

L'Intelligenza artificiale nei controlli tributari

Lotta all'evasione fiscale

Antonio Borghetti

Università degli Studi di Brescia

La recente nota di aggiornamento del DEF 2023 conferma l'enorme *tax gap* che caratterizza – in senso peggiore – il nostro Paese. A fronte dell'ingente sommerso, tuttavia, lo Stato riesce a eseguire pochissimi controlli, in particolare, su imprese ed esercenti arti e professioni. La riforma fiscale degli anni Settanta, sul fronte dei meccanismi accertativi, ha fallito. Da qui, l'esigenza, se non addirittura la necessità, di poter attingere alle potenzialità che l'Intelligenza artificiale offre anche per contrastare questa piaga (sociale e) finanziaria, mirando tuttavia a ricercare un contemperamento tra l'interesse fiscale e i diritti dei contribuenti.

The recent update note of the DEF 2023 confirms the enormous tax gap that characterizes – in a negative sense – our Country. Faced with the huge amount of undeclared work, however, the State is able to carry out very few checks, in particular on businesses and practitioners of crafts and professions. The tax reform of the 1970s, in terms of assessment mechanisms, failed. Hence, the need, if not downright necessity, to be able to draw on the potential that Artificial Intelligence also offers to combat this (social and) financial plague, aiming, however, to seek a balance between fiscal interest and the rights of taxpayers.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2023-03-8

Citazione

Borghetti A. (2023), L'Intelligenza artificiale nei controlli tributari. Lotta all'evasione fiscale, *Sinappsi*, XIII, n. 3, pp. 98-110

Parole chiave

Evasione fiscale
Intelligenza artificiale
Politica fiscale

Key words

Tax evasion
Artificial intelligence
Tax policy

1. Il problema: pochi controlli su imprese ed esercenti arti e professioni

La Corte dei conti, nella *Relazione sul rendiconto generale dello Stato* al 31 dicembre 2022 evidenzia e stigmatizza il fatto che la probabilità di subire un controllo fiscale sostanziale¹ sia solo del 4% (era il 2% nel 2021). Tale dato, viene rilevato, rappresenta una percentuale così bassa che da un lato, *ex se*, palesa un'inefficienza organizzativa dell'apparato statale e dall'altro elide, *ab origine*, l'effetto deter-

rente² dei controlli sui contribuenti, di fatto disincentivati a incrementare la propria fedeltà fiscale³: “Per quanto specificatamente attiene alla frequenza dei controlli sostanziali, va evidenziato che le probabilità di essere concretamente soggetti a controllo sono molto limitate, attestandosi sempre al di sotto del 6 per cento (con maggior incidenza nei settori connessi all'edilizia e all'utilizzo dei bonus governativi): a livello complessivo i controlli eseguiti nei confronti dei soggetti presenti nelle attività più numerose co-

1 Ci si riferisce, evidentemente, ai controlli “di tipo accertativo” e non “essenzialmente liquidatorio”; per quanto attiene ai primi, si veda Fiorentino (2017, 163 e ss.).

2 Sul connubio sanzioni-Intelligenza artificiale, si segnala il recente Dorigo (2023, 407).

3 Vedasi anche il quotidiano *Italia Oggi* del 1° luglio 2023 ove la notizia è apparsa con il seguente titolo: *Verifiche, rischio quasi nullo - La probabilità di subire un controllo fiscale in Italia non supera il 4% e solo per alcuni settori, come le costruzioni, arriva a sfiorare il 6%. E nel 2021 si parlava di una media del 2%*.

stituiscono il 4 per cento del totale nel 2022 e il 2 per cento nel 2021. Su tali specifici aspetti, una maggiore frequenza dei controlli fiscali potrebbe e dovrebbe integrare l'utilizzazione in chiave (prima di tutto) preventiva dell'ingente mole di dati a disposizione dei sistemi informativi (tra i quali, i dati descrittivi delle fatture elettroniche emesse e ricevute, i corrispettivi comunicati telematicamente e i movimenti risultanti dall'Anagrafe dei rapporti finanziari e dai pagamenti elettronici), già normativamente prevista, in buona parte, ma ancora non compiutamente realizzata. Ciò nell'ottica di una maggiore efficacia dell'attività accertativa e della connessa funzione di deterrenza rispetto a comportamenti non conformi alla normativa tributaria" (Corte dei conti 2023, 15-16).

Per i possessori di reddito da lavoro dipendente il problema dell'evasione fiscale si pone in minor evidenza in quanto il (fortunato) meccanismo della sostituzione d'imposta, onerando di adempimenti il sostituto-datore di lavoro, consente di abbattere, se non eliminare *in nuce*, la possibilità per tali soggetti passivi di sottrarsi all'obbligo tributario. Come dimostreranno i dati *infra* proposti nella tabella 1, a fronte di un numero di circa 25,6 milioni di lavoratori subordinati (Inps 2023), il *tax gap* stimato per tale categoria di operatori con riferimento al principale tributo del nostro Paese, l'Irpef, è di 'soli' 3.855 milioni di euro: per quanto attiene agli autonomi (considerati insieme alle imprese non soggette a Ires e quindi, tendenzialmente, di minori dimensioni) invece, a fronte di un numero assoluto notevolmente minore (circa 5 milioni di persone - Fondazione studi Consulenti del lavoro 2019) il *tax gap* è di ben 28.212 milioni a titolo di Irpef; aggiungasi 8.487 milioni di euro a titolo di Ires (tendenzialmente imputabile a imprese di maggiori volumi e dimensioni), 22.899 milioni di euro a titolo di IVA⁴ e 4.613 milioni di euro a titolo di Irap.

Emerge *prima facie* la conferma empirica di una nota interpretazione del fenomeno evasivo: "L'evasione si diversifica a seconda delle modalità di

produzione". Insomma, evade chi può e "spiegare il fenomeno alludendo ad una fantomatica diversa onestà o disonestà fiscale è quindi un razzismo sociale fuorviante e lacerante, dannoso sia per gli uffici tributari, sia per le aziende, sia per la serenità collettiva" (Lupi 2020, *Introduzione*).

Per quanto attiene imprese ed esercenti arti e professioni, la riforma fiscale degli anni Settanta impose su questi numerosi adempimenti e generalizzò per essi la determinazione contabile del reddito imponibile fiscale senza considerare le dimensioni e quindi l'organizzazione dei destinatari di tali misure. È noto, infatti, che nel nostro Paese vi sono pochissime grandi imprese e il tessuto industriale è caratterizzato da piccole e piccolissime imprese, molte delle quali unipersonali. Anche nel mondo delle professioni lo scenario non muta: studi associati e società tra professionisti sono pochi in rapporto alla totalità degli esercenti delle arti e professioni. Certamente, i dati rilevano che studi associati e società tra professionisti, la cui organizzazione e disciplina giuridica può farci indurre a ritenere che siano di maggiori dimensioni anche economiche, palesano tendenzialmente risultati reddituali nettamente migliori, anche per i singoli componenti⁵. Sull'illusione che sia la contabilità e non l'organizzazione pluripersonale a 'creare' affidabilità fiscale è ancora imperniato il nostro ordinamento, seppur alcuni correttivi siano, nel tempo, stati implementati.

Per chi genera redditi di lavoro autonomo o d'impresa quindi l'impostazione della riforma fiscale degli anni Settanta ha creato un *vulnus* nel sistema tributario, o meglio, ha tracciato anche il percorso alternativo rappresentato dalla scelta di poter, con ragionevole cognizione, scegliere di evadere confidando nella ridotta capacità di controllo dell'amministrazione finanziaria. L'autodeterminazione⁶ e autoliquidazione⁷, da parte di questi contribuenti, dell'imponibile e delle conseguenti imposte reddituali (e alla connessa IVA su ricavi o compensi), costituisce l'architrave del sistema e tali contribuenti

4 Nel PNRR, a p. 28, si richiamano le Raccomandazioni UE del 2019 volte ad attenzionare le misure di "contrasto all'evasione, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione".

5 Vedasi, da ultimo, lo studio della Fondazione nazionale Commercialisti (2023) dal quale si evince che i Dottori Commercialisti che esercitano in uno studio professionale o in una società tra professionisti dichiarano un reddito 2,4 volte maggiore rispetto ai colleghi che esercitano autonomamente la medesima professione.

6 Sulla c.d. 'fiscalità autogestita' dove autodeterminazione e autoliquidazione delle imposte sono la base del sistema, si veda Lupi (2001, 329 e ss.).

7 Sempre Lupi (2018, 12) la chiama anche, in altra opera, "L'autotassazione come esternalizzazione inconsapevole della determinazione delle imposte".

non sono, ad oggi, soggetti a nessun controllo 'certo' e a nessun conflitto di interessi come invece avviene nel caso della sostituzione d'imposta, ove il datore di lavoro ha interesse ad eseguire gli adempimenti e le ritenute *ex lege* previste onde dedurre il 'costo' del lavoro sostenuto. Si è dell'avviso che il lavoratore subordinato non evade perché non può evadere e non perché sia ontologicamente più onesto e fiscalmente più fedele allo Stato rispetto 'agli autonomi'.

All'autodeterminazione e all'autoliquidazione quindi, può, ma non (necessariamente) deve, seguire un controllo fiscale, ed ecco che in organizzazioni di ridotte e ridottissime dimensioni, caratteristica tipica del sistema italico, tale aspetto corrobora, si ritiene, la realizzazione dell'ingente *tax gap*. Si rimarca tale aspetto dimensionale perché aziende (e studi professionali) strutturate che rappresentano "organizzazioni pluripersonali prive di bisogni umani"⁸ hanno – e lo dimostra il più ridotto *tax gap*

dell'Ires – una fedeltà fiscale elevata in quanto (1) non vi sono bisogni personali in nome dei quali evadere le imposte, (2) vi sono ripartizioni di poteri e compiti tali per cui scattano conflitti di interessi e (3) responsabilità che disinnescano *in nuce* detti comportamenti decettivi.

La tabella 1 conferma (1) la grandezza dei valori in gioco (seppur stimati), (2) la concentrazione in determinate categorie e (3) il grave danno arrecato, anno dopo anno, alle casse dello Stato. Quanto a quest'ultimo aspetto, si rileva come tale danno abbia poi una proiezione prospettica, visto che esso non arreca nocimento ai soli concittadini di oggi ma anche a quelli di domani. "Chi evade non rispetta l'obbligo di pagare le tasse: è tenuto a pagare ma non lo fa e nonostante questo gode dei servizi che sono assicurati a tutti. L'evasore viene meno a un dovere inderogabile di solidarietà, infrange la regola di lealtà che lega tra loro i cittadini e, malgrado questo,

Tabella 1. Gap delle entrate tributarie e contributive in milioni di euro

Tipologia di imposta	2016	2017	2018	2019	2020	Differenza 2020-2016	Media 2018-2020
Irpef lavoro dipendente (irregolare)	4.103	4.338	4.431	4.589	3.855	-248	4.292
Irpef lavoro autonomo e impresa	33.357	33.327	32.923	32.476	28.212	-5.145	31.204
Addizionali locali Irpef (lavoro dipendente)	768	799	797	803	696	-72	765
Ires	10.287	8.632	7.906	8.980	8.487	-1.800	8.458
IVA	34.162	36.824	31.158	26.889	22.899	-11.263	26.982
Irap	4.952	5.109	5.197	5.026	4.613	-340	4.945
Locazioni	767	729	693	551	121	-646	455
Canone Rai	240	225	239	241	248	9	243
Accise sui prodotti energetici	1.611	2.077	1.498	1.914	1.722	111	1.711
IMU-TASI	5.721	5.514	5.455	5.462	5.191	-530	5.369
Totale entrate tributarie	95.968	97.575	90.297	86.932	76.044	-19.924	84.424
Totale entrate tributarie (al netto delle accise e dell'IMU)	88.636	89.983	83.344	79.556	69.131	-19.505	77.344
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.764	2.928	2.940	2.965	2.547	-217	2.818
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.119	8.804	9.317	9.719	8.311	192	9.115
Totale entrate contributive	10.883	11.731	12.257	12.684	10.858	-25	11.933
Totale entrate tributarie e contributive	106.851	109.306	102.554	99.616	86.902	-19.949	96.357

Fonte: Documento di Economia e finanza 2023. Allegato alla Nota di aggiornamento

⁸ Lupi (2018, 10-11, 47). Secondo l'Autore – e l'argomentazione per quanto metagiuridica è assolutamente condivisibile – "il dirigente aziendale, quindi, a differenza dell'imprenditore o dell'artigiano, non acquisisce vantaggi dall'evasione [della società ove lavora], né ha convenienza a evadere per conto terzi".

beneficia del fatto che è partecipe della comunità. La strada pulita, l'illuminazione, i vigili del fuoco, la scuola, l'ospedale sono per tutti. [...] Per una comunità che si regge sulla fiducia, il fatto che qualcuno faccia il furbo e viva alle spalle degli altri non è sopportabile”⁹.

Ciò posto, l'obiettivo di questa premessa è far comprendere che la contabilità non ha ‘poteri magici’ ed averla posta a fondamento della (auto)determinazione della base imponibile per strutture – aziendali o professionali – di ridotte dimensioni è stato, al tempo, un errore: “Dunque, se c'è contabilità, in queste strutture, è solo perché è contabilità imposta dal Fisco, perché si tratta di contabilità fiscale: un caso questo in cui l'aggettivo cancella il sostantivo”¹⁰. L'errore non fu l'imposta contabilità-fiscale, ma che detta imposizione non sia stata accompagnata da adeguate misure di controllo periodico circa la correttezza della medesima.

2. La prima reazione: l'uso dei c.d. controlli automatici

Il legislatore, tuttavia, non è rimasto (completamente) inerte e nel tempo ha, grazie anche all'avvento dell'informatizzazione e della digitalizzazione della PA, implementato un (solo) controllo in grado di esaminare (quasi) tutti i contribuenti: il c.d. controllo automatico¹¹ ex art. 36-bis del D.P.R. del 29 settembre 1973, n. 600 per quanto attiene alle imposte dirette ed ex art. 54-bis del D.P.R. del 26 otto-

bre 1972, n. 633 in ambito IVA. Tale ‘controllo’, tuttavia, analizza e inquadra solo alcuni contribuenti e segnatamente quelli che un minimo di serietà fiscale già l'hanno dimostrata redigendo e trasmettendo telematicamente una dichiarazione fiscale. Inoltre, esamina solo una fase del procedimento ovvero quella relativa alla liquidazione, *rectius*, materiale versamento di quanto autodeterminato¹² e dichiarato dal contribuente medesimo. Lo strumento non intercetta, come è evidente, né l'evasore totale, né chi dichiara un reddito inferiore artatamente determinato evidenziando maggiori costi o minori ricavi o compensi a quello effettivo, ma versa le imposte su tale (inferiore e non effettivo) reddito.

Pur tuttavia tale controllo, che esamina quindi la mera corrispondenza tra quanto dichiarato (e non necessariamente reale) e quanto versato nei termini di legge, ha portato e porta all'emersione di importanti somme in esecuzione a quel processo di *tax compliance* che viene costantemente stimolato dal legislatore e dall'Amministrazione finanziaria come presa d'atto dell'incapacità effettiva di realizzare numerosi (effettivi e sostanziali) controlli sul campo (tabella 2). *Tax compliance*¹³ che, in un sistema a ‘fiscalità di massa’ deve necessariamente essere rafforzato come la legge delega per la riforma fiscale (L. 9 agosto 2023, n. 111) intende fare.

Gli sforzi dell'Amministrazione su tale fronte sono richiamati anche nella Nota di aggiornamento del DEF: la Corte dei conti, sempre nella *Relazione sul rendicon-*

Tabella 2. Numero lettere di compliance e relativi incassi

	2021	2022	2023*
Numero lettere	1.369.706	2.521.909	2.742.837
Incassi (milioni di euro)	1.750	3.198	2.286

Nota: *dati aggiornati al 12 settembre 2023.

Fonte: Documento di economia e finanza 2023. Allegato alla Nota di aggiornamento

9 Così Fichera (2011, 51), in un interessante e originale pamphlet rivolto ai bambini.

10 Tremonti e Vitaletti (1991, 105). Sempre gli Autori rilevano che nelle organizzazioni di minori dimensioni le strutture contabili perdono affidabilità “perché sotto una dimensione, la contabilità non serve più alle imprese per gestirsi, per ottenere credito, per presentarsi alle controparti commerciali, ai fornitori od ai clienti”. E ancora, a p. 158, “Nella grande impresa tutto opera a favore della trasparenza dei risultati economici, in specie dell'ammontare delle vendite e dei costi monetari”.

11 Sul punto, Fiorentino (2017, 157 e ss.) ed Esposito (2012, 838 e ss.).

12 Emblematica la critica di Basilavecchia (2015, 589): “I due capisaldi strutturali dell'accertamento erano costituiti da una netta separazione di compiti e di ruoli tra contribuente e Fisco; il primo, in solitudine, dichiara l'imponibile e gli altri elementi del tributo, dopo aver effettuato una serie di adempimenti contabili più o meno gravosi. In una corrispondente solitudine (più o meno completa), il Fisco controlla, accerta, sanziona, valutando ex post un fatto imponibile di cui può conoscere le dimensioni anche sulla base di atti non provenienti dal contribuente”.

13 Per i lavori monografici, si veda Ragucci (2018).

to generale dello Stato al 31 dicembre 2022 evidenzia che “tra le cause che hanno inciso negativamente sull’attività di accertamento, va citata anche la grave riduzione di personale in servizio presso l’Agenzia delle Entrate verificatasi nell’ultimo quinquennio per effetto di un sostanziale blocco del turn over, che ha determinato, alla fine del 2022, una scopertura di oltre 16 mila posti rispetto all’organico non dirigenziale (-37 per cento)”. Tale aspetto, *a fortiori*, non può che supportare la tesi che qui si intende sostenere e che è volta a dimostrare l’utilità se non anche la necessità di provvedere a un utilizzo massivo dell’Intelligenza artificiale nelle fasi della selezione, del controllo e del reperimento delle prove di evasione, sia per mezzo dell’interpolazione di banche dati pubbliche, sia attraverso gli open data.

3. La seconda reazione: l’(ab)uso di strumenti di predeterminazione normativa dell’imponibile o dell’imposta

Escluso l’esame dell’abdicazione all’esercizio della potestà impositiva che riguarda l’intero primo settore dell’economia (settore agricolo) – che per mezzo della c.d. tassazione catastale beneficia di una esenzione pressoché totale dall’imposizione reddituale più volte ingiustamente salvata dalla Corte costituzionale – ci si concentrerà sulle diverse metodologie utilizzate per selezionare¹⁴ i contribuenti da assoggettare a controllo sino a spingersi, con incerte fortune, anche nella determinazione algoritmica della ipotetica o statisticamente determinata base imponibile. Dalla Visentini-ter (1984) ai Coefficienti di congruità (1989-1991), dai Coefficienti presuntivi (1992-1994) alla Minimum tax (1992-1993) e, ancora, dai Parametri (dal 1995) agli Studi di settore (dal 1998), dal Concordato preventivo di massa (2003-2004) alla Pianificazione fiscale concordata (2005) per chiudere con gli Indici sintetici di affidabilità fiscale (dal 2018). Da ultimo, l’emanando provvedimento relativo al concordato preventivo biennale¹⁵. Tutti metodi che, sulla base dell’esame di una molteplicità di dati storici, sia qualitativi

che quantitativi, riclassificati per settore merceologico hanno inteso e intendono determinare, partendo da dati fattuali riferibili al singolo, il suo ideale/potenziale reddito imponibile.

Tali metodi sono e sono stati utilizzati principalmente per individuare con rapidità i contribuenti che si discostano, in negativo, dal dato fornito dall’algoritmo alla base del software. Detti metodi, con diverse caratteristiche, erano tutti volti e rivolti nei confronti delle piccole imprese e dei professionisti¹⁶ posto che, data per acquisita e condivisa la lupiana teoria della tassazione attraverso le aziende (di maggiori dimensioni), è sulle piccole realtà, imprenditoriali e professionali, che occorre ed occorre concentrare l’attenzione.

La determinazione del reddito, come noto, non è mai stata semplice¹⁷, certo è che, nell’ambito delle imprese, la ricerca del giusto imponibile può passare attraverso la ricerca di una “verità contabile-civile” (Montanari 2019, 66) o attraverso la ricerca di un ‘reddito normale’. L’avvento della fiscalità di massa ha reso pressoché necessario l’utilizzo delle forfettizzazioni, delle determinazioni parametriche e convenzionali dei redditi, ma ciò non può concludersi nell’acceptare senza analisi critica le predeterminazioni del legislatore posto che a fronte dell’interesse fiscale non può non considerarsi il valore precettivo della capacità contributiva. Ciò anche a scongiurare il rischio di difendere, dietro lo scudo della discrezionalità del legislatore, regimi impositivi palesemente in contrasto con il principio di capacità contributiva in quanto deroganti alla (necessaria e defatigante) ricerca di una capacità contributiva effettiva (Montanari 2019, 314). Si badi che, anche a mente della giurisprudenza costituzionale, l’interesse fiscale non necessariamente si riassume nella massimizzazione del gettito potendo anche far prevalere, come nel caso dei redditi fondiari, la semplificazione, la *compliance*, la prevenzione di fenomeni elusivi ed evasivi, la certezza e la tempestività di incasso del gettito e la deflazione o il disincentivo del contenzioso (Tosi

14 Vedasi Falsitta (2010, 525) che scrive: “Gli studi di settore (e i coefficienti) non sono fonte di presunzione legale relativa e di inversione dell’onere della prova. Possono fungere, per l’Amministrazione, soltanto da strumento segnaletico e da filtro per individuare aree e posizioni soggettive (di sospetta evasione) da sottoporre a controllo e non già ad un’automatica rettifica”.

15 Per un primo commento dell’emananda normativa, si rinvia a Giovannini (2023).

16 Il limite, per i due principali metodi da ultimo utilizzati, ovvero gli Studi di settore e gli Indici sintetici di affidabilità fiscale, era ed è pari a euro 5.164.569.

17 In riferimento al nuovo approccio, che appare come si cerca di dimostrare in contrasto con l’incremento dei mezzi istruttori forniti all’Amministrazione finanziaria, si veda anche l’articolo dall’emblematico titolo *Delega fiscale, prevenire è (molto) meglio che accertare* (Corriere della Sera, 8 novembre 2023).

1999, 89-91). I limiti della fiscalità di massa e le difficoltà insite nello svolgimento di un numero di verifiche fiscali sufficienti affinché queste svolgano anche una funzione deterrente hanno imposto al legislatore l'introduzione di più o meno vincolanti modalità di determinazione del 'reddito normale' attraverso meccanismi di predeterminazione: è un fenomeno che ben può essere riassunto come "catastalizzazione del reddito"¹⁸. La crisi del meccanismo di tassazione per mezzo della tecnica contabile è evidente, così come lo è la ricerca del legislatore di semplificare¹⁹ e ridurre, anche in ottica accertativa le modalità di verifica. Il forfait al legislatore piace e ne va preso atto. Nell'ultimo decennio, i casi più eclatanti che meritano menzione sono la cedolare secca sugli affitti²⁰, il regime forfettario²¹, il regime speciale per lavoratori impatriati²², l'imposta sostitutiva sui redditi

prodotti all'estero da neoresidenti²³, il regime delle locazioni brevi²⁴, l'imposta sostitutiva sui redditi di neoresidenti-pensionati in piccoli Comuni del Sud Italia²⁵. V'è però un aspetto peculiare, che rimane inalterato (con l'eccezione della cedolare unica per i ricchi neoresidenti): in tutti i casi il legislatore parte da una grandezza effettiva²⁶ per addivenire ad una grandezza 'normale', mentre nel caso della tassazione catastale viene subito individuata e proposta la grandezza normale da assoggettare a imposizione.

Non si ritiene tuttavia che tale percorso possa, allo stato attuale, essere l'unico²⁷.

L'evoluzione tecnologica che ci si presenta davanti porta oggi a ritenere anacronistica e ingiustificata la condotta di uno Stato che, in possesso dei dati e delle tecnologie per combattere il fenomeno evasivo, in una sorta di abdicazione ai propri doveri di

18 L'espressione è di Mauro (2012, 34 e 38). L'Autore infatti sostiene, in linea con Tosi e con la giurisprudenza costituzionale che "lo Stato attraverso la catastalizzazione, individua un determinato reddito, magari inferiore a quello potenziale, ma 'certo' in termini di gettito. Il rilievo non è di poco conto, considerati anche i costi sociali per l'eventuale espletamento delle procedure di accertamento e contenziose".

19 In materia di reddito d'impresa, si veda la posizione di Gallo (2004): "[...] le misure di forfettizzazione [dei costi], pur non essendo agevolative in senso stretto, costituiscono tuttavia opportunità o vantaggi offerti dal legislatore e hanno comunque la funzione di eliminare controversie su una materia altrimenti di difficile definizione quale, appunto, quella delle valutazioni. Esse rispondono ad un interesse fiscale di portata più generale ed operano a vantaggio sia dei contribuenti, laddove risultino di importo superiore a quello effettivamente imputabile a conto economico, sia a favore del Fisco, laddove limitino svalutazioni e rettifiche di entità economica più consistente rilevate in bilancio".

20 Ex art. 3 del decreto legislativo del 14 marzo 2011, n. 23; la norma, di fatto 'forfettizza' il reddito nel 100,00% del canone, senza possibilità alcuna di dedurre le spese sostenute dal locatore e facendo quindi (esclusivamente) leva sulla forza di attrazione di una tassazione proporzionale ad aliquota inferiore a quella del primo scaglione Irpef oltre che su ulteriori esenzioni, senz'altro non trascurabili dalla persona fisica (addizionali Irpef) e connesse al rapporto locatizio (imposta di registro e imposta di bollo).

21 Introdotto dalla legge del 23 dicembre 2014, n. 190 e disciplinato dall'art. 1 commi da 54 a 89, tale norma è in qualche modo rivoluzionaria per i contribuenti di piccolissime dimensioni: le precedenti tassazioni agevolate erano comunque ancorate a una base imponibile determinata analiticamente (si pensi al regime dei minimi (art. 1 commi 96-117 della legge del 24 dicembre 2007, n. 244), al regime di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e i lavoratori in mobilità (art. 27 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 conv. con mod. dalla legge del 15 luglio 2011, n. 111) o anche al regime fiscale agevolato per le nuove iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo (art. 13 della legge del 23 dicembre 2000, n. 388). Con l'introduzione del regime forfettario, invece, si è segnato un cambio di paradigma: la base imponibile viene determinata partendo dai ricavi (o compensi) percepiti e applicando ad essi un abbattimento (percentuale di redditività) diversificato a seconda del settore produttivo o professionale, recuperando, per la determinazione di dette percentuali di redditività, il patrimonio informativo acquisito dall'amministrazione finanziaria con gli studi di settore.

22 Ex art. 16 del decreto legislativo del 14 settembre 2015, n. 147.

23 Art. 24-bis del TUIR, introdotto dall'art. 1, comma 152 della legge dell'11 dicembre 2016, n. 232; per un'attenta lettura critica e in particolare per le contestazioni in tema di incostituzionalità del regime, si rinvia a Sartori (2020, 55-61).

24 Ex art. 4 del decreto-legge del 24 aprile 2017, n. 50 (conv. con mod. con la legge del 21 giugno 2017, n. 96) che di fatto 'disciplina' le locazioni strutturate in ambito turistico escludendole dal reddito di impresa e assoggettandole al forfait previsto per la cedolare secca.

25 Ex art. 24-ter del TUIR, introdotto dall'art. 1, comma 273 della legge del 30 dicembre 2018, n. 145.

26 I ricavi o i compensi per il regime forfettario, il reddito da pensione per i neoresidenti al Sud, il reddito da lavoro dipendente negli altri casi.

27 *Contra*, Mauro (2012, 39) che ritiene, realisticamente, come la catastalizzazione di determinati redditi "è forse apparsa, come l'unica strada seriamente percorribile, almeno sul piano fattuale". Tale tesi, è suffragata dal successo del regime forfettario: nell'anno 2020, su un totale di 3,7 milioni di persone fisiche con Partita IVA, ben 1,6 milioni hanno adottato il regime agevolato (Italia Oggi n. 123, del 27 maggio 2022, p. 28).

ricercare capacità contributive effettive, certe e attuali si ritenga appagato attenzionando quelle solo meramente ipotizzabili, potenziali se non addirittura fittizie (Mauro 2012, 40-41).

4. L'ingiustificabile reazione: l'abuso degli strumenti di definizione concordata e/o agevolata

Una volta determinato l'imponibile, *rectius*, il preteso imponibile, la partita con il Fisco non è chiusa, anzi, si riapre. Le esigenze di 'fare (rapidamente) cassa', le incerte modalità di determinazione degli imponibili, il sempre maggiore affidamento a metodi induttivi e presuntivi e i deludenti risultati dell'Amministrazione che, per come emergenti anche nel PNRR²⁸, risulta soccombente nel contenzioso tributario in poco meno della metà delle liti²⁹, hanno indotto il legislatore a prevedere numerose modalità di definizione anticipata e agevolata delle controversie. Dall'acquiescenza all'autotutela, dall'estrema estensione conferita al ravvedimento operoso e all'accertamento con adesione, dall'abrogata adesione ai Processi verbali di constatazione e agli inviti, passando per i nuovi inviti ex art. 5-ter del D.Lgs n. 218/97 all'adesione delle sole sanzioni. Questo per rimanere nell'ordinario e non considerare le numerosissime ed estemporanee misure di definizione anticipata e agevolata come la rottamazione delle cartelle, la rottamazione bis, ter e quater e gli scudi o *voluntary disclosure*: tutte misure che, sia consentito, sono a mio avviso da censurare fatta eccezione per quelle degli anni 2022 e 2023 ove ha preso avvio la grande riforma della Giustizia tributaria a mente della legge 31 agosto 2022, n. 130.

Il proliferare³⁰, *rectius*, l'abuso degli strumenti deflattivi del contenzioso tributario ha trovato ulteriore spazio anche 'nel' contenzioso con il Reclamo e la Mediazione tributaria³¹, la Conciliazione in primo e secondo grado, prevedenti anche l'impulso dell'organo giudiziario.

La continua e crescente strategia di introdurre

forme di definizione agevolata con 'scontistiche' decrescenti *de facto* stimola, insieme al basso rischio di essere assoggettati a controllo, l'esercizio di valutazioni di convenienza, di trade off, da parte dei contribuenti, tra la perfetta fedeltà fiscale e l'infedeltà.

5. L'Intelligenza artificiale nel diritto tributario: campi di applicazione

Le enormi potenzialità dell'Intelligenza artificiale in rapporto all'immensurabile *tax gap* emergono anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza: "l'evasione fiscale aggrava il prelievo sui contribuenti onesti, sottrae risorse al bilancio pubblico e introduce distorsioni tra gli operatori economici, alterando le condizioni di concorrenza, con riflessi negativi sull'efficienza del sistema economico nel suo complesso. Un maggior sfruttamento delle nuove tecnologie e strumenti di *data analysis* sempre più avanzati possono favorire l'acquisizione di informazioni rilevanti per effettuare i controlli mirati dell'Amministrazione finanziaria sui contribuenti e possono stimolare un aumento dell'adempimento spontaneo e una riduzione del *tax gap*". Viene qui previsto che, oltre alla necessità di rafforzare ulteriormente i meccanismi di incentivazione alla *compliance* basati sull'invio delle comunicazioni ai contribuenti (c.d. controlli automatizzati di cui al paragrafo 2 di questo articolo), occorra potenziare l'attività di controllo, aumentandone l'efficacia, anche mediante una migliore selezione preventiva delle posizioni da sottoporre ad accertamento. Tale obiettivo – realizzato attraverso selezioni più mirate dei contribuenti a maggiore rischio di evasione, rese possibili dall'applicazione di strumenti di *data analysis* più avanzati e dall'interoperabilità delle banche dati favorita dalla pseudonimizzazione delle informazioni, per rispettare la normativa sulla tutela della riservatezza dei dati personali – consentirà di ampliare le potenzialità informative nell'utilizzo dei dati.

28 Nel Piano, si rileva, fu fatto un importante e aggressivo attacco frontale alla Giustizia tributaria sia di merito (critica qualitativa connessa all'elevato numero di riforme in Cassazione delle sentenze del secondo grado) che quantitativa (per l'elevato aggravio della V Sezione della Suprema Corte). Da qui, la promessa, mantenuta con la legge del 31 agosto 2022, n. 130 del Piano, di migliorare efficacia ed efficienza del rito tributario per via indiretta, riformando e professionalizzando il Giudice.

29 Per la precisione, dal dato che emerge nella Relazione sul monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sull'attività delle Corti di giustizia rilasciata nel giugno 2023 con dati riferiti all'anno 2022 risulta che le sentenze sfavorevoli, in tutto o in parte, all'Ente impositore sono pari al 37,40% nel primo grado di giudizio e al 38,10% nel secondo grado. Da rilevare il peso della voce 'altri esiti', pari all'11% in primo grado e all'8,8% in secondo.

30 In ordine a una loro razionalizzazione, Basilavecchia (2015, 592).

31 Ora abrogate a mente dell'art. 2 comma 3 lett. a) del D.Lgs. del 30 dicembre 2023, n. 220.

L'ampia e ambiziosa legge delega per la riforma fiscale fa espresso richiamo alla Intelligenza artificiale, nell'art. 2 rubricato *Principi generali del diritto tributario nazionale* ivi prevedendo che il Governo delegato dovrà “prevenire, contrastare e ridurre l'evasione e l'elusione fiscale, anche attraverso la piena utilizzazione dei dati che affluiscono al sistema informativo dell'anagrafe tributaria, il potenziamento dell'analisi del rischio, il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di Intelligenza artificiale, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea sulla tutela dei dati personali”. Ancora, l'utilizzo dell'IA viene previsto³² per dare pronto e rapido supporto ai contribuenti in modo da fornire “risposte scritte mediante servizi di interlocuzione rapida, realizzati anche attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali e di Intelligenza artificiale”.

Il tema della selezione e dei controlli, e quindi nell'utilizzo dell'IA in logica antievasiva, appare però centrale e il legislatore, infatti, ritorna sul punto nell'art. 17, rubricato *Principi e criteri direttivi in materia di procedimento accertativo* prevedendo alla lettera f) di “potenziare l'utilizzo di tecnologie digitali, anche con l'impiego di sistemi di Intelligenza artificiale, al fine di ottenere, attraverso la piena interoperabilità tra le banche di dati, la disponibilità delle informazioni rilevanti e di garantirne il tempestivo utilizzo per: 1) realizzare interventi volti a prevenire gli errori dei contribuenti e i conseguenti accertamenti; 2) operare azioni mirate, idonee a circoscrivere l'attività di controllo nei confronti di soggetti a più alto rischio fiscale, con minore impatto sui cittadini e sulle imprese anche in termini di oneri amministrativi; 3) perseguire la riduzione dei fenomeni di evasione e di elusione fiscale, massimizzando i livelli di adempimento spontaneo dei contribuenti”.

L'implementazione di dette tecnologie non dovrà, ad avviso dello scrivente, limitarsi alla selezione dei contribuenti c.d. 'fuori standard' da sottoporre a verifica, esigenza per la quale vi sono già oggi idonei strumenti, quanto piuttosto anche all'individuazio-

ne e puntuale determinazione della base imponibile per mezzo di prove certe di evasione. Occorre essere ambiziosi e puntare a cercare, con il supporto della tecnologia che è ancillare all'indirizzo perseguito dal legislatore, di tassare finalmente capacità contributive effettive e reali. Ciò ovviamente, tenendo a mente il rispetto dei parametri costituzionali e *in primis* la riserva di legge ex art. 23 della Costituzione che imporrà, si ritiene, un pronto recepimento delle emanande normative unionali³³ sul fenomeno (c.d. AI Act). Le censure di alcuni in punto di inutilizzabilità di detta tecnologia per assenza di canoni giuridici per la sua utilizzabilità verranno presto meno, anche nella Pubblica amministrazione, proprio attraverso il richiamo alle linee e ai principi introdotti dal legislatore europeo.

Interpolazione di banche dati pubbliche ma anche open data; con riferimento a questi ultimi in particolare, l'interesse dell'Amministrazione non è nuovo. Nella Circolare 28 aprile 2016 rubricata *Anno 2016. Prevenzione e contrasto all'evasione. Indirizzi operativi* veniva previsto che “dal punto di vista operativo, alle notizie ritraibili dalle banche dati si aggiungono quelle che pervengono da altre fonti, ivi incluse fonti aperte, per cui lo scenario informativo è ampio e variegato”.

Dal punto di vista probatorio, con la riformulazione dell'onere della prova nel processo tributario, i fatti non potranno che essere dimostrati con maggior sostanza in un settore storicamente caratterizzato da prove cartacee (Perrone e Selicato 2023, 209) da portare in un processo ove la regola è la decisione in Camera di consiglio³⁴. Limitare l'utilizzo di queste tecnologie e l'applicazione alla sola fase di analisi del rischio di evasione apparirebbe un inutile ponderoso sforzo contrastante con i principi di buon andamento ed efficienza della Pubblica amministrazione. L'Intelligenza artificiale e l'Internet of Things hanno la capacità di calcolo e le potenzialità per fare, ottenere e trattare una moltitudine di dati sia qualitativi che quantitativi. Dati e informazioni che hanno, mol-

32 Nell'art. 4 rubricato *Principi e criteri direttivi per la revisione dello statuto dei diritti del contribuente*.

33 È del 9 dicembre 2023 la notizia che Commissione, Consiglio e Parlamento europeo hanno approvato l'AI Act, la normativa che regolerà l'Intelligenza artificiale nel vecchio continente. Si tratta del primo regolamento al mondo di questo tipo e con questa portata. Sul punto, l'AI Act prevede, per l'ambito fiscale che “i sistemi di IA specificamente destinati ad essere utilizzati per procedimenti amministrativi dalle autorità fiscali e doganali non dovrebbero essere considerati sistemi di IA ad alto rischio utilizzati dalle autorità di contrasto a fini di prevenzione, accertamento, indagine e perseguimento di reati”.

34 Tale particolare aspetto è sopravvissuto anche alla riforma della legge del 31 agosto 2022, n. 130; la pubblica udienza, a testimonianza dell'importanza del documento (oggi non solo cartaceo ma anche digitale), deve essere richiesta da una delle parti nel ricorso o in atto separato.

to spesso, un impatto fiscale; dati e informazioni che spesso i cittadini e le imprese, *rectius* i contribuenti, 'lasciano per strada' più o meno consapevolmente.

Ciò ovviamente non potrà prescindere dall'intervento dell'uomo che però potrà essere dedicato (e concentrato) alle fasi più delicate e, *stricto sensu*, decisionali. Ciò rileva, in particolare, trattandosi di applicare detta tecnologia in un settore rientrante *lato sensu* nel diritto pubblico ove il potere autoritativo di una parte non può (e non deve) superare determinati confini cui si è pervenuti dopo decenni di battaglie. Settore che tuttavia oggi vede, a causa del fallimento dei metodi accertativi pensati per i soggetti IVA di cui al paragrafo 1 della presente trattazione, i contribuenti esposti sempre più spesso a verifiche ove 'il comportamento evasivo' non è dimostrato se non per mezzo di presunzioni.

6. L'Intelligenza artificiale nel diritto tributario: necessario e improcrastinabile adeguamento normativo

Certamente, a fronte delle incredibili potenzialità di queste tecnologie, occorre analizzare come giuridicamente queste possano innestarsi e adattarsi in una cornice ordinamentale consolidatasi nel corso degli anni attorno a principi condivisi e di equilibrio. Assodato che l'applicazione principale che si individua non attiene alla fase processuale, di recente riformata con, finalmente, l'introduzione di un giudice professionale selezionato mediante pubblico concorso, o a quella di mera selezione dei contribuenti potenzialmente infedeli, è noto che le fasi di acquisizione delle prove nel settore tributario hanno una ben precisa disciplina che necessiterà di numerose e rilevanti modificazioni per contemperare l'interesse fiscale a quello del contribuente³⁵. Il bilanciamento da individuare non è però un equilibrio statico e deve adeguatamente considerare anche l'attuale contesto. Con ciò, l'attuale inefficienza domestica in punto di individuazione e riscossione³⁶ della materia imponibile statisticamente quantificata e sottratta a tassazione dovrebbe far prevalere, perlomeno in una fase iniziale, l'interesse fiscale.

Anche la legge delega, di grande e ampio respiro, ha compreso la potenzialità dell'Intelligenza artifi-

ziale e delle tecnologie digitali per poter ampliare e focalizzare i controlli tributari. Ben noti altresì sono i rischi ad essa collegati e principalmente quelli legati alla protezione dei dati personali di cui la giustizia amministrativa, negli ultimi anni, ha avuto modo di occuparsi. Precorrendo i tempi, la giustizia amministrativa³⁷, nel rumoroso silenzio del legislatore, ha tracciato i confini di una legalità algoritmica in punto di conoscibilità del procedimento algoritmico, non esclusività della decisione algoritmica, pseudonimizzazione e non discriminazione algoritmica. Il parallelismo con il diritto amministrativo coglie il segno in quanto anche nel diritto tributario v'è una parte, del procedimento o del processo, pubblica dotata di poteri autoritativi; poteri che tuttavia non debbono e non possono essere assoluti ma predeterminati e limitati: ecco quindi che detti limiti, se non identificati dal legislatore, ontologicamente 'lento' nel recepire le novità tecnologiche, sono ben stati individuati dalla giurisprudenza amministrativa.

Tra questi, il più pregnante, condivisibile e vorrei dire irrinunciabile, a mio avviso, è quello di non esclusività della decisione algoritmica: l'uomo deve e dovrà essere sempre responsabile del procedimento e titolare della 'decisione finale'. Per quanto attiene agli altri profili, sia consentita una aperta critica al falso garantismo: chi conosce (o pretende assolutamente di conoscere) l'algoritmo alla base del social network preferito? Chi conosce (o pretende assolutamente di conoscere) l'algoritmo alla base del motore di ricerca quotidianamente utilizzato? Nessuno; eppure, tutti immettiamo quotidianamente dati personali su dette piattaforme senza timore alcuno. Ulteriori e simili dubbi sopravvivono con riferimento alla 'non discriminazione algoritmica' come se la discriminazione fosse oggi assente nel Giudice o nel Funzionario del Fisco. Ognuno ha i suoi retaggi culturali che condizionano anche inconsapevolmente le idee, le decisioni e le opinioni: lo ritengo, in parte, ineliminabile nell'uomo, nel Giudice, nel Funzionario dell'Agenzia delle Entrate, nel Militare della Guardia di Finanza e per l'effetto non possiamo pretendere oggi, la perfezione e l'assenza di difetti da macchine *machine learning* che all'uomo, appunto, s'ispirano. Medesime considerazioni,

35 De Mita (2006) e il precedente Boria (2002).

36 Anche tale fase ben potrebbe trovare beneficio dall'utilizzo dell'IA; sul punto, Odoardi (2023, 253 e ss.).

37 Si vedano le sentenze del TAR Lazio del 10 settembre 2018, nn. 9224-9239, del Consiglio di Stato dell'8 aprile 2019, n. 2270, del 13 settembre 2019, n. 8472. In dottrina, Fasola (2023, 96-97) e Pontillo (2023b, 578). Si veda ancora Pontillo (2023a, 649 e ss.).

pur nel rispetto delle comprensibili e sostenibili osservazioni del Garante della privacy in rapporto alla pseudonimizzazione. Credo ancora che la dimensione del fenomeno evasivo e la già ingente mole di dati in possesso della Pubblica amministrazione non consenta di affrontare, seriamente, detta problematica. Ritengo insomma che determinate pretese garanzie debbano e possano essere recessive o subvalenti nell'epoca di Internet e dell'informazione diffusa: una battaglia contro i mulini a vento a fronte, peraltro, di cittadini e contribuenti che, volontariamente, quotidianamente lasciano online tracce dei propri comportamenti.

La magistratura tributaria, probabilmente prevedendo gli impatti sul processo³⁸ derivanti dalla ormai prossima applicazione dell'Intelligenza artificiale nella fase dei controlli, ha anticipato i tempi con il progetto Prodigit. L'obiettivo è "attuare un importante processo di innovazione della giustizia tributaria, con il supporto della tecnologia digitale e dell'Intelligenza artificiale". Moltissimi sono i timori espressi dalla dottrina³⁹ sul modello sperimentale di miglioramento della prevedibilità delle decisioni nel processo tributario: una giustizia predittiva di tipo deduttivo che sta generando panico in molti attori della materia. Timori che ritengo possano essere assorbiti in quanto il noto rischio *garbage in garbage out* verrà *ab origine* disinnescato dal momento che l'output dovrà essere gestito da un Giudice finalmente professionale, a tempo pieno e assunto per concorso. Un Giudice quindi che sarà in grado di ponderare l'affidabilità e attendibilità del dato (non vincolante) proposto dalla macchina.

Per autorevole dottrina (Contrino 2023, 124), la portata deflagrante di tali innovazioni dovrebbe approdare all'emanazione di una *Carta dei diritti del contribuente nell'amministrazione digitale*. Tale conclusione appare però eccessiva in particolare in un momento storico dove il diritto tributario pare, finalmente, possa addivenire a una vera e propria codificazione. Puntuali e precisi innesti nello Statuto dei

diritti del contribuente potrebbero trovare ideale collocazione sistematica. Certamente, potrebbero essere oggi maturi i tempi per recepire nella Carta fondamentale, all'art. 14, le tutele al domicilio digitale già riconosciute dalla Corte costituzionale: un po' come la tutela dell'ambiente, un conto è apprezzare lo sforzo di adeguamento evolutivo svolto dal Giudice delle leggi, altro conto, ritengo, è veder espressamente codificata in una disposizione detto diritto.

Ma non solo, a fronte di queste numerose e pervasive tecnologie applicate 'sui' contribuenti, sarebbe opportuno e logico da parte di questi ultimi 'negoziare' e adeguare misure che potrebbero, domani, risultare oppressive in rapporto all'incremento dell'arsenale di cui sarà dotata l'Amministrazione. Il riferimento, in particolare, è ai termini decadenziali, un tempo granitici⁴⁰, per l'emissione degli avvisi di accertamento o rettifica (oggi ordinariamente di 5 anni) che potrebbero e dovrebbero trovare ampi margini di riduzione in una logica simile a quella già attuata per i contribuenti con elevato voto ISA (riduzione di un anno) o che adottano la fatturazione elettronica e la tracciabilità degli incassi e pagamenti sopra i 500 euro (riduzione di due anni). Un *do ut des* Fisco-contribuente dove al primo verrà 'concesso' di ampliare le modalità e i poteri di controllo il cui esercizio, tuttavia, dovrà trovare un preciso e più ridotto spazio temporale. Gli attuali termini decadenziali, infatti, sono stati pensati per un mondo analogico di fatto superato e, conseguentemente, mutato il quadro di riferimento, andrebbero aggiornati e ridotti. Il tutto considerando che 'la pretesa tributaria', in seguito all'utilizzo di dette tecnologie, dovrebbe finalmente attestarsi su un'evasione effettiva e non solo determinata presuntivamente. "Il tratto dominante negli ultimi decenni è l'ampio ricorso a criteri standardizzati fondati su logiche presuntive spesso molto distanti dal modello della ricchezza effettiva, al punto che è dovuta intervenire la giurisprudenza per rimediare alle soluzioni legislative non conformi ai principi generali dell'imposizione tributaria" (Cardella *et al.* 2023, 237).

38 Sul punto anche Basilavecchia (2023, 41) che, rivolgendo l'analisi alle ulteriori prospettive di sviluppo della (ri)nascente magistratura tributaria sostiene: "un ripensamento profondo appare anche richiesto dall'ingresso dell'Intelligenza artificiale nelle procedure di accertamento e riscossione, e dalla possibile evoluzione della giustizia per effetto dell'adozione di metodi predittivi basati su algoritmi (di cui ovviamente sarà essenziale conoscere e controllare la formazione)".

39 Su tutti, Marelli (2023; 2022), Marcheselli (2022). Si vedano poi le compiute analisi di Mastroiacovo (2023), Farri (2022), Sacchetto (2020, 41 e ss.) e Dorigo (2019, 728 e ss.).

40 E oggi, per così dire, quasi elastici se si pensa alla possibilità di ridurli, per mezzo di benefici premiali (es. per soggetti ISA con voto elevato o utilizzando solo mezzi di pagamento e fatturazione 'tracciati') e ampliarli (es. disciplina Covid-19, comma 7 dell'art. 10-bis della legge del 27 luglio 2000, n. 212 e comma 3-bis dell'art. 5 del D.Lgs. del 19 giugno 2017, n. 218).

L'utilizzo di queste tecnologie digitali, però, non solo presuppone un cambiamento ideologico, ma anche un rilevante mutamento organizzativo della macchina statale che potrebbe senza dubbio portare a rilevanti benefici per la nostra, deficitaria, finanza pubblica, e ciò a costi che oggi appaiono accessibili e necessari nell'ottica di mitigare o estinguere quella piaga denominata evasione fiscale.

Conclusioni

Il legislatore, nell'elaborazione e deliberazione del PNRR prima e nella Legge delega di riforma fiscale poi, ha più volte evidenziato l'intento di incentivare l'utilizzo delle più recenti tecnologie anche nel settore tributario soprattutto per incrementare la qualità e la quantità dei controlli. In particolare, l'Intelligenza artificiale viene richiamata in ben tre passaggi della riforma fiscale (legge 9 agosto 2023, n. 111). Nel PNRR (Riduzione del *tax gap*), s'era prevista la pronta "applicazione di tecniche sempre più avanzate come Intelligenza artificiale, *machine learning*, *text mining*".

I dati, insomma, ci sono: occorre utilizzarli per intercettare e combattere l'evasione fiscale e per farlo sono necessarie, *rectius* occorre realmente utilizzare, le più evolute tecnologie: per dirla in modo più autorevole "la straordinaria disponibilità di informazioni provenienti da fonti sempre più numerose, da un lato, ed i numerosi obblighi a carico del contribuente, dall'altro, rendono quasi inspiegabile il perdurare e la dimensione di un fenomeno patologico come l'evasione fiscale" (Paparella 2022, 641-642).

PNRR, Legge delega ed *emanando* AI Act impongono al legislatore fiscale di adeguare rapidamente il diritto tributario alle nuove tecnologie in un necessario bilanciamento dell'interesse fiscale con i diritti fondamentali che comunque dovrà essere perseguito⁴¹. Per il vero, occorre rilevare che il processo di acquisizione di dati da elaborare e rielaborare anche per alimentare l'anagrafe tributaria è in corso da alcuni decenni ma i risultati, in punto di contrasto all'evasione, per quanto in continuo miglioramento, non appaiono ancora compiutamente soddisfacenti.

La gravità e la dimensione del fenomeno evasivo portano a spiegare il personale – e si anticipa temporaneo – orientamento verso un utilizzo massivo,

almeno in una prima fase, di tale tecnologia. Utilizzo che dovrebbe però essere graduato, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e uguaglianza, in ragione della gravità delle condotte che detti strumenti riusciranno ad intercettare. Inoltre, ogni decisione finale sugli atti provvedimenti dovrà essere vagliata da un Funzionario che dovrà ancora fungere da responsabile del procedimento; sarà anche suo onere, studiare e comprendere il funzionamento dell'algoritmo onde confermarne, o meno, la validità dell'output.

Le potenzialità di queste nuove tecnologie dovranno, si ritiene, trovare quindi presto adeguata e puntuale disciplina nella normativa tributaria onde far comprendere, in via preventiva, i meccanismi di funzionamento e i risultati da essa prodotti. Ciò anche per consentire un'adeguata e costituzionalmente orientata difesa di diritti del contribuente prevedendo, in tal senso, puntuali innesti nello Statuto dei diritti del contribuente⁴².

Contribuente che deve capire l'algoritmo, deve comprendere la *ratio* ad esso sottesa e volta alla determinazione del suo carico fiscale perché, come diceva Einaudi, "gli uomini vogliono istintivamente rendersi ragione del perché pagano. E se quella ragione non gli è spiegata chiaramente, gridano all'ingiustizia".

Non dobbiamo assolutamente passare dalle presunzioni semplici alle presunzioni algoritmiche. Dobbiamo tuttavia considerare, seriamente, che queste tecnologie potrebbero corroborare fattivamente la risoluzione di questo annoso e forse, per la finanza pubblica, non più sostenibile problema. L'Intelligenza artificiale, inoltre, potrebbe realizzare una soluzione *win-win* dove, a fronte di importanti successi in punto di maggior gettito per l'Erario, potrebbe anche far conseguire allo Stato minori spese correnti grazie alla maggiore efficienza ed efficacia dei controlli. Ancora, una sana contrattazione Fisco-contribuente potrebbe portare ad un sistema ulteriormente implementato *win-win-win*: certezza del diritto e riduzione dei termini per l'accertamento sono aspetti di grande interesse per i contribuenti e una loro rimodulazione potrebbe incrementare l'attrattività, richiamata anche nel PNRR, di investitori stranieri nel nostro Paese.

L'opportunità di rendere effettiva la ricerca e l'ap-

41 Per quanto gli approdi cui è pervenuta la Giustizia amministrativa siano soddisfacenti, questi hanno supplito ad una carenza del legislatore; carenza che, ritengo, non possiamo permetterci nel campo tributario ove il rapporto tra cittadino-contribuente e Stato è caratterizzato da interessi, in logica egoistica, fortemente e diametralmente contrapposti.

42 Legge del 27 luglio 2000, n. 212.

plicazione dei tributi sulla reale capacità contributiva e la personale ritrosia verso l'eccessivo utilizzo di presunzioni nel sistema tributario porta quindi a sostenere e incentivare gli sviluppi nel campo tributario di tale tecnologia affiancata ad un apparato normativo che non dovrà farsi trovare impreparato.

Bibliografia

- Basilavecchia M. (2023), *No men's land. La giustizia tributaria verso la costituzione*, Milano, Franco Angeli
- Basilavecchia M. (2015), La determinazione concordata della ricchezza, *Rivista trimestrale di diritto tributario*, n.3, pp.583-596
- Boria P. (2002), *Interesse fiscale*, Torino, Giappichelli
- Cardella P.L., Farri F., Paparella F. (2023), I controlli e la fase di accertamento, in Del Federico L., Paparella F. (a cura di) (a cura di), *Diritto tributario digitale*, Pisa, Pacini Editore, pp.231-252
- Contrino A. (2023), Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e attuazione del rapporto tributario: questioni aperte e ipotesi di lavoro nella prospettiva dei principi generali, *Rivista di diritto tributario*, n.2, pp.105 e ss.
- Corte dei conti (2023), *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2022. Comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica italiana il 28 giugno 2023 (documento XIV, n.1)*, Volume I, Tomo I, Roma, Corte dei conti <<https://shorturl.at/suTXY>>
- De Mita E. (2006), *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, Milano, Giuffrè
- Dorigo S. (2023), L'Intelligenza artificiale e il possibile "rinascimento" del sistema sanzionatorio tributario, *Rivista di diritto tributario*, n.4, pp.407 e ss.
- Dorigo S. (2019), Intelligenza artificiale e norme antiabuso: il ruolo dei sistemi "intelligenti" tra funzione amministrativa e attività giurisdizionale, *Rassegna tributaria*, n.4, pp.728-751
- Esposito R. (2012), La riscossione, in Fantozzi A. (a cura di), *Diritto tributario*, Milano, UTET, pp.785-864
- Falsitta G. (2010), *Manuale di diritto tributario, parte generale*, Padova, Cedam
- Farri F. (2022), La giustizia predittiva in materia tributaria, *Rivista telematica di diritto tributario*, 12 ottobre <<https://shorturl.at/glzS9>>
- Fasola M. (2023), Le analisi del rischio di evasione tra selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo e accertamento "algoritmico", in Ragucci G. (a cura di), *Fisco digitale Cripto-attività, protezione dei dati, controlli algoritmici*, Milano, Giappichelli, pp.79-112
- Fichera F. (2011), *Le belle tasse*, Torino, Einaudi
- Fiorentino S. (2017), *Lezioni di diritto tributario. Parte generale*, Padova, Giuffrè
- Fondazione nazionale Commercialisti (2023), *L'effetto moltiplicatore delle aggregazioni professionali dei Commercialisti. Statistiche reddituali per tipologia di studio. Anni 2020-2022*, Documento di ricerca, 24 novembre <<https://shorturl.at/GIS34>>
- Fondazione studi Consulenti del lavoro (2019), *Il lavoro autonomo in Italia. Un confronto con l'Europa*, Roma, Fondazione studi Consulenti del lavoro <<https://shorturl.at/cwOT2>>
- Gallo F. (2004), L'adeguamento delle norme tributarie alla riforma del diritto societario, in Rinaldi R. (a cura di), *Il reddito d'impresa tra norme di bilancio e principi contabili*, Milano, Giuffrè
- Giovannini A. (2023), L'onere impositivo "à la carte" e il concordato preventivo biennale, *Rivista telematica di diritto tributario. Supplemento online*, 24 ottobre <<https://shorturl.at/quvIS>>
- Inps (2023), *Osservatorio lavoratori dipendenti e indipendenti. Anno 2022*, Statistiche in breve, Roma, Inps <<https://shorturl.at/izT06>>
- Lupi R. (2020), *Manuale di evasione fiscale. Conoscerla per contrastarla*, Roma, Castelvechi Editore
- Lupi R. (2018), *Evasione fiscale. Perversione privata o disfunzione pubblica?*, Roma, Castelvechi Editore
- Lupi R. (2001), *Manuale giuridico professionale di diritto tributario. Principi generali e questioni di diritto positivo*, Roma, Castelvechi Editore
- Marcheselli A. (2022), Intelligenza artificiale e giustizia predittiva: il bivio tra Giustiniano e il Leviatano e il pericolo Coca Cola, *Rivista di diritto tributario. Supplemento online*, 20 ottobre <<https://shorturl.at/moxy6>>
- Marello E. (2023), Prodigit: alcune domande di metodo e qualche semplice proposta, *Rivista telematica di diritto tributario. Supplemento online*, 1° febbraio <<https://shorturl.at/aryMO>>

- Marello E. (2022), Il punto su... Popper, “Prodigit” e giustizia predittiva, *Rivista telematica di diritto tributario. Supplemento online*, 24 ottobre <<https://shorturl.at/afmQ0>>
- Mastroiacovo V. (2023), Prevedibilità, predittività e umanità del giudicare in materia tributaria, *Rivista telematica di diritto tributario. Supplemento online*, 14 febbraio <<https://shorturl.at/dgLW9>>
- Mauro M. (2012), *Funzione degli studi di settore nell'accertamento tributario e profili critici della tutela del contribuente*, Roma, Aracne
- Montanari F. (2019), *La prevalenza della sostanza sulla forma nel diritto tributario*, Padova, Cedam
- Odoardi F. (2023), La riscossione dei tributi nell'era digitale, in Del Federico L., Paparella F. (a cura di), *Diritto tributario digitale*, Pisa, Pacini Giuridica, pp.253-260
- Paparella F. (2022), L'ausilio delle tecnologie digitali nella fase di attuazione del tributo, *Rivista di diritto tributario*, n.6, pp.155-174
- Perrone A., Selicato P. (2023), *L'attività istruttoria*, in Del Federico L., Paparella F. (a cura di), *Diritto tributario digitale*, Pisa, Pacini Giuridica, pp.207-230
- Pontillo M. (2023a), Algoritmi fiscali e Intelligenza artificiale tra efficienza e discriminazione, *Rivista trimestrale di diritto tributario*, n.3, pp.649-678
- Pontillo M. (2023b), Algoritmi tributari e Intelligenza artificiale tra efficienza e discriminazione, in Occhipinti M., Basile M., Pantaleo V., Di Cataldo L. (a cura di), *Le sfide della contemporaneità. Approcci pluridisciplinari per uno sguardo multiprospettico*, s.l., IPS Edizioni, pp.569-582
- Ragucci G. (2018), *Gli istituti della collaborazione fiscale. Dai comandi e controlli alla tax compliance*, Torino, Giappichelli
- Sacchetto C. (2020), Processo tributario telematico e giustizia predittiva in ambito fiscale, *Rassegna tributaria*, n.1, pp.41-54
- Sartori N. (2020), Il regime fiscale dei neoresidenti, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n.1, pp.32-70
- Tosi L. (1999), *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*, Milano, Giuffrè
- Tremonti G., Vitaletti G. (1991), *La fiera delle tasse*, Bologna, il Mulino

Antonio Borghetti

antonio.borghetti@unibs.it

Dottorando di ricerca in diritto tributario nell'Università degli Studi di Brescia. Laureato all'Università degli Studi di Trento è abilitato alle professioni di Dottore commercialista e Consulente del lavoro. Ha pubblicato alcune opere scientifiche sulle riviste di settore; fra le pubblicazioni recenti si segnala il *Rimborso del costo delle fideiussioni per crediti fiscali: non si applica il termine di decadenza biennale su Il fisco n. 34/2023*.