
Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



12.1. L'EVOLUZIONE DELLE METODOLOGIE DI CONTROLLO: DALLA VERIFICA DOCUMENTALE ALL'ANALISI INTELLIGENTE DEI DATI

L'attività di verifica fiscale costituisce, da sempre, uno dei principali strumenti attraverso i quali l'Amministrazione finanziaria assicura la corretta applicazione delle norme tributarie e realizza il principio costituzionale della capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

Come già rilevato, l'esercizio di tale funzione deve, tuttavia, coordinarsi anche con i principi di **imparzialità** e **buon andamento** dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 Cost., nonché con le garanzie procedurali poste dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241 e dallo Statuto dei diritti del contribuente. Tali principi assumono particolare rilievo nell'attuale fase di trasformazione digitale dell'attività di controllo, nella quale la selezione dei contribuenti e la programmazione degli interventi sono sempre più orientate dall'analisi preventiva del rischio fiscale.

Da quanto già esaminato è stato possibile rilevare che - tradizionalmente - l'attività istruttoria è stata fondata sull'esame diretto della documentazione contabile e fiscale del contribuente, sull'acquisizione di informazioni presso il soggetto verificato o presso terzi, nonché sull'esercizio dei poteri di accesso, ispezione e verifica riconosciuti agli organi dell'Amministrazione finanziaria dal D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, dal D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e dalle ulteriori norme che disciplinano i singoli comparti impositivi.

Come si è avuto modo di evidenziare nei capitoli precedenti, la verifica fiscale costituisce un *sub*-procedimento amministrativo inserito nell'ambito del più ampio procedimento di accertamento ed è caratterizzata da una pluralità di **attività istruttorie** finalizzate alla ricostruzione della reale posizione fiscale del contribuente. Essa si articola nelle fasi della programmazione, della preparazione e dell'esecuzione, ciascuna delle quali assolve ad una specifica funzione nell'economia complessiva del controllo.

Negli ultimi quindici anni, tale modello operativo ha conosciuto una trasformazione profonda, determinata non tanto dall'introduzione di nuovi poteri investigativi, quanto dalla progressiva digitalizzazione delle informazioni fiscalmente rilevanti e dall'integrazione delle **banche dati pubbliche**.

La diffusione della fatturazione elettronica, dei corrispettivi telematici, dell'Anagrafe dei rapporti finanziari, delle comunicazioni telematiche obbligatorie, dello scambio automatico internazionale di informazioni e dei numerosi archivi gestiti dalle diverse amministrazioni pubbliche ha determinato un incremento esponenziale del patrimonio informativo disponibile per l'attività di controllo.

L'Amministrazione finanziaria dispone oggi di una quantità di dati incomparabilmente superiore rispetto al passato. Non è mutata soltanto la dimensione quantitativa delle informazioni raccolte, ma anche la loro qualità, la tempestività della loro acquisizione e, soprattutto, la possibilità di metterle reciprocamente in relazione.

Il fenomeno assume particolare rilievo se si considera che il sistema tributario italiano è ormai caratterizzato da un **modello di acquisizione** pressoché **continua delle informazioni economiche rilevanti**. La dichiarazione annuale dei redditi rappresenta oggi

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.1. L'evoluzione delle metodologie di controllo

soltanto uno degli elementi conoscitivi a disposizione dell'Amministrazione, mentre gran parte delle informazioni viene acquisita nel corso dell'anno attraverso flussi telematici obbligatori alimentati direttamente dai contribuenti ovvero da soggetti terzi.

Si è così progressivamente passati da un sistema fondato prevalentemente sull'esame documentale ad un modello nel quale l'attività ispettiva viene preceduta da una complessa fase di elaborazione informatica dei dati disponibili.

In tale contesto si inserisce l'impiego dell'intelligenza artificiale.

È opportuno chiarire sin d'ora che l'espressione "intelligenza artificiale", frequentemente utilizzata nel linguaggio comune, comprende una pluralità di tecnologie tra loro differenti. Nell'ambito dell'attività di controllo tributario essa non identifica un autonomo procedimento amministrativo né una nuova metodologia di accertamento, ma indica l'utilizzo di sistemi algoritmici capaci di elaborare grandi quantità di dati mediante tecniche statistiche avanzate, apprendimento automatico (*machine learning*), modelli predittivi e strumenti di analisi relazionale.

L'elemento realmente innovativo non consiste, pertanto, nella sostituzione dell'attività del verificatore, bensì nella **diversa modalità attraverso la quale vengono selezionati i contribuenti da sottoporre a controllo**, individuate le situazioni di maggiore rischio fiscale e pianificate le successive attività istruttorie.

La tradizionale esperienza professionale dell'organo verificatore continua infatti a costituire il presupposto imprescindibile dell'attività ispettiva. L'intelligenza artificiale interviene in una fase logicamente precedente, consentendo di elaborare in tempi estremamente ridotti un patrimonio informativo di dimensioni tali da risultare altrimenti non gestibile attraverso le ordinarie tecniche di analisi.

Si assiste, pertanto, ad un mutamento della funzione stessa della fase preparatoria della verifica.

Nell'impostazione tradizionale, tale fase era prevalentemente orientata alla raccolta preventiva delle informazioni disponibili sul contribuente, alla conoscenza del settore economico di appartenenza, all'individuazione dei possibili profili di rischio ed alla predisposizione del piano operativo dell'intervento. Il Manuale operativo della Guardia di Finanza sottolinea come l'attività preparatoria debba consentire di acquisire "*la più ampia conoscenza preventiva del soggetto prescelto*", delle sue caratteristiche economiche e dei suoi collegamenti con altri contribuenti, affinché l'attività ispettiva possa essere efficacemente pianificata.

Oggi tali attività vengono progressivamente integrate da sofisticati strumenti di *data analytics* che consentono di esaminare simultaneamente milioni di informazioni provenienti da archivi differenti, individuando **correlazioni, anomalie e ricorrenze statistiche** che costituiscono indicatori di possibile rischio fiscale.

L'intelligenza artificiale non elimina, dunque, la fase preparatoria della verifica; al contrario, ne amplia enormemente le potenzialità conoscitive.

La funzione del sistema algoritmico rimane tuttavia distinta da quella propria dell'attività amministrativa.

L'elaborazione informatica produce esclusivamente un **risultato probabilistico**, fondato sull'analisi di dati e sulla ricerca di correlazioni statisticamente significative. Tale risultato deve essere qualificato come indicatore di rischio e non come elemento probatorio della violazione: esso può orientare la scelta amministrativa di approfondire una determinata posizione, ma non è idoneo, da solo, ad accertare l'esistenza di una violazione tributaria, a dimostrare l'effettiva capacità contributiva del soggetto esaminato o a trasformarsi automaticamente in presunzione di evasione.

L'accertamento tributario continua infatti a richiedere la verifica concreta dei fatti, l'esercizio dei poteri istruttori previsti dalla legge, la valutazione critica delle risultanze acquisite e la motivazione dell'atto conclusivo del procedimento.

Sotto questo profilo, l'intelligenza artificiale non modifica la natura giuridica della verifica fiscale.

Rimangono immutati i principi fondamentali che regolano l'azione amministrativa, a partire dalla legalità dell'esercizio dei poteri istruttori, dall'imparzialità e dal buon andamento di cui all'art. 97 Cost., dalla proporzionalità dell'intervento, dalla trasparenza del procedimento e dall'obbligo di motivazione degli atti, nonché dalle garanzie riconosciute al contribuente dallo Statuto dei diritti del contribuente, anche alla luce del rafforzamento del contraddittorio preventivo e dei principi di collaborazione e buona fede.

L'innovazione investe piuttosto il piano organizzativo e metodologico dell'attività di controllo.

L'Amministrazione finanziaria si evolve progressivamente da un modello prevalentemente **reattivo**, nel quale la verifica interviene successivamente all'emersione di elementi sintomatici di evasione, ad un modello **predittivo**, caratterizzato dall'utilizzo sistematico delle informazioni disponibili per individuare anticipatamente le situazioni maggiormente meritevoli di approfondimento.

Tale evoluzione si inserisce in un più ampio processo di trasformazione digitale della funzione tributaria, che interessa non soltanto le attività di controllo, ma anche quelle di prevenzione, di assistenza al contribuente e di gestione del rischio fiscale.

In questa cornice si colloca anche l'AI Act¹, che, pur non disciplinando specificamente il procedimento tributario, introduce principi generali destinati a incidere sull'impiego dei sistemi algoritmici da parte delle Pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo alla qualità dei dati, alla tracciabilità dei processi, alla gestione del rischio e alla supervisione umana.

In questa prospettiva, l'intelligenza artificiale non rappresenta un semplice progresso tecnologico, bensì uno strumento destinato a modificare profondamente il rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente. L'obiettivo non è più soltanto quello di reprimere le violazioni già consumate, ma di orientare l'attività amministrativa verso **forme di controllo sempre più selettive, tempestive e proporzionate**, nelle quali la conoscenza preventiva del rischio fiscale assume un ruolo centrale nella programmazione degli interventi.

¹ Reg. UE n. 2024/1689, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 12 luglio 2024.

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.2. *L'intelligenza artificiale nell'attività dell'Amministrazione finanziaria*

Muovendo da questo inquadramento generale, occorre ora esaminare in che modo l'intelligenza artificiale si inserisca concretamente nell'attività dell'Amministrazione finanziaria.

12.2. **L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NELL'ATTIVITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA**

L'impiego dell'intelligenza artificiale da parte delle amministrazioni fiscali rappresenta una delle più significative evoluzioni dell'attività di controllo degli ultimi decenni. Se la digitalizzazione aveva già profondamente modificato le modalità di acquisizione, gestione e conservazione delle informazioni tributarie, l'introduzione di strumenti basati sull'intelligenza artificiale determina un ulteriore salto qualitativo, consentendo di elaborare grandi quantità di dati, individuare correlazioni non immediatamente percepibili e supportare le decisioni amministrative mediante modelli predittivi.

L'attività di controllo fiscale è tradizionalmente caratterizzata da un elevato contenuto informativo. Ogni procedimento di verifica implica la raccolta, l'analisi e la valutazione di una pluralità di elementi provenienti da fonti eterogenee: dichiarazioni fiscali, scritture contabili, fatture elettroniche, corrispettivi telematici, comunicazioni finanziarie, dati catastali, informazioni provenienti da altre amministrazioni pubbliche, flussi doganali, dati internazionali acquisiti attraverso gli strumenti di cooperazione amministrativa e, più recentemente, dati ricavati dalle numerose banche dati integrate disponibili presso l'Amministrazione finanziaria.

Per molti anni, l'elaborazione di tali informazioni è rimasta affidata prevalentemente all'attività umana, supportata da procedure informatiche aventi essenzialmente funzioni di archiviazione e ricerca documentale. L'evoluzione delle tecnologie digitali ha, invece, progressivamente trasformato tali sistemi in strumenti capaci di elaborare autonomamente enormi quantità di dati, individuando **anomalie statistiche, relazioni economiche e profili di rischio** difficilmente rilevabili mediante le tradizionali tecniche di analisi.

In questo contesto, l'intelligenza artificiale non sostituisce l'attività istruttoria dell'Amministrazione finanziaria, ma costituisce uno strumento di supporto alle attività di ricerca e analisi. I sistemi algoritmici vengono utilizzati principalmente per migliorare l'efficienza delle attività di selezione, orientare le risorse verso le situazioni caratterizzate da maggiore rischio fiscale e fornire agli organi verificatori elementi conoscitivi ulteriori rispetto a quelli ricavabili dall'esame documentale tradizionale.

Occorre, tuttavia, distinguere l'intelligenza artificiale propriamente detta dai più tradizionali sistemi di automazione amministrativa. Non ogni elaborazione informatica può essere qualificata come applicazione di intelligenza artificiale. I *software* che eseguono operazioni rigidamente predeterminate, sulla base di istruzioni previamente definite dal programmatore, costituiscono semplici sistemi automatizzati. L'intelligenza artificiale, invece, si caratterizza per la capacità di elaborare modelli decisionali mediante tecniche statistiche e computazionali che consentono al sistema di **riconoscere schemi ricor-**

renti, formulare previsioni e affinare progressivamente le proprie prestazioni attraverso l'analisi dei dati disponibili.

In ambito tributario, assumono particolare rilievo le tecniche di *machine learning*, mediante le quali gli algoritmi sono addestrati ad individuare relazioni significative all'interno di grandi insiemi di dati storici, e gli strumenti di *data mining*, finalizzati all'individuazione di correlazioni, anomalie e comportamenti fiscalmente rilevanti. A tali metodologie, si affiancano le applicazioni di *natural language processing*, sempre più utilizzate per l'analisi automatizzata di documentazione testuale, provvedimenti amministrativi, contratti e atti societari, nonché gli strumenti di analisi delle reti economiche (*network analysis*), capaci di ricostruire collegamenti tra soggetti, operazioni e flussi finanziari.

L'evoluzione tecnologica si inserisce in un più ampio processo di trasformazione delle amministrazioni fiscali promosso a livello internazionale. L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha più volte evidenziato come le amministrazioni tributarie debbano evolvere verso modelli di *data-driven tax administration*, fondati sull'utilizzo integrato delle informazioni disponibili, sulla gestione del rischio fiscale e sull'impiego di tecnologie avanzate per migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa. Analoghi indirizzi emergono dai programmi di digitalizzazione dell'Unione Europea, che attribuiscono crescente importanza all'interoperabilità delle banche dati, allo scambio automatico delle informazioni e all'utilizzo responsabile delle nuove tecnologie nei procedimenti amministrativi.

In tale prospettiva, si collocano anche gli indirizzi OCSE sulla c.d. *Tax Administration 3.0*, che prospettano amministrazioni fiscali sempre più integrate nei processi economici e digitali, capaci di utilizzare i dati non soltanto per reprimere le violazioni, ma anche per prevenire gli errori, favorire la *compliance* e ridurre gli oneri amministrativi per i contribuenti.

Anche l'ordinamento italiano si colloca ormai all'interno di questo processo evolutivo. L'Agenzia delle Entrate dispone oggi di un patrimonio informativo senza precedenti, alimentato dalla **fatturazione elettronica**, dai **corrispettivi telematici**, dall'**Anagrafe dei rapporti finanziari**, dalle **comunicazioni obbligatorie** e dalle numerose **banche dati pubbliche** rese interoperabili nel corso degli ultimi anni. L'integrazione di tali informazioni costituisce il presupposto essenziale per l'applicazione di strumenti avanzati di analisi del rischio, destinati a svolgere un ruolo sempre più centrale nella programmazione dell'attività di controllo.

Nel contesto nazionale, tale evoluzione trova un significativo fondamento anche nelle disposizioni che hanno progressivamente valorizzato l'utilizzo integrato delle banche dati pubbliche per l'analisi del rischio fiscale. In particolare, l'art. 1, commi 682 ss., della Legge n. 160/2019, ha previsto che l'Agenzia delle Entrate, per le attività di analisi del rischio connesse all'utilizzo dei dati dell'Archivio dei rapporti finanziari, possa avvalersi, anche previa pseudonimizzazione dei dati personali, delle tecnologie, delle elaborazioni e delle interconnessioni con le altre banche dati disponibili, al fine di individuare criteri

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.2. *L'intelligenza artificiale nell'attività dell'Amministrazione finanziaria*

di rischio utili a far emergere posizioni da sottoporre a controllo o nei cui confronti avviare attività di stimolo dell'adempimento spontaneo.

Tale evoluzione non riguarda esclusivamente la fase della selezione dei contribuenti. L'intelligenza artificiale è potenzialmente destinata ad incidere sull'intero procedimento amministrativo: dalla pianificazione delle verifiche all'analisi della documentazione acquisita, dalla predisposizione degli atti istruttori alla valutazione degli elementi probatori, sino al supporto nella redazione dei provvedimenti finali. Proprio questa progressiva estensione dell'impiego degli algoritmi rende necessario interrogarsi sui limiti giuridici dell'automazione amministrativa e sulla necessità di preservare il ruolo decisionale dell'autorità pubblica.

Occorre, in particolare, distinguere i sistemi di supporto decisionale, destinati a fornire all'Amministrazione elementi conoscitivi ulteriori, dai **sistemi di decisione automatizzata**, nei quali l'esito dell'elaborazione informatica determina direttamente l'adozione di un provvedimento. Nel settore tributario, il primo modello appare coerente con la funzione istruttoria e selettiva dell'analisi del rischio, mentre il secondo porrebbe rilevanti problemi di compatibilità con i principi di legalità, motivazione, contraddittorio e responsabilità dell'azione amministrativa.

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'attività fiscale non può, infatti, tradursi nell'attribuzione ai sistemi algoritmici del potere di assumere decisioni autoritative incidenti sulla sfera giuridica del contribuente. I principi costituzionali di legalità, imparzialità, buon andamento e capacità contributiva, unitamente alle garanzie procedurali riconosciute dallo Statuto dei diritti del contribuente, impongono che la decisione finale continui ad essere assunta dall'Amministrazione mediante una valutazione umana effettiva, consapevole e motivata. Il sistema algoritmico può orientare l'azione amministrativa, ma non sostituire l'esercizio della discrezionalità tecnica né comprimere il diritto del contribuente ad un **procedimento trasparente, conoscibile e sindacabile**.

L'impiego dell'intelligenza artificiale deve, quindi, essere ricondotto entro il perimetro dei principi generali dell'azione amministrativa. L'innovazione tecnologica può rendere più efficiente e selettiva l'attività di controllo, ma non può trasformare il sistema algoritmico in un autonomo centro decisionale né attenuare le garanzie procedurali e difensive riconosciute al contribuente. Proprio per questo motivo, l'utilizzo delle nuove tecnologie dovrà confrontarsi con lo Statuto dei diritti del contribuente, con la Legge n. 241/1990, con la disciplina in materia di protezione dei dati personali e con l'AI Act, destinato a incidere sull'impiego dei sistemi algoritmici da parte delle Pubbliche amministrazioni.

Definito il ruolo dell'intelligenza artificiale come strumento di supporto dell'azione amministrativa, il profilo decisivo diviene quello della selezione dei contribuenti e della costruzione degli indicatori di rischio fiscale.

12.3. LA SELEZIONE DEL CONTRIBUENTE MEDIANTE ALGORITMI E L'ANALISI DEL RISCHIO FISCALE

12.3.1. La selezione del contribuente

Tra gli ambiti nei quali l'impiego dell'intelligenza artificiale manifesta oggi i risultati più significativi vi è certamente la fase di selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo. Si tratta di un momento strategico dell'attività amministrativa, poiché dalla qualità della selezione dipende, in larga misura, l'efficacia complessiva dell'azione di contrasto all'evasione e, al tempo stesso, la riduzione dell'impatto delle verifiche nei confronti dei contribuenti che presentano un **basso livello di rischio fiscale**.

La progressiva digitalizzazione dei rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria ha reso disponibili informazioni provenienti da dichiarazioni fiscali, fatturazione elettronica, corrispettivi telematici, Anagrafe tributaria, Archivio dei rapporti finanziari, banche dati catastali, registri delle imprese, scambi automatici internazionali e sistemi doganali.

L'impiego di modelli algoritmici consente di trasformare tale enorme massa di dati in informazioni utilizzabili ai fini della programmazione dei controlli. Attraverso tecniche di elaborazione statistica, *machine learning* e analisi predittiva, i sistemi informatici sono in grado di individuare anomalie, ricorrenze e correlazioni che possono costituire indicatori di un possibile comportamento fiscalmente irregolare.

Non si tratta, tuttavia, di strumenti destinati ad accertare automaticamente l'esistenza di una violazione tributaria. Il sistema algoritmico individua esclusivamente un livello di probabilità o di rischio, fornendo all'Amministrazione elementi utili per orientare l'attività istruttoria. Il risultato dell'elaborazione costituisce, pertanto, un **indice di priorità amministrativa** e non un elemento probatorio della violazione.

La distinzione assume particolare rilievo sotto il profilo giuridico.

La selezione del contribuente rappresenta infatti una fase interna dell'organizzazione amministrativa, caratterizzata da **un'elevata discrezionalità tecnica**. Essa non produce, di per sé, effetti immediatamente lesivi nella sfera giuridica del destinatario, ma costituisce il presupposto dell'eventuale avvio dell'attività istruttoria.

Proprio questa natura preparatoria ha indotto la giurisprudenza a riconoscere all'Amministrazione un ampio margine nella definizione dei criteri di selezione, purché gli stessi risultino coerenti con i **principi di imparzialità, ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento** sanciti dall'art. 97 Cost.

La circostanza che la selezione non produca, di regola, effetti immediatamente lesivi e non sia autonomamente impugnabile non significa, tuttavia, che essa sia sottratta a qualsiasi controllo giuridico. I criteri di individuazione dei soggetti da sottoporre a verifica devono comunque essere non arbitrari, coerenti con le finalità istituzionali dell'Amministrazione e rispettosi dei principi di imparzialità, ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione; eventuali distorsioni possono assumere rilievo ove si riflettano sull'attività istruttoria o sull'atto conclusivo del procedimento.

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.3. La selezione del contribuente mediante algoritmi e l'analisi del rischio fiscale

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale non modifica tale impostazione, ma ne amplifica le implicazioni.

I sistemi algoritmici sono infatti costruiti sulla base di modelli matematici che attribuiscono diversa rilevanza a una pluralità di indicatori di rischio. Alcuni parametri derivano direttamente dalla normativa tributaria; altri sono elaborati statisticamente sulla base dell'esperienza maturata dall'Amministrazione; altri ancora emergono dall'analisi delle correlazioni tra fenomeni economici, comportamenti dichiarativi e risultati delle precedenti attività ispettive.

L'insieme di tali variabili consente di attribuire ai contribuenti un determinato livello di rischio fiscale, frequentemente espresso attraverso specifici **punteggi** (*risk score*) o **classificazioni in fasce di rischio**.

La costruzione dei punteggi di rischio richiede, inoltre, una costante attività di validazione e aggiornamento dei modelli utilizzati, al fine di ridurre il rischio di **falsi positivi**, ossia la selezione di posizioni prive di effettive criticità, e di **falsi negativi**, ossia la mancata intercettazione di fenomeni realmente evasivi. La qualità dei dati, la correttezza dei criteri di ponderazione e la verifica periodica degli esiti costituiscono, pertanto, condizioni essenziali per evitare che l'analisi algoritmica produca risultati distorti o non proporzionati.

È importante osservare come il rischio fiscale non coincida con la probabilità giuridica della violazione.

Esso rappresenta piuttosto una valutazione statistica circa la maggiore o minore opportunità di destinare risorse ispettive verso un determinato contribuente. Un elevato indice di rischio non implica necessariamente l'esistenza di un'evasione, così come un basso indice non esclude la possibilità che siano state commesse violazioni tributarie.

L'analisi algoritmica costituisce, dunque, uno strumento di razionalizzazione dell'attività amministrativa e di migliore allocazione delle risorse disponibili.

Sotto questo profilo, il ricorso ai sistemi di intelligenza artificiale appare perfettamente coerente con l'evoluzione dell'attività di controllo delineata negli ultimi anni sia dall'OCSE sia dall'Unione Europea, che individuano nella gestione del rischio (*risk management*) il principale criterio di organizzazione delle moderne amministrazioni fiscali.

L'ordinamento italiano presenta ormai tutte le condizioni necessarie per l'adozione di tali metodologie.

Sul piano nazionale, questa evoluzione trova riscontro anche nella disciplina che consente l'utilizzo integrato delle informazioni presenti nell'Anagrafe tributaria e nell'Archivio dei rapporti finanziari per l'elaborazione di criteri di rischio, secondo il modello delineato dall'art. 1, commi 682 ss., della Legge n. 160/2019. Tale disciplina conferma che l'analisi algoritmica è funzionale non soltanto alla selezione delle posizioni da sottoporre a controllo, ma anche all'attivazione di strumenti di stimolo dell'adempimento spontaneo.

Occorre tuttavia evitare il rischio di attribuire all'algoritmo una funzione decisionale che l'ordinamento continua a riservare all'autorità amministrativa.

La decisione di sottoporre un contribuente a verifica costituisce un'attività amministrativa che implica valutazioni di **opportunità, proporzionalità e adeguatezza** non integralmente riconducibili ad una elaborazione automatizzata.

L'intervento umano conserva quindi una funzione imprescindibile sia nella definizione dei criteri di rischio sia nella valutazione finale delle risultanze elaborate dal sistema.

Sotto questo profilo, assumono particolare rilievo i principi affermati, negli ultimi anni, dalla giurisprudenza amministrativa in materia di decisioni algoritmiche della Pubblica amministrazione. Pur riconoscendo la legittimità del ricorso a strumenti automatizzati, i giudici hanno chiarito che l'algoritmo deve rimanere conoscibile nei suoi criteri essenziali, controllabile dall'Amministrazione e sindacabile nelle sue ricadute applicative. L'attività amministrativa non può trasformarsi in una decisione integralmente affidata alla macchina, dovendo sempre permanere l'imputabilità della scelta all'autorità pubblica e una effettiva responsabilità umana nella decisione finale.

Anche l'AI Act si muove nella medesima direzione. I sistemi di intelligenza artificiale impiegati dalle Pubbliche amministrazioni, quando incidono su diritti o interessi dei cittadini, sono sottoposti a particolari requisiti di affidabilità, qualità dei dati, tracciabilità, documentazione tecnica, supervisione umana e gestione del rischio. Pur non disciplinando specificamente il procedimento tributario, il regolamento europeo introduce principi destinati a orientare anche l'utilizzo dei sistemi algoritmici nella programmazione dei controlli fiscali.

Ne consegue che la selezione algoritmica del contribuente non può essere considerata una fase sottratta ai principi generali dell'azione amministrativa. L'efficienza perseguita mediante le nuove tecnologie deve, infatti, conciliarsi con le esigenze di trasparenza, imparzialità e tutela del contribuente, evitando che l'opacità dei modelli matematici comprometta la possibilità di ricostruire il **percorso logico seguito dall'Amministrazione** nella scelta dei soggetti da sottoporre a verifica.

In definitiva, l'intelligenza artificiale modifica profondamente le modalità attraverso le quali l'Amministrazione individua i contribuenti da sottoporre a controllo, ma non altera la natura giuridica della selezione. Essa rimane un'attività preparatoria, fondata sull'analisi del rischio e sull'esercizio di una discrezionalità tecnica imputabile all'autorità pubblica. Gli algoritmi possono rendere tale attività più efficiente e proporzionata, ma non possono sostituire il giudizio dell'Amministrazione né attenuare le garanzie riconosciute al contribuente.

Proprio perché la selezione algoritmica può orientare l'avvio dell'attività istruttoria, diviene essenziale interrogarsi sulle condizioni di trasparenza, motivazione e sindacabilità degli atti che da tale attività derivano.

12.3.2. Analisi del rischio fiscale basata sull'Archivio dei rapporti finanziari e utilizzo di strumenti algoritmici

L'utilizzo, da parte dell'Amministrazione finanziaria, di strumenti di analisi del rischio basati sui dati dell'Archivio dei rapporti finanziari trova fondamento nell'art. 11, comma 4, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, e nell'art. 1, commi 682 ss., della L. 27

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.3. La selezione del contribuente mediante algoritmi e l'analisi del rischio fiscale

dicembre 2019, n. 160. Tali disposizioni consentono all'Agenzia delle Entrate di avvalersi, anche previa pseudonimizzazione dei dati personali, di tecnologie, elaborazioni e interconnessioni con le altre banche dati disponibili, al fine di individuare criteri di rischio utili alla **selezione delle posizioni** da sottoporre ad approfondimento o all'attivazione di iniziative di stimolo dell'adempimento spontaneo.

L'Archivio dei rapporti finanziari, quale sezione dell'Anagrafe tributaria, raccoglie **informazioni relative ai rapporti finanziari** intestati o riferibili al contribuente, ai saldi, alle movimentazioni aggregate, alle giacenze medie e alle operazioni effettuate al di fuori di rapporti continuativi con intermediari finanziari. Questa base informativa non costituisce fonte diretta e automatica di accertamento, ma alimenta la costruzione di indicatori di rischio destinati a orientare la successiva attività amministrativa.

La pseudonimizzazione dei dati e il superamento della nozione divulgativa di "Anonimometro"

L'espressione "Anonimometro", pur diffusa nel linguaggio giornalistico, non identifica una categoria tecnico-normativa autonoma. Sul piano giuridico è più corretto fare riferimento alle tecniche di pseudonimizzazione previste per il trattamento dei dati dell'Archivio dei rapporti finanziari, mediante le quali gli elementi identificativi diretti sono sostituiti o modificati per consentire elaborazioni preliminari di rischio, riducendo la riconducibilità immediata delle informazioni alla persona interessata.

La pseudonimizzazione non equivale tuttavia ad anonimizzazione definitiva: i dati restano personali e la loro eventuale riconducibilità al contribuente può avvenire solo quando sia necessaria per l'approfondimento istruttorio, per l'attivazione di iniziative di controllo o per strumenti di compliance. Il trattamento deve quindi rispettare i principi di proporzionalità, minimizzazione, tracciabilità degli accessi e sicurezza.

Il sistema Ve.R.A. e le analisi algoritmiche del rischio

Nella prassi amministrativa l'acronimo Ve.R.A. è comunemente riferito alle elaborazioni di "verifica dei rapporti finanziari" utilizzate nei processi di analisi del rischio. Tali elaborazioni possono fondarsi su modelli deterministici, probabilistici o su tecniche avanzate di analisi dei dati, anche mediante interconnessione con altre banche dati dell'Amministrazione finanziaria, allo scopo di individuare pattern, incoerenze o indicatori sintomatici di potenziale rischio fiscale, come il disallineamento tra flussi finanziari, capacità economica desumibile dai dati disponibili e redditi dichiarati.

La funzione di tali strumenti rimane selettiva e preparatoria: l'esito dell'elaborazione orienta l'azione amministrativa, ma non determina automaticamente l'emissione di atti impositivi, sanzionatori o cautelari, né consente di qualificare di per sé una movimentazione finanziaria come evasione. Le risultanze devono essere verificate dalle strutture competenti e, ove necessario, integrate con ulteriori attività istruttorie, richieste documentali, inviti al contraddittorio o comunicazioni finalizzate alla compliance.

Garanzie procedurali e tutela del contribuente

Il trattamento dei dati finanziari per finalità di analisi del rischio è soggetto alle garanzie previste dal Regolamento (UE) 2016/679, dal Codice in materia di protezione dei dati personali, dall'art. 1, commi 682 ss., della Legge n. 160/2019 e dal D.M. 28 giugno

2022. In tale quadro assumono rilievo la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, il parere del Garante, la pubblicazione delle informazioni essenziali sulla logica degli algoritmi utilizzati, le limitazioni all'accesso ai dati, la registrazione delle operazioni e il controllo sulla qualità delle elaborazioni.

Resta ferma la **distinzione tra analisi del rischio e accertamento**. Il contribuente non può subire effetti pregiudizievoli automatici sulla sola base di un indicatore algoritmico: le eventuali anomalie devono essere valutate da funzionari competenti alla luce del complesso degli elementi disponibili e della possibilità, per il contribuente, di fornire giustificazioni documentali idonee.

Il coordinamento con l'art. 6-bis della L. 27 luglio 2000, n. 212, introdotto dal D.Lgs. 30 dicembre 2023, n. 219, impone infine di verificare, caso per caso, se l'atto conseguente all'attività istruttoria rientri tra quelli soggetti al contraddittorio preventivo informato ed effettivo oppure tra gli atti esclusi dal D.M. 24 aprile 2024, quali gli atti automatizzati, sostanzialmente automatizzati, di pronta liquidazione e di controllo formale delle dichiarazioni. L'utilizzo di strumenti di analisi del rischio non elimina le garanzie partecipative, ma deve essere ricondotto alla natura del procedimento e dell'atto concretamente adottato.

12.4. **TRASPARENZA ALGORITMICA, MOTIVAZIONE DEGLI ATTI E DIRITTO DI DIFESA**

L'impiego di sistemi algoritmici e di modelli predittivi nell'attività di controllo tributario pone questioni che travalicano il profilo meramente tecnologico e investono direttamente i principi fondamentali dell'azione amministrativa.

L'attività di selezione dei contribuenti mediante strumenti di analisi automatizzata dei dati, infatti, non rappresenta un momento neutro del procedimento amministrativo, ma costituisce la fase iniziale dell'attività istruttoria destinata, in molti casi, a sfociare nell'esercizio dei poteri di verifica e, successivamente, nell'adozione degli atti impositivi. Sebbene la scelta del contribuente da sottoporre a controllo continui a rientrare nell'ambito della discrezionalità organizzativa dell'Amministrazione finanziaria, l'utilizzo di modelli algoritmici rende necessario interrogarsi sulla compatibilità di tali strumenti con i principi di trasparenza, imparzialità, buon andamento e motivazione dell'azione amministrativa sanciti dagli artt. 3 e 97 Cost., dalla Legge n. 241/1990 e dallo Statuto dei diritti del contribuente.

L'evoluzione della giurisprudenza amministrativa ha progressivamente chiarito che anche quando l'attività amministrativa si avvale di sistemi automatizzati permane l'obbligo dell'Amministrazione di mantenere il pieno governo del procedimento. L'algoritmo, infatti, non costituisce un soggetto giuridico né un autonomo centro decisionale, ma rappresenta esclusivamente uno **strumento tecnico di supporto alla decisione pubblica**.

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.4. Trasparenza algoritmica, motivazione degli atti e diritto di difesa

Ne consegue che la decisione finale deve sempre essere imputabile all'Amministrazione, la quale rimane integralmente responsabile delle valutazioni effettuate e degli effetti che ne conseguono.

La giurisprudenza amministrativa ha, in particolare, affermato che l'utilizzo dell'algoritmo non esonera l'Amministrazione dall'obbligo di garantire la conoscibilità dei criteri essenziali utilizzati, la controllabilità del procedimento, la non esclusività della decisione automatizzata e la piena imputabilità della scelta all'organo pubblico competente. Tali principi assumono particolare rilevanza nel settore tributario, nel quale la decisione finale può incidere direttamente sulla posizione patrimoniale del contribuente ed è destinata a essere sottoposta al sindacato del giudice tributario.

Particolare attenzione merita, inoltre, il tema della **motivazione degli atti**.

Laddove un'attività istruttoria abbia avuto origine da una selezione algoritmica, non si pone tanto il problema di rendere conoscibili al contribuente i codici sorgente o le caratteristiche tecniche del *software* utilizzato, quanto piuttosto quello di garantire la piena intelligibilità del percorso logico che ha condotto all'adozione dell'atto finale.

La motivazione dell'avviso di accertamento continua, infatti, a dover esplicitare gli elementi di fatto, le risultanze istruttorie e le ragioni giuridiche sulle quali si fonda la pretesa tributaria.

Quando l'attività istruttoria tragga origine da una selezione algoritmica, la motivazione dell'atto non deve necessariamente descrivere il funzionamento tecnico del modello predittivo o rendere conoscibile il codice sorgente del sistema, ma deve consentire al contribuente di comprendere quali fatti siano stati contestati, quali fonti informative siano state valorizzate, quali risultanze istruttorie siano state effettivamente acquisite e quale ragionamento giuridico abbia condotto l'Ufficio alla formulazione della pretesa. L'eventuale utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale nella fase preliminare dell'attività amministrativa non può tradursi in una motivazione implicita, né consentire il ricorso a formule stereotipate che rinviino genericamente a "profili di rischio" elaborati automaticamente.

In altri termini, il riferimento al rischio algoritmico può spiegare l'origine dell'approfondimento istruttorio, ma non può sostituire la motivazione dell'atto impositivo, che deve fondarsi su **elementi concreti, verificabili e riferibili alla specifica posizione del contribuente**.

Il contribuente deve essere posto nelle condizioni di comprendere le ragioni effettive della contestazione e di esercitare pienamente il proprio **diritto di difesa**.

La trasparenza richiesta non si esaurisce, pertanto, nella conoscibilità astratta dello strumento utilizzato, ma riguarda soprattutto la possibilità concreta di ricostruire il percorso amministrativo seguito. Essa opera su tre piani: interno, perché l'Amministrazione deve essere in grado di controllare e validare il sistema; esterno, perché il contribuente deve comprendere le ragioni della pretesa; processuale, perché il giudice deve poter sindacare la legittimità e la ragionevolezza dell'azione amministrativa.

Ciò non implica un accesso indiscriminato ai modelli predittivi, ai criteri selettivi interni o alle metodologie di analisi del rischio, specie quando la loro divulgazione possa

compromettere l'efficacia dell'attività di controllo. Tuttavia, la tutela dell'interesse pubblico alla riservatezza delle tecniche investigative non può giustificare l'occultamento degli elementi di fatto e delle risultanze istruttorie concretamente poste a fondamento della pretesa tributaria.

Il principio assume particolare rilevanza anche alla luce del rafforzamento del contraddittorio preventivo introdotto dalla riforma dello Statuto dei diritti del contribuente.

Il richiamo assume oggi rilievo particolare alla luce dell'art. 6-*bis* della Legge n. 212/2000, che generalizza il **principio del contraddittorio preventivo** nei procedimenti tributari, salvo le ipotesi espressamente escluse. Nei procedimenti avviati a seguito di analisi algoritmiche, tale garanzia consente di sottoporre a verifica dialogica le anomalie emerse nella fase preliminare, evitando che la correlazione statistica si traduca automaticamente in contestazione.

Il contraddittorio, infatti, presuppone che il contribuente sia posto nella concreta possibilità di confrontarsi con gli elementi posti a fondamento della pretesa, potendo fornire chiarimenti, documentazione e osservazioni idonei a dimostrare come le anomalie individuate dal sistema trovino una giustificazione economica perfettamente lecita.

Sotto questo profilo, l'intelligenza artificiale non modifica la struttura del procedimento tributario, ma accentua l'importanza della **fase partecipativa**, che rappresenta il momento nel quale il dato statistico viene confrontato con la concreta realtà aziendale.

In questa prospettiva, l'intelligenza artificiale appare destinata a modificare profondamente le modalità di esercizio dell'attività di controllo, ma non i principi fondamentali che governano il rapporto tra amministrazione e contribuente. La legalità dell'azione amministrativa continua infatti a richiedere che ogni decisione sia riconducibile ad un'autorità pubblica responsabile, adeguatamente motivata, verificabile e pienamente sindacabile, sia in sede amministrativa sia dinanzi al giudice tributario.

12.5. **L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE TRA TUTELA DEI DATI PERSONALI, AI ACT EUROPEO E GARANZIE DEL CONTRIBUENTE**

Le esigenze di trasparenza e motivazione non esauriscono, tuttavia, i problemi posti dall'impiego dell'intelligenza artificiale, che coinvolge anche il trattamento dei dati personali e la disciplina europea dei sistemi algoritmici.

L'impiego dell'intelligenza artificiale nell'attività di controllo tributario non pone esclusivamente problemi di carattere organizzativo o tecnologico, ma coinvolge direttamente il sistema delle garanzie riconosciute al contribuente.

L'attività di verifica fiscale si fonda, infatti, sul trattamento di una quantità estremamente ampia di informazioni, molte delle quali di natura personale, economica e patrimoniale. L'utilizzo di strumenti capaci di elaborare automaticamente tali dati, individuando correlazioni, anomalie e profili di rischio, impone pertanto di verificare la compatibilità di tali tecnologie con il quadro normativo europeo in materia di protezione dei dati personali e di regolazione dell'intelligenza artificiale.

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.5. L'intelligenza artificiale tra tutela dei dati personali, AI Act europeo e garanzie

Negli ultimi anni il legislatore europeo ha progressivamente costruito un sistema normativo destinato a disciplinare l'impiego delle nuove tecnologie, fondato sull'idea che lo sviluppo dell'innovazione debba procedere parallelamente alla tutela dei diritti fondamentali della persona.

In tale prospettiva assumono rilievo, da un lato, il Reg. UE n. 2016/679 (GDPR), che disciplina il trattamento dei dati personali, e, dall'altro, il Reg. UE n. 2024/1689 (AI Act), che introduce il primo quadro organico europeo dedicato ai sistemi di intelligenza artificiale.

Le due discipline operano su piani diversi ma complementari.

Il **GDPR**² tutela la persona rispetto al trattamento dei dati personali, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata; l'AI Act, invece, disciplina le modalità di progettazione, sviluppo, commercializzazione e impiego dei sistemi di intelligenza artificiale, graduando gli obblighi in funzione del rischio che tali sistemi possono determinare per i diritti e le libertà fondamentali.

Ne deriva che, quando un sistema di intelligenza artificiale venga alimentato da dati personali, le due discipline devono essere applicate congiuntamente: il GDPR governa la liceità, la correttezza e la proporzionalità del trattamento dei dati, mentre l'AI Act incide sulle condizioni di progettazione, impiego, monitoraggio e supervisione del sistema algoritmico. La conformità dell'uno non assorbe, quindi, la conformità dell'altro. Nel settore tributario, entrambe le normative assumono particolare rilievo.

Nel settore tributario, l'Amministrazione finanziaria tratta informazioni provenienti da fonti eterogenee, tra cui dichiarazioni fiscali, fatture elettroniche, corrispettivi telematici, rapporti finanziari, dati catastali, informazioni doganali, comunicazioni obbligatorie e flussi derivanti dalla cooperazione amministrativa internazionale.

L'intelligenza artificiale consente oggi di analizzare simultaneamente tali informazioni, individuando **collegamenti** che difficilmente potrebbero emergere attraverso metodologie tradizionali.

Ciò, tuttavia, non comporta che l'utilizzo dei dati possa prescindere dai **principi di liceità, correttezza, trasparenza, limitazione delle finalità, minimizzazione dei dati, esattezza e proporzionalità**, che continuano a costituire i cardini del trattamento anche quando l'attività istruttoria si avvale di strumenti algoritmici.

La base giuridica del trattamento, nel contesto dell'attività fiscale, deve essere individuata nell'esercizio di compiti di interesse pubblico e nell'adempimento di obblighi legali attribuiti all'Amministrazione finanziaria. Ciò non esonera, tuttavia, dall'obbligo di rispettare i **principi di necessità, pertinenza e non eccedenza delle informazioni utilizzate**, nonché di documentare le scelte compiute nella selezione delle banche dati, nella definizione delle finalità e nella conservazione dei dati trattati.

² Il GDPR (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati) è la normativa fondamentale dell'Unione Europea (Reg. UE n. 2016/679) che disciplina il trattamento dei dati personali e la *privacy*. Il suo scopo principale è proteggere i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche e garantire il controllo sui propri dati.

Particolare rilievo assume il principio secondo cui nessun soggetto dovrebbe essere destinatario di decisioni che producano effetti giuridici esclusivamente sulla base di trattamenti completamente automatizzati.

Tale principio, già espresso dall'art. 22 GDPR, conserva piena attualità anche nell'ambito tributario.

L'utilizzo di modelli predittivi per individuare contribuenti a maggiore rischio fiscale non appare, infatti, incompatibile con tale disposizione nella misura in cui tali strumenti svolgano esclusivamente una funzione preparatoria o istruttoria, lasciando comunque all'Amministrazione la responsabilità della decisione finale e della valutazione concreta degli elementi raccolti.

In questa prospettiva, la selezione algoritmica del contribuente, ove sia destinata soltanto ad orientare l'attività istruttoria o a individuare posizioni meritevoli di approfondimento, non integra di per sé una decisione basata unicamente su trattamento automatizzato. Resta però necessario che l'intervento umano sia effettivo e non meramente formale, dovendo il funzionario poter comprendere, valutare criticamente e, se del caso, disattendere l'esito prodotto dal sistema.

Diverso sarebbe il caso di un sistema che producesse automaticamente la decisione impositiva ovvero determinasse senza alcun intervento umano l'emissione di un **avviso di accertamento**.

Una simile prospettiva si porrebbe in evidente tensione non soltanto con il GDPR, ma anche con i principi generali del procedimento amministrativo e con il diritto di difesa riconosciuto al contribuente.

Assumono inoltre rilievo gli strumenti di responsabilizzazione previsti dal GDPR, tra cui la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati personali, quando il trattamento presenti un rischio elevato per i diritti e le libertà degli interessati, nonché i principi di protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione predefinita. Tali presidi impongono che i sistemi utilizzati per l'analisi del rischio fiscale siano progettati in modo da limitare i dati trattati, ridurre i rischi di uso improprio e garantire adeguate **misure di sicurezza, tracciabilità e controllo**.

In questo quadro si inserisce l'AI Act, il quale adotta un approccio fondato sulla valutazione del rischio ("*risk-based approach*").

Il Regolamento distingue, infatti, tra sistemi vietati, sistemi ad alto rischio, sistemi soggetti a specifici obblighi di trasparenza e sistemi a rischio limitato o minimo.

Sebbene il Regolamento non disciplini specificamente l'attività tributaria, molte applicazioni di intelligenza artificiale utilizzabili dalle amministrazioni pubbliche possono rientrare tra quelle considerate **ad alto rischio**, soprattutto quando incidono sull'accesso a prestazioni pubbliche, sull'esercizio di diritti o sull'adozione di decisioni amministrative suscettibili di produrre effetti significativi nei confronti delle persone.

Nell'attività tributaria, la qualificazione concreta del sistema dovrà essere effettuata caso per caso, tenendo conto della funzione svolta, del grado di incidenza sulla posizione del contribuente e dell'eventuale capacità del sistema di orientare decisioni amministrative significative. Anche quando il sistema non sia destinato ad adottare direttamente l'atto

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.5. L'intelligenza artificiale tra tutela dei dati personali, AI Act europeo e garanzie

impositivo, il suo impiego nella selezione delle posizioni da controllare richiede comunque **presidi organizzativi adeguati, proporzionati al rischio e coerenti con i principi di trasparenza, supervisione umana e responsabilità amministrativa**.

Per tali sistemi il legislatore europeo prevede un articolato insieme di garanzie, tra le quali assumono particolare rilievo:

- la **qualità** e l'**affidabilità dei dati utilizzati** per l'addestramento dei modelli;
- la **documentazione tecnica** del sistema;
- la **tracciabilità** delle operazioni effettuate;
- la **gestione dei rischi** durante l'intero ciclo di vita del sistema;
- l'**accuratezza** e la **robustezza degli algoritmi**;
- la **supervisione umana** ("*human oversight*"), destinata ad impedire che il sistema operi in modo incontrollato.

Quest'ultimo profilo presenta particolare interesse nell'ambito delle verifiche fiscali.

L'attività del verificatore non può essere sostituita dalla macchina.

Il sistema algoritmico è in grado di individuare correlazioni statistiche, anomalie contabili, comportamenti atipici o incoerenze informative, ma non possiede la capacità di valutare il significato giuridico dei fatti né di apprezzare le peculiarità economiche che caratterizzano ciascuna posizione tributaria.

La valutazione finale rimane, pertanto, **affidata al funzionario**, il quale è chiamato ad esercitare un controllo critico sul risultato elaborato dal sistema, verificandone la coerenza con il quadro probatorio complessivamente acquisito.

La supervisione umana assume, quindi, una duplice funzione.

Per un verso, costituisce una garanzia per il contribuente, evitando che errori statistici, dati incompleti o correlazioni casuali possano tradursi automaticamente in iniziative ispettive o contestazioni infondate.

Per un altro, rappresenta una garanzia anche per la stessa Amministrazione finanziaria, che **conserva il controllo del procedimento** e può valutare criticamente le indicazioni provenienti dagli strumenti informatici.

Occorre, inoltre, considerare il rischio dei c.d. *bias* algoritmici.

Ogni sistema di intelligenza artificiale apprende da dati storici e tende inevitabilmente a riprodurne le caratteristiche.

Qualora le basi informative risultino incomplete, non rappresentative o affette da errori sistematici, anche le elaborazioni prodotte potranno risultare distorte.

Nel settore tributario, tale fenomeno potrebbe tradursi nella reiterata selezione di determinate categorie di contribuenti o di specifici comparti economici, senza che ciò corrisponda necessariamente ad una reale maggiore propensione all'evasione.

Diviene, pertanto, essenziale che i modelli utilizzati siano periodicamente verificati, aggiornati e sottoposti a procedure di validazione che ne accertino l'affidabilità, l'assenza di discriminazioni e la coerenza con gli obiettivi istituzionali perseguiti.

La prevenzione dei *bias*³ deve riguardare sia la fase di progettazione sia quella di esercizio del sistema. È quindi necessario **verificare periodicamente la qualità delle fonti informative**, la rappresentatività dei dati, l'eventuale sovraesposizione di determinate categorie economiche o territoriali e la coerenza degli esiti rispetto agli obiettivi istituzionali perseguiti. Il controllo non deve limitarsi all'accuratezza statistica del modello, ma deve estendersi alla ragionevolezza giuridica e amministrativa dei risultati prodotti.

Sotto il profilo delle garanzie procedurali, il ricorso all'intelligenza artificiale non modifica, ma semmai rafforza, l'esigenza di assicurare al contribuente la piena conoscibilità delle ragioni poste a fondamento dell'attività amministrativa.

Il **diritto al contraddittorio**, il diritto di accesso agli atti nei limiti consentiti dall'ordinamento, il diritto ad ottenere una motivazione comprensibile e il diritto di contestare le risultanze istruttorie costituiscono principi destinati a conservare immutata centralità anche nell'era dell'intelligenza artificiale.

L'innovazione tecnologica, infatti, non sostituisce il procedimento amministrativo né attenua le garanzie proprie dello Stato di diritto.

Essa rappresenta uno strumento destinato ad aumentare l'efficienza dell'azione amministrativa, ma il suo impiego deve sempre rimanere subordinato ai principi di legalità, proporzionalità, imparzialità, trasparenza e responsabilità che caratterizzano l'esercizio del potere pubblico.

In definitiva, l'evoluzione normativa europea sembra delineare un modello nel quale l'intelligenza artificiale non sostituisce l'uomo ma ne supporta l'attività decisionale. Anche nel settore tributario, pertanto, il futuro della verifica fiscale non appare orientato verso una "amministrazione automatizzata", bensì verso una **amministrazione aumentata**, nella quale le capacità di analisi offerte dai sistemi algoritmici si integrano con la valutazione giuridica, l'esperienza professionale e la responsabilità del funzionario chiamato ad assumere la decisione finale.

I riferimenti essenziali sono:

- Reg. UE n. 2016/679 (GDPR), in particolare artt. 5, 6, 22, 25, 32 e 35;
- Reg. UE n. 2024/1689 (AI Act), con riguardo all'approccio basato sul rischio, alla qualità dei dati, alla documentazione tecnica, alla tracciabilità, alla supervisione umana e alla gestione del rischio;
- art. 1, commi 682 ss., della Legge n. 160/2019, sull'utilizzo integrato delle banche dati per l'analisi del rischio fiscale;
- Legge n. 212/2000, in particolare art. 6-*bis* sul contraddittorio preventivo e principi di collaborazione, buona fede e proporzionalità;
- linee guida e orientamenti delle autorità europee in materia di decisioni automatizzate, profilazione, valutazione d'impatto e protezione dei dati personali.

³ Il termine *bias* (traducibile in italiano come "pregiudizio", "distorsione" o "errore di valutazione") indica una deviazione sistematica dalla razionalità e dall'oggettività. Rappresenta una scorciatoia mentale o un'inclinazione che porta a formulare giudizi distorti, non basati su prove concrete ma su interpretazioni personali.

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.6. Le applicazioni dell'intelligenza artificiale nell'attività di verifica fiscale

Chiariti i presidi normativi e le garanzie che delimitano l'impiego dei sistemi algoritmici, è possibile passare all'esame delle principali applicazioni operative dell'intelligenza artificiale nella verifica fiscale.

12.6. LE APPLICAZIONI DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NELL'ATTIVITÀ DI VERIFICA FISCALE

L'intelligenza artificiale non sostituisce la verifica fiscale tradizionale, ma ne modifica le modalità di preparazione, esecuzione e sviluppo.

Le attività di accesso, ispezione documentale, acquisizione di informazioni, verbalizzazione e valutazione giuridica dei fatti continueranno ad essere disciplinate dalle norme vigenti e richiederanno necessariamente l'intervento del funzionario verificatore.

Ciò che cambia è il modo in cui l'Amministrazione finanziaria acquisisce, organizza, interpreta e valorizza il patrimonio informativo di cui dispone.

La digitalizzazione degli adempimenti tributari ha formato un ecosistema informativo particolarmente ampio, alimentato da fatturazione elettronica, corrispettivi telematici, dichiarazioni, comunicazioni obbligatorie, rapporti finanziari, dati catastali, informazioni doganali e scambi automatici internazionali.

In questo contesto l'intelligenza artificiale rappresenta uno strumento di analisi avanzata capace di estrarre informazioni significative da enormi quantità di dati, consentendo all'Amministrazione di orientare l'attività ispettiva verso le posizioni caratterizzate da maggiore probabilità di irregolarità.

Le applicazioni descritte nei paragrafi che seguono hanno natura esemplificativa e devono essere lette come strumenti di supporto all'attività ispettiva. Il loro impiego resta subordinato alla legalità dei poteri esercitati, alla proporzionalità dell'intervento, alla minimizzazione dei dati trattati, alla tracciabilità delle elaborazioni e alla permanenza di un controllo umano effettivo sulle risultanze prodotte.

12.6.1. Analisi integrata delle banche dati

La prima e più evidente applicazione riguarda l'integrazione automatica delle informazioni provenienti dalle numerose banche dati disponibili.

In passato ciascun archivio veniva consultato separatamente e le correlazioni erano affidate all'esperienza dell'operatore.

I moderni sistemi di analisi consentono invece di elaborare simultaneamente milioni di informazioni provenienti da fonti differenti, ricostruendo automaticamente i collegamenti tra persone fisiche, società, gruppi societari, professionisti, intermediari, rapporti finanziari, immobili, partecipazioni e operazioni economiche.

L'attività preparatoria della verifica diviene così significativamente più approfondita.

Il verificatore può disporre, già prima dell'accesso, di una rappresentazione estremamente dettagliata del profilo fiscale del contribuente, delle sue relazioni economiche e delle principali aree di rischio da approfondire.

L'attività preparatoria descritta nel capitolo dedicato alle fasi della verifica tende quindi ad assumere una crescente rilevanza strategica.

L'integrazione delle banche dati non può tuttavia tradursi in una raccolta indiscriminata di informazioni. Le correlazioni devono essere **coerenti con finalità determinate di analisi del rischio**, le fonti utilizzate devono essere pertinenti rispetto all'obiettivo perseguito e le interrogazioni rilevanti devono essere **tracciabili**, così da consentire il controllo interno dell'attività svolta e, ove necessario, la ricostruzione del percorso istruttorio.

12.6.2. Individuazione delle anomalie contabili

Un secondo ambito di applicazione riguarda l'analisi automatizzata delle scritture contabili e dei documenti fiscali.

I sistemi algoritmici sono oggi in grado di individuare automaticamente anomalie che, se esaminate singolarmente, potrebbero apparire prive di particolare rilievo ma che, considerate nel loro insieme, possono evidenziare comportamenti fiscalmente significativi.

Possono, ad esempio, essere rilevati:

- variazioni anomale dei **margini economici**;
- incoerenze tra fatturato e **movimentazioni finanziarie**;
- utilizzo ricorrente di determinati **fornitori o clienti**;
- frequenti **rettifiche contabili**;
- anomalie nella gestione del **magazzino**;
- incongruenze tra **dati IVA, imposte dirette e bilanci**;
- improvvise modificazioni dei **flussi commerciali**.

Il sistema algoritmico non individua la violazione tributaria.

Esso segnala esclusivamente la presenza di elementi statisticamente anomali che richiedono ulteriori approfondimenti.

Sarà quindi il verificatore a valutare se tali anomalie trovino giustificazione nella concreta realtà aziendale, tenendo conto di possibili spiegazioni lecite, quali stagionalità, crisi di mercato, operazioni straordinarie, mutamenti del modello di *business* o riorganizzazioni aziendali.

12.6.3. Analisi delle reti economiche

Una delle applicazioni più interessanti dell'intelligenza artificiale riguarda l'analisi delle relazioni tra operatori economici.

Le moderne tecniche di *network analysis* consentono di ricostruire automaticamente reti estremamente complesse di rapporti commerciali, societari e finanziari.

Attraverso tali strumenti è possibile individuare:

- **gruppi societari** apparentemente indipendenti ma caratterizzati da una direzione unitaria;
- **interposizioni fittizie**;
- **società cartiere**;

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.6. Le applicazioni dell'intelligenza artificiale nell'attività di verifica fiscale

- fenomeni di **frode carosello**;
- **filiere commerciali artificialmente costruite**;
- collegamenti tra soggetti formalmente estranei.

L'attività investigativa assume, quindi, una dimensione non più limitata al singolo contribuente, ma estesa all'intero ecosistema economico nel quale esso opera.

In tale prospettiva il controllo fiscale tende progressivamente ad evolvere da verifica del singolo operatore ad **analisi dell'intera rete economica**.

Anche in tale ambito, l'analisi algoritmica non qualifica giuridicamente i rapporti individuati. Essa evidenzia **configurazioni relazionali anomale o ricorrenti**, ma la qualificazione dei fenomeni come interposizione fittizia, frode carosello, abuso o inesistenza soggettiva richiede sempre riscontri istruttori specifici e una valutazione giuridica autonoma.

12.6.4. L'analisi predittiva del rischio fiscale

Tra le applicazioni più innovative rientrano i sistemi di analisi predittiva.

Tali strumenti utilizzano modelli matematici e statistici capaci di stimare la probabilità che determinati comportamenti siano associati a fenomeni evasivi.

L'obiettivo non consiste nell'accertare una violazione già commessa, bensì nell'individuare preventivamente le situazioni che presentano un più elevato indice di rischio.

In questa prospettiva, il controllo assume una funzione sempre più preventiva.

L'Amministrazione tende infatti a concentrare le proprie risorse sui contribuenti maggiormente esposti al rischio fiscale, riducendo gli interventi casuali o meramente quantitativi.

Ciò risponde sia ad esigenze di efficienza amministrativa sia al principio di proporzionalità dell'azione pubblica.

Naturalmente, la previsione statistica non può mai sostituire l'accertamento dei fatti.

L'esistenza di un elevato indice di rischio costituisce esclusivamente un criterio di selezione e non può trasformarsi in una presunzione di evasione.

L'affidabilità dell'analisi predittiva dipende dalla qualità dei dati utilizzati e dalla periodica validazione dei modelli, necessaria per ridurre il rischio di falsi positivi e falsi negativi e per evitare che il sistema cristallizzi schemi di rischio non più attuali.

12.6.5. L'assistenza ai verificatori durante il controllo

Le applicazioni dell'intelligenza artificiale non si esauriscono nella fase preparatoria.

Durante l'esecuzione della verifica, i sistemi di analisi possono supportare direttamente il lavoro dei verificatori.

L'esame di grandi quantità di documentazione contabile può essere assistito da strumenti capaci di:

- classificare automaticamente i documenti;
- individuare **documenti mancanti**;
- confrontare **registrazioni contabili** provenienti da archivi differenti;
- evidenziare **incoerenze documentali**;

- ricercare rapidamente informazioni all'interno di milioni di documenti digitali;
- elaborare **cronologie delle operazioni**;
- ricostruire automaticamente **flussi economici e finanziari**.

L'attività del verificatore viene così orientata verso le aree effettivamente critiche, riducendo il tempo dedicato alle operazioni meramente ripetitive.

Quando le elaborazioni automatizzate incidono sulle risultanze riportate nei processi verbali o negli atti successivi, esse devono essere documentate in modo sufficiente a consentire la ricostruzione del percorso istruttorio, la verifica interna dell'attività svolta e il successivo controllo da parte del contribuente e del giudice.

12.6.6. Le verifiche nei gruppi multinazionali

Particolare interesse presenta l'impiego dell'intelligenza artificiale nelle verifiche riguardanti gruppi multinazionali.

Le operazioni infragruppo producono normalmente un'enorme quantità di dati contabili, contrattuali e finanziari.

L'analisi manuale di tale documentazione richiede tempi particolarmente lunghi.

Gli strumenti di intelligenza artificiale consentono invece di confrontare automaticamente contratti, prezzi di trasferimento, flussi finanziari, licenze, *royalties* e servizi infragruppo, evidenziando operazioni che si discostano dai modelli normalmente osservabili nel mercato.

Anche in questo caso, il sistema non formula valutazioni giuridiche, ma individua elementi suscettibili di ulteriori approfondimenti da parte dei verificatori.

Nel *transfer pricing*, ad esempio, l'intelligenza artificiale può agevolare l'analisi di grandi volumi documentali, l'individuazione di ricorrenze nei contratti infragruppo, il confronto tra flussi economici e funzioni svolte dalle entità del gruppo e la selezione di operazioni meritevoli di approfondimento. Resta tuttavia imprescindibile l'analisi funzionale, la valutazione della comparabilità e la qualificazione giuridica dei rapporti infragruppo.

12.6.7. Cripto-attività e nuovi fenomeni economici

Un ulteriore settore nel quale l'intelligenza artificiale assume crescente rilievo riguarda il controllo delle operazioni aventi ad oggetto **cripto-attività e altri strumenti digitali**.

La complessità tecnica delle transazioni, l'elevata numerosità delle operazioni e la dimensione internazionale dei mercati rendono tali fenomeni particolarmente idonei all'impiego di sistemi automatizzati di analisi.

Tecniche di *machine learning* e di analisi delle *blockchain* consentono oggi di ricostruire catene di trasferimenti, individuare portafogli digitali riconducibili al medesimo soggetto, analizzare flussi finanziari e identificare operazioni caratterizzate da elevati profili di rischio.

Anche sotto questo profilo, l'intelligenza artificiale rappresenta uno strumento di supporto all'attività istruttorio e non una fonte autonoma di prova.

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.7. L'intelligenza artificiale al servizio del contribuente e dei professionisti

Nel settore delle cripto-attività, l'analisi automatizzata può sfruttare la tracciabilità delle *blockchain* pubbliche, ma incontra limiti rilevanti in presenza di strumenti di offuscamento, *wallet non custodial*, *bridge* tra reti diverse, *mixer*, *exchange* esteri e strutture transfrontaliere. L'attribuzione delle operazioni a un determinato contribuente richiede quindi ulteriori riscontri, cooperazione informativa e valutazioni istruttorie autonome.

12.6.8. La centralità del verificatore

L'evoluzione tecnologica non modifica il ruolo istituzionale del verificatore.

Al contrario, ne accresce la qualificazione professionale.

L'attività ispettiva sarà sempre meno caratterizzata dalla ricerca materiale delle informazioni e sempre più orientata alla loro interpretazione critica secondo un approccio di *data analysis*.

Il verificatore del prossimo futuro dovrà possedere competenze interdisciplinari, nelle quali la tradizionale preparazione giuridico-tributaria dovrà integrarsi con la capacità di comprendere le logiche di funzionamento dei sistemi algoritmici, di interpretare le analisi statistiche e di valutare criticamente i risultati prodotti da tali sistemi.

Il verificatore diviene così un "verificatore aumentato": non sostituito dalla macchina, ma posto nelle condizioni di utilizzare strumenti più potenti per orientare l'analisi, selezionare le evidenze rilevanti, verificare la coerenza degli output e spiegare, negli atti istruttori, il modo in cui le elaborazioni informatiche sono state utilizzate.

La decisione amministrativa continuerà, tuttavia, ad essere il risultato di una valutazione umana.

L'intelligenza artificiale potrà suggerire, correlare, classificare e prevedere; resteranno invece affidate al funzionario pubblico **la ricostruzione dei fatti, la qualificazione giuridica delle operazioni, la valutazione delle prove e l'adozione degli atti conclusivi del procedimento**.

In questa prospettiva, il futuro della verifica fiscale appare orientato non verso una progressiva automazione dell'attività di controllo, bensì verso una **crescente integrazione tra capacità di elaborazione algoritmica ed esperienza professionale dei verificatori**. L'efficacia dell'azione amministrativa dipenderà sempre più dalla capacità di coniugare innovazione tecnologica, competenza giuridica e pieno rispetto delle garanzie riconosciute al contribuente.

La stessa logica di supporto tecnologico, del resto, non opera soltanto dal lato dell'Amministrazione, ma interessa anche il contribuente, l'impresa e i professionisti che li assistono.

12.7. L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE AL SERVIZIO DEL CONTRIBUENTE E DEI PROFESSIONISTI

L'evoluzione tecnologica non interessa esclusivamente l'Amministrazione finanziaria.

Gli stessi strumenti di intelligenza artificiale che consentono all'Amministrazione di affinare le proprie capacità di analisi possono infatti essere utilizzati dai contribuenti, dai

professionisti e dalle imprese per migliorare la gestione del rischio fiscale, prevenire l'insorgenza di violazioni e rafforzare la qualità della *compliance* tributaria.

Si assiste così ad una progressiva trasformazione del rapporto tra Fisco e contribuente. L'intelligenza artificiale non rappresenta soltanto un mezzo di contrasto all'evasione, ma diviene anche uno **strumento di prevenzione dell'errore** e di **supporto all'adempimento spontaneo**.

In tale prospettiva l'innovazione tecnologica tende a ridurre la tradizionale contrapposizione tra attività di controllo e comportamento del contribuente, favorendo **modelli collaborativi** nei quali l'individuazione tempestiva delle criticità consente di prevenire il contenzioso e di correggere gli errori prima dell'intervento dell'Amministrazione.

Anche dal lato del contribuente, tuttavia, l'utilizzo dell'intelligenza artificiale deve essere inteso come strumento di supporto e non come sostituzione della valutazione umana. L'impresa e il professionista restano responsabili delle scelte compiute, della correttezza degli adempimenti e della verifica critica degli output prodotti dai sistemi automatizzati.

12.7.1. La gestione preventiva del rischio fiscale

Una delle principali applicazioni dell'intelligenza artificiale consiste nella valutazione preventiva del rischio fiscale.

Le moderne piattaforme di analisi consentono alle imprese di esaminare continuamente i propri processi amministrativi e contabili, **individuando automaticamente anomalie, incoerenze o situazioni suscettibili di generare rilievi in sede di verifica**.

In tal modo il controllo non viene più effettuato esclusivamente "a valle", quando la violazione si è ormai consolidata, ma si sposta progressivamente nella fase di formazione dell'informazione contabile e fiscale.

L'impresa è così posta nella condizione di **correggere tempestivamente eventuali errori**, riducendo il rischio di future contestazioni.

L'intelligenza artificiale diviene, quindi, uno strumento di **compliance preventiva**, coerente con la progressiva evoluzione dell'ordinamento tributario verso modelli di collaborazione tra Amministrazione e contribuente.

Tali strumenti possono intercettare errori ricorrenti di contabilizzazione, incoerenze tra fatture, registri IVA e dichiarazioni, disallineamenti tra procedure interne e norme fiscali, omissioni nei presidi autorizzativi e rischi connessi a operazioni straordinarie o transfrontaliere. L'eventuale correzione preventiva delle anomalie deve essere adeguatamente documentata, soprattutto quando si traduca in ravvedimento operoso, rettifiche dichiarative o altre forme di regolarizzazione spontanea.

12.7.2. Il Tax Control Framework e la governance fiscale

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale assume particolare rilievo nell'ambito dei sistemi di controllo interno delle imprese.

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.7. *L'intelligenza artificiale al servizio del contribuente e dei professionisti*

Lo sviluppo del **Tax Control Framework**, già oggetto di crescente attenzione nell'ambito del regime di adempimento collaborativo, richiede infatti la capacità di monitorare in modo continuativo i processi aziendali che presentano rilevanza fiscale.

In questo contesto, l'intelligenza artificiale consente di automatizzare numerose attività di controllo, tra cui:

- il monitoraggio delle **procedure aziendali**;
- la verifica della **corretta applicazione delle norme tributarie**;
- l'individuazione di **anomalie nei processi amministrativi**;
- il controllo della **coerenza tra dati contabili, dichiarativi e finanziari**;
- la segnalazione preventiva di operazioni caratterizzate da **elevato rischio fiscale**.

Il sistema di controllo interno tende così ad evolvere da modello periodico ad attività permanente, nella quale il rischio fiscale viene costantemente misurato e gestito.

Ne consegue una progressiva integrazione tra funzione fiscale, revisione interna, gestione dei rischi e governo societario.

Nel regime di adempimento collaborativo, l'impiego dell'intelligenza artificiale può rafforzare la **mappatura dei rischi fiscali**, il monitoraggio dei controlli interni, la tracciabilità delle decisioni fiscali rilevanti e la documentazione delle scelte interpretative adottate dall'impresa. L'utilizzo di strumenti automatizzati può quindi contribuire alla qualità del **Tax Control Framework**, purché le logiche di funzionamento siano comprese, governate e periodicamente validate dagli organi aziendali competenti.

12.7.3. **Il supporto all'attività del professionista**

Anche l'attività del dottore commercialista, dell'avvocato tributarista e, più in generale, dei professionisti che assistono il contribuente è destinata a modificarsi profondamente. L'intelligenza artificiale è già oggi in grado di assistere il professionista nello svolgimento di numerose attività a basso valore aggiunto, consentendo di concentrare il tempo disponibile sulle valutazioni tecnico-giuridiche maggiormente complesse.

Tra le principali applicazioni possono richiamarsi:

- l'analisi automatica della **normativa** e della **prassi** amministrativa;
- la ricerca della **giurisprudenza** pertinente;
- la classificazione della **documentazione fiscale**;
- il controllo di completezza dei **fascicoli**;
- la predisposizione di **bozze** documentali;
- il confronto tra differenti versioni di **contratti** o atti;
- l'individuazione di profili di rischio nelle **operazioni straordinarie**;
- il monitoraggio continuo delle **novità normative**.

L'intelligenza artificiale, pertanto, non sostituisce il professionista ma ne aumenta la capacità operativa, consentendogli di dedicare maggiore attenzione alle attività di consulenza, interpretazione normativa e pianificazione fiscale.

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale da parte del professionista richiede, tuttavia, cautele metodologiche specifiche: verifica delle fonti utilizzate, controllo dell'aggiornamento normativo e giurisprudenziale, valutazione dell'affidabilità dell'output e piena assun-

zione di responsabilità rispetto alla soluzione prospettata al cliente. Il risultato prodotto dal sistema non può essere recepito acriticamente, ma deve essere sottoposto al vaglio dell'esperienza professionale e della corretta qualificazione giuridica dei fatti.

12.7.4. L'assistenza durante la verifica fiscale

L'impiego dell'intelligenza artificiale assume particolare interesse anche durante lo svolgimento della verifica.

Il contribuente e il professionista possono infatti utilizzare strumenti di analisi documentale per:

- ricostruire rapidamente le **operazioni** oggetto di contestazione;
- reperire la **documentazione** rilevante;
- verificare la coerenza delle **registrazioni contabili**;
- predisporre risposte ai **questionari**;
- organizzare la **documentazione** richiesta dai verificatori;
- ricostruire cronologicamente gli **eventi** oggetto di verifica.

In presenza di verifiche particolarmente complesse, caratterizzate dall'esame di grandi volumi documentali, tali strumenti consentono di ridurre significativamente i tempi necessari per predisporre la difesa tecnica.

La disponibilità di sistemi capaci di interrogare rapidamente archivi documentali di grandi dimensioni permette inoltre di **migliorare la qualità del contraddittorio**, agevolando la produzione degli elementi probatori favorevoli al contribuente.

L'impiego di tali strumenti non modifica, tuttavia, gli obblighi procedurali del contribuente né i termini previsti per la risposta alle richieste dell'Amministrazione. L'AI può agevolare l'organizzazione della difesa tecnica e la produzione documentale, ma non sostituisce la necessità di selezionare consapevolmente gli elementi rilevanti e di verificarne la correttezza prima della consegna o dell'utilizzo nel contraddittorio.

12.7.5. L'analisi preventiva delle contestazioni

Un ulteriore sviluppo riguarda la possibilità di simulare preventivamente le possibili contestazioni dell'Amministrazione finanziaria.

Attraverso l'elaborazione delle principali prassi amministrative, degli orientamenti giurisprudenziali e delle caratteristiche dell'operazione economica, alcuni sistemi sono in grado di evidenziare i profili che, secondo criteri probabilistici, presentano maggiore esposizione al rischio di contestazione.

Tale attività non produce certezze giuridiche né sostituisce la valutazione professionale, ma costituisce un **utile strumento di supporto** nella pianificazione delle operazioni economicamente più complesse.

L'impresa può così valutare preventivamente il livello di rischio fiscale connesso ad una determinata scelta gestionale, adottando eventuali misure correttive ovvero predisponendo adeguata documentazione giustificativa.

La simulazione algoritmica di possibili contestazioni non produce, tuttavia, alcun affidamento giuridicamente tutelato e non può essere equiparata a un parere professionale,

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.7. *L'intelligenza artificiale al servizio del contribuente e dei professionisti*

a un interpellato o ad altra forma di interlocuzione preventiva con l'Amministrazione finanziaria. Essa costituisce soltanto uno strumento interno di autovalutazione del rischio, utile a orientare le decisioni dell'impresa e l'eventuale predisposizione di documentazione difensiva.

12.7.6. **L'intelligenza artificiale e il nuovo rapporto tra Fisco e contribuente**

L'evoluzione appena descritta sembra confermare una trasformazione più profonda del rapporto tributario.

Tradizionalmente la verifica fiscale rappresentava il momento nel quale l'Amministrazione acquisiva informazioni non conosciute e il contribuente era chiamato a giustificare il proprio operato.

L'attuale sistema informativo, alimentato dalla progressiva digitalizzazione degli adempimenti fiscali, riduce significativamente tale asimmetria informativa.

L'intelligenza artificiale accentua ulteriormente questo fenomeno.

Sia l'Amministrazione sia il contribuente dispongono oggi di strumenti sempre più sofisticati per **analizzare dati, ricostruire operazioni e valutare il rischio fiscale**.

La verifica tende così a trasformarsi da momento di mera acquisizione delle informazioni a fase di confronto tecnico sulla loro interpretazione.

In tale prospettiva, assume crescente rilievo il principio di **collaborazione e buona fede** sancito dallo Statuto dei diritti del contribuente.

L'efficacia dell'azione amministrativa non dipenderà più esclusivamente dall'intensità dei controlli, ma anche dalla capacità del sistema di favorire comportamenti spontaneamente conformi alla normativa tributaria.

L'intelligenza artificiale può rappresentare uno strumento essenziale per perseguire tale obiettivo, purché venga utilizzata non soltanto per individuare le violazioni, ma anche per prevenirle e ridurre l'insorgenza.

Si delinea così una forma di simmetria tecnologica controllata: l'Amministrazione utilizza strumenti avanzati per **selezionare e analizzare le posizioni a rischio**, mentre il contribuente e i suoi consulenti possono impiegare tecnologie analoghe per **comprendere i dati, ricostruire le operazioni e rappresentare in modo più efficace le proprie ragioni**. Tale simmetria resta tuttavia relativa, poiché l'Amministrazione conserva poteri pubblici, fonti informative e banche dati non pienamente accessibili al contribuente.

12.7.7. **Il ruolo insostituibile del professionista**

L'ampia diffusione degli strumenti di intelligenza artificiale potrebbe indurre a ritenere che il ruolo del professionista sia destinato a ridursi.

Una simile conclusione appare, tuttavia, difficilmente condivisibile.

La materia tributaria continua, infatti, a richiedere attività interpretative, valutazioni giuridiche e apprezzamenti discrezionali che non possono essere integralmente automatizzati.

Le norme fiscali sono frequentemente caratterizzate da clausole generali, concetti giuridici indeterminati e disposizioni che richiedono un costante bilanciamento tra interessi contrapposti.

L'intelligenza artificiale può agevolare la ricerca delle informazioni, individuare precedenti, elaborare dati e proporre soluzioni astrattamente coerenti; rimane però affidata al professionista la **responsabilità della qualificazione giuridica dei fatti, della costruzione della strategia difensiva e della valutazione delle conseguenze fiscali delle decisioni assunte.**

Per tale ragione il futuro della consulenza tributaria non sembra orientato verso la sostituzione dell'attività professionale, bensì verso una sua profonda evoluzione.

Il professionista sarà sempre meno chiamato a svolgere attività ripetitive e sempre più impegnato nell'interpretazione, nella pianificazione, nella gestione del rischio e nell'assistenza strategica al contribuente.

In questo scenario, l'intelligenza artificiale rappresenta uno strumento **destinato ad ampliare le capacità del professionista**, senza sostituirne il giudizio, l'esperienza e la responsabilità.

Il professionista diviene quindi, a sua volta, un "professionista aumentato": non sostituito dalla tecnologia, ma chiamato a governarla, verificarla e integrarla nella propria attività di consulenza, difesa e pianificazione. La qualità della prestazione professionale dipenderà sempre più dalla **capacità di combinare competenza giuridica, conoscenza del cliente, padronanza degli strumenti digitali e responsabilità nella valutazione finale.**

Da questa duplice prospettiva, pubblica e privata, emerge il quadro evolutivo nel quale la verifica fiscale è destinata a collocarsi nell'era dell'intelligenza artificiale.

12.8. PROSPETTIVE EVOLUTIVE DELLA VERIFICA FISCALE NELL'ERA DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE

L'introduzione dell'intelligenza artificiale nei processi di controllo tributario deve essere letta come parte di una trasformazione più ampia della funzione fiscale. Il dato, da semplice elemento informativo, diviene componente strutturale dell'organizzazione amministrativa; l'analisi del rischio diviene criterio ordinatore della programmazione dei controlli; la verifica evolve da attività prevalentemente reattiva a **funzione selettiva, preventiva e proporzionata.**

In questa prospettiva, la verifica fiscale tende a configurarsi come attività sempre più selettiva, basata sull'analisi preventiva del rischio fiscale e sull'impiego proporzionato delle risorse ispettive.

La selezione dei contribuenti destinati all'attività ispettiva sarà quindi sempre meno affidata a criteri generalisti e sempre più orientata da sistemi di valutazione del rischio (*risk assessment*) alimentati da modelli predittivi, capaci di aggiornare dinamicamente gli indicatori di rischio sulla base dell'**evoluzione dei comportamenti economici** osservati.

12. Verifica fiscale e intelligenza artificiale

12.8. Prospettive evolutive della verifica fiscale nell'era dell'intelligenza artificiale

Si tratta di un cambiamento destinato ad incidere profondamente sulla stessa organizzazione delle attività di verifica.

Tradizionalmente, il verificatore acquisiva gran parte delle informazioni direttamente presso la sede del contribuente, ricostruendo progressivamente i fatti economici mediante l'esame della documentazione contabile e delle evidenze extracontabili, confrontando giacenze effettive con giacenze contabili.

Nel nuovo scenario, invece, una parte significativa dell'attività istruttoria viene svolta anteriormente all'accesso, attraverso l'elaborazione preventiva dei dati disponibili nelle banche dati pubbliche. L'accesso tende così a trasformarsi in un momento di verifica e validazione di ricostruzioni già ampiamente sviluppate in sede preparatoria.

Tale evoluzione richiede, tuttavia, una **governance algoritmica adeguata**. I modelli utilizzati devono essere documentati, validati periodicamente, sottoposti a controlli interni, alimentati da dati aggiornati e pertinenti, nonché accompagnati da sistemi di tracciabilità che consentano di ricostruire le elaborazioni rilevanti e di verificare l'effettivo intervento umano nelle decisioni amministrative.

Ne deriva anche una **diversa distribuzione delle risorse amministrative**.

Le attività maggiormente ripetitive e caratterizzate da elevato contenuto elaborativo potranno essere progressivamente affidate a sistemi automatizzati, mentre il personale ispettivo sarà chiamato a concentrare la propria attività sulle **valutazioni giuridiche**, sulla **qualificazione dei fatti**, sulla **ricostruzione delle operazioni economicamente più complesse** e sull'**interlocazione con il contribuente**.

L'evoluzione tecnologica non sembra quindi destinata a ridurre il ruolo del verificatore, quanto piuttosto a modificarne profondamente le competenze professionali.

Accanto alla tradizionale preparazione tributaria, contabile e giuridica, diverranno progressivamente indispensabili competenze in materia di analisi dei dati, interpretazione degli indicatori di rischio, comprensione dei modelli algoritmici e valutazione critica dei risultati prodotti dai sistemi di intelligenza artificiale.

La formazione del personale dovrà quindi includere non soltanto profili tributari e contabili, ma anche competenze di *data literacy*, comprensione dei limiti dei modelli predittivi, protezione dei dati personali, disciplina europea dell'intelligenza artificiale e capacità di tradurre le risultanze algoritmiche in motivazioni amministrative comprensibili e sindacabili.

Parallelamente, muterà anche il rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente.

Le strategie più recenti, sia in ambito nazionale sia internazionale, tendono infatti a privilegiare **modelli di amministrazione collaborativa**, nei quali l'utilizzo delle tecnologie digitali non è finalizzato esclusivamente all'individuazione delle violazioni, ma anche alla prevenzione degli errori e alla promozione dell'adempimento spontaneo.

L'intelligenza artificiale potrà quindi assumere una duplice funzione.

Da un lato, essa costituirà uno strumento di contrasto alle forme più sofisticate di evasione e frode fiscale, consentendo di individuare con maggiore tempestività fenomeni di abuso, schemi fraudolenti complessi e reti di soggetti collegati.

Dall'altro lato, gli stessi strumenti potranno essere utilizzati per assistere il contribuente nell'adempimento degli obblighi tributari, segnalando preventivamente possibili anomalie dichiarative, incoerenze documentali o errori suscettibili di regolarizzazione spontanea.

Questa evoluzione appare perfettamente coerente con l'indirizzo seguito dal legislatore negli ultimi anni, orientato a privilegiare la **compliance preventiva** rispetto all'intervento repressivo successivo.

In tale prospettiva, l'intelligenza artificiale può contribuire a rafforzare i principi di collaborazione e buona fede, favorendo un rapporto nel quale l'emersione anticipata delle anomalie consenta non solo una più efficace selezione dei controlli, ma anche **una più tempestiva regolarizzazione delle posizioni e una riduzione del contenzioso**.

Resta, tuttavia, imprescindibile il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento. L'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale non può tradursi nell'automatizzazione dell'attività amministrativa né nella sostituzione della valutazione discrezionale spettante all'autorità competente.

La decisione finale relativa all'avvio della verifica, alla valutazione delle risultanze istruttorie e all'adozione degli atti impositivi deve continuare ad essere assunta dall'Amministrazione mediante funzionari in grado di esercitare un controllo effettivo e motivato sull'impiego degli strumenti algoritmici.

Sotto questo profilo, assumono particolare rilievo i principi di trasparenza, motivazione, proporzionalità, non discriminazione e controllo umano significativo, ormai riconosciuti sia nell'ordinamento europeo sia nella disciplina nazionale relativa all'utilizzo dei sistemi algoritmici nella Pubblica amministrazione.

Il futuro della verifica fiscale dipenderà quindi dalla capacità dell'Amministrazione di costruire un **equilibrio stabile tra innovazione e garanzia**: maggiore capacità di analisi non deve significare minore trasparenza; maggiore selettività non deve tradursi in opacità dei criteri; maggiore efficienza non può comportare attenuazione del contraddittorio, della motivazione e del controllo giurisdizionale.

In definitiva, l'intelligenza artificiale non introduce un nuovo paradigma fondato sull'automazione del potere fiscale, ma impone una diversa organizzazione della funzione di controllo, nella quale l'efficienza dell'analisi dei dati deve restare stabilmente subordinata alla **legalità dell'azione amministrativa, alla responsabilità umana, alla trasparenza del procedimento e alla tutela effettiva del contribuente**.

Tutto questo, senza tralasciare senso etico e deontologia professionale di entrambe le parti, pubblica e privata.

Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer