocchiaro, *La sovranità digitale*, in *Diritto pubblico*, 2022, 819.
- E. Follieri, *Il metodo nel diritto amministrativo in alcuni ordinamenti stranieri*, in *Giust. Amm.*, 2024.
- R. Franceschelli, *La deducibilità o l’indeducibilità forfettaria dei costi nell’accertamento analitico-induttivo*, in *Dir. e prat. trib.* 2020, 6, 2690.
- M. Gabelli, *Nel processo tributario il giudice deve valutare la prova in coerenza con la normativa tributaria sostanziale*, in *Le Società*, 2024, 4, 508.

- M. Gabelli, *Osservatorio fiscale - Anche nell'accertamento induttivo il contribuente può eccepire l'incidenza percentuale dei costi*, in *Le società*, 2023, 5, 641.
- D.U. Galetta, *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, 3-4, 2205 ss.
- D.U. Galetta, J.G. Corvalán, *Intelligenza artificiale per una pubblica amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 3, 2, 2019.
- D.U. Galetta, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in M.C. Pierro (Edited by), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, 2019, 1-32
- D.U. Galetta - J.G. Corvolán, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *www.federalismi.it*, 2019.
- D.U. Galetta, *Attività e procedimento nel diritto amministrativo europeo, anche alla luce della risoluzione del parlamento europeo sulla disciplina del procedimento per le Istituzioni, Organi e Organismi dell'Unione Europea (Il contributo in materia della Rivista Italiana di Diritto pubblico comunitario nei suoi primi 25 anni di attività)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2017, 2, 391 ss.
- C. Gallo, *Metaverso o metaversi tra innovazione tecnica e innovazione giuridica*, in *Il Dir. Ind.*, 2023, 2, 109.
- G. Giacomini, *Potere digitale. Come Internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia, prefazione di Michele Sorice*, Milano, 2018.
- S. Gianoncelli, *La famiglia inquadrata nella prospettiva dell'ordinamento tributario*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2018, 4, 406.
- E.Gimenez, R. Rodriguez, *El notario del siglo XXI*, *Revista del Colegio Notarial de Madrid*, 2023, 110, 70-74.
- A. Giovannini, *Sapresti spiegarmi cos'è la giustizia? (un discorso su interesse fiscale e IA)*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2025, 5, 1803.

- A. Giovannini, *Sui principi del diritto al silenzio in diritto sanzionatorio tributario*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2022, 235 ss.
- L. Golisano, *Il governo del digitale: strutture di governo e innovazione digitale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2022, 6, 824.
- S. Confalonieri, *Il nemo tenetur se detegere nel labirinto delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.* 2020. 1, 108.
- M. Gradi, *Il diritto al silenzio nel procedimento amministrativo sanzionatorio e nel relativo giudizio di opposizione*, in *Giur. Cost.*, 2021, 2, 1061.
- M. Grevi, *Il diritto al silenzio dell'imputato sul fatto proprio e sul fatto altrui*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1998, p. 1129.
- V. Grevi, *Nemo tenetur se detegere - Interrogatorio dell'imputato e diritto al silenzio nel processo penale italiano*, Milano, 1972.
- F. Patroni Griffi, *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, in A. Carleo (a cura di), *Decisione robotica*, Bologna, 2019, 165 ss.
- C. Guacci, *La valutazione di compatibilità paesaggistica*, in S. Cognetti, A. Contieri, S. Licciardello, F. Manganaro, S. Perongini, F. Saitta (a cura di), *Studi per un Nuovo diritto amministrativo*, Torino, 2023.
- R. Cordeiro Guerra, *L'intelligenza artificiale nel prisma del diritto tributario*, in S. Dorigo (a cura di), *Il ragionamento giuridico nell'era dell'intelligenza artificiale*, Pisa 2020, 87-88 e 98.
- A. Fedele, *Imposte reali ed imposte personali nel sistema tributario italiano*, in *Riv. Dir. Fin.*, 202, 3, 451.
- F. B. Ferrara, B. Bellè, *Corso di diritto finanziario*, Padova, 2005.
- M.R. Ferrarese, *Digitalizzazione e diritto. Alcune domande e questioni*, in *Una giustizia amministrativa digitale?*, a cura di M. Ramajoli, Bologna, 2023, 23 ss.
- G. Falsitta, *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008, 111.
- F. Ferrara, *I redditi del convivente non escludono l'accertamento tramite il redditometro*, in *Quotidiano Giuridico*, 6 febbraio 2020.
- F. Ferrara, *Redditometro nullo se il contribuente ha una moglie facoltosa*, in *Il quotidiano giuridico*, 19 maggio 2020.
- F. Ferrara, *L'accertamento tramite studi di settore è legittimo salvo prova contraria del contribuente*, in *Quotidiano Giuridico*, 30 settembre 2019.

- R. Ferrara, *Il giudice amministrativo e gli algoritmi. Note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale*, in *Dir. Amm.*, 2019, 773 ss.
- M. Ferraris, *Comunismo digitale. Una proposta politica*, Torino, 2025.
- F. Follieri, *Art. 6 CEDU ed equilibrio tra poteri dello Stato. Dall'infungibilità dell'amministrazione all'infungibilità delle garanzie procedurali*, in A. Carbone, *L'applicazione dell'art. 6 Cedu nel processo amministrativo dei Paesi Europei*, Napoli, 2020, 65 ss.
- F. Follieri, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Padova-Milano, 2017.
- M. Foti, *L'intelligenza artificiale al servizio dell'Agenzia delle Entrate*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 21 agosto 2023.
- G. Frasoni, *Considerazioni su accertamenti "generali", accertamenti parziali, controlli formali e liquidazione della dichiarazione alla luce della L. n. 311/2004*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, I, 591.
- V. Frosini, *Telematica e informatica giuridica*, in *Encicl. dir.*, Milano, 1992, vol. XLIV, 60, § 3.
- G. Gardini, *Dall'amministrazione analogica all'amministrazione per algoritmi. Varianti e invarianti di un processo evolutivo*, in *Dir. Amm.*, 2025, 3, 740.
- A. Giovannini, *Notarelle sulle deleghe in bianco e Costituzione*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 2023.
- V. G. Grado, *Derecho Fiscal y tributario, Nino- Centro De Imprescindibile Digital*, 2023.
- M. Grotto, *Aspetti penali della voluntary disclosure Criminal Implications of Voluntary Disclosure* in *Cass. Pena.*, 6, 2015, 2152.
- C. Guacci, *L'indeterminatezza delle operazioni sospette di riciclaggio*, in *Nuove Autonomie*, 2025, 1, 147 ss.
- E. Guarnieri, *L'ampiezza della discrezionalità e incertezze sulla sindacabilità del Golden Power*, in *Dir. Amm.*, 2025, 4, 1135.
- C. Jolls, C.R. Sunstein, *The Law of Implicit Bias*, in *California Law Review*, 2006, 969 ss.

- M. Iaselli, *Algoritmi in ambito amministrativo, il Consiglio di Stati delinea i limiti*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 20 gennaio 2020.
- A. Ievolella, *Spese sospette, accertamento del fisco. Inutile il riferimento al denaro fornito dall'ex compagno*, in *Diritto & Giustizia*, 2020, 188, 1, nota a Cassazione civile, 29 settembre 2020, n.20663, sez. VI.
- G. Illuminati, *La presunzione d'innocenza dell'imputato*, Bologna, 1975.
- D. Imbruglia, *Le presunzioni delle macchine e il consenso dell'interessato*, in *Riv Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2023, 3, 921.
- M. Interlandi, *Ma siamo davvero sicuri che l'intelligenza artificiale sia più efficiente di quell'umana? Spunti di riflessione sulla decisione amministrativa algoritmica rispetto alle garanzie personali e ai rischi di possibili discriminazioni (cd. Bias) e di minacce per la democrazia*, in *Osservatorio sullo Stato digitale IRPA*, 30 novembre 2021;
- M. Ippolito, *El derecho al procedimiento contradictorio previo en materia tributaria y aduanera. El principio en el ambito europeo e l'esperienza italiana*, in *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 2017, 9, 170-183.
- N. Irti, *Il tessitore di Goethe (per la decisione robotica)*, in *Decisione robotica*, a cura di Carleo, Bologna, 2019, 19.
- G. Iudica, *Profili ricostruttivi e differenziali della motivazione "rafforzata" e "analitica"*, in *Foro Amministrativo (II)*, 2020, 6, 1313.
- D. La Muscatella, *L'Intelligenza Artificiale nella strategia di AgID per il prossimo triennio: pregi e limiti di una visione prospettica*, in *Diritto&Giustizia*, 4 settembre 2024.
- E. Lackova, *Opacità degli algoritmi e decreto trasparenza: il sindacato fa la sua parte*, in *Riv.It.Dir. del lavoro*, 2023, 2, 373.
- F. F. Leotta, *Mancata comunicazione di irregolarità: validità o annullabilità della cartella di pagamento*, in *Quotidiano Giuridico*, 2 febbraio, 2018.
- N. Lipari, *Diritto, algoritmo, predittività*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2023, 3, 712.
- L. Lorenzoni, *Contratti pubblici e burocrazia difensiva*, in *Dir. Amm.*, 2025, 2, 559.
- A. Lovisolo, *Il "diritto al silenzio", riconosciuto in sede comunitaria, e i suoi effetti in materia tributaria nazionale, con particolare riferimento alla*

preclusione di una successiva produzione documentale, in *Dir. Prat. Trib.*, 2022, 3, 825.

R. Lupi, *L'imposizione tributaria come diritto amministrativo speciale. Spiegazione giuridico-sociale del diritto tributario e delle pubbliche entrate*, Roma, 2023, 210.

R. Lupi, *Evasione fiscale: Perversione privata o disfunzione pubblica?*, Roma, 2018.

R. Lupi, *Sospensione dei termini per impugnare: in quale misura l'amministrazione finanziaria può gestire i propri poteri?*, in *Rass. Trib.*, 1999, 845.

M. Macchia, G. Sferrazzo, *Sicurezza e rischio tecnologico. La funzione di cybersecurity*, in *Diritto Amministrativo*, 2025, 1, 109.

M. Macchia, *Pubblica amministrazione e tecniche algoritmiche*, in *DPCE Online*, Vol. 51 No 1, 2022.

M. Macchia, A. Mascolo, *Intelligenza artificiale e sfera pubblica: lo stato dell'arte*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2022, 4, 556.

M. Macchia - A. Mascolo, *Intelligenza artificiale e sfera pubblica: lo stato dell'arte*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2022, 556 ss.

M. Macchia, *Le misure generali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2020, 6, 727.

I. Macrì, *Piattaforma digitale nazionale dati per l'attuazione del principio once only*, in *Azienditalia*, 2023,1, 32.

I. Macrì, *Le strategie europee per la digitalizzazione e gli obiettivi italiani*, in *Azienditalia*, 2022, 4, 713.

S. Maglione, *La Pubblica Amministrazione "al varco" dell'Industria 4.0: decisioni automatizzate e garanzie procedurali in una prospettiva human oriented*, in *Amm. in Camm.*, 2020.

E. Manoni, *Accessi con autorizzazioni viziate e rifiuto di esibizione della documentazione richiesta*, in *Fisco*, 2017, 23, 2207.

A. Marcheselli, *Redditometro: arma liberticida o strumento di giustizia? L'importanza fondamentale di una applicazione equilibrata degli istituti giuridici*, in *Dir. prat. trib.*, 2013, 3, 20433.

A. Marcheselli, *Il giusto procedimento tributario*, Padova, 2012.

A. Marcheselli, *Gli studi di settore*, Milano, 2011.

- A. Marcheselli, *Difesa del contribuente dagli accertamenti su conti bancari di terzi*, in *Corr. trib.*, 2010, 2869;
- A. Marcheselli, *Tendenze attuali in tema di accertamenti tributari fondati su presunzioni (accertamenti sintetici, accertamenti bancari e coefficienti presuntivi in particolare)*, in *Dir. prat. trib.*, 2008, 4, 655-687.
- À. Marcheselli, *Per l'applicazione delle presunzioni semplici di cui agli studi di settore è necessaria la previa attuazione del contraddittorio*, in *G. T. Riv. Giur. Trib.*, 2006, 1048 e ss.
- G. Marletta, *La legge sul procedimento amministrativo e i patti di collaborazione*, in *Dir. Amm.*, 2023, 2, 441.
- D. Marongiu, *Pubblica Amministrazione e tecnologie emergenti. Algoritmo e procedimento amministrativo: una ricostruzione*, in *Giur. It.*, 2022, 6, 1507.
- G. Marongiu, *L'opera della destra storica: dalla costruzione del sistema tributario al pareggio*, in *Riv. Dir. Fin.*, 2006, 1, 200.
- D. Marongiu, *L'attività amministrativa automatizzata*, Rimini, 2005.
- G. Marongiu, *La pubblica amministrazione di fronte all'accordo. Considerazioni preliminari*, in AA.VV., *L'accordo nell'azione amministrativa* a cura di A. Masucci, Formez, Roma, 1988, 16.
- A. Mascolo, *Gli algoritmi amministrativi: la sfida della comprensibilità*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2020, 366.
- A. Masucci, *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, 1993.
- A. Masucci, *Atto amministrativo informatico*, in *Encicl. dir.*, Milano, 1997, vol. I, 221.
- M. Mattalia, *Dall'amministrare con il silenzio all'amministrare con gli algoritmi*, in *Dir. Amm.*, 2022, 3, 831.
- B.G. Mattarella, *Burocrazia e riforma. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, 2017, 220.
- R. Mattera, *Processo - Decisioni algoritmiche. Il Consiglio di Stato fissa i limiti*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2020, 4, 809.
- G. Marongiu, *Le tasse dei mandarini*, in *Riv. Dir. Fin.*, 2012, 4, 505.
- D. Mendola, *Il contraddittorio preventivo tributario e le divergenze con la legge generale sul procedimento amministrativo*, in P. Pistone (a cura di), *Lo*

Statuto come strumento di attuazione dei principi costituzionali ed europei in materia tributaria, Torino, 2025.

D. Mendola, *Il principio di proporzionalità nell'esercizio del potere impositivo*, Torino, 2025.

D. Mendola, *La disciplina dell'invalidità degli atti impositivi tra statuto dei diritti del contribuente e legge generale sul procedimento amministrativo*, in *Il foro amministrativo*, 2025, 2, 275 ss.

D. Mendola, *Principio di proporzionalità e verifiche fiscali: ricadute sul consenso alle attività istruttorie e sull'estensione a terzi delle indagini bancarie*, in *Innovazione e diritto*, Quaterly Review of tax and economic law, 2024, 1, 41 ss.

D. Mendola, *L'implementazione degli strumenti digitali per individuare i soggetti a rischio di condotte fiscalmente rilevanti*, in *Diritto&Giustizia*, 16 settembre 2024.

D. Mendola, *In caso di indagini bancarie il contribuente deve fornire una prova analitica per giustificare le movimentazioni*, in *Diritto&Giustizia*, nota a Cassazione civile, 18 settembre 2024, n.25043, sez. trib.

D. Mendola, *Non fungible token: le nuove prospettive della fiscalità digitale*, in *I non fungible token. Le frontiere digitali del diritto*, a cura di V. D'Antonio, A. Musio, collana diretta da A. Carinci, G. Cassano, A. Celotto, R. Clarizia, A. M. Gambino, L. Luparia, R. Messinetti, L. Pilotati, F. Pizzetti, 331-349, Pisa, 2024.

J. S. Mill, *Saggio sulla libertà*, Milano, 2023.

D. Mitidiero, *Accountability e trasparenza nel giudizio civile*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2023, 4, 1187.

N. Muciaccia, *Algoritmi e procedimento decisionale: alcuni recenti arresti della giustizia amministrativa*, in *Federalismi.it*, 6 febbraio 2019, 344 ss.

Y. M. Munoz, *Las plataformas digitales y su colaboración en la aplicación de los tributos: una cuestión de proporcionalidad*, in *Civitas. Revista española de derecho financiero*, 2023, 197, 111-150.

C. Napoli, *Algoritmi, intelligenza artificiale e formazione della volontà pubblica: la decisione amministrativa e quella giudiziaria*, in *Riv. it. cost.*, 2020, 3, 318 ss.

- M. Nardelli, *Redazione di atti e provvedimenti con modalità telematiche: linee guida*, 5 gennaio 2018, Focus, in www.ilprocessotelematico.it.
- A. Natalini, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2022, 1, 95.
- A. Natalini, *L'e-government nell'ordinamento italiano*, in *L'e-government*, a cura di G. Vesperini, Milano, Giuffrè, 2004, 1 ss.
- V. Neri, *Diritto amministrativo e intelligenza artificiale: un amore possibile*, in *Urb. e App.*, 2021, 5, 581.
- M. Nigro, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. ammin.*, 1989, 13.
- C. G. Novoa, *Estatuto del contribuyente en el siglo XXI*, in *Estatuto del contribuyente en el siglo XXI* / coord. por María Inés Lasala, 2019, 15-30.
- G. Nuzzo, *Impresa e società nell'era digitale*, in *Banca Borsa Titoli di credito*, 2022, 3, 417.
- G. Orofino, F. Cimbali, *Pubblica amministrazione e tecnologie emergenti - L'uso delle tecniche informatiche nella prestazione di servizi pubblici*, in *Giur. it.*, 2022, 6, 1507.
- A.G. Orofino - G. Gallone, *Intelligenza artificiale - L'intelligenza artificiale al servizio delle funzioni amministrative: profili problematici e spunti di riflessione*, in *Giur. it.*, 2020.
- G. Paganelli, *Il Community Management e la transizione digitale delle Pubbliche Amministrazioni*, in *Azienditalia*, 2023, 1, 44.
- E. Palmerini, *Il problema dei (nuovi) danni negli illeciti algoritmici*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2025, 2, 419.
- G. Palumbo, *Antieconomicità, incongruenza tra costi e ricavi e presupposti per accertamento analitico induttivo*, nota a Cass. Civ. Sez. III, n. 568/2020, in *Il tributario*, 9 marzo 2020.
- N. Paolantonio, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: sconcerto e stilemi (sul controllo giudiziario delle "decisioni algoritmiche")*, in *Dir. Amm.*, 2021, 4, 813.

- S. A. Parente, *Le funzioni giurisdizionali e di accertamento tributario nell'epoca della data economy e dei sistemi di cloud computing: l'ausilio di intelligenze artificiali, big data e algoritmi informatici*, in *Euro Balkan Law and Economics Review*, 30 giugno 2023.
- L. Peruzzu, *Applicativo VE. RA. Alla ricerca delle posizioni a rischio*, in *Iltributario*, 5 agosto 2022.
- P. Piantavigna, *Il diritto del contribuente a non collaborare all'attività accertativa*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2013, 4, II, 73 ss.
- F. Paparella, *L'ausilio delle tecnologie digitali nella fase di attuazione del tributo*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2022, I, 617.
- P. Pardolesi, *Danno da shock tributario: prevedibilità e nesso causale in ambito contrattuale*, in *Danno e Responsabilità*, 2025, 5, 581
- B. Parenzo, *“Informazioni significative” nei processi decisionali automatizzati: parla la Corte di Giustizia*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2025, 4, 972.
- L. Parona, *“Government by algorithm”: un contributo allo studio del ricorso all'intelligenza artificiale nell'esercizio di funzioni amministrative*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2021, 1, 10.
- L. Parona, *Prospettive europee e internazionali di regolazione dell'intelligenza artificiale tra principi etici, soft law e self-regulation*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2020, 1, 70 ss.
- G. Pasceri, *Intelligenza artificiale, algoritmo e machine learning*, Milano, 2020.
- F. Patroni-Griffi, *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2018.
- V. Patané, *Il diritto al silenzio dell'imputato*, Torino 2006, 69 ss. e 143 ss.
- A. Pavan, *Pubblica Amministrazione e intelligenza artificiale: a che punto siamo?*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 23 marzo 2021.
- F. Pepe, *Delega fiscale: prospettive di riforma delle invalidità degli atti impositivi*, in *Il fisco*, 2023, 21, 2023-2024.
- F. Pepe, *Basi concettuali e metodologiche per lo sviluppo di una teoria generale (e plurale) dell'invalidità del settore tributario*, in *Riv. dottr. fisc.*, 2022, 1, 116 ss.

- R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *La responsabilità degli enti pubblici con la trasformazione digitale*, in *Dir. Amm.*, 2025, 4, 1051.
- P. Perlingieri, *Relazione conclusiva*, in AA.VV., *Il trattamento algoritmico dei dati tra etica, diritto e economia*, a cura di P. Perlingieri, S. Giova, I. Prisco, 2020, 383.
- G. Pernice, *Digitalizzazione: obiettivo equilibrio tra diritti fondamentali e algoritmi*, in *Guida dir.*, 19 giugno 2021, 24, 58.
- S. Perongini, *La disciplina legislativa della valutazione comparativa discrezionale e il relativo sindacato giurisdizionale*, in *Dir. Amm.*, 2024, 4, 955.
- S. Perongini, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, in S. Cognetti, A. Contieri, S. Licciardello, M. Nettesheim, S. Perongini, A. Zito, (collana diretta da), *Studi per un nuovo diritto amministrativo*, Torino, 2016.
- A. M. Petroni, *Etica e pubblica amministrazione*, in *Giur. It.*, 2005, 3, 1003.
- T. M. Pezzani, *Efficacia probatoria degli studi di settore nel processo tributario*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2018, 4 - 5, 1054 ss.
- P. Piantavigna, *Verso un Fisco sempre più digitale. Ma è necessario seguire i principi europei*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 14 ottobre 2023.
- P. Piantedosi, M. Tagarelli, *Il redditometro tra vecchi problemi e prospettive future*, in *Fisco*, 2011, 31 - parte 1, 4988.
- E. Picozza, *Intelligenza artificiale e diritto*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2019, 1761 ss.
- C. Pinelli, *Piattaforme e content moderation - Poteri e diritti nelle piattaforme. Problemi di una prospettiva costituzionale*, in *Giur. It.*, 2024, 2, 452.
- P. Piras, *Il processo amministrativo e l'innovazione tecnologica. Diritto al giusto processo versus intelligenza artificiale?* In *Proc. Amm.*, 2022, 4, 997.
- F. Pirolozzi, *Negli accertamenti finanziari ricade sul contribuente la "probatio diabolica"*, in *I contratti*, 2009, 3, 244.
- L. Pittari, *Per i lavoratori autonomi opera la presunzione legale sui versamenti bancari e non sui prelievi*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 17 aprile 2024.

- L. Pittari, *Redditometro: il criterio della “famiglia fiscale” non basta a ribaltare l’onere probatorio*, in *Quotidiano Giuridico*, 10 dicembre 2019.
- A. Police, *Scelta discrezionale e decisione algoritmica*, in *Il diritto nell'era digitale - persona, mercato, amministrazione, giustizia*, a cura di R. Giordano, A. Panzarola, A. Police, S. Preziosi, M. Proto, Milano, 2022.
- D.Ponte, G. Pernice, *L'intelligenza artificiale e l'algoritmo a contatto col diritto amministrativo: rischi e speranze*, in *Giust. Amm.*, 2021.
- M. Pontillo, *Automazione delle attività fiscali e profili di responsabilità civile dell'amministrazione finanziaria*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2024, 4, 1334.
- M. Pozzato, *Il principio di contrattualità nella legge 241/90*, in *I contratti*, 1994, 3, 331.
- M. Procopio, *Il contraddittorio preventivo endoprocedimentale e la nullità conseguente al mancato riscontro alle osservazioni dei contribuenti*, in *Dir. prat. trib.*, 2016, 6, 2305 ss.
- G. Proietti, *Algoritmi e interesse del titolare del trattamento nella circolazione dei dati personali*, in *Contr. Impr.*, 2022, 3, 880.
- M. Proto, *Pubblica Amministrazione e tecnologie emergenti – Diritto amministrativo e nuove tecnologie*, in *Giur. It.*, 2022, 6, 1507.
- R. Puglisi, *Big data e monitoraggio intelligente dei contribuenti*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2024, 2, 154.
- A. Purpura., *Gli studi di settore tra compatibilità con la normativa comunitaria e l'introduzione degli indici sintetici di affidabilità fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2019, 2, 765 ss.
- A. Puzanghera, *La sfida tecnologica alla legalità amministrativa*, in *Riv. It. Inf. e Dritto*, 4-2, 7-13, dicembre 2022.
- G. M. Racca, *Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, 2023, 4, 723.
- G. Ragucci, *Lo schema di atto tra accertamento con adesione e contraddittorio anticipato*, in A. Giovannini (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, III, Pisa, 2024, 19 ss.
- G. Ragucci, *Investigazioni fiscali tra strumenti informatici e mancanza di confini*, in *Boll. Trib.*, 2020, 5.
- G. Ragucci, *Gli istituti della collaborazione fiscale. Dai comandi e controlli alla self regulation*, Torino, 2019.

- M. Ramajoli, *La convivenza tra trasparenza e riservatezza*, in *Dir. Amm.*, 2024, 2, 471.
- A. Ravera, *Dalla Corte Costituzionale alla giurisprudenza di merito: un aggiornamento in tema di contraddittorio preventivo*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 2018, 3.
- F. Randazzo, *La prova “prima facie” nell’accertamento induttivo*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2023, 1, 17.
- O. Razzolini, *Class action: l’azione in giudizio del sindacato verso un cambio di paradigma*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2023, 1, 111.
- A. Ricci, *Sulla “funzione sociale” del diritto alla protezione dei dati personali*, in *Contratto e impresa*, 2017, 2, 586 ss.
- G. Ricotti, M. E. Castiglia, *Intelligenza artificiale e fisco: come cambia il rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente*, in *Dir. prat. trib.*, 2025, 6, 2222.
- S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma - Bari, 2012, 375.
- E. Romano, *La progettazione nei contratti pubblici e il Building Information Modeling (BIM)*, in *Argomenti di diritto amministrativo e dei contratti pubblici*, Torino, 2023, 245-257.
- E. Romano, *L’intervento nel procedimento*, Torino, 2023.
- C. C. Romito, *La strategia italiana per l’Intelligenza Artificiale*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 5 agosto 2024.
- C. Romeo, *L’era degli algoritmi e la sua incidenza nell’ambito della certezza del diritto: un connubio sospetto*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2024, 1, 5.
- C. Romeo, *Giustizia predittiva: dubbi tra innovazione e regresso*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2023, 12, 1101.
- M. Romeo, *Sintesi della giurisprudenza in tema di cartelle di pagamento “digitali” dopo le modifiche apportate dal D. Lgs. n. 159/2015*, in *Iltributario*, 1 settembre 2021.
- E. Rulli, *Giustizia predittiva, intelligenza artificiale e modelli probabilistici. Chi ha paura degli algoritmi?*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, 2018, 17, 2, 533-546.

- U. Salanitro, *Intelligenza artificiale e responsabilità: la strategia della Commissione europea*, in *Riv. dir. civ.*, 2020, 9, p. 1254.
- O. Salvini, M. Carrozzino, *I controlli nel Diritto Tributario Telematico*, in *Diritto tributario telematico* (a cura di) F. Montalcini, C. Sacchetto, 2017, Torino, 52
- A. Sanchini, *Blockchain, metaverso e tecnologie del web tra tutela brevettuale e tutela dell'algoritmo*, in *Il Dir. Ind.*, 2023, 2, 141.
- C.D.D. Sancho, *El registro de los sistemas informáticos del contribuyente*, in *Actum fiscal*, 2020, 161-162, 61-65.
- A. Sandulli, *Imparzialità e buon andamento tra principio del risultato e rapporto politica-amministrazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2024, 4, 1139
- A. Sandulli, *Vent'anni dopo: i dirigenti sono ancora sull'isola che non c'è*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2024, 5, 581.
- A. Sandulli, *Verso la codificazione della disciplina dell'azione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, 6, 686.
- C.P. Santacroce, *PNRR, "riforma orizzontale" della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo*, in *DE*, 2023, n. 1, p. 336 ss.
- F. Santagada, *Intelligenza artificiale e processo civile*, in R. Giordano, A. Panzarola, A. Police, S. Preziosi, M. Proto (a cura di), *Il diritto nell'era digitale*, Milano 2022.
- F. Santoro, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali: le linee guida dell'Authority tedesca*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 7 giugno 2024.
- S. Schiavone, *La Consulta definisce i nuovi orizzonti applicativi del diritto al silenzio*, in *Ius penale*, 14 giugno, 2023, nota a Corte Costituzionale 5 giugno 2023, n. 111.
- M. Sciacca, *Algocrazia e sistema democratico. Alla ricerca di una mite soluzione antropocentrica*, in *Contr. e impr.*, 2022, 4, 1173.
- C. Sciancalepore, *Omessa esibizione documentale e preclusione probatoria nel rimborso dell'iva a soggetti non residenti*, in *Dir. prat. int.*, 2022, 1, 435.
- G. Selicato, *Il nuovo accertamento sintetico dei redditi*, Bari, 2014.

- G. Sgueo, *Lo Stato agentico. Una promessa mancata*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2025, 6, 707.
- G. Sgueo, *La funzione pubblica sintetica. Tre domande su intelligenza artificiale generativa e pubblica amministrazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2024, 4, 1169.
- G. Sgueo, *La visione e la voce nella transizione digitale dei governi democratici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2022, 4, 1031.
- F. Sgueo, *La transizione digitale*, in *Giorn. Di. Amm.*, 2021, 6, 746.
- C. Silvano, *Prospettive di regolazione della decisione amministrativa algoritmica: un'analisi comparata*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2022, 2-3, 265.
- M. Simoncini, *Lo "Stato digitale" l'agire provvedimentoale dell'amministrazione e le sfide dell'innovazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2021, 2, 529.
- A. Simoncini, *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2019, 4, 1149.
- A. Simoncini, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2019, 1, 80.
- A. Smith, *La ricchezza delle Nazioni*, Roma, 1969.
- J. P. Solè, *Il Regolamento dell'Unione Europea sull'intelligenza artificiale, la discrezionalità amministrativa e la riserva di umanità*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2024, 3, 825.
- G. Sorrentino, *Funzione amministrativa, Costituzione e algoritmi. Divagazioni minime*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, Napoli, 2020, 4790.
- A. Spangaro, *L'eredità digitale entra nella "Dichiarazione europea sui diritti e sui principi per il decennio digitale"*, in *Fam. Dir.*, 2023, 10, 889.
- G. C. Spattini, *Le decisioni tecniche dell' amministrazione e il sindacato giurisdizionale*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, Anno 29, 2011, 1, 133-190.
- A. Spatuzzi, *Algoritmi e automazione: la notte del contratto?*, in *Notariato*, 2023, 4, 406.

- G. Strazza, *L'ambito di operatività del silenzio-assenso e le esigenze di certezza* (nota a Cass., Sez. III, ord. 6 luglio 2020 n. 13865), in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2020, 4, 0864, nota a Cassazione civile sez. III, 06/07/2020, (ud. 07/02/2020- dep. 06/07/2020) - n. 13865.
- R. Succio, *Statuto del contribuente: la nuova disciplina sul contraddittorio e sui vizi degli atti impositivi*, in *Il Quotidiano Giuridico*, 27 febbraio 2024.
- R. Succio, *Digital Economy, digital enterprise e imposizione tributaria: alcune considerazioni sistematiche*, in *Dir. e prat. trib.*, 2020, 6, 2363.
- C. Palao Taboada, *El derecho a no autoinculparse en el ámbito tributario*, in *Cuadernos Civitas*, 2008.
- F. Tesauro, *L'accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche: teoria giuridica e prassi degli uffici*, in *Boll. trib.*, 1981, 491.
- M. Tiberii, *La nullità e l'illecito. Contributo di diritto amministrativo*, Napoli, 2003.
- A. Tigano, *Premesse per uno studio su: pluralismo amministrativo e legittimazione a resistere*, in *Scritti per Enzo Silvestri*, Milano, 1992, 551-552.
- F. Tigano, *I profili evolutivi dell'attività amministrativa*, Torino, 2008.
- F. Tigano, *Gli accordi procedurali*, Torino, 2003.
- A. Tomassini, *Riforma Fiscale*, Milano, 2023; S. Capolupo, *Riforma fiscale: importanti novità per lo Statuto dei contribuenti*, in *Ius Tributario*, 30 ottobre 2023.
- P. Tonini, *Il diritto al silenzio tra giusto processo e disciplina di attuazione*, in *Cass. Pen.*, 2002, 2, 845.
- L. Torchia, *Pubblica Amministrazione e transizione digitale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2024, 6, 729.
- L. Torchia, *Lo Stato digitale*, Bologna, 2023.
- L. Torchia, *Lo Stato digitale e il diritto amministrativo*, in AA.VV., "Liber Amicorum" per Marco D'Alberti, Torino, 2022.
- L. Torchia, *Le crisi fanno bene all'Unione europea: il caso dei Piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 577 ss.

- A. Tomo, *Liste evasori e CEDU: riflessioni in merito alla (dubbia) proporzionalità delle misure di public shame*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 2021, 677 ss.
- M. Torre, *Indagini informatiche e principio di proporzionalità*, in *Processo Penale e Giustizia: Rivista di dottrina e giurisprudenza*, 2019, 6, 1433-1437.
- S. Townson, *AI Can Make Bank Loans More Fair*, in *Harwad Business Review*, 6 novembre 2020.
- M. Tresca, *Lo “Stato digitale” big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2021, 2, 545.
- F. Trimarchi Banfi, *Ragionevolezza e razionalità delle decisioni amministrative*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2019, 313 ss.
- M. Trimarchi, *Il risultato dell’amministrazione: un quadro d’insieme*, in *Dir. Amm.*, 2025, 3, 803.
- A. Tropea, *Valenza probatoria del documento di fonte informatica nell’accertamento tributario*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2020, 4, 1635.
- A. Uricchio, *Evoluzione tecnologica e imposizione: la cosiddetta “big tax”. Prospettive di riforma della fiscalità di internet*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, nn. 4-5, Milano, 2005.
- E. Vanoni, *Scritti di finanza pubblica e di politica economica*, Padova-Milano, 1976.
- G. Vigna, *Ezio Vanoni. Il sogno della giustizia fiscale*, Milano, 1992.
- S. Villamena, *Contributo in tema di proporzionalità. Ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Milano, 2008.
- V. Uckmar, A. Marcheselli, *Il diritto tributario tra la S. Marinoni, Cooperazione amministrativa in materia fiscale: contenuto della richiesta di informazione ed effettività della tutela*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2022, 3, 1252, 1276.
- V. Uckmar, *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, Padova, 1999.

- A. F. Uricchio, S. A. Parente, Data driven e digital taxation: *prime sperimentazioni e nuovi modelli di prelievo*, in *Dir. e prat. trib. int.*, 2021, 2, 606.
- A. Uricchio, *Intelligenza Artificiale e diritto - Robot tax: modelli di prelievo e prospettive di riforma*, in *Giur. It.*, 2019, 7, 1657.
- R. Ursi, *Le scelte legislative in tema di potenziamento della capacità amministrativa*, nota a Corte cost., 11 maggio 2023, n. 92, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 6, 763.
- M. Weber, *Economia e società*, Milano, 1995, Vol. 1, 261.
- E. Vanoni, *Natura e interpretazione delle leggi tributarie*, in *Studi di economia, diritto, politica e finanza diretta da Benvenuto Griziotti*, Padova, 1932.
- M. Versigioni, *Contraddittorio statutario e contraddittorio matematico nel diritto con verità*, in *Rivista di diritto tributario, Supplemento online*, 30 maggio 2024.
- L. Viola, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, in *Foro Amm.*, 2018, 1598.
- P. Virga, *Diritto amministrativo. I principi*, Milano, 1989, 9.
- F. Zacchè, *Nemo tenetur se detegere e procedimenti tributario-penali*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2023, 1, 314.
- N. Zanotti, *Le prove nel giudizio tributario alla luce degli obiettivi posti dal PNRR*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2024, 1, 34.
- E. Zampetti, *Infrastrutture e golden power*, in *Dir. Amm.*, 2025, 1, 177.
- G. Ziccardi, P. Perri (a cura di), *Tecnologia e diritto*, vol. 3, Milano, 2019.
- A. Zito, *La scelta discrezionale della P.a. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Dir. Amm.*, 2023, 1, 29.
- A. Zito, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2021.
- L. Zoppoli, P. Monda, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni* in *Dir. Rel. Industr.*, 2020, 2, 312.

A. Zuccarello, *Algoritmi e automatismi nei controlli della dichiarazione: profili problematici*, in *Rivista di diritto tributario*, Supplemento online, 2 giugno 2022.

P. Zuddas, *Intelligenza artificiale e discriminazioni. Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giur. cost.*, online, 16 marzo 2020, 1 ss.

DOTTRINA SPAGNOLA

A. G. E. Alvarez, *El uso de la inteligencia artificial por la administración tributaria, como mecanismo para evitar la evasión fiscal sin vulnerar los derechos de los contribuyentes en Ecuador*, in *Impacto de la digitalización en los nuevos modelos de negocio* / coord. por Ricardo Reier Forradellas, Sergio Luis Nández Alonso, 2024, 25-32.

A. Boto Álvarez, *Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital. Documentación Administrativa*, 2023, 10, 40-58.

B. G. Ballestreros, *Foundations and contents of the principle audi altera partem in tax procedures*, in *Cronica Tributaria*, 2020, 174, 35-60.

M. Andrés Barrio, *Formación y evolución de los derechos digitales*, Chile, 2021.

M. De Haro, Izquierdo, *Entrada domiciliaria de la inspección de tributos. Conflicto de derechos constitucionales. Criterios de necesidad y proporcionalidad*, in *Revista de contabilidad y tributación. Cef*, 2020, n. 445.

V. G. Grado, *Derecho Fiscal y tributario, Nino- Centro De Imprescindible Digital*, 2023.

D. L. Becerra Peña, A. Rosales Soto, P. Gutiérrez Moreno, *Desafíos tributarios de la digitalización de la economía: una reflexión en torno al Proyecto BEPS*, *The Anáhuac Journal*, 2023, Vol. 23, 1, 2023 (Ejemplar dedicado a: The Anáhuac Journal, Vol. 23, Num. 1, First Semester), 12-39.

J. L. Domínguez Álvarez, *Inteligencia Artificial, derecho administrativo y protección de datos personales. Entre la dignidad de la persona y la eficacia administrativa*, in *Ius et scientia: Revista electrónica de Derecho y Ciencia*, Vol. 7, 1, 2021, 304-326.

- G. L. Dominguez Alvarez, *Ley Orgánica 3/2018, De 5 de diciembre, de Protección de Datos y garantía de los Derechos Digitales*, in *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 7, 2019, 1, 233-237.
- J. M. D. Cabré, A. E. Morè, *Los retos de la administración tributaria en la era de la digitalización*, in *La fiscalidad internacional ante los retos de la globalización, la digitalización y el envejecimiento*, noviembre diciembre 2020, n. 917.
- G. Caballero, “*Sistemas fiscales*”: *un análisis institucional*” in *Comercio exterior*, vol. 52, 3, marzo, 2022.
- A. Cediél, *La limitación temporal para el uso de datos en la actividad algorítmica de la Administración Tributaria*, in *I Congreso internacional: “El fraude fiscal en un entorno de digitalización”* coord. N. M. Marin, M.M Cardona (dir), V. Selma, Penalva, 2023, 31-41.
- A. Cerrillo, *L’Administració eIettrónica*, Barcelona, 2006.
- R. A. Cerrillo, *La inteligencia artificial, administración tributaria y brecha digital*, in *Inteligencia artificial, cumplimiento voluntario, y los derechos y garantías de los contribuyentes* / coord. por Carlos David Aguilar Segado, Yeray Villegas Almagro, María del Carmen Salazar Navarro, María del Pilar Cortázar Gutiérrez, 2024, 17-36.
- A. Cerrillo, *El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo: ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?* in *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019.
- I. B. Estrada, *La participación del contribuyente en la aplicación del tributo: el carácter contradictorio de los procedimientos tributario en la nuova LGT*, in *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF, 2004, 260, 3-88.
- T. C. Ezquerro, *Los derechos de los contribuyentes en el intercambio de información entre Administraciones tributarias*, in *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 2014, 72.
- D. Oseda Gago, L. E. Torres Chiumbiauca, N. G. Mencia Sanchez, R. Rivera Casavilca, *Uso de la inteligencia artificial como recurso para potenciar las competencias investigativas y el pensamiento crítico en la educación*

superior, in *Encuentros: Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, 2025 (Ejemplar dedicado a: El arte y el contexto socioeducativo: una relación simbiótica), 23, 290-297.

E. M. G. Cruz, *Derecho a una fiscalidad justa automatismo sancionatorio e historial del contribuyente*, in *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, 2024, 2.

E. M. G. Cruz, *Derecho a una fiscalidad justa automatismo sancionatorio e historial del contribuyente*, in *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, 2024, 2.

G. P. Daher R. G. Dorado J. M. García, *Digitalización de los procesos contables y administrativos en las pymes españolas. Un caso de estudio*, in *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF, n. 478, 2023, 165-194.

M. Lucas Durán, *Ventas entre particulares a través de plataformas de internet: su fiscalidad*. in *Revista de Contabilidad y Tributación: Comentarios, casos prácticos (Centro de Estudios Financieros)*, (419), 125-148, 2018.

E. Eseverri, *Derecho tributario parte general*, Valencia, 2010, 41.

A. Faundez, R. O. Hein, *La auditoría tributaria por sistemas electrónicos frente a los derechos de los contribuyentes un estudio comparado en América latina*, in *Revista chilena de derecho y tecnología*, Vol. 7, 2018, 2, 113-135.

L. G. Fernandez, *Los derechos digitales en la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y de garantía de los derechos digitales Digital rights in Organic Law 3/2018, on the protection of personal data and guarantee of digital rights*, in *Asamblea - Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 42, junio 2022, 69-97.

L. M. R. Flor, *El derecho a no autoinculparse ante un procedimiento tributario*, in *Derechos de los contribuyentes / coord. por Carlos Espinosa Berecochea*, 2019, 985-1006.

A. Miguel Cayón Galiardo, *El contribuyente y el derecho a la tutela judicial*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1998, 2, 271-297.

G. H. Garatachia, *El derecho de audiencia como principio rector en los procedimientos de fiscalización*, in *Derechos de los contribuyente*, coord. por Carlos Espinosa Berecochea, 2019, 625-65.

- M. Crespo Garrido, *La relación electrónica del contribuyente con la administración* propuestas de mejora, in *Revista General de Derecho Procesal*, n. 63, 2024.
- S. Moreno González, *Derecho europeo y sistema tributario español, una evaluación en profundidad* / PricewaterhouseCoopers (PwC) (aut.), 2023, I8, 435-499.
- E. R. Garcia, *Derecho o Economía en la Equidad Fiscal*, in *Revista de derecho público*, 2016, 85, 61-82.
- S. Alvarez Gendin, *Tratado general de Derecho Administrativo*, Barcelona, 4 Volúmenes, 1958-1977.
- M. A. F. Gonzales, *Principios constitucionales de proporcionalidad y justicia en materia tributaria*, in *Revista Chilena de Derecho*, Seconda Edition, 2000.
- A.M.P. Grandal, *Notificación electrónica y derechos y garantías de los contribuyentes*, in *La digitalización en los procedimientos tributarios y el intercambio automático de información* / Ana María Pita Grandal (dir.), Luis Alberto Malvárez Pascual (dir.), Carmen Ruiz Hidalgo (dir.), Ernesto Eserverri Martínez (col.), 2023, 153-167.
- D. G. Guerrero, *El trámite de audiencia en los procedimientos tributarios aduaneros* normativa interna “versus” disciplina de la Unión Europea, in *Quincena fiscal*, 2022, 19.
- J. M. Jara, *Nueva fiscalidad*, 2022, 4, 11-14.
- C. García-Herrera, *The use of Artificial Intelligence by tax administrations, a matter of principles*, Centro Interamericano de Administraciones Tributaria, 2020.
- C. R. Hidalgo, *Los derechos de los contribuyentes ante las inspecciones tributarias de los dispositivos digitales o en la nube*, in *Los modelos de negocio en la era digital: Tratamiento contable y fiscal e implicaciones en el procedimiento tributario y las garantías de los contribuyentes* / coord. por Pilar Martín Zamora, Carmen Ruiz Hidalgo; Luis Alberto Malvárez Pascual (dir.), Ana María Pita Grandal (dir.), Juan Jesús Martos García (dir.), 2023, 581-611.
- R. Huesca Boadilla, *Los recursos y las reclamaciones económico-administrativas tras la nueva Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y*

Garantías de los Contribuyentes”, in *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, Año nº 14, 2, 1998.

T. Jaramillo, J. Vicente, *Garantías del contribuyente ante la Administración tributaria*, in *Studi Tributari Europei*, 2016.

E. De La Guerra Zuniga, *Democracia, autoimposición y tributos*, *Democracy, self-imposition and tax*, in *Iuris Dictio*, 2020, 26.

E. Larson, *The Myth of Artificial Intelligence*, Cambridge, MA, Belknap Press, 2022.

V. A. Lemos, *Economía digital: una perspectiva desde el Derecho de la Competencia*, in *Revista de derecho de la competencia*, Cdedc, 2016, 131-160, 12.

J. C.R Lickelider, *Man-Computer symbiosis*, in *1 IRE Transactions on Human Factors in Electronics*, 1960, 4 ss.

J. Martín López, *Inteligencia artificial y comprobación tributaria: transparencia y no discriminación*, Aranzadi, Navarra, 2023, 25.

Alejandro Jiménez López, *Los derechos fundamentales del contribuyente: Su protección en la Constitución española, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su interpretación por los respectivos Tribunales de Justicia* / coord. por Benjamín Sevilla Bernabéu, Ana María Vera Ivars; José Luis Bosch Cholbi (dir.), 2023, 635-654C.

J.M. Lopez, *Inteligencia artificial, sesgos y no discriminación en el ámbito de la inspección tributaria*, in *Cronica tributaria*, 2022, 182, 51-90.

Y. A. C. Martínez, *Los sistemas tributarios ante el nuevo paradigma digitalizado*, in *Digitalización y derecho* (coord. Por Juan José Montero Pascual, 2024, 331. 376.

A. G. Martínez, *La tutela multinivel del derecho a la protección de datos personales del contribuyente*, in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2018, 22, (Ejemplar dedicado a: El vértice de los sistemas judiciales / Alicia González Alonso (dir.), Sabela Oubiña Barbolla (dir.)), 499-528.

- E. E. Martinez, *Potestades de la Administración y derechos del contribuyente*, 1994.
- V. Mastroiacovo, *La Corte riconosce il diritto al contraddittorio preventivo del contribuente, ma per l'attuazione cede il passo al legislatore*, in *Giur. Cost.*, 2023, 2, 0504C, nota a Corte Costituzionale 21 marzo 2023, n. 47.
- I. K. Mensah, *Impact of Government Capacity and E-Government Performance on the Adoption of E-Government Services*, in *International Journal of Public Administration*, 2020, 43, 303-311.
- S. A. Moreno, *La psicología del contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales*, in *Tlatemoani: revista académica de investigación*, Vol. 10, 2019, 32, 100-128.
- A. Menendez Morena, *Derecho financiero y tributario (leciones de càtedra)*, 11 ed. *Lex Nova*, Valladolid, 2010, 115-116.
- A. Menendez Morena, *Derecho financiero y tributario (leciones de càtedra)* 11, Valladolid, 2010, 115-116.
- M. Merler, *La Corte costituzionale tedesca si pronuncia sul trattamento automatizzato dei dati in contesti di polizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 5, 685.
- J. M. Lago Montero, *La iniciación del procedimiento de inspección seguida de personación en domicilio*, in *Sobre la prevención y lucha contra el fraude fiscal, estudios en homenaje al Profesor Dr. D. Alejandro Menéndez Moreno / coord. por Amable Corcuera Torres, Susana Aníbarro Pérez*, 2023, 437-463.
- J. Moo, *Desequilibrio en la relación Fisco-Contribuyente*, in *Revista CADE: profesionales y empresas*, 2010, 7, 43-47.
- M. S. Moròn, *Derecho administrativo, Parte General*, Milano, 2018.
- A. P. Munoz, *Derechos del Contribuyente*, in *Revista de Derecho*, 2011, n. 229-230, 171-181
- A. Kostner, *Studi di settore e tutela del contribuente tra diritto interno e principi sovranazionali*, in *Dir. prat. trib.*, 2017, 88, 1, 28-50.
- A. Kostner, *L'onere della prova nelle ipotesi di estensione delle indagini finanziarie a soggetti terzi rispetto al contribuente accertato*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 12 agosto 2019.
- S. G. Miguel, *El acceso a domicilios por razón de inspecciones tributarias*, in *Diario La Ley*, 2020, 9757.

- F. J. Puyol Montero, *Los derechos digitales a la neutralidad tecnológica y al acceso universal a internet*, in *Actualidad administrativa*, 2019, 12.
- A. Cano Murcia, *Urbanismo e inteligencia artificial*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 59, 2025, 377, 107-140.
- M. I. M. Narvaez, *El control fiscal y su ayuste dentro del Estado Social de derecho*, in *Revista Facultad de derecho y ciencias politicas*, 2014, 120, 129-152.
- J. M. Boquera Oliver, *Derecho Administrativo*, I, Madrid, I.E.A.L. 4 ed. Madrid, 1983.
- C. García Oviedo, E. Martínez Useros, *Derecho Administrativo*, 9 ed. Madrid, 1968, 3 vols.
- L. Perra, *Inteligencia Artificial y Procedimiento Administrativo* *Transparencia Algorítmica y Participación Procedimental*, in *Desafios do LegalTech, Vol. II: II Congresso Internacional Desafios do LegalTech*, Porto, 13 de setembro de 2023 / coord. por Fábio da Silva Veiga, José de Campos Amorim, Patrícia Anjos Azevedo, 2024, 30-43.
- L. Perrone, *Il diritto al silenzio, riconosciuto dalla Consulta negli illeciti finanziari, rileva in ambito fiscale?*, in *Giur. Comm.*, 2022, 1, 107, nota a Corte cost., 30 aprile 2021, n. 84.
- L. Perrone, *Il redditometro verso accertamenti di massa (con obbligo del contraddittorio e dell'invito all'adesione)*, in *Rass. Trib.*, 2011, 888.
- L. Perrone, *Evoluzione e prospettive dell'accertamento tributario*, in *Riv. dir. fin.sc. fin.*, 1982, I, 90.
- G. Pesce, *Il Consiglio di Stato ed il vizio della opacità dell'algoritmo tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in *Giust. Amm.*, 2020.
- G. Pesce, *Pubblica amministrazione e tecnologie emergenti - Diritto amministrativo e intelligenza artificiale: i problemi*, in *Giur. it.*, 2022, 6, 1507.
- M. Del Carmen Fernández Rozado, *Las relaciones con el contribuyente*, in *Revista del Instituto de estudios economicos*, 1998, 2-3, 537-547.

- M. A. C. Ortega, *Percepciones fiscales de los contribuyentes a la luz de las Teorías de las Relaciones Tributarias*, in *Academia & Derecho*, 2020, 20, 287-318.
- J. Sarrò Riu, *El derecho a no autoinculparse del contribuyente*, Barcelona, 2009.
- M. D. C. R. Ruiz, *Estrategias de planificación fiscal de los grupos multinacionales en un entorno económico digital*, in *Información Comercial Española*, ICERevista de economía, n. 917, 2020 (Ejemplar dedicado a: La fiscalidad internacional sobre los retos de la globalización, la digitalización y el envejecimiento), 73-91.
- María Amparo Grau Ruiz, *Riesgos y oportunidades en la creciente digitalización fiscal*, in *Revista técnica tributaria*, 2020, 130, 7-15.
- J. A. García Trevijano, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. “Rev. Derecho Privado”, Madrid, 3 vols, I Tomo, 3 ed. 1974.
- R. Martín Mateo, *Manuale de derecho Administrativo*, 5 ed. Madrid, 1980.
- R. Entrena Cuesta, *Curso de derecho administrativo*, Tecnología, 2 vols, 7 ed. Madrid, 1981.
- J. M. Boquera Oliver, *Derecho Administrativo*, I, Madrid, I.E.A.L. 4 ed. Madrid, 1983.
- C. García Oviedo, E. Martínez Useros. *Derecho Administrativo*, 9 ed. Madrid, 1968, 3 vols.
- P.J.C. Parrilla, *Cumplimiento cooperativo, gobernanza fiscal y derechos y garantías de los contribuyentes*, in *Revista de educación y derecho = Education and law review*, (Educación Fiscal y cumplimiento tributario voluntario (Tax compliance)), 26, 2022.
- J. B. Pérez – Roldàn, *Los derechos del contribuyente*, in *Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, 2022, 18, 2, 23-33.
- J. M. Farfán Pérez, *Principio de prudencia financiera*, in *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, N°. Extra 1, 2020 (Ejemplar dedicado a: Las tres reglas fiscales).

- J. R. Piza, *Equilibrio entre el poder del Estado y los derechos y las garantías de los contribuyentes*, in *Revista Derecho del Estado*, 2001, 10, 67-81.
- L. M. C. Prieto, *Derecho financiero y tributario, Parte general*, Navarra, 2020.
- J. B. M. Queralt, *Publicidad y transparencia en las relaciones entre la Hacienda Pública y el contribuyente*, in *Arta tributaria. Revista de opinión*, n. 39, 2018, 39.
- G. C. Quezada. *El derecho a una justa indemnización por autostrada irregulares de la autoridad fiscal*, in *Derechos de los contribuyentes*, coord. Por. C. E. Berecochea, 2019, 131-154.
- A. J. Rodríguez, *Desafíos fiscales de la digitalización: Análisis del impuesto español sobre servicios digitales desde una perspectiva internacional y europea*, in *Revista Ius et veritas*, diciembre, 2021, 63.
- Z. T. Rodríguez, *La función fiscal en la era de la digitalización*, in *Forum fiscal: la revista tributaria de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa*, 2021, n. 275.
- J. V. Servilla Segura, *Diez Lecciones sobre Financiación Pública y Diseño Tributario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987.
- M. Serrat Romani, *Los derechos de los contribuyentes en un entorno digital*, in *Revista de privacidad y derecho digital*, Vol. 2, (Abril-junio 2017), 2017, 67-107, 7.
- N. Martínez Rodríguez, *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*, in *Ars Iuris Salmanticensis: AIS : revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 7, 2019, 1, 254-259.
- C. D. D. Sancho, *El domicilio constitucionalmente protegido del contribuyente*, in *Zergak: gaceta tributaria del País Vasco*, 2020, 59, 189-201.
- W. Arellano Toledo, *Derechos Digitales especial referencia a los Neuroderechos*, in *Derecho Digital e Innovación. Digital Law and Innovation Review*, (julio-septiembre), 2022, 13.
- J. A. García Trevijano, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. “Rev. Derecho Privado”, Madrid, 3 vols, I Tomo, 3 ed. 1974.

- D. C. Vasco, *El futuro de los procedimientos tributarios en la era de la digitalización*, in *Los Modelos de negocio en la era digital: tratamiento contable y fiscal e implicaciones en el procedimiento tributario y las garantías de los contribuyentes*, coord. Pilar Martín Zamora, Carmen Ruis Hidalgo, Luis Alberto Malvarez Pascual, Ana María Pita Grandal Juan Jesús Martos García, 2023, 425-451.
- O. Capdeferro Villagrasa, *La inteligencia artificial del sector públicodesarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial*, in *IDP: revista de Internet, derecho y política = revista d'Internet, dret i política*, n. 30, 2020.
- R. C. Ramírez, *El derecho a la presunción de inocencia como derecho fundamental del contribuyente*, in *Boletín jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, 2022, 5.
- L. M. H. Ramírez, *La digitalización como ecologización y agilización de los procedimientos administrativos*, in *Rivista digital de derecho administrativo*, 2011, n. 6, 47-64.
- M. I. G. Rosales, A. M. Velueta, *La proporcionalidad como garante de la justicia tributaria*, in *Emerging Trends in Education*, 2019, vol. 7, num. 20.
- Julio Banacloche Pérez-Roldán, *Los derechos del contribuyente*, in *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, Año nº 18, 2002, 2, 23-33.
- M. A. Grau Ruiz, *Riesgos y oportunidades en la creciente digitalización fiscal*, in *Revista técnica tributaria*, 2020, 130, 7-15.
- M. Sanchez, *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, 1980.
- S. I. C. Solís, *El derecho a la intimidad versus el derecho a la publicidad en materia fiscal*, in *Facultades de las Autoridades Fiscales* (coord. D. R. López, 2018, 259-300).
- D. E. M. Tellez, *El derecho al olvido como derecho humano de los contribuyentes en materia de impuestos digitales*, in *Derechos de los contribuyentes / coord. por Carlos Espinosa Berecochea*, 2019, 703-738.

S. S. Tormo, *Reflexiones sobre la transformación digital de las Administraciones tributarias*, in *Tributus (Revista de la Agenzia Tributaria Madrid)*, 2023, 3, 4 ss.

DOTTRINA FRANCESE

R. Entrena Cuesta, *Curso de derecho administrativo*, Tecnologia, 2 vols, 7 ed. Madrid, 1981.

L. Duguit, *Traité de droit Constitutionnel*, 3 ed., 3 vols, Paris, 1927-1930.

J. Frayssinet, *La bureaucratie: l'administration française face à l'informatique*, Paris, Berger-Levrault, 1981.

R. Martín Mateo, *Manuale de derecho Administrativo*, 5 ed. Madrid, 1980.

J. M. Boquera Oliver, *Derecho Administrativo*, I, Madrid, I.E.A.L. 4 ed. Madrid, 1983.

C. García Oviedo, E. Martínez Useros, *Derecho Administrativo*, 9 ed. Madrid, 1968, 3 vols.

T. R. Fernández Rodríguez, *Derecho Administrativo, Sindicatos y autoadministración Ilegal*, Madrid, 1972.

G. Vedel, P. Devolvè, *Droit Administratif*, 8 Ed. Themis, Puf, Paris, 1982.

J. Rivero, *Droit Administratif*, 10 ed. Dalloz, Paris, 1983.

D. Rousseau, *Le discours anti-droits de l'homme est devenu le discours dominant*, Libération, 6 de diciembre 2018,

C. Marquez Sillero, *La actuación de la inspección tributaria en el ejercicio de sus facultades y los derechos de los contribuyentes*, in *Derecho & Sociedad*, 2004, 22, 359-376.

M. Waline, *Droit Administratif*, 9 ed. Sirey, Paris, 1963.

