

L'USO DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA: LIMITI DI TRASPARENZA E TUTELA DEL CONTRIBUENTE

*di Matteo Lorenzo Manfredi – membro del Consiglio Direttivo di UNCAT,
Associato CAT Bergamo*

Abstract

L'impiego di sistemi di intelligenza artificiale da parte delle amministrazioni finanziarie rappresenta una delle più significative evoluzioni del diritto tributario contemporaneo. Gli algoritmi sono oggi utilizzati per attività di selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo, analisi del rischio fiscale, individuazione di fenomeni evasivi, gestione delle banche dati e supporto alle decisioni amministrative. Tale trasformazione promette una maggiore efficienza dell'azione amministrativa, ma pone delicati problemi di compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento tributario e costituzionale. In particolare, emergono questioni relative alla trasparenza algoritmica, alla motivazione degli atti, al diritto di difesa del contribuente, alla protezione dei dati personali e ai limiti della discrezionalità automatizzata. Il presente contributo analizza il quadro normativo nazionale ed europeo, la giurisprudenza più significativa e le prospettive applicative derivanti dall'entrata in vigore dell'Artificial Intelligence Act (Reg EU 2024/1689), evidenziando come l'innovazione tecnologica possa essere compatibile con la tutela dei diritti solo a condizione che l'algoritmo resti uno strumento di supporto e non si trasformi in un sostituto della funzione amministrativa. L'analisi è integrata con le più recenti Linee guida AgID per lo sviluppo e il procurement di sistemi di IA nella pubblica amministrazione, con la documentazione relativa all'algoritmo Ve.R.A. e con i più recenti contributi dottrinali e istituzionali in materia di amministrazione finanziaria algoritmica.

1. Introduzione

L'intelligenza artificiale sta progressivamente modificando le modalità di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, incidendo in maniera particolarmente significativa sull'attività delle amministrazioni finanziarie. La crescente disponibilità di dati fiscali, finanziari e patrimoniali, unitamente all'evoluzione delle tecniche di machine learning e di data analytics, consente oggi all'amministrazione di elaborare informazioni in misura impensabile fino a pochi anni fa.

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale nel settore fiscale non costituisce più una mera prospettiva futura. L'Agenzia delle Entrate¹ e la Guardia di Finanza² ricorrono già a strumenti avanzati di elaborazione dei dati per la selezione delle posizioni a rischio di evasione, per l'incrocio delle informazioni provenienti da archivi pubblici e privati e per l'individuazione di anomalie fiscali.

L'espansione di tali strumenti si inserisce in un quadro più ampio caratterizzato dalla digitalizzazione del rapporto tributario. La fatturazione elettronica, la dichiarazione precompilata, gli obblighi di comunicazione telematica e il costante ampliamento delle banche dati pubbliche hanno creato le condizioni per una gestione algoritmica di numerosi processi amministrativi.

Tuttavia, proprio in ragione dell'incidenza che tali sistemi possono avere sulle posizioni giuridiche dei contribuenti, emerge l'esigenza di verificare la compatibilità dell'intelligenza artificiale con i principi cardine dello Stato di diritto e del giusto procedimento amministrativo.

La questione centrale non riguarda infatti la legittimità dell'impiego della tecnologia in sé, quanto piuttosto l'individuazione delle garanzie necessarie affinché l'automazione non comprometta il diritto di difesa, il principio di legalità, l'obbligo di motivazione e il controllo giurisdizionale sull'azione amministrativa.

La diffusione internazionale del fenomeno conferma che non si tratta più di una sperimentazione marginale. Secondo una ricognizione OCSE³ il 76% delle amministrazioni fiscali considerate ha implementato sistemi di intelligenza artificiale; tra le amministrazioni che già impiegano tali sistemi, il 79% li utilizza soprattutto per la raccolta e l'analisi dei dati dirette a individuare ipotesi di non conformità e a concentrare le risorse sui casi a più elevato rischio.

Il dato quantitativo non esaurisce, tuttavia, il problema giuridico: quanto più la selezione amministrativa diviene data driven, tanto più la legittimità dell'azione pubblica dipende dalla qualità dei dati, dalla verificabilità dei criteri e dall'effettività del controllo umano.

¹ <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/analisi-basate-sui-dati-archivio-dei-rapporti-finanziari> ove è pubblicato, tra l'altro, l'“INFORMATIVA SULLA LOGICA SOTTOSTANTE I MODELLI DI ANALISI DEL RISCHIO BASATI SUI DATI DELL'ARCHIVIO DEI RAPPORTI FINANZIARI”;

² Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza del triennio 2023-2025 della Guardia di Finanza;

³ Stefano Latini, “Ocse il 76% delle amministrazioni utilizza l'intelligenza artificiale” in Fisco Oggi del 7 ottobre 2025;

La dottrina tributaria ha perciò proposto di distinguere nettamente tra impieghi deterministici, fondati su relazioni certe tra dati previamente individuati, e impieghi probabilistici, nei quali il modello attribuisce una probabilità al verificarsi di un rischio fiscale. La distinzione non è meramente tecnica, perché incide sull'intensità delle garanzie necessarie: l'incrocio tra una certificazione e una dichiarazione non pone i medesimi problemi della profilazione predittiva o della stima della futura capacità reddituale⁴.

2. L'evoluzione dell'amministrazione finanziaria digitale

L'amministrazione finanziaria è tradizionalmente uno dei settori della pubblica amministrazione maggiormente orientati all'utilizzo delle tecnologie informatiche.

Già negli anni Novanta la gestione informatizzata delle dichiarazioni fiscali aveva consentito una significativa automazione delle attività di controllo formale. Negli ultimi anni tale fenomeno ha subito una notevole accelerazione.

L'introduzione della fatturazione elettronica ha consentito all'amministrazione di acquisire in tempo reale una quantità enorme di dati relativi alle operazioni economiche effettuate dai contribuenti.

Analogamente, il sistema dell'Anagrafe Tributaria comprende oggi informazioni provenienti da una pluralità di fonti tra cui, gli intermediari finanziari, gli istituti bancari, i notai, i pubblici registri e gli enti previdenziali. La disponibilità di tali informazioni rende possibile l'applicazione di tecniche avanzate di analisi predittiva attraverso algoritmi capaci di individuare comportamenti statisticamente anomali.

L'obiettivo perseguito dall'amministrazione finanziaria, in questo senso, è duplice.

Da un lato, aumentare l'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione fiscale e, dall'altro, ridurre i costi amministrativi mediante una più efficiente allocazione delle risorse disponibili.

La selezione dei contribuenti da sottoporre a verifica avviene sempre più frequentemente attraverso processi basati su indicatori di rischio generati automaticamente da sistemi informatici, come richiamato dall'Agenzia delle Entrate stessa nella Informativa sulla logica sottostante i modelli di analisi del rischio basati sui dati dell'archivio dei rapporti finanziari, già richiamata.

Ciò può determinare uno spostamento del potere decisionale dalla valutazione umana all'elaborazione algoritmica, con conseguenze rilevanti sul piano delle garanzie.

⁴ Stefano Dorigo, Giuseppe Mercuri "AI e Amministrazione finanziaria in Italia: analisi del rischio fiscale, attuazione del rapporto tributario e profili organizzativi" in Studi Tributari Europei del 10 aprile 2025.

Nel sistema italiano, un banco di prova particolarmente significativo è rappresentato da Ve.R.A. (Verifica Rapporti finanziari)⁵, che utilizza i dati dell'Archivio dei rapporti finanziari e l'interconnessione con ulteriori banche dati per l'analisi del rischio. La base normativa è rinvenibile, tra l'altro, nell'art. 1, commi 682-684, della legge n. 160 del 2019, nell'art. 11 del d.l. n. 201 del 2011, nell'art. 2 del d.lgs. n. 13 del 2024⁶, nonché ora dall'art. 14 della legge 23 settembre 2025 n. 132.

Sulla base di detta documentazione viene descritto un modello supervisionato addestrato su controlli pregressi dall'esito noto e due finalità predittive: stimare la probabilità che l'istruttoria abbia esito negativo e, condizionatamente a un esito positivo, stimare la probabilità di riscossione delle somme accertate.

La stessa documentazione amministrativa precisa che tali modelli non determinano automaticamente l'emanazione di atti impositivi: la variabile predittiva è associata a posizioni già selezionate deterministicamente e svolge una funzione ancillare rispetto alle strutture di controllo e ciò in coerenza con la normativa interna ed europea richiamata, ove il perimetro di impiego dell'algoritmo dev'essere limitato a quello di "back office istruttorio" e non sostitutivo del funzionario nella formazione della pretesa tributaria.

Questa impostazione trova un riscontro puntuale nell'audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 29 ottobre 2025. Nel corso dell'audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, avv. Vincenzo Carbone, quest'ultimo – sul punto – ha precisato che l'intelligenza artificiale viene utilizzata solo in fase preistruttoria, mentre l'avvio della fase istruttoria con l'eventuale emissione di provvedimenti impositivi resta una prerogativa esclusiva dei funzionari dell'Amministrazione finanziaria⁷.

Nel corso dell'audizione il Direttore richiama, quali presidi dell'analisi del rischio, la spiegabilità, la trasparenza e la non discriminazione degli algoritmi, nonché l'impiego di tecniche di machine learning, text mining e network analysis.

Sempre in tale audizione è stato precisato che l'utilizzo dell'Archivio dei rapporti finanziari è accompagnato da misure di garanzia quali la pseudonimizzazione dei dati e la

⁵ F. Carlini "L'Algoritmo Ve.R.A. e il ruolo dell'IA nel procedimento di accertamento fiscale. Quali regole per i procedimenti decisionali automatizzati?" del 13 marzo 2024

⁶ *Modificato dal Testo unico del 05/08/2026 n. 141 Articolo 367, in vigore dal 01/01/2027.*

⁷ Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, Avv. Vincenzo Carbone, su "Misure di contrasto all'evasione fiscale, sicurezza delle banche dati dell'anagrafe tributaria e tutela della riservatezza dei dati dei contribuenti", del 29 ottobre 2025.

segregazione organizzativa: i dati identificativi sono criptati nelle fasi di analisi e l'accesso effettivo è riservato a una struttura dedicata e a un numero limitato di addetti. Il modello conferma così che la selezione algoritmica deve essere separata dalla decisione impositiva e collocata entro una più ampia architettura di responsabilità, sicurezza e controllo.

Sul piano dei risultati, nell'audizione del Viceministro dell'Economia e delle Finanze, Prof. Maurizio Leo, del 16 settembre u.s. risulta che i recuperi dalla lotta all'evasione sarebbero ammontati a 31,4 miliardi di euro nel 2023, 33,4 miliardi nel 2024 e 36,2 miliardi nel 2025, per un totale triennale di circa 101 miliardi. Il Viceministro collega tali risultati all'interoperabilità delle banche dati, all'analisi del rischio e alla costruzione di liste selettive grazie all'ausilio dell'intelligenza artificiale, senza presentare l'elaborazione algoritmica come sostitutiva della valutazione del funzionario.

3. Il concetto di decisione algoritmica e la sua rilevanza tributaria.

Per decisione algoritmica si intende un processo nel quale uno o più sistemi informatici contribuiscono, in misura variabile, alla formazione di una decisione amministrativa.

È possibile distinguere almeno tre livelli di utilizzo dell'intelligenza artificiale.

Nel primo caso l'algoritmo svolge una funzione meramente ausiliaria, limitandosi a fornire informazioni all'operatore umano.

Nel secondo caso il sistema formula una proposta decisionale che viene successivamente verificata e approvata da un funzionario.

Nel terzo caso la decisione viene assunta automaticamente dal sistema senza alcun intervento umano significativo.

Quest'ultima ipotesi appare particolarmente problematica nel settore tributario.

L'attività impositiva costituisce infatti espressione di potestà pubblica incidente direttamente sulla sfera patrimoniale del contribuente e l'eventuale automazione integrale di tali processi sarebbe in aperto contrasto con i nostri principi fondamentali quali la legalità, l'imparzialità, il buon andamento, la motivazione, nonché il diritto al contraddittorio. Sul punto l'Agenzia delle Entrate con un comunicato del 27 maggio 2026, a fronte di articoli giornalistici che riferivano di utilizzi – da parte dell'Amministrazione – di tali estratti dai social network, ha precisato che *“l'Agenzia delle entrate agisce nel pieno rispetto delle norme in materia di trattamento dei dati personali e della legge n. 132/2025, che proibisce l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale per la creazione di provvedimenti*

*amministrativi*⁸, ribadendo quindi che l'utilizzo dell'intelligenza artificiale resta confinata nella fase preistruttoria.

4. Il principio di trasparenza algoritmica.

Il tema della trasparenza rappresenta il punto nevralgico dell'intero dibattito.

La trasparenza costituisce una condizione indispensabile affinché il contribuente possa comprendere le ragioni dell'azione amministrativa e contestarne eventualmente la legittimità.

L'utilizzo di modelli algoritmici complessi pone però significative difficoltà.

Molti sistemi di machine learning operano infatti secondo logiche non immediatamente comprensibili neppure ai soggetti che li hanno progettati.

Si parla, in questi casi, di fenomeno della cosiddetta "black box", ove l'opacità algoritmica rischia di compromettere diversi diritti fondamentali.

Il contribuente potrebbe non essere in grado di comprendere:

1. quali dati siano stati utilizzati;
2. quali criteri siano stati applicati;
3. quali variabili abbiano influenzato la decisione;
4. quale percorso logico abbia condotto al risultato finale.

Tale situazione appare difficilmente conciliabile, in generale, con l'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e, in particolare, con lo Statuto dei diritti del contribuente, che impone all'amministrazione di motivare i propri provvedimenti.

Se la motivazione deve rendere percepibile l'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, appare evidente come la mera indicazione dell'esito elaborato da un software non possa ritenersi sufficiente.

La trasparenza algoritmica deve assumere pertanto una duplice dimensione:

- a. conoscibilità del funzionamento del sistema;
- b. intelligibilità delle ragioni poste a fondamento della decisione.

Le più recenti bozze di Linee guida AgID traducono tale esigenza in requisiti tecnici e contrattuali⁹. Per i sistemi acquistati dalla pubblica amministrazione, il capitolato dovrebbe imporre la documentazione della finalità prevista, delle capacità e dei limiti del sistema, il versionamento dei modelli, la registrazione degli input rilevanti, la ricostruibilità ex post del

⁸ https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/9978570/028_Comunicato+stampa_precisazione+IA_27.05.26/86481acb-fd89-dfeb-72bd-263b4433b215?t=1779890868516

⁹ <https://www.agid.gov.it/it/notizie/linee-guida-su-ia-nella-pa-al-la-consultazione-pubblica-su-sviluppo-e-procurement>

processo, la disponibilità di log strutturati e la possibilità di audit indipendenti. La trasparenza, in tale prospettiva, non coincide con una generica pubblicità del software, ma con la disponibilità di evidenze sufficienti a comprendere e verificare l'output concretamente utilizzato.

In ambito tributario, questa impostazione deve riflettersi sulla motivazione dell'atto. Qualora l'esito algoritmico incida sulla ricostruzione della fattispecie o sulla quantificazione della pretesa, l'ufficio non potrà limitarsi a richiamare una lista selettiva o un indice di rischio, dovendo invece esplicitare i dati rilevanti, il criterio applicato, le verifiche compiute dal funzionario e le ragioni per le quali l'output è stato ritenuto attendibile nel caso concreto. Diversamente, l'algoritmo potrebbe divenire una fonte occulta della decisione, sottratta sia al contraddittorio sia al sindacato del giudice.

5. La giurisprudenza amministrativa sul principio di conoscibilità dell'algoritmo

La giurisprudenza italiana ha affrontato con crescente attenzione il tema delle decisioni automatizzate.

Particolare rilievo rivestono le decisioni del Consiglio di Stato che hanno elaborato il principio della piena conoscibilità degli algoritmi utilizzati dalla pubblica amministrazione¹⁰. Secondo tale orientamento, quando la decisione amministrativa è influenzata da un algoritmo, il cittadino deve poter conoscere:

- i) il procedimento di elaborazione;
- ii) i criteri utilizzati;
- iii) le regole matematiche applicate;
- iv) i dati considerati.

Il Consiglio di Stato ha affermato che il ricorso a procedure automatizzate non può tradursi nella creazione di spazi sottratti al controllo giurisdizionale.

L'algoritmo deve pertanto essere considerato alla stregua di un vero e proprio atto amministrativo informatico.

Sotto tale profilo si è evidenziato come il codice sorgente, o comunque la logica di funzionamento del sistema, debba essere accessibile nei limiti necessari a garantire l'effettività della tutela giurisdizionale.

La trasparenza dell'algoritmo diviene così una condizione essenziale della legittimità stessa della decisione amministrativa.

¹⁰ Consiglio di Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270; Consiglio di Stato, sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881.

6. Protezione dei dati personali e profilazione fiscale.

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale da parte dell'amministrazione finanziaria implica inevitabilmente il trattamento di enormi quantità di dati personali.

La disciplina di riferimento è rappresentata principalmente dal Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), che attribuisce particolare rilevanza alle decisioni fondate esclusivamente su trattamenti automatizzati.

L'art. 22 GDPR riconosce agli interessati il diritto di non essere sottoposti a decisioni basate unicamente sul trattamento automatizzato dei dati personali quando tali decisioni producano effetti giuridici significativi.

L'attività di profilazione fiscale rientra certamente tra le ipotesi caratterizzate da forte impatto sui diritti individuali.

Come già visto la costruzione di modelli predittivi nell'ambito dell'attività di controllo fiscale consente all'amministrazione di elaborare una classificazione preventiva dei contribuenti, attribuendo a ciascuno un determinato livello di rischio sulla base dell'analisi di molteplici indicatori statistici e comportamentali. Tali strumenti, se correttamente utilizzati, possono contribuire ad accrescere l'efficienza dell'azione amministrativa, orientando le risorse verso le posizioni maggiormente meritevoli di approfondimento e migliorando la capacità di individuare fenomeni evasivi o fraudolenti.

Tuttavia, l'impiego di sistemi algoritmici solleva rilevanti criticità sotto il profilo delle garanzie del contribuente. In particolare, permane il rischio che il modello possa produrre forme di discriminazione indiretta o che incorpori errori sistematici derivanti dalla qualità dei dati utilizzati, dalle modalità di addestramento dell'algoritmo o dalle scelte effettuate nella selezione delle variabili considerate rilevanti.

L'elevato grado di accuratezza statistica che può caratterizzare il modello non si traduce necessariamente nella correttezza della decisione assunta con riferimento al singolo caso concreto. Un algoritmo può infatti individuare correlazioni statisticamente significative senza che esse riflettano un effettivo rapporto causale. Ne consegue che un contribuente potrebbe essere qualificato come soggetto ad elevato rischio fiscale non per la presenza di comportamenti realmente anomali o evasivi, bensì sulla base di associazioni probabilistiche che, pur risultando frequenti all'interno del campione analizzato, non trovano riscontro nella sua specifica situazione.

In tali ipotesi, il rischio è quello di attribuire rilevanza decisionale a presunzioni generate automaticamente dal sistema, compromettendo i principi di proporzionalità, ragionevolezza e personalizzazione dell'azione amministrativa.

Per tale ragione la normativa interna ed europea richiede specifiche garanzie, tra le quali assumono particolare rilievo:

1. l'intervento umano significativo;
2. il diritto di ottenere spiegazioni;
3. la possibilità di contestare il risultato automatizzato.

Il caso Ve.R.A., sopra richiamato, mostra inoltre come le garanzie di protezione dei dati debbano essere collocate a monte del trattamento. Il Garante ha subordinato il parere favorevole sulla valutazione d'impatto a prescrizioni volte a rafforzare la trasparenza e l'effettività della pseudonimizzazione, richiedendo la pubblicazione di uno stralcio della DPIA, di un documento descrittivo della logica degli algoritmi e dell'informativa sul trattamento¹¹. La pseudonimizzazione, per essere effettiva, deve ostacolare non soltanto la reidentificazione massiva, ma anche quella puntuale o parziale, nel rispetto dei principi di minimizzazione, integrità, riservatezza, privacy by design e privacy by default.

7. L'Artificial Intelligence Act e l'amministrazione tributaria.

L'entrata in vigore dell'Artificial Intelligence Act costituisce una svolta fondamentale nella regolazione dell'intelligenza artificiale.

Il regolamento europeo adotta un approccio basato sul rischio, distinguendo differenti categorie di sistemi AI ove molte applicazioni utilizzate dalle pubbliche amministrazioni rientrano nella categoria dei sistemi ad alto rischio, con obblighi particolarmente rigorosi, tra cui:

1. sistemi di governance dei dati;
2. documentazione tecnica;
3. registrazione delle attività;
4. supervisione umana;
5. accuratezza e robustezza del sistema;
6. misure di cybersicurezza.

¹¹ Garante Privacy: Valutazione di impatto sulla protezione dati relativa al trattamento "Analizzare rischi e fenomeni evasivi/elusivi tramite l'utilizzo dei dati contenuti nell'Archivio dei rapporti finanziari e l'incrocio degli stessi con le altre banche dati di cui dispone l'Agenzia delle entrate"- Articolo 1, comma 684, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 - 30 luglio 2022.

L'approccio adottato dal legislatore europeo in materia di intelligenza artificiale riflette una precisa scelta di politica del diritto, fondata sull'esigenza di conciliare innovazione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali. In tale prospettiva, l'impiego di sistemi algoritmici non viene considerato, di per sé, incompatibile con l'esercizio delle funzioni pubbliche né con l'attività decisionale delle amministrazioni. Al contrario, l'intelligenza artificiale è vista come uno strumento potenzialmente idoneo a rafforzare l'efficienza amministrativa, migliorare la gestione delle informazioni e supportare processi decisionali sempre più complessi.

L'apertura nei confronti delle nuove tecnologie non si traduce, tuttavia, in un'affermazione di supremazia dell'algoritmo rispetto all'autorità pubblica. L'ordinamento europeo subordina infatti l'utilizzo dell'intelligenza artificiale all'esistenza di un quadro normativo e organizzativo capace di garantire trasparenza, controllo e responsabilità. L'innovazione tecnologica può assistere l'amministrazione, ma non può sostituirsi ad essa nel momento in cui vengono assunte decisioni suscettibili di incidere sulla sfera giuridica dei cittadini.

Da questa impostazione deriva un principio fondamentale: l'automazione dei processi amministrativi non può trasformarsi in una forma di deresponsabilizzazione dell'apparato pubblico. Il ricorso a sistemi algoritmici non consente all'amministrazione di sottrarsi all'obbligo di motivare le proprie determinazioni né di trasferire all'intelligenza artificiale la responsabilità delle scelte effettuate. Anche quando la decisione sia preceduta, orientata o supportata da elaborazioni automatizzate, l'atto finale continua ad essere imputabile all'autorità amministrativa che lo adotta.

La responsabilità giuridica della decisione resta pertanto integralmente in capo all'amministrazione, la quale è chiamata a verificare la correttezza del procedimento, la ragionevolezza degli esiti prodotti dall'algoritmo e la loro conformità ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento. In questa prospettiva, l'intelligenza artificiale assume il ruolo di strumento di supporto all'azione amministrativa, mentre la titolarità del potere e la correlata responsabilità per gli effetti della decisione rimangono necessariamente attribuite all'autorità pubblica, che continua a risponderne pienamente sotto il profilo della legittimità e della tutela dei diritti dei destinatari.

L'AI Act non risolve automaticamente ogni problema relativo all'amministrazione finanziaria. La qualificazione del sistema dipende dalla finalità prevista e dal concreto caso d'uso; inoltre, la dottrina ha osservato che l'impiego fiscale non è incluso, di per sé, tra tutte le ipotesi tipizzate come ad alto rischio. Ne deriva che la tutela del contribuente non

può essere rimessa esclusivamente alla classificazione europea, che si configura come una normativa di prodotto, ma deve essere ricostruita in chiave sistemica attraverso il coordinamento dei principi costituzionali, delle disposizioni contenute nello Statuto dei diritti del contribuente, del GDPR e delle regole del procedimento amministrativo.

Proprio per questa ragione, le Linee guida AgID del 2026 assumono rilievo come parametro organizzativo e tecnico. Esse impongono un approccio per ciclo di vita e richiedono, in misura proporzionata al rischio, gestione documentata dei dati, registrazioni, supervisione umana, robustezza, sicurezza, monitoraggio successivo alla messa in esercizio e possibilità di arresto, modifica o override dell'output. Le bozze prevedono inoltre che i capitoli disciplinino portabilità, exit strategy, prevenzione del vendor lock-in e accesso continuativo alla documentazione tecnica.

8. Il diritto di difesa del contribuente nell'era degli algoritmi.

Tra i profili maggiormente critici emerge la tutela del diritto di difesa.

L'art. 24 della Costituzione garantisce a ogni soggetto la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

Tale principio rischia di essere svuotato di contenuto qualora il contribuente non possa comprendere il funzionamento del sistema che ha determinato l'intervento dell'amministrazione.

Si pensi all'ipotesi in cui un accertamento venga originato da un algoritmo di analisi del rischio.

Se il contribuente non conosce le variabili considerate dal sistema, diviene difficile contestarne l'attendibilità.

La tutela giurisdizionale richiede invece che il contribuente possa verificare:

1. la correttezza dei dati utilizzati;
2. la coerenza del procedimento logico;
3. l'assenza di errori sistematici;
4. il rispetto dei criteri normativi applicabili.

L'effettività della difesa non può prescindere dalla possibilità di sottoporre l'algoritmo a verifica critica.

Sul piano processuale, il diritto di difesa richiede quindi una disclosure graduata ma effettiva. Il contribuente deve poter conoscere almeno: la provenienza e la qualità dei dati determinanti; la natura deterministica o probabilistica del modello; le variabili che hanno inciso sul risultato; l'eventuale soglia di rischio applicata; la versione del modello;

l'intervento compiuto dal funzionario; gli elementi ulteriori e indipendenti sui quali si fonda la pretesa. Se tali informazioni non sono disponibili, il contraddittorio non consente di verificare errori, dati obsoleti, correlazioni spurie o fenomeni discriminatori.

Il Viceministro Prof. Leo, nell'audizione in commissione, al riguardo ha precisato che la selezione preventiva dovrebbe condurre, a seconda della gravità dell'anomalia, a una comunicazione di compliance oppure all'inserimento in una lista selettiva.

9. I rischi dell'automazione fiscale.

Accanto agli evidenti vantaggi operativi, l'impiego dell'intelligenza artificiale presenta rischi significativi.

Un primo rischio è rappresentato dal cosiddetto automation bias, ossia la tendenza degli operatori umani a considerare corrette le indicazioni provenienti dal sistema automatizzato, con il rischio che il controllo umano diventi meramente apparente.

Un secondo rischio riguarda la qualità dei dati tenuto conto che gli algoritmi producono risultati affidabili solo se alimentati da informazioni corrette e complete.

Errori nei dati di partenza possono generare conseguenze rilevanti sulla posizione del contribuente.

Ulteriore criticità concerne il problema delle discriminazioni algoritmiche, anche in assenza di intenti discriminatori in quanto i sistemi di machine learning possono produrre effetti distorsivi derivanti dalla struttura dei dati utilizzati per l'addestramento.

Da ultimo, occorre considerare il rischio di progressiva sostituzione della discrezionalità amministrativa con valutazioni esclusivamente statistiche, anche se soggette al controllo umano.

Le Linee guida AgID, sopra richiamate, richiedono strumenti di override, registrazione degli interventi umani, monitoraggio continuo, rilevazione del degrado delle prestazioni e misure contro l'automation bias. In altri termini, la presenza formale di un funzionario non è sufficiente: occorre che egli disponga delle competenze, del tempo, delle informazioni e del potere effettivo per modificare o respingere l'esito automatizzato (c.d. human in the loop).

Anche la qualità dei dati va trattata come garanzia procedimentale. I dataset devono essere documentati quanto a fonti, selezione, trasformazioni, rappresentatività e controlli sui bias; devono inoltre essere distinti i dati di addestramento dai dati operativi. Le bozze AgID raccomandano validazione su insiemi indipendenti, metriche adeguate al dominio, test di robustezza e analisi avversaria. Per sistemi utilizzati nella selezione fiscale,

assumono particolare rilievo i tassi di falsi positivi e falsi negativi, che non possono essere assorbiti in un dato medio di accuratezza.

10. Verso un modello di intelligenza artificiale affidabile nell'ambito tributario

L'evoluzione tecnologica non può essere arrestata e neppure sarebbe auspicabile.

I benefici derivanti dall'impiego dell'intelligenza artificiale nella lotta all'evasione fiscale sono evidenti, come evidenziati anche dal Viceministro nell'audizione del 16 settembre 2026.

La vera sfida consiste piuttosto nella costruzione di modelli tecnologici compatibili con i principi dello Stato di diritto tra cui, come già ribadito, la piena trasparenza dei sistemi utilizzati ed il mantenimento di un effettivo controllo umano sulle decisioni, così da non comprimere le garanzie individuali.

L'equilibrio tra innovazione e tutela dei diritti costituisce il criterio fondamentale cui dovrà conformarsi l'evoluzione futura del sistema tributario digitale.

Sotto il profilo tecnologico, l'impiego di architetture Retrieval Augmented Generation (RAG) può risultare utile per servizi informativi o di supporto, perché consente di ancorare la risposta a fonti documentali determinate e di citare i riferimenti utilizzati, senza incorporare stabilmente i documenti nei pesi del modello. Ciò non elimina il rischio di errore, ma migliora verificabilità, aggiornabilità e controllo della base conoscitiva, a condizione che il sistema sia vincolato a rispondere sulla documentazione selezionata e che la qualità del retrieval sia sottoposta a validazione.

Conclusioni

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'amministrazione finanziaria rappresenta una delle frontiere più avanzate della trasformazione digitale della pubblica amministrazione. Le potenzialità in termini di efficienza, capacità di analisi e contrasto all'evasione fiscale sono indiscutibili. Tuttavia, proprio perché tali strumenti incidono su diritti fondamentali del contribuente, il loro impiego non può sottrarsi ai principi che governano l'azione amministrativa.

La trasparenza algoritmica, la conoscibilità dei criteri decisionali, l'obbligo di motivazione, il diritto al contraddittorio e la supervisione umana costituiscono presidi imprescindibili di legittimità. L'algoritmo non può trasformarsi in un'autorità occulta che determina conseguenze giuridiche senza possibilità di controllo o contestazione.

La normativa italiana ed europea, a partire dall'Artificial Intelligence Act, sembra convergere verso un modello di amministrazione algoritmica responsabile, nel quale

l'intelligenza artificiale svolge una funzione di supporto all'attività pubblica senza sostituirsi integralmente al decisore umano.

In questa prospettiva, il futuro della fiscalità digitale non dipenderà soltanto dal progresso tecnologico, ma dalla capacità dell'ordinamento di governarlo attraverso regole che garantiscano contemporaneamente efficienza amministrativa, trasparenza e piena tutela dei diritti del contribuente. Solo in tal modo sarà possibile realizzare una moderna amministrazione finanziaria capace di coniugare innovazione e garanzie costituzionali, evitando che l'esigenza di efficienza si traduca in un arretramento delle libertà fondamentali dell'individuo.