

Il contraddittorio negli accertamenti automatizzati e sostanzialmente automatizzati

di Silvia Siccardi

1. Premessa

L'Agenzia delle Entrate sottopone ogni anno a **controllo automatizzato** oltre 54 milioni di dichiarazioni e, nel solo 2025, ha inviato oltre 7,8 milioni di comunicazioni conseguenti a tale controllo ([PIAO 2026-2028](#), Agenzia delle Entrate, agg. 17 settembre 2026, pag. 23): si tratta evidentemente di un patrimonio informativo che nessun funzionario potrebbe materialmente incrociare e lavorare «a mano».

Per gli atti «automatizzati e sostanzialmente automatizzati», che, per espressa previsione normativa (art. 6-bis L. 212/2000), sono sottratti al contraddittorio preventivo, sorge una questione forse semplice da formulare, ma certamente complessa da risolvere.

Se il lavoro di interconnessione dei dati sarà sempre più governato da sistemi di intelligenza artificiale, vengono in rilievo le **garanzie** richieste dall'**AI Act** (tracciabilità del funzionamento, trasparenza verso chi utilizza il sistema, sorveglianza umana effettiva: artt. 12, 13 e 14) e dal **GDPR** (diritto ex art. 22 di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato e, ove tale decisione sia consentita, misure adeguate a tutela dell'interessato; informazioni significative sulla logica utilizzata nel processo decisionale automatizzato ex artt. 13, par. 2, lett. f), 14, par. 2, lett. g), e 15, par. 1, lett. h)).

Per gli atti automatizzati o sostanzialmente automatizzati tali garanzie si scontrano, però, con i **limiti** alla possibilità di interlocuzione tra il

contribuente e l'Agenzia delle Entrate *prima* che l'atto impositivo sia emesso, al fine di verificare che siano effettivamente rispettate.

La disciplina interna

2. L'assenza dell'obbligo di contraddittorio

Con il **D.Lgs. 219/2023**, che ha introdotto l'art. 6-bis nello Statuto del Contribuente (L. 212/2000), il contraddittorio preventivo "informato ed effettivo" è previsto quale principio generale, a pena di annullabilità dell'atto impositivo. Da tale obbligo sono però **esclusi** gli «atti automatizzati, sostanzialmente automatizzati, di pronta liquidazione e di controllo formale delle dichiarazioni».

L'art. 7-bis D.L. 39/2024, conv. in L. 67/2024, di interpretazione autentica dell'art. 6-bis dello Statuto, ha precisato che l'obbligo del contraddittorio preventivo **non si applica** (oltre che agli atti di recupero conseguenti al disconoscimento di crediti d'imposta inesistenti) agli atti per i quali la normativa prevede **specifiche forme di interlocuzione** tra amministrazione e contribuente quali, ad esempio:

- il termine per chiarimenti a seguito dell'avviso bonario, ex art. 36-bis, comma 3, e art. 36-ter, comma 4 del DPR 600/1973;
- l'analogo termine di sessanta giorni per segnalare dati o elementi non considerati o valutati erroneamente a seguito della comunicazione dell'esito della liquidazione IVA, ex art. 54-bis, comma 3, del DPR 633/1972;
- l'invito a fornire chiarimenti o a produrre documenti, entro un termine non inferiore a trenta giorni, che l'amministrazione deve rivolgere al contribuente prima di procedere alle iscrizioni a ruolo derivanti dalla liquidazione delle dichiarazioni, qualora sussistano «incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione», ex art. 6, comma 5, dello Statuto.

Si innesta nella disciplina di cui sopra il [**decreto MEF 24 aprile 2024**](#) che, «in fase di prima applicazione» dell'art. 6-bis dello Statuto, e facendo salve le altre

forme di contraddittorio, di interlocuzione preventiva e di partecipazione del contribuente previste dall'ordinamento tributario, distingue tra:

- gli atti automatizzati e sostanzialmente automatizzati (art. 2): ovvero «ogni atto emesso dall'amministrazione finanziaria riguardante **esclusivamente** violazioni rilevate dall'incrocio di elementi contenuti in banche dati nella disponibilità della stessa amministrazione»; tra questi, la lett. b) include espressamente gli accertamenti parziali ex artt. 41-bis D.P.R. 600/1973 e 54, quinto comma, D.P.R. 633/1972 e gli atti di recupero ex art. 38-bis D.P.R. 600/1973, purché «predisposti esclusivamente sulla base dell'incrocio di dati»;
- gli atti di pronta liquidazione (art. 3), tra cui le comunicazioni degli esiti dei controlli ex art. 36-bis D.P.R. 600/1973 e artt. 54-bis, 54-ter e 54-quater D.P.R. 633/1972, che derivano da controlli «effettuati sulla base dei dati e degli elementi direttamente desumibili dalle dichiarazioni presentate dai contribuenti **e dai dati in possesso** della stessa amministrazione»
- gli atti di controllo formale (art. 4), ovvero le comunicazioni degli esiti del controllo ex art. 36-ter D.P.R. 600/1973, derivanti da un «riscontro formale» dei dati dichiarati con ulteriori **documenti** al fine di verificarne la correttezza.

3. Le tipologie di atto automatizzato o sostanzialmente automatizzato

La categoria comprende, da un lato, fattispecie per le quali è la legge stessa a prevedere l'impiego di procedure automatizzate e, dall'altro, atti che di fatto **possono** essere formati mediante il solo incrocio di dati già nella disponibilità dell'Amministrazione.

Imposte dirette. Alla prima categoria appartiene la liquidazione ex **art. 36-bis, D.P.R. 600/1973**, effettuata «avvalendosi di procedure automatizzate» sulla base dei dati desumibili dalle dichiarazioni e di quelli in possesso dell'Anagrafe tributaria.

Diverso è il controllo formale ex **art. 36-ter, D.P.R. 600/1973**. Le dichiarazioni da controllare sono selezionate «tenendo anche conto di specifiche analisi del rischio di evasione» (comma 1), ma il controllo si svolge mediante riscontro documentale e potrebbe non svolgersi in modo integralmente automatizzato. L'esito è comunicato al contribuente, che entro sessanta giorni può segnalare dati ed elementi non considerati o valutati erroneamente (comma 4).

Possono infine assumere carattere automatizzato o sostanzialmente automatizzato gli accertamenti parziali ex **art. 41-bis, D.P.R. 600/1973** e gli atti di recupero dei crediti d'imposta ex **art. 38-bis**, stesso decreto, quando la pretesa si fonda esclusivamente sull'incrocio di banche dati, senza ulteriore attività valutativa (decreto MEF 24/4/2024, art. 2, lett. b; § 2). La qualificazione discende pertanto dalle concrete modalità di formazione dell'atto.

La prassi conferma la qualificazione: il PIAO 2026-2028 dell'Agenzia Entrate (pag. 198) attribuisce al Centro operativo di Pescara la cura degli «accertamenti automatizzati ex art. 41-bis del D.P.R. n. 600/73» e include i «controlli parziali automatizzati» tra i controlli sostanziali misurati dagli indicatori strategici (pag. 84).

IVA. L'articolazione è sostanzialmente analoga a quanto sopra.

L'**art. 54-bis, D.P.R. 633/1972** disciplina la liquidazione automatizzata dell'imposta dovuta in base alle dichiarazioni; i successivi **artt. 54-ter e 54-quater** disciplinano rispettivamente i controlli automatizzati sui soggetti identificati in Italia e la liquidazione dell'imposta dovuta dai non residenti nei regimi speciali degli artt. 74-quinquies e seguenti. L'accertamento parziale è previsto dall'**art. 54, comma 5**: anche in questo caso, come per l'art. 41-bis D.P.R. 600/1973, il carattere automatizzato dipende dalle modalità di esercizio del controllo.

IVA — dichiarazione omessa. Una **nuova ipotesi** di liquidazione automatizzata è prevista dall'**art. 54-bis.1, D.P.R. 633/1972**, inserito dall'art. 1, comma 111, lett. a), L. 199/2025 e in vigore dal 1° gennaio 2026.

In caso di omessa presentazione della dichiarazione annuale (compreso il caso di dichiarazione presentata senza i quadri necessari alla liquidazione dell'imposta), l'Agenzia può liquidare l'imposta, «anche avvalendosi di procedure automatizzate», sulla base delle fatture elettroniche emesse e ricevute, dei corrispettivi telematici trasmessi e degli elementi desumibili dalle comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche. Non si tiene conto del credito risultante dalla dichiarazione dell'anno precedente e si scomputano solo i versamenti effettuati.

Per gli atti di cui sopra, l'esclusione dal contraddittorio discende anzitutto dall'art. 6-bis, comma 2, dello Statuto del contribuente, che la riferisce agli atti «individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze», e trova conferma nell'**art. 7-bis D.L. 39/2024** (§ 2), nella parte in cui esclude dall'obbligo gli atti per i quali la normativa prevede specifiche forme di interlocuzione (ovvero la possibilità per il contribuente di interfacciarsi con l'ufficio a seguito dell'avviso bonario): si tratta però di un'**interlocuzione strutturalmente diversa** dal contraddittorio dell'art. 6-bis: interviene **dopo** la liquidazione e non su uno schema di atto, **non** prevede l'accesso al fascicolo istruttorio e **non** impone all'Amministrazione la "motivazione rafforzata" sugli elementi forniti dal contribuente e non accolti.

Seppure **parziale**, tuttavia, rimane possibile una qualche interlocuzione sui dati e sulla loro documentazione.

Nella **liquidazione automatizzata** (art. 36-bis D.P.R. 600/1973; artt. 54-bis e 54-bis.1 D.P.R. 633/1972) il contribuente può dimostrare che una fattura gli è stata attribuita per errore, che un corrispettivo è stato conteggiato due volte o che un versamento non è stato scomputato e l'imposta liquidata discende da quei dati secondo una regola di calcolo fissata dalla norma e verificabile dal destinatario, sicché correggere il dato significa correggere il risultato.

Nel **controllo formale** ex art. 36-ter D.P.R. 600/1973 **l'interlocuzione è più ampia**: l'ufficio invita il contribuente a fornire chiarimenti e a trasmettere documenti e, dopo la comunicazione dell'esito, questi può segnalare dati ed elementi non considerati o valutati erroneamente, anche riguardo alla spettanza di detrazioni, deduzioni e crediti d'imposta.

Resta invece **estranea all'interlocu-zione, anche nel controllo formale, la selezione della dichiarazione**, effettuata «tenendo anche conto di specifiche analisi del rischio di evasione» (comma 1).

Ma se l'atto originasse **da un'analisi probabilistica o da un sistema di intelligenza artificiale, il risultato non discenderebbe dai dati secondo una regola conoscibile, ma dal "peso"** che il modello di IA attribuisce a ciascuna variabile e dalle correlazioni apprese sui casi già controllati.

In sostanza, il contribuente potrebbe sempre verificare l'esattezza di ogni singolo dato, ma **non potrebbe conoscere**, (e di conseguenza contestare) **la ragione** per cui la sua posizione è stata selezionata.

Verificare il **dato** e verificare il **criterio** sono infatti due piani distinti: il dato può essere confutato in interlocuzione, ma non pare possibile confutare il criterio che ha portato a selezionare proprio *quel* contribuente.

Imposta di registro.

Per gli atti soggetti a MUI (**Modello Unico Informatico**, previsto dall'art. 3-bis D.Lgs. 463/1997, ossia la procedura telematica di registrazione, trascrizione, voltura catastale e iscrizione o annotazione ipotecaria, con autoliquidazione delle relative imposte: registro, ipotecaria, catastale e bollo), il controllo dell'autoliquidazione è disciplinato dall'**art. 3-ter, D.Lgs. 463/1997** e, se sulla base degli elementi desumibili dall'atto, risulta dovuta una maggiore imposta, l'ufficio notifica un avviso di liquidazione. La norma non contiene alcun riferimento a procedure automatizzate.

L'**art. 41, comma 2-bis, D.P.R. 131/1986**, introdotto dal D.Lgs. 139/2024, invece, si applica espressamente per gli atti non soggetti a MUI e prevede che l'ufficio, «anche avvalendosi di procedure automatizzate», controlli (sempre sulla base degli elementi desumibili dall'atto), la regolarità dell'autoliquidazione e dei versamenti.

Nella fattispecie, è quindi la legge stessa a prevedere che il controllo possa essere automatizzato, in coerenza col [decreto MEF 24/4/2024](#), che colloca:

- tra gli **atti di pronta liquidazione** (art. 3, lett. c) gli avvisi di liquidazione dell'imposta di registro, delle imposte ipotecaria e catastale (D.Lgs. 347/1990), dell'imposta sulle successioni e donazioni e dell'imposta di bollo (D.P.R. 642/1972) per omesso, insufficiente o tardivo versamento, omessa o tardiva registrazione e tardiva presentazione delle dichiarazioni;
- tra gli **atti automatizzati e sostanzialmente automatizzati** (art. 2) gli avvisi di liquidazione per decadenza dalle agevolazioni ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali (lett. f) e quelli per recupero delle stesse imposte a seguito di rettifica ex art. 12 D.L. 70/1988 (lett. g).

Successioni e donazioni.

Per le successioni aperte dal 1° gennaio 2025 (art. 9, comma 3, D.Lgs. 139/2024) il controllo dell'autoliquidazione è disciplinato dall'**art. 33, comma 2, D.Lgs. 346/1990**, come sostituito dal D.Lgs. 139/2024, che reca la medesima clausola «anche avvalendosi di procedure automatizzate». In sede di liquidazione l'ufficio corregge gli errori materiali e di calcolo ed esclude le passività e gli oneri non deducibili o non documentati, nonché le riduzioni e le detrazioni non spettanti o non documentate.

Concordato preventivo biennale.

Il controllo automatizzato delle somme non versate in base al CPB accettato dal contribuente rinvia espressamente all'art. 36-bis D.P.R. 600/1973 (art. 12, comma 2, D.Lgs. 13/2024).

Se il *canale* utilizzato è quello previsto per le imposte dirette, ne cambiano tuttavia le conseguenze: l'omesso versamento delle somme dovute a seguito di tale controllo determina la decadenza dal concordato (art. 22, comma 1, lett. e, D.Lgs. 13/2024) per entrambi i periodi d'imposta, se il pagamento non avviene entro sessanta giorni dal ricevimento dell'avviso bonario.

La differenza è pertanto evidente:

- nel controllo ex art. 36-bis ordinario il contribuente può pagare entro sessanta giorni con la sanzione ridotta a un terzo, ma conserva la

possibilità di contestare la pretesa sia fornendo chiarimenti dopo l'avviso bonario, sia impugnando la cartella;

- per il contribuente in CPB lo stesso termine diventa invece decisivo: secondo l'Agenzia delle entrate (circ. n. 9/E del 24 giugno 2025, § 1.11), per non perdere i benefici del concordato occorre il «pagamento integrale delle somme dovute entro sessanta giorni» dal ricevimento della comunicazione, senza peraltro possibilità di rateazione.

Pare pertanto che gli eventuali chiarimenti forniti dopo l'avviso bonario non sospendano il termine: per evitare la decadenza per l'intero biennio il contribuente è indotto a pagare prima di poter ridiscutere la pretesa.

4. Il quadro normativo sull'applicazione dell'IA: dalla L. 160/2019 alla riforma 2023-2025

Già l'**art. 1, comma 682, L. 160/2019** (legge di bilancio 2020), sebbene limitato all'analisi del rischio relativa ai dati dell'Archivio dei **rapporti finanziari**, prevedeva che l'Agenzia delle Entrate, «anche previa pseudonimizzazione dei dati personali, si avvale delle tecnologie, delle **elaborazioni** e delle **interconnessioni** con le altre banche dati di cui dispone», allo scopo di individuare criteri di rischio utili a far emergere posizioni da sottoporre a controllo fiscale.

La **Legge delega 111/2023** generalizza questo schema: l'art. 17, comma 1, lett. f), delega il Governo a «potenziare l'utilizzo di tecnologie digitali, anche con l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale» per la piena interoperabilità tra le banche dati.

Il successivo decreto attuativo, **D.Lgs. 13/2024**, istituisce all'art. 2 la nozione unitaria di «analisi del rischio» fiscale, che può fondarsi su analisi deterministica o probabilistica; quest'ultima è definita come l'insieme dei modelli che, «sfruttando soluzioni di intelligenza artificiale ovvero di statistica inferenziale», isolano rischi fiscali «anche non noti a priori».

Il comma 1, lett. a), della stessa norma estende la base informativa alle informazioni «pubblicamente disponibili».

Nel parere sullo schema di decreto (provv. 11 gennaio 2024, n. 3) il Garante aveva chiesto di sopprimere le parole «ovvero pubblicamente disponibili» dal comma 3, trattandosi di informazioni «prive dei necessari requisiti di affidabilità e raccolte per finalità diverse da quelle sottese al trattamento considerato».

Nel testo definitivo del D.Lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, tuttavia, la condizione è stata accolta soltanto per il comma 3 (utilizzo delle basi dati per l'analisi del rischio, i controlli, lo stimolo all'adempimento spontaneo e l'erogazione di servizi), ma il riferimento ai dati pubblicamente disponibili è rimasto nella definizione di «analisi del rischio» del comma 1, lett. a), rispetto alla quale il parere non formulava alcuna condizione, sebbene le ragioni addotte (inaffidabilità delle informazioni e diversità delle finalità di raccolta) valgano anche per essa.

La mozione congressuale UNCAT del 2025 ha chiesto di espungere la locuzione anche da tale lettera, «in conformità con le indicazioni del Garante».

Gli **atti di programmazione** confermano che non si tratta di mere enunciazioni di principio. Si vedano:

- **l'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per il triennio 2026-2028**, che dedica alla «Gestione e valorizzazione delle informazioni contenute nelle banche dati dell'Amministrazione finanziaria» una delle condizioni ritenute indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi strategici chiedendo, tra l'altro, di assicurare «l'interoperabilità e l'interconnessione tra le diverse banche dati» e «l'utilizzo ottimale delle informazioni per supportare le funzioni istituzionali svolte, cogliendo le nuove opportunità offerte dallo sviluppo tecnologico e dall'intelligenza artificiale» (pag. 18)
- il **PIAO 2026-2028** dell'Agenzia Entrate che, «in linea con gli indirizzi della politica fiscale e della gestione tributaria contenuti nell'Atto di indirizzo 2026-2028», considera rilevante «l'interoperabilità fra le proprie banche dati tramite il potenziamento degli strumenti di analisi avanzata dei dati» e indica, tra le linee di intervento, «l'ampliamento

degli strumenti tecnologici innovativi abilitanti la piena valorizzazione del patrimonio informativo a disposizione tramite intelligenza artificiale o tecniche di **data mining**» (pagg. 43-44).

Sull'impiego dell'IA nei controlli l'**Atto di indirizzo** prevede che per l'attività di accertamento e controllo «sarà potenziato il sistema informativo della fiscalità e l'utilizzo, da parte delle diverse componenti dell'Amministrazione finanziaria, delle informazioni contenute nelle banche dati, **facendo anche leva sugli strumenti di intelligenza artificiale**» (pag. 12); l'analisi del rischio supportata dall'IA consentirà di «circoscrivere i controlli nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale» (pag. 21); l'analisi dei dati, «anche attraverso l'ausilio dell'intelligenza artificiale che verrà impiegata per supportare i processi decisionali (umani)», consentirà «un affinamento delle tecniche di analisi del rischio e una migliore selezione delle posizioni da sottoporre a controllo», formale o sostanziale (pag. 25). Si prevede inoltre che i controlli formali siano ottimizzati «anche attraverso l'analisi del rischio supportata dall'intelligenza artificiale» e che l'attività di controllo si avvalga di «nuovi strumenti di analisi avanzata dei dati, favoriti dall'applicazione di tecniche di intelligenza artificiale, quali il **machine learning**, il **text mining** e il **network analysis**» (pag. 48): si tratta di formulazione identica a quella del PIAO dell'Agenzia.

L'Atto riconosce anche che «i benefici offerti dall'intelligenza artificiale comportano tuttavia dei rischi, anche per i diritti fondamentali dei cittadini», e afferma che, «in coerenza con le disposizioni del Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act), la **formazione degli operatori** e la **supervisione umana su ogni fase** del processo, dall'ideazione all'addestramento degli algoritmi fino alla validazione dei risultati, rimangono elementi imprescindibili per un utilizzo responsabile e affidabile delle potenzialità offerte dall'intelligenza artificiale, in linea con il principio di non esclusività della decisione algoritmica» (pag. 21), ma **non chiarisce quale tutela** sia concretamente azionabile dal contribuente.

Il **PIAO** dell'Agenzia Entrate conferma, peraltro, che **l'impiego dell'intelligenza artificiale è già in corso**, affermando:

- che l'Agenzia «ha [...] avviato già da alcuni anni l'introduzione graduale delle tecnologie di Intelligenza Artificiale (IA), quali la network analysis, il machine learning e la data visualization»;
- che il progetto Data Platform, dispiegato gradualmente dal 2026, renderà disponibili «soluzioni di **IA generativa utilizzabili in autonomia** dall'Agenzia»;
- che le piattaforme di analisi avanzata servono a migliorare «l'efficacia dei processi di **selezione dei soggetti** da sottoporre a controllo» e a consentire «il continuo affinamento dei criteri di selezione» (pag. 48);
- che sono previsti «nuovi strumenti di analisi avanzata dei dati, favoriti dall'applicazione di tecniche di intelligenza artificiale, quali il machine learning, il text mining e il network analysis» (pag. 83) e, per le comunicazioni di compliance, il miglioramento degli «algoritmi di selezione in modo da ridurre al minimo i casi di “falsi positivi”» (pag. 79).

L'Agenzia dichiara infine di curare «la piena compliance con la normativa nazionale ed unionale in tema di adozione di sistemi di intelligenza artificiale, con particolare riferimento all'AI ACT ed alla legge 132 del 23 settembre 2025» (pag. 49).

Quanto all'**incrocio dei dati**, il PIAO qualifica come «centrale», anche per «l'efficacia delle attività di controllo», l'incrocio dei dati dell'Archivio dei rapporti finanziari con quelli degli altri archivi dell'Amministrazione, e ne descrive le **garanzie**:

- la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati ex art. 35 GDPR, sulla quale il Garante si è espresso favorevolmente con prescrizioni (provv. 30 luglio 2022, n. 276);
- la pseudonimizzazione, per cui i dati identificativi restano criptati durante l'analisi del rischio e vengono riportati «in chiaro» solo per i contribuenti considerati a rischio;
- la segregazione organizzativa dei soggetti autorizzati (pagg. 46-47).
- Analogamente, la disponibilità dell'identificativo del contratto POS «favorisce l'incrocio tra diverse banche dati, utile sia per l'analisi del rischio, sia per il monitoraggio dell'adempimento» (pag. 45).

Nell'**audizione del 29 ottobre 2025** davanti alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria, il **Direttore dell'Agenzia Entrate** ha chiarito che l'intelligenza artificiale «viene utilizzata esclusivamente in fase preistruttoria, cioè per individuare i contribuenti da sottoporre a controllo» e «gli algoritmi non decidono mai in autonomia» (pag. 5). Le tecniche indicate sono il machine learning, cioè sistemi che «migliorano automaticamente le loro performance analizzando gli esiti degli accertamenti passati», il text mining e la network analysis (pag. 6).

Nella stessa audizione il Direttore ha riferito che, a ottobre 2025, l'Agenzia ha emesso una policy interna sull'uso dell'IA generativa, che **vieta** l'impiego di strumenti pubblicamente disponibili e non integrati nei sistemi dell'Agenzia per la produzione di atti amministrativi. Anche gli strumenti validati e integrati:

- possono essere usati solo per la «produttività individuale e non [per la] produzione diretta di atti amministrativi»,
- non possono essere impiegati per l'«elaborazione di dati afferenti all'Anagrafe tributaria» e richiedono sempre «la supervisione e la verifica umana dei risultati» (pagg. 25-26). Il divieto riguarda gli strumenti di IA generativa a disposizione dei funzionari, non i sistemi predittivi di analisi del rischio, che operano proprio sui dati dell'Anagrafe tributaria; resta da chiarire come esso si concili con le «soluzioni di IA generativa» che il progetto Data Platform renderà disponibili all'Agenzia (PIAO 2026-2028, pag. 48).

La policy **non chiarisce, tuttavia, i limiti del supporto alla redazione.**

Il Direttore ha indicato come «pilastri» dell'approccio:

- la **spiegabilità** della logica di funzionamento dell'algoritmo, per rispettare gli obblighi di motivazione e garantire ai contribuenti un contraddittorio preventivo effettivo e informato;
- l'**intervento umano** in ogni fase del procedimento, nel rispetto dell'art. 22 GDPR;
- la preferenza per metodi supervisionati;

- la selezione delle variabili di input, che non comprendono i dati particolari e giudiziari degli artt. 9 e 10 GDPR (pagg. 6-7).

Tuttavia, l'audizione non indica **chi eserciti la supervisione umana** e con **quali poteri, né in che modo la spiegabilità dell'algoritmo si traduca nella motivazione dell'atto** o in informazioni accessibili al contribuente, né **se i modelli siano sottoposti a verifiche esterne**.

Peraltro, come si vedrà di seguito (§ 6), l'apprendimento dagli «esiti degli accertamenti passati» è proprio il meccanismo che espone il modello al **rischio di riproporre le selezioni già effettuate**, con il risultato - non così improbabile - di esporre a controlli reiterati gli stessi contribuenti.

Il perimetro informativo a disposizione dell'Agenzia Entrate è fissato dall'**art. 2, comma 3, D.Lgs. 13/2024**: le informazioni presenti in tutte le basi dati di cui l'Agenzia dispone sono utilizzate, anche tramite interconnessione tra loro e con archivi e registri pubblici, per l'analisi del rischio, per i controlli, per lo stimolo dell'adempimento spontaneo e per l'erogazione di servizi ai contribuenti.

L'**art. 1, comma 5-bis, D.Lgs. 127/2015** prevede che i file delle fatture elettroniche siano memorizzati fino al 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione di riferimento, ovvero fino alla definizione di eventuali giudizi, per essere utilizzati da Agenzia delle entrate e Guardia di finanza nelle attività di analisi del rischio e di controllo (lett. b).

La **L. 199/2025** vi ha aggiunto la lett. b-ter, che consente all'Agenzia di mettere a disposizione dell'agente della riscossione i dati aggregati sulle fatture emesse dai debitori iscritti a ruolo, in vista delle procedure esecutive presso terzi (modalità attuative: provv. Agenzia delle entrate n. 153611/2026). Il comma 5-ter rimette alle amministrazioni interessate, sentito il Garante, l'adozione di misure di garanzia a tutela degli interessati. Ampiezza della base dati e durata della conservazione sono il presupposto materiale dell'automazione, ma anche il terreno su cui si misurano il principio di limitazione della conservazione (art. 5, par. 1, lett. e, GDPR) e la proporzionalità richiesta dall'art. 8 CEDU.

Se si incrocia il quadro normativo di cui sopra con l'assenza dell'obbligo di contraddittorio preventivo per gli atti automatizzati o sostanzialmente automatizzati (§ 2), non potrà che constatarsi un sostanziale **vuoto di tutela** per il contribuente, che potrà far valere le proprie obiezioni soltanto in sede di giudizio.

L'applicazione dell'intelligenza artificiale

5. Perché l'IA opererà proprio in questo perimetro

Le due normative in rapporto sono quella sull'**analisi del rischio fiscale**, che consente l'uso dell'intelligenza artificiale (art. 2 D.Lgs. 13/2024), e quella sugli **atti automatizzati e sostanzialmente automatizzati**, sottratti al contraddittorio (art. 6-bis L. 212/2000 e decreto MEF 24/4/2024).

Si è visto che entrambe poggiano sulle **stesse banche dati interconnesse**: l'art. 2, comma 3, D.Lgs. 13/2024 consente all'Agenzia di utilizzare tutte le informazioni di cui dispone, anche tramite interconnessione, sia per l'analisi del rischio sia per le attività di controllo; il decreto MEF, a sua volta, definisce l'atto «sostanzialmente automatizzato» come quello che discende dall'incrocio di elementi contenuti in banche dati.

Quanto alla prima, l'art. 2 D.Lgs. 13/2024 qualifica come «analisi probabilistica» quella che sfrutta «soluzioni di intelligenza artificiale» per isolare rischi fiscali «anche non noti a priori»; secondo il comma 2 della stessa norma, i risultati dell'analisi del rischio, oltre che per la prevenzione e il contrasto dell'evasione e per lo stimolo dell'adempimento spontaneo, possono essere utilizzati anche per lo svolgimento di **controlli preventivi**.

Il PIAO 2026-2028 dell'Agenzia rende la saldatura esplicita su un punto preciso: i controlli formali ex art. 36-ter D.P.R. 600/1973, le cui comunicazioni di esito sono escluse dal contraddittorio (decreto MEF 24/4/2024, art. 4), saranno ottimizzati «anche attraverso l'analisi del rischio supportata dall'intelligenza artificiale» (pag. 83). L'IA opera qui nella **selezione** delle dichiarazioni da sottoporre a controllo, **non nel riscontro** documentale che ne segue; ma **è proprio la selezione a non essere conoscibile** dal

contribuente, che riceve la comunicazione di esito senza poter sapere perché la sua dichiarazione sia stata scelta.

Il punto di frizione emerge dal confronto tra due questioni:

- La prima riguarda il **fondamento dell'esclusione dal contraddittorio preventivo**, che non è lo stesso per tutte le categorie.
 - Gli **atti di pronta liquidazione** e di controllo formale sono individuati dal decreto MEF 24/4/2024 in base alla norma che li prevede (artt. 3 e 4) e l'amministrazione vi compie una verifica vincolata, applicando ai dati dichiarati limiti e regole fissati dalla legge (art. 36-bis, comma 2, lett. c-e, D.P.R. 600/1973) o riscontrando la spettanza di detrazioni, deduzioni e crediti d'imposta sulla base dei documenti richiesti (art. 36-ter, comma 2, lett. b-d), e l'esclusione si giustifica, ai sensi dell'art. 7-bis D.L. 39/2024, con le specifiche forme di interlocuzione previste dalle singole discipline.
 - Gli **atti automatizzati e sostanzialmente automatizzati**, invece, sono definiti in base alle modalità con cui sono formati, ovvero come atti riguardanti violazioni rilevate «esclusivamente» dall'incrocio di elementi contenuti in banche dati (art. 2; § 2).
Per essi l'assenza di ogni apprezzamento è il requisito stesso della qualificazione, da verificare atto per atto.
Sicché un atto qualificato come automatizzato o sostanzialmente automatizzato, ma che nasca in realtà da una valutazione dell'amministrazione finanziaria, potrebbe uscire dalla categoria e ricadere, a nostro avviso, nella regola generale del contraddittorio preventivo di cui all'art. 6-bis, comma 1, dello Statuto del contribuente.
- La seconda riguarda la **natura dell'analisi probabilistica** (art. 2, comma 1, D.Lgs. 13/2024) che opera, per definizione, mediante soluzioni di intelligenza artificiale o di statistica inferenziale, isolando rischi fiscali «anche non noti a priori», dai quali elaborare autonomi criteri selettivi, ovvero attribuendo una probabilità di accadimento a un rischio fiscale già noto. In entrambi i casi il risultato non discende da un criterio predeterminato dalla norma o dall'Ufficio, ma

dall'elaborazione del modello: in sostanza, se l'output dell'analisi probabilistica entra nella formazione dell'atto, e non solo nella scelta del contribuente da controllare, l'atto non riguarda più «esclusivamente» violazioni rilevate dall'incrocio di banche dati, ma poggia su **una valutazione, non dell'uomo ma della macchina.**

Si pone dunque il problema se l'**output di un processo automatizzato** mediante IA possa ancora qualificarsi come **mero riscontro cartolare** o se integri, piuttosto, una **valutazione** — seppure statistica anziché giuridica — tale da imporre il contraddittorio preventivo.

Invero, l'**output di un modello probabilistico non è un elemento contenuto in una banca dati, ma il prodotto di un'elaborazione:** un atto che su di esso si fonda difficilmente può dirsi basato soltanto sull'incrocio di banche dati, e quindi difficilmente può rientrare tra gli atti esclusi dal contraddittorio.

6. Come opera un sistema di IA predittiva

Un sistema di analisi probabilistica ai sensi dell'art. 2 D.Lgs. 13/2024 non «ragiona» come un funzionario né applica una norma, ma **stima la probabilità** di un evento (qui, il rischio fiscale) sulla base delle correlazioni individuate in un insieme di dati storici e **ottimizza il risultato rispetto all'obiettivo** che gli è stato assegnato.

Non distingue tra correlazione e causa, non conosce il fondamento giuridico del proprio output e **restituisce un punteggio, non una motivazione.**

Ci si domandi, allora, come incidano tali tendenze note dei sistemi di apprendimento automatico sulle garanzie poste a tutela del contribuente.

In primo luogo, il sistema **apprende dai casi già controllati**, i soli di cui si conosce l'esito: **tende perciò a riproporre ciò che ha già trovato** e a sotto-rappresentare ciò che non ha mai verificato (c.d. selection bias e feedback loop).

In secondo luogo, la IA **ottimizza** la misura che le viene indicata: se l'obiettivo è un elevato tasso di «positività» dei controlli, tende a selezionare i casi in cui

l'esito positivo è più probabile, che non coincidono necessariamente con quelli di maggiore evasione (legge di Goodhart).

In terzo luogo, il suo output si presenta con un'**apparenza di oggettività** che induce chi lo riceve ad aderirvi (automation bias, che l'art. 14, par. 4, lett. b, AI Act chiama «distorsione dell'automazione»).

Ciò accresce il **rischio che l'intervento umano si riduca a una ratifica dell'output**: ovvero un intervento soltanto formale che contrasta con la responsabilità umana non delegabile dell'art. 14 L. 132/2025; norma che, peraltro, assegna all'IA nella pubblica amministrazione anche lo scopo di «incrementare l'efficienza», con le implicazioni che si vedranno al § 9.

In quarto luogo, la IA **può perdere affidabilità** quando i casi esaminati si discostano da quelli su cui è stata addestrata. Il fenomeno è definito *dataset shift* o *data drift*: il modello viene **addestrato su dati storici** e funziona finché i casi nuovi somigliano a quelli già visti. Se la realtà cambia (ad esempio per effetto di nuovi regimi fiscali o di nuove fattispecie giuridiche) le correlazioni apprese possono non valere più, e il modello continua comunque a dare punteggi con la stessa apparente sicurezza.

Tale pericolo di degrado è intercettabile solo con un **monitoraggio periodico delle prestazioni**, che l'AI Act prevede per i sistemi ad alto rischio (artt. 15 e 72), ma che per i sistemi fiscali non è imposto da alcuna norma.

In quinto luogo, il suo **funzionamento può essere opaco**: per i modelli più complessi (reti neurali, insiemi di alberi decisionali) le tecniche di spiegazione forniscono un'**approssimazione a posteriori del peso delle singole variabili**, non la ricostruzione del percorso decisionale. Esistono modelli interpretabili per costruzione, ma non è noto quali siano impiegati dall'Agenzia; e anche la spiegabilità dichiarata (§ 4) resta, allo stato, interna all'amministrazione e non accessibile al contribuente.

Quanto precede riguarda l'IA predittiva, rilevante per l'analisi del rischio; la tendenza dei modelli generativi a produrre testi plausibili e coerenti con l'impostazione ricevuta, anche se non verificati, è un fenomeno diverso, che

rileverebbe soltanto se tali strumenti fossero impiegati nella redazione o nella motivazione degli atti.

Ci rassicura solo in parte la policy AdE dell'ottobre 2025 che esclude la produzione diretta di atti amministrativi, ma ne ammette l'uso per la **«produttività individuale» del funzionario** (§ 4). A nostro avviso, in un contesto in cui l'azione dell'ufficio è misurata su **tassi di positività** crescenti, un uso di supporto alla redazione che parta dall'esito della selezione algoritmica **rischia di rafforzarne l'adesione acritica**, anziché sottoporla a verifica.

Il PIAO 2026-2028 dell'Agenzia delle Entrate fissa obiettivi di tasso di positività crescenti: per i controlli formali ex art. 36-ter («Solo CEC») dal 90% al 92% nel triennio, per i controlli ordinari in materia di imposte dirette, IVA e IRAP dal 93% al 94% (pagg. 83-87). Il documento non definisce la nozione di «positività». L'obiettivo discende dall'Atto di indirizzo 2026-2028, secondo cui, «a parità di controlli effettuati, i risultati attesi dei tassi di positività dovranno progressivamente aumentare, mentre dovranno diminuire le percentuali di falsi positivi» (pag. 26).

Sin qui, la previsione di un tasso elevato di positività dei controlli fiscali non prova, di per sé, alcuna distorsione, potendo semplicemente indicare una selezione accurata.

Il problema sorge **se la misura è interna** al sistema, cioè se l'amministrazione seleziona, verifica e **certifica da sola il proprio successo**, senza una definizione pubblica di «esito positivo» e senza una validazione indipendente. In tal caso l'efficacia del sistema **non è verificabile dall'esterno** e, nella misura in cui incentiva l'adesione acritica all'output, comprime proprio il controllo umano effettivo che le garanzie europee e nazionali richiedono.

A nostro avviso è questa la ragione più solida per sostenere **audit indipendenti**, una **disclosure accessibile** al contribuente e una **supervisione umana** formalmente identificata e garantita.

7. Il vero terreno di tutela: l'art. 22 GDPR

Come si vedrà ai §§ 8 e 9, l'AI Act non risulta, allo stato, applicabile ai sistemi fiscali e la L. 132/2025 ha una portata incerta: resta dunque un solo corpo normativo potenzialmente cogente, il **Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR)**, atto dell'Unione direttamente applicabile (art. 288 TFUE) e prevalente sul diritto interno in caso di conflitto.

L'art. 22, par. 1, GDPR attribuisce all'interessato il **diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione**, che produca effetti giuridici che lo riguardano o incida in modo analogo significativamente sulla sua persona.

Il confronto testuale con la definizione del decreto MEF 24/4/2024 (§ 2) è suggestivo, ma non risolutivo: si pone il problema se un atto che riguarda «esclusivamente» violazioni rilevate dall'incrocio di banche dati possa integrare la fattispecie dell'art. 22, par. 1.

L'assonanza, però, è più apparente che reale, perché i due avverbi non si riferiscono alla stessa cosa. L'«esclusivamente» del decreto MEF riguarda la fonte della violazione, rilevata dal solo incrocio di banche dati; l'«unicamente» dell'art. 22 riguarda il modo in cui la decisione è presa, cioè in assenza di un intervento umano significativo.

Un atto può dunque fondarsi **esclusivamente sull'incrocio di dati** ed essere **tuttavia adottato da un funzionario che ne verifica in concreto i presupposti**: in tal caso è «sostanzialmente automatizzato» ai fini del decreto MEF, ma non è una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato ai sensi dell'art. 22.

Invece, la decisione può restare «unicamente» automatizzata anche quando un funzionario sia formalmente intervenuto nella lavorazione del controllo, ma senza aggiungere alcun apprezzamento autonomo rispetto all'esito fornito dal sistema.

Laddove il GDPR sia direttamente applicabile, non è comunque escluso un intervento nazionale: il legislatore dello Stato membro può infatti **autorizzare decisioni automatizzate (art. 22, par. 2, lett. b), purché** la norma

autorizzante precisi **misure adeguate a tutela** dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato. A differenza delle ipotesi delle lett. a) e c) del par. 2 (decisione necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto, ovvero fondata sul consenso esplicito dell'interessato), per le quali il par. 3 prevede almeno il diritto di ottenere l'intervento umano, di esprimere la propria opinione e di contestare la decisione, per la lett. b) il GDPR non fissa alcun contenuto minimo: spetta alla legge che autorizza stabilire quali siano le misure adeguate.

Un appiglio interpretativo si rinviene nel considerando 71, secondo cui l'interessato non dovrebbe essere sottoposto a una decisione fondata unicamente su un trattamento automatizzato, compresa la profilazione, ammettendo tuttavia che tale decisione sia consentita quando è espressamente prevista dal diritto dell'Unione o dello Stato membro (anche a fini di monitoraggio e prevenzione delle frodi e dell'evasione fiscale) e subordinando il trattamento a **garanzie adeguate**, tra cui la specifica informazione all'interessato e il diritto di ottenere l'intervento umano, di esprimere la propria opinione, di ottenere una spiegazione della decisione conseguita dopo la valutazione e di contestarla.

Resta il fatto che i considerando, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, non hanno valore giuridico vincolante e non possono essere invocati per derogare alle disposizioni dell'atto (CGCE, 19 novembre 1998, C-162/97, *Nilsson*, punto 54): il considerando 71 non è dunque un dato testuale dell'art. 22, ma un criterio per interpretare il contenuto, lasciato indeterminato dalla lett. b), delle «misure adeguate».

Resta da individuare la «legge autorizzante» interna. Per **l'analisi del rischio**, l'art. 2 D.Lgs. 13/2024 e l'art. 1, commi 681-686, L. 160/2019 disciplinano le basi dati e limitano i diritti dell'interessato (v. infra), ma non risulta che autorizzino espressamente decisioni unicamente automatizzate: l'art. 2, comma 4, richiama anzi l'art. 22 GDPR soltanto tra i diritti suscettibili di limitazione.

Quanto alle norme che prevedono procedure automatizzate di liquidazione o di controllo (art. 36-bis D.P.R. 600/1973; artt. 54-bis e 54-bis.1 D.P.R.

633/1972; art. 41, comma 2-bis, D.P.R. 131/1986, per gli atti non soggetti a MUI; art. 33, comma 2, D.Lgs. 346/1990), occorre chiedersi se le garanzie che esse prevedono, cioè in sostanza la comunicazione dell'esito e il termine per segnalare dati non considerati, realizzino le «misure adeguate» ai sensi dell'art. 22, par. 2, lett. b), GDPR.

L'unica **autorizzazione espressa** riguarda il concordato preventivo biennale, atteso che l'art. 9 D.Lgs. 13/2024 ammette «processi decisionali completamente automatizzati di cui all'articolo 22» GDPR (comma 1) e affida al decreto ministeriale di approvazione della metodologia il compito di individuare «le specifiche cautele e le garanzie per i diritti e le libertà dei contribuenti di cui all'articolo 22, paragrafo 3» (comma 2), che viene quindi richiamato espressamente.

Lo Stato membro può inoltre **limitare i diritti dell'interessato (art. 23 GDPR), ed è la via che l'ordinamento interno ha effettivamente seguito**. L'art. 23 consente al legislatore nazionale di limitare, con misure legislative, la portata dei diritti degli artt. 12-22 — compreso l'art. 22 — per salvaguardare importanti **obiettivi di interesse pubblico, anche in materia tributaria**, purché sia rispettata l'essenza dei diritti e la limitazione sia necessaria e proporzionata.

Sul fronte delle limitazioni interne:

- **l'art. 2-undecies, comma 1, lett. f-bis), D.Lgs. 196/2003** (Codice in materia di protezione dei dati personali, come adeguato al GDPR) esclude che i diritti degli artt. 15-22 GDPR possano essere esercitati, con richiesta al titolare o con reclamo ex art. 77, quando dall'esercizio possa derivare un «pregiudizio effettivo e concreto» agli interessi tutelati in materia tributaria e al contrasto all'evasione fiscale. Il comma 3 consente inoltre di ritardare, limitare o escludere l'esercizio dei diritti con comunicazione motivata.
- **L'art. 2, comma 4, D.Lgs. 13/2024** demanda a un regolamento del Ministro dell'economia, sentito il Garante, la definizione delle specifiche limitazioni e delle modalità di esercizio dei diritti degli artt. 15, 17, 18, 21 e 22 (lett. a), delle disposizioni specifiche sul

contenuto minimo richiesto dall'art. 23, par. 2, GDPR (lett. b) e delle misure adeguate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati (lett. c).

Il GDPR non è dunque derogato, ma ammette esso stesso tali restrizioni le quali, sul fronte del diritto interno, vanno tuttavia monitorate al fine di verificare il rispetto del GDPR stesso.

8. Le garanzie promesse dall'AI Act, e la loro esclusione

Il Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act) costruisce, per i sistemi di IA «ad alto rischio» elencati nell'Allegato III, esattamente l'apparato di garanzie che l'intelligenza artificiale applicata all'accertamento richiederebbe:

- registrazione automatica degli eventi e tracciabilità del funzionamento (art. 12),
- trasparenza e istruzioni per l'uso destinate al deployer (art. 13),
- sorveglianza umana effettiva (art. 14) e consapevolezza della «possibile tendenza a fare automaticamente affidamento o a fare eccessivo affidamento sull'output» (la «distorsione dell'automazione») salva la facoltà di «ignorare, annullare o ribaltare» l'output.
- accuratezza, robustezza e ciphersicurezza (art. 15);
- a carico del deployer, l'affidamento della sorveglianza umana a persone fisiche «che dispongono della competenza, della formazione e dell'autorità necessarie» (art. 26, par. 2)
- per i deployer che sono organismi di diritto pubblico, come l'Agenzia delle Entrate, una valutazione d'impatto sui diritti fondamentali da effettuare prima di utilizzare il sistema (art. 27, par. 1);
- registrazione nella banca dati dell'UE, cui sono tenuti anche i deployer che sono autorità pubbliche (art. 49, par. 3), con informazioni accessibili al pubblico (art. 71, par. 4).

Il **Considerando 59** (pag. 17) si colloca nel contesto della classificazione dei sistemi di IA impiegati dalle autorità di contrasto (Allegato III, punto 6) e precisa che i sistemi «specificamente destinati a essere utilizzati per procedimenti amministrativi dalle autorità fiscali e doganali», nonché dalle

unità di informazione finanziaria nei compiti amministrativi antiriciclaggio, «non dovrebbero essere classificati come sistemi di IA ad alto rischio utilizzati dalle autorità di contrasto a fini di prevenzione, accertamento, indagine e perseguimento di reati».

Va segnalato, per completezza, che l'art. 6, par. 3, AI Act prevede per i sistemi dell'Allegato III una clausola di **esclusione dall'alto rischio** quando essi non pongano un rischio significativo, in particolare perché svolgono un compito procedurale limitato o un'attività preparatoria.

La clausola di esclusione non opera, tuttavia, quando il sistema effettui la **profilazione di persone fisiche**: in tal caso il sistema dell'Allegato III è **sempre considerato ad alto rischio**. Poiché l'art. 2 D.Lgs. 13/2024 definisce l'«indicatore di rischio desunto o derivato» come «risultato di un processo di profilazione», la questione decisiva non è la clausola di esclusione, ma la soglia a monte: se un sistema di analisi del rischio fiscale rientri in uno dei casi d'uso dell'Allegato III.

Allo stato, **nessuno dei casi d'uso dell'Allegato III riguarda la materia fiscale**, e il Considerando 59 la esclude espressamente da quello relativo alle attività di contrasto.

L'**art. 86 AI Act** è l'unica disposizione che attribuisca un diritto individuale, prevedendo che chi è destinatario di una decisione adottata sulla base dell'output di un sistema ad alto rischio, con effetti giuridici o analogamente significativi, ha diritto di **ottenere spiegazioni chiare e significative** sul ruolo del sistema nella decisione e sui suoi principali elementi.

Il diritto opera anche quando la decisione sia formalmente adottata da una persona e, pertanto, sembra includere il caso dell'atto «sostanzialmente automatizzato» in cui il funzionario interviene (§ 7), che l'art. 22 GDPR lascia scoperto.

Ma poiché i sistemi fiscali non risultano, allo stato, ad alto rischio, il contribuente non può avvalersene.

Sul piano interno, questi presidi si innestano sull'art. 6-bis dello Statuto del Contribuente in modo asimmetrico.

Laddove vi è l'obbligo del contraddittorio preventivo (art. 6-bis, comma 3, L. 212/2000, come modificato dall'art. 13, comma 1, lett. a, D.Lgs. 192/2025), la **spiegazione** sul procedimento algoritmico troverebbe la sua sede naturale nel termine, non inferiore complessivamente a sessanta giorni, assegnato con lo schema di atto.

Invece, per l'atto «sostanzialmente automatizzato», **manca la sede procedimentale in cui far valere il diritto alla spiegazione**, che resterebbe esercitabile solo in giudizio; la sua omissione potrebbe, in via interpretativa, concorrere a configurare un vizio incidente sulla validità dell'atto ai sensi degli artt. 7-bis e 7-ter dello Statuto.

Il nodo è il confine tra atto «automatizzato» e «sostanzialmente automatizzato»: quest'ultima categoria può ricomprendere atti nei quali l'intervento umano, pur formalmente presente, è privo di contenuto valutativo autonomo rispetto all'output algoritmico, ossia una supervisione soltanto apparente, incompatibile con l'art. 14 AI Act, ove applicabile, e con l'art. 22 GDPR.

Quanto alla **supervisione** umana, quella «su ogni fase del processo», è affermata soltanto a livello di indirizzo (Atto di indirizzo 2026-2028, pag. 21; § 4), ma non risulta che il D.Lgs. 13/2024 individui o disciplini una figura incaricata di un controllo effettivo ai sensi dell'art. 14 e dell'art. 26, par. 2, AI Act: ne deriva una questione di compatibilità sistematica, non una violazione accertata.

Secondo il **calendario di entrata in vigore dell'AI Act**, gli obblighi del Capo III per i sistemi dell'Allegato III sono stati differiti al **2 dicembre 2027** dal Regolamento (UE) 2026/1744 dell'8 luglio 2026 (c.d. Digital Omnibus sull'IA).

L'art. 86, collocato nel Capo IX, ricade formalmente nella regola generale di applicazione dal 2 agosto 2026; esso presuppone tuttavia un sistema «ad alto rischio elencato nell'allegato III», e le regole di classificazione dell'art. 6 sono differite, con il resto del Capo III, al 2 dicembre 2027: a nostro avviso, prima di tale data neppure il diritto alla spiegazione è esigibile.

9. La L. 132/2025: principi enunciati, non obblighi aggiuntivi

La L. 132/2025 («Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale»), in vigore dal 10 ottobre 2025, sembrerebbe colmare il vuoto lasciato dall'AI Act.

L'art. 3, comma 3, fissa come principio generale che i sistemi e i modelli di IA siano sviluppati e applicati nel rispetto, tra l'altro, «della conoscibilità, della trasparenza, della spiegabilità», «assicurando la sorveglianza e l'intervento umano». L'art. 14, dedicato specificamente alla pubblica amministrazione, dispone che le amministrazioni assicurino «la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo» (comma 1) e che l'IA operi «in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale, nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti» (comma 2): un principio di responsabilità umana non delegabile.

Lo stesso art. 14, comma 1, assegna tuttavia all'IA nella pubblica amministrazione lo scopo di «incrementare l'efficienza della propria attività» e di «ridurre i tempi di definizione dei procedimenti»: tali finalità, tuttavia, se tradotte in indicatori quantitativi come i tassi di positività fissati dal PIAO e dall'Atto di indirizzo (§ 6), possono **incentivare proprio quell'adesione all'output** che il comma 2 intende escludere. Il contrappeso posto dallo stesso comma 1, cioè la «conoscibilità del suo funzionamento» e la «tracciabilità del suo utilizzo», è proprio l'aspetto che, per gli atti esclusi dal contraddittorio, il contribuente non ha modo di far valere.

È però lo stesso art. 3, comma 5, della legge a ridimensionarne la portata: la L. 132/2025 «non produce nuovi obblighi rispetto a quelli previsti dal regolamento (UE) 2024/1689 per i sistemi di intelligenza artificiale e per i modelli di intelligenza artificiale per finalità generali». Se i sistemi fiscali non rientrano nel regime del Capo III dell'AI Act (§ 8) e la legge italiana dichiara di non aggiungere obblighi propri, l'art. 14 rischia di restare una norma di principio, priva di un rimedio azionabile dal contribuente.

10. Vigilanza e vuoto di tutela: AgID, ACN, Garante Privacy

La domanda pratica che segue a quanto esposto è: **chi controlla, oggi, i sistemi di IA impiegati dall'Agenzia delle Entrate per l'analisi del rischio?**

Allo stato, nessuna autorità competente in materia di IA esercita una vigilanza sistemica sui sistemi di analisi del rischio impiegati dall'Agenzia delle Entrate. Non vi provvedono AgID e ACN, che l'art. 20 L. 132/2025 designa come «Autorità nazionali per l'intelligenza artificiale»: la loro vigilanza sui requisiti dell'AI Act presuppone che il sistema sia qualificato ad alto rischio, e i sistemi fiscali, allo stato, non risultano tali (§ 8).

Resta la competenza ordinaria del Garante per la protezione dei dati personali ai sensi del GDPR che consiste, tuttavia, in una vigilanza generale sulla protezione dei dati, non specifica sui sistemi di IA.

Manca, quindi, un'autorità indipendente che eserciti oggi un controllo sistemico ed ex ante sui sistemi di analisi probabilistica utilizzati in ambito fiscale: è il vuoto che UNCAT, con le proprie mozioni congressuali, ha chiesto di colmare istituendo un'apposita Authority.

11. Conclusioni

Finché non saranno previsti **audit indipendenti** sugli algoritmi, forme di **disclosure accessibili** al contribuente e una **supervisione umana** formalmente identificata e responsabile, l'impianto resterà, a giudizio di chi scrive, in tensione con il diritto di difesa e con i principi di imparzialità e di capacità contributiva (artt. 24, 53, 97 e 111 Cost.).