



# COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

## INDAGINE CONOSCITIVA SU

*“Misure di contrasto all'evasione fiscale,  
sicurezza delle banche dati dell'anagrafe tributaria e  
tutela della riservatezza dei dati dei contribuenti”*

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 17 giugno 2026

---

---

## INDICE

	<b>Pag.</b>
1. PREMESSA	3
2. I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE	4
3. L'UTILIZZO DELLE NUOVE TECNOLOGIE NEGLI STRUMENTI DI CONTRASTO ALL'EVASIONE	6

---

## 1. PREMESSA

Signor Presidente e onorevoli Senatori e Deputati,

innanzitutto consentiteci di esprimere il più vivo ringraziamento per l'opportunità che viene data oggi al Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) di illustrare il proprio punto di vista nell'ambito dell'indagine conoscitiva su "Misure di contrasto all'evasione fiscale, sicurezza delle banche dati dell'anagrafe tributaria e tutela della riservatezza dei dati dei contribuenti".

La digitalizzazione così come l'integrazione e la razionalizzazione delle banche dati fiscali rappresentano, come è noto, strumenti fondamentali per la realizzazione di obiettivi prioritari per il nostro Paese, quali la semplificazione delle procedure amministrative, la riduzione degli adempimenti per cittadini e imprese e la maggiore efficacia dell'azione di contrasto all'evasione fiscale.

Il periodo emergenziale derivante dalla pandemia da Covid-19 ha dimostrato quanto le risorse digitali siano diventate importanti per la società e come le reti e la connettività, i dati e l'intelligenza artificiale, come pure le competenze digitali, sostengano la nostra economia, anche grazie alla diffusione del lavoro a distanza.

Nelle più recenti rilevazioni della Commissione europea sul livello di digitalizzazione dei 27 Stati membri, l'Italia si posiziona al ventesimo posto in Europa dell'indicatore "Servizi pubblici digitali per le imprese", compreso nell'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI 2025). Tale posizionamento è dovuto a vari fattori, tra cui il divario nelle competenze digitali della popolazione (c.d. alfabetizzazione digitale) e il ritardo nell'adozione di tecnologie avanzate (come l'Intelligenza Artificiale e le tecnologie *cloud*). I servizi di *e-government*, nonostante le buone infrastrutture di base e l'eccellente interazione con le imprese, riscontrano ancora un utilizzo inferiore alla media europea da parte dei singoli cittadini, spesso a causa della complessità burocratica o della ridotta alfabetizzazione.

La Commissione europea, tra le altre Raccomandazioni al nostro Paese, invita a mantenere lo slancio nell'implementazione dei servizi pubblici digitali, concentrandosi sulla semplificazione e sull'adozione da parte degli utenti, nonché a migliorare le priorità in materia di sicurezza informatica alla luce delle minacce in continua evoluzione, rafforzando le capacità sia delle imprese che delle pubbliche amministrazioni (cfr. Allegato 16 alla Comunicazione 16.6.2025 COM(2025) 290 *final* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Stato del decennio digitale 2025: Continuare a costruire la sovranità e il futuro digitale dell'UE").

Con specifico riferimento al settore tributario, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (d'ora in avanti, CNDCEC) ha sempre sostenuto, nell'ambito della sua attività istituzionale, la necessità di un rafforzamento del processo di digitalizzazione e di integrazione delle banche dati fiscali, ma ha anche più volte denunciato la tendenza a "scaricare" sui cittadini-contribuenti, e indirettamente sui

---

professionisti che li assistono, i costi e le complessità procedurali che tale processo, inevitabilmente, comporta.

Nei conti pubblici tali costi non trovano, naturalmente, misurazione, ma è indubbio che essi gravano sugli operatori economici in modo sempre più consistente, e sono sostenuti, in molti casi, nell'esclusivo interesse dello Stato, derivando gli stessi da adempimenti che sono stati introdotti, negli ultimi dieci anni, per favorire la diffusione e lo sviluppo del Fisco telematico, come, a titolo esemplificativo, i diversi obblighi comunicativi degli oneri deducibili e detraibili, posti a carico degli operatori economici, al fine di fornire all'Agenzia delle entrate i dati da inserire nella dichiarazione dei redditi precompilata, che poi viene messa a disposizione dei contribuenti.

La misurazione dei vantaggi per il Sistema Paese di tali adempimenti non può pertanto basarsi, come oggi normalmente avviene, soltanto sulle stime di gettito che si prevede di realizzare o sul risparmio derivante dal "fai da te" per i servizi di precompilazione messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate, ma deve tenere in debito conto il costo complessivo per la collettività che dagli stessi deriva, in termini sia economici che di risorse, tempi e procedure necessarie, in un'analisi costi-benefici più ad ampio spettro e maggiormente ponderata (si pensi, solo per fare un esempio, al costo del personale e dei *software* necessari per l'effettuazione dei richiamati adempimenti "al servizio" delle dichiarazioni precompilate).

Non va infatti dimenticato che i costi degli adempimenti e le criticità delle procedure gravano fortemente sul già elevato livello del costo dei servizi pubblici, espresso in termini di imposte, tasse e contributi da versare per assicurarsi la disponibilità di detti servizi, per cui occorre che siano tenuti in debita considerazione allorquando, in sede di progettualità politica, si ipotizzi l'implementazione di ulteriori servizi pubblici, così da preservare i principi di fiducia e leale collaborazione a cui deve ispirarsi il rapporto Fisco-Contribuente.

In tale contesto, sono sicuramente apprezzabili gli obiettivi della presente Indagine conoscitiva che offre l'occasione per fare il punto sull'effettivo stato di realizzazione di tale processo, sulle criticità da risolvere e, in un'ottica di più lungo periodo, sugli sviluppi da perseguire.

Rinnoviamo quindi il nostro ringraziamento per l'opportunità che, oggi, questa Onorevole Commissione di Vigilanza offre al CNDCEC di formulare le proprie osservazioni e proposte sulle predette tematiche che risultano di particolare importanza non solo per la Professione che questo Consiglio Nazionale rappresenta (costituita da circa 120.000 Iscritti), ma per tutti i contribuenti e gli operatori economici del nostro Paese.

## **2. I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE**

L'attività di prevenzione e contrasto all'evasione posta in essere dall'amministrazione finanziaria ha raggiunto nel 2024 un risultato, in termini di recupero di gettito, che è il più elevato registrato negli ultimi anni.

L'Agenzia delle entrate ha infatti riscosso complessivamente 26,3 miliardi, ovvero 1,6 miliardi in più rispetto al 2023 (+6,5%), che provengono principalmente (per l'87%) dalle attività ordinarie che hanno consentito di

---

incassare 22,8 miliardi. Di questi, 12,6 miliardi sono stati versati dai contribuenti a seguito di un atto dell'Agenzia delle entrate; 5,7 miliardi sono i versamenti a seguito di una cartella e 4,5 miliardi sono frutto delle attività di promozione della *compliance*.

Gli incassi da misure straordinarie, sempre riferiti all'Agenzia delle entrate (tra le quali rientrano le misure di "rottamazione" delle cartelle e pagamenti residui derivanti dalla definizione agevolata delle liti pendenti e dalla vecchia "pace fiscale"), ammontano a 3,5 miliardi, con una flessione di oltre il 30% rispetto al 2023.

Al risultato complessivo hanno contribuito anche ulteriori 7,1 miliardi di recuperi di entrate non erariali, conseguiti dall'Agenzia delle entrate-Riscossione per conto di altri enti.

Complessivamente l'attività delle due Agenzie ha dunque consentito di riportare nelle casse dello Stato 33,4 miliardi, 2 miliardi in più rispetto all'anno precedente.

Le stime più recenti del *tax gap* mostrano una dinamica di miglioramento significativo e confermano l'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione fiscale e contributiva adottate negli anni più recenti, con una riduzione dell'evasione di circa 26 miliardi nel 2021 rispetto al livello di quasi 108,4 miliardi nel 2017 (24,6 miliardi sono riferiti alle sole entrate tributarie). Tale dinamica riflette principalmente la significativa riduzione (circa il 50%) dell'evasione relativa all'IVA, con una diminuzione di circa 17,8 miliardi.

Nel complesso, l'evasione fiscale e contributiva nel 2021 risulta pari a 82,4 miliardi, di cui circa 72 miliardi di mancate entrate tributarie e 10,4 miliardi di mancate entrate contributive.

Negli ultimi anni il nostro Paese ha puntato molto sull'implementazione di strategie di controllo più efficaci tramite l'uso di tecniche innovative, al fine di prevenire l'evasione e l'elusione fiscale.

L'avanzamento delle riforme e degli investimenti che il Governo sta perseguendo risulta peraltro in linea rispetto a quanto raccomandato dal Fondo Monetario Internazionale (FMI), nella sezione relativa alle politiche strutturali dell'*Article IV* sull'Italia del luglio 2024 e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), in occasione dell'*Economic Survey* per l'Italia del gennaio 2024.

L'OCSE ha riconosciuto nel Rapporto '*Tax Administration 2024*' che l'Agenzia delle entrate utilizza modelli predittivi avanzati, combinando dati con intelligenza artificiale e analisi quantitative avanzate.

In materia di tassazione, le misure avviate e pianificate risultano infatti allineate alle raccomandazioni dell'OCSE: a questo riguardo rilevano le misure di contrasto all'evasione fiscale, la promozione dei pagamenti digitali, il riordino delle detrazioni fiscali, le modifiche del registro catastale, che fanno leva sull'utilizzo delle tecnologie di intelligenza artificiale.

Per aumentare il gettito derivante dall'attività di prevenzione e contrasto dell'evasione si prevede di potenziare il Sistema Informativo della Fiscalità (SIF) e l'interoperabilità delle banche dati, attraverso strumenti di intelligenza artificiale. A tal fine, l'obiettivo è quello di migliorare ulteriormente gli strumenti di analisi del rischio di evasione e di frode, sfruttando appieno le nuove tecnologie e strumenti di *data analysis* sempre più avanzati

---

che possono favorire l'acquisizione di informazioni rilevanti per effettuare controlli più mirati da parte dell'Amministrazione Finanziaria, riducendo l'invasività dei controlli e i casi di 'falsi positivi'. Viene anche favorito un collegamento più efficace tra le attività di controllo e il recupero del gettito.

### **3. L'UTILIZZO DELLE NUOVE TECNOLOGIE NEGLI STRUMENTI DI CONTRASTO ALL'EVASIONE**

Il crescente utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale (IA) comporterà nel prossimo decennio uno stravolgimento del sistema dei tributi, partendo dall'attività dell'Amministrazione Finanziaria per passare al rapporto con i contribuenti, e andrà così a modificare sensibilmente il rapporto giuridico d'imposta intorno al quale ruota qualsiasi sistema fiscale dei paesi a economia avanzata.

Il legislatore, con la riforma fiscale ormai in fase di completamento, ha manifestato chiaramente la volontà di utilizzare l'IA al fine di *“prevenire e ridurre l'evasione l'elusione fiscale, anche attraverso: 1) la piena utilizzazione dei dati che affluiscono al sistema informativo dell'anagrafe tributaria, 2) il potenziamento dell'analisi del rischio, 3) il ricorso alle tecnologie digitali e alle soluzioni di intelligenza artificiale nel rispetto della disciplina dell'Unione europea sulla tutela dei dati personali ...”* e a *“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 dati, la disponibilità delle informazioni rilevanti e la garanzia di un tempestivo utilizzo”* (artt. 2, comma 1, e 17, comma 1, lett. f), legge delega n. 111 del 2023).

Tali previsioni sono state recepite nell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 13 del 2023 in materia di procedimento accertativo dove sono indicate alcune definizioni finalizzate a perimetrare in maniera esaustiva il processo di analisi del rischio in materia tributaria, chiarendo, in maniera esplicita, che lo stesso può basarsi anche sull'utilizzo di soluzioni di *machine learning* e intelligenza artificiale (lett. f), art. 2 cit.).

Una spinta decisiva per l'applicazione delle opportunità concesse dall'innovazione tecnologica è venuta poi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che indica proprio la *“digitalizzazione della PA”*, e quindi, anche dell'Amministrazione finanziaria, tra gli obiettivi primari per risollevare l'economia duramente provata dalla pandemia di Covid-19.

La progressiva automazione dell'attività amministrativa non rappresenta una circostanza neutrale sul piano dei rapporti tra ufficio impositore e contribuente poiché l'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale comporta un necessario bilanciamento tra interessi individuali e interessi collettivi.

Su tali relevantissimi temi, ancora da esplorare e approfondire, occorre naturalmente avere un atteggiamento e un approccio positivi, tenuto conto dell'irreversibilità e dell'ineludibilità del processo in atto che, tuttavia, necessita di essere "governato" e indirizzato verso un utilizzo virtuoso delle nuove tecnologie.

Lo sviluppo e il sempre più vasto impiego dell'IA interrogano oggi, ancorché in misura diversa, tutti i settori delle attività umane, dischiudendo scenari densi di potenzialità e, al contempo, di rischi, che si proiettano anche sul piano etico.

---

Il vero tema è quindi gestire e regolamentare l'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale.

Dopo un lungo iter legislativo, il 13 marzo 2024, il Parlamento europeo ha approvato in via definitiva il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale (c.d. "IA ACT"; reg. UE n. 1689/2024, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'UE il 12 luglio 2024).

Il regolamento ha l'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato interno e promuovere l'adozione di un'intelligenza artificiale affidabile e incentrata sull'uomo (visione antropocentrica dell'IA o riserva dell'umanità), attraverso un modello di *governance* armonizzato basato sulla classificazione dei rischi di questi sistemi, garantendo, nel contempo, un elevato livello di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dell'UE, compresa la democrazia, lo Stato di diritto e la tutela dell'ambiente dagli effetti dannosi dei sistemi di intelligenza artificiale nell'Unione, nonché sostenendo l'innovazione.

Nel corso del complesso negoziato in seno al Consiglio, il Governo italiano si è sempre dichiarato a favore dell'introduzione di un quadro comune di regole sull'IA, sottolineando l'importanza che il nuovo regolamento tutelasse i diritti fondamentali, imponesse obblighi e sanzioni commisurati al rischio e allo stesso tempo permettesse di mantenere il passo tecnologico e lo slancio verso l'innovazione di altri *competitor* globali, come Stati Uniti e Cina.

La legge 23 settembre 2025, n. 132, in armonia con l'*AI act* europeo, ha introdotto una normativa nazionale in materia atta a sostenere e promuovere lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale che siano basati su una visione antropocentrica, nonché su principi di trasparenza, responsabilità, equità e rispetto per i diritti fondamentali, e che garantiscano un equilibrio tra le opportunità che offrono le nuove tecnologie e i rischi legati al loro uso improprio, al loro impiego dannoso e anche al loro sottoutilizzo.

L'articolo 14 pone talune previsioni di ordine generale circa l'utilizzo dell'IA nei procedimenti della pubblica amministrazione, alla stregua di principi quali la conoscibilità, tracciabilità, strumentalità rispetto alla decisione spettante comunque alla persona responsabile dell'agire amministrativo.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato, in esame preliminare, il 10 giugno 2026, due schemi di decreti legislativi in materia che recano, tra le altre, disposizioni di stampo processualcivilistico animate dall'intento di apprestare una tutela processuale rafforzata ai soggetti che agiscono per il risarcimento dei danni cagionati dall'utilizzo di sistemi di IA, nonché disposizioni in materia di responsabilità penale con l'introduzione di un nuovo articolo nel codice penale, il 437-*bis*, che sanziona l'omessa adozione delle misure di sicurezza nei sistemi di IA ad alto rischio e la loro alterazione quando ne derivi un pericolo concreto per la vita, l'incolumità pubblica o la sicurezza dello Stato. La responsabilità può estendersi anche all'ente, in base al decreto legislativo n. 231/2001, in modo che il presidio non gravi soltanto sulle persone fisiche ma riguardi anche l'organizzazione che trae vantaggio dall'impiego del sistema. La punibilità è ancorata al pericolo concreto e, per la forma colposa, alla colpa grave: si evita così di criminalizzare ogni scostamento tecnico o ogni errore

---

operativo, concentrando l'intervento penale sulle violazioni realmente idonee a mettere a rischio vita, incolumità pubblica o sicurezza dello Stato.

L'intelligenza artificiale e gli algoritmi sono sempre più indiscussi protagonisti delle nostre vite e delle nostre scelte, purtroppo spesso in maniera anche del tutto inconsapevole, per cui è necessario predisporre un *corpus* normativo che regoli l'utilizzo di tali strumenti, precisandone e delimitandone anche le responsabilità.

In termini puramente funzionali, l'algoritmo rappresenta una serie di istruzioni potenzialmente in grado di individuare la soluzione a un problema o di giungere a conclusioni cognitive utilizzando dati noti.

In linea generale, è possibile distinguere tra sistemi di intelligenza artificiale "simbolici" e "non simbolici" in relazione alla tipologia degli algoritmi utilizzati.

In particolare, i sistemi simbolici adottano algoritmi "deterministici" (c.d. *knowledge-based*), su cui si sono basate le prime forme di intelligenza artificiale, ossia algoritmi che seguono una rigida programmazione logica di causa ed effetto (basata sul "se-allora"), che conduce a un risultato univoco, mentre quelli non simbolici si fondano su algoritmi "probabilistici" (o "stocastici"), vale a dire organizzati anche su istruzioni probabilistiche o casuali, in modo da poter interpretare in modo meno manicheo le poliedriche espressioni della realtà.

Gli algoritmi non deterministici si differenziano dalla logica inferenziale puramente causale poiché ammettono vari risultati possibili, identificando di volta in volta quello più probabile.

Per quanto riguarda l'apprendimento automatico (*machine learning*), si fa riferimento a processi che consentono a una macchina intelligente di migliorare le proprie capacità e prestazioni nel tempo. Pertanto, il dispositivo tecnologico sarà in grado di "istruirsi", cioè di apprendere dai dati acquisiti dall'esperienza e migliorare la propria capacità di svolgere determinati compiti, di rispondere adeguatamente e di svolgere le funzioni a esso assegnate. L'algoritmo di autoapprendimento costruisce così un modello da applicare ai nuovi dati, seguendo un modello virtuoso di miglioramento di sé stesso.

Esistono tre sistemi differenti di apprendimento automatico, a seconda del tipo di algoritmo utilizzato per consentire alla macchina di imparare e accumulare dati e informazioni: apprendimento supervisionato, non supervisionato e per rinforzo, quest'ultimo non rilevante (attualmente) in ambito tributario.

L'apprendimento supervisionato comporta la fornitura al sistema di un insieme di informazioni specifiche e codificate, un database composto da dati ed esperienze comuni, a cui la macchina può attingere per rispondere a problemi specifici. In pratica, si fornisce alla rete un insieme di *input* con *output* noti (*training set*), in modo che, una volta analizzato, consente di memorizzare il legame che li unisce e di imparare a generalizzare le corrette regole associative. Questo tipo di apprendimento preconfezionato, che simula il pensiero umano (c.d. "albero decisionale"), permette alla macchina di scegliere la migliore risposta agli stimoli ricevuti, includendo generalmente fattori probabilistici nella funzione di valutazione.

---

Le controindicazioni di questo tipo di apprendimento riguardano la necessità di un lungo processo di programmazione e il rischio di alterazioni, anche minime, che possono indurre l'algoritmo a sviluppare distorsioni cognitive causate da impostazioni errate o da pregiudizi (c.d. *bias*). Queste distorsioni sono spesso difficili da identificare, ma possono avere conseguenze molto pericolose. Per superare queste criticità sono state create alcune varianti (come le *random forests*) che, grazie alla prevalenza di fattori probabilistici, risultano più affidabili, anche se possono risultare carenti sul fronte della interpretabilità delle risposte fornite.

La supervisione può basarsi anche sulle "reti neurali artificiali", ovvero fitte reti in grado di processare informazioni interagendo con la realtà, avvicinandosi sempre più all'efficienza del nostro cervello, atteso che operano al pari dei neuroni cerebrali dell'uomo, sino a poter individuare soluzioni inaccessibili alla nostra mente. In questo modello di intelligenza artificiale, la programmazione è semplificata poiché le reti possono auto-organizzarsi basandosi su esempi di coppie *input-output* e possono auto-correggersi attraverso algoritmi di *backpropagation*. Questi algoritmi, dopo vari tentativi, percorrono il percorso iniziale in senso inverso, partendo dallo strato dell'*output* per trasmettere le informazioni sugli errori fino agli strati intermedi. L'autoapprendimento e il percorso esatto compiuto dall'artefatto tecnologico sono così complessi e dettagliati (*deep learning*) da risultare impenetrabili, tanto che vengono definiti modelli oscuri o *black box*.

Si parla, invece, di apprendimento non supervisionato quando il sistema, analizzando dati non classificati, è in grado di trovare autonomamente correlazioni tra questi dati e creare gruppi (i.e. *cluster*) rappresentativi per la loro categorizzazione, senza dover seguire regole preimpostate durante la progettazione dell'algoritmo. Questo metodo è versatile ed economico rispetto all'apprendimento supervisionato e riduce il rischio di *bias* da programmazione.

Per fornire qualche riferimento concreto alle diverse tipologie di algoritmi cui l'Amministrazione finanziaria ricorre, si segnala, da un lato, che l'apprendimento di Ve.Ra. (acronimo di "Verifica dei rapporti finanziari", strumento di *data analysis* finalizzato a contribuire alle "analisi del rischio di evasione" basate sui dati dell'Archivio dei Rapporti Finanziari, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, commi da 681 a 686, della legge 27 dicembre 2019, n. 160) è di tipo supervisionato, atteso che confronta dati già classificati dai programmatori, mentre, dall'altro, gli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), al pari degli studi di settore, entrambi basati sul *clustering*, rientrano tra le applicazioni non supervisionate.

Ciò posto, non si conosce però – ad oggi – il modello esatto di apprendimento supervisionato effettivamente adottato dall'Amministrazione finanziaria, per quanto si ipotizzi l'impiego di alberi decisionali, non escludendo tuttavia modelli più accurati, ma meno interpretabili, come le *random forests* o le reti neurali.

Questa asimmetria informativa dovrà necessariamente trovare soluzione, attesa la indispensabilità di un risultato trasparente e interpretabile da utenti umani, scevro da fraintendimenti. Al contempo, da più parti, si segnala che, specie nei casi di utilizzo di sistemi non simbolici di intelligenza artificiale, la pretesa di richiedere

---

all'algoritmo di fornire la motivazione delle proprie scelte e la traccia del percorso logico-decisionale adottato comporterebbe inevitabilmente la condanna all'inutilizzabilità proprio degli strumenti più efficaci.

In ogni caso, non si possono trascurare i principi cardine stabiliti dal Consiglio di Stato con due sentenze del 2019 (n. 2270 e n. 8472) che riconoscono, da un lato, la piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato (i.e. codice algoritmico) e dei criteri applicati e, dall'altro, la precisa imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve poter svolgere la necessaria verifica di logicità e legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo.

Principi che il legislatore italiano ha valorizzato con la legge n. 132 del 2025 in cui è stato previsto che i sistemi e i modelli di intelligenza artificiale devono essere sviluppati e applicati nel rispetto della autonomia e del potere decisionale dell'uomo, della prevenzione del danno, della conoscibilità, della trasparenza, della spiegabilità e dei principi di cui al comma 1, assicurando la sorveglianza e l'intervento umano (cfr. art. 3, comma 3, legge cit.).

In ambito amministrativo gli algoritmi dovranno rispondere, quindi, al tema della conoscibilità e della non automaticità dell'artefatto tecnologico (ovvero l'esigenza che sia sempre verificato il principio *human in the loop*), cui si aggiunge l'ulteriore principio di non discriminazione algoritmica.

Il Consiglio di Stato, nelle richiamate sentenze, ha chiarito che il meccanismo attraverso il quale si concretizza la decisione robotizzata (ovvero l'algoritmo) deve essere "conoscibile", secondo una declinazione rafforzata del principio di trasparenza, che implica anche quello della piena conoscibilità di una regola espressa in un linguaggio differente da quello giuridico. La conoscibilità dell'algoritmo deve essere garantita in tutti i vari aspetti della propria genetica: dagli autori al procedimento usato per l'elaborazione, al meccanismo di decisione, comprensivo delle priorità assegnate nella procedura valutativa e decisionale, nonché dei dati selezionati come rilevanti. Il fine di questo percorso ricostruttivo è quello di poter verificare che i criteri, i presupposti e gli esiti del procedimento robotizzato siano conformi alle prescrizioni e alle finalità stabilite sia nella fase legislativa che in quella amministrativa.

Inoltre, alla luce della "caratterizzazione multidisciplinare" dell'algoritmo (un artefatto tecnologico che richiede competenze giuridiche, tecniche, informatiche, statistiche e amministrative), si impone la necessità che la "formula tecnica", che di fatto rappresenta l'algoritmo, sia corredata da spiegazioni che la traducano nella "regola giuridica" a essa sottostante e che la rendano leggibile e comprensibile.

È di plastica evidenza, dunque, che gli atti amministrativi devono sempre rispondere ai principi evidenziati dal Consiglio di Stato. Da questo punto di vista potrebbe essere spesso impervio il rispetto del tema della conoscibilità, anche per l'algoritmo Ve.Ra., se solo ci si riporta alle parole del prof. Paolo Benanti, che ha evidenziato che il codice degli algoritmi non è mai conoscibile "perché è protetto da *copyright*, ma anche se fosse *open source* nel momento in cui viene compilato da una macchina il compilatore può iniettare qualsiasi

---

cosa nel codice e renderlo non più conoscibile” (Gnagni F., *IA e democrazia, servono nuovi anticorpi. Parla padre Benanti*, in <https://formiche.net/2022/06/ia-democrazia-padre-benanti/#content>).

Rispetto ai temi della non automaticità e del principio di non discriminazione è lo stesso decreto del ministero dell'economia e delle finanze 28 giugno 2022, disciplinante le regole di funzionamento del *software* antievasione Ve.Ra., a fornire indicazioni e risposte.

In particolare, quanto alla non automaticità, viene dichiarata l'intenzione di garantire sempre l'intervento umano, attraverso “personale specificatamente autorizzato” (non meglio identificato) dal Titolare o dal Responsabile, che verificherà, preliminarmente, l'inserimento dei dati nelle liste di controllo (c.d. *dataset*), per le finalità di verifica della corretta applicazione della metodologia e del modello di analisi adottati, e, successivamente, l'accuratezza e la proficuità dei risultati degli incroci effettuati in attuazione del modello di analisi e del criterio di rischio fiscale utilizzati.

Peraltro, è la stessa Agenzia delle Entrate, nell'ambito della “Informativa sulla logica sottostante i modelli di analisi del rischio basati sui dati dell'archivio dei rapporti finanziari”, a precisare che “Nello svolgimento del processo di analisi viene sempre garantito l'intervento umano e, di conseguenza, non si fa uso di alcun tipo di processo decisionale completamente automatizzato. Infatti, tutte le fasi summenzionate sono curate da personale specificamente individuato e, inoltre, gli esiti delle analisi non vengono utilizzati per l'emissione diretta di provvedimenti impositivi, bensì per segnalare alle strutture di controllo i contribuenti che presentano un elevato livello di rischio. A loro volta, le strutture di controllo possono autonomamente, in base alle risultanze di ulteriori approfondimenti, decidere quali sono le posizioni rispetto alle quali attivare un'istruttoria. L'impostazione così adottata, pertanto, consente di garantire che, in esito alle attività di analisi, non si crei alcun automatismo lesivo della sfera giuridica dei contribuenti. Inoltre, nel momento in cui vengono utilizzate le informazioni dell'Archivio dei rapporti finanziari per l'individuazione dei rischi fiscali, i dati personali dei contribuenti vengono pseudonimizzati (cioè sostituiti con codici fittizi), in modo che, nel corso del trattamento di tali dati, non sia mai consentita la possibilità di associare i dati finanziari ad uno specifico individuo, prima che sia stata verificata la presenza di un rischio fiscale” (cfr. pag. 6 dell'Informativa).

Invece, rispetto alla necessità di non discriminazione algoritmica, vale a dire la necessità di rettificare i fattori che comportano inesattezze dei dati e la discriminazione, ad esempio, in base all'origine etnica, alle opinioni politiche, alla religione professata, allo stato di salute o agli orientamenti sessuali, il citato decreto ministeriale riporta un timido riferimento alle misure necessarie per escludere i dati personali inesatti o non aggiornati.

Da quanto esposto emerge che l'Amministrazione Finanziaria si sta velocemente muovendo per implementare e migliorare i sistemi di intelligenza artificiale destinati al contrasto dell'evasione e dell'elusione.

L'utilizzo di tali sistemi è subordinato al rispetto dei principi e dei limiti previsti dalla legge n. 132 del 2025 nonché dalle decisioni del Garante per la protezione dei dati personali. In particolare, l'utilizzo dello strumento

---

deve essere rispettoso della *privacy* e l'algoritmo deve essere conoscibile al fine di verificare che i criteri, i presupposti e gli esiti del procedimento robotizzato siano conformi alle prescrizioni e alle finalità stabilite sia nella fase legislativa che in quella amministrativa.

Si è, dunque, creata una situazione complessa, che merita la dovuta attenzione, in cui a fronte di un doveroso utilizzo di questi strumenti, occorre garantire la massima trasparenza. Per ovviare a questa problematica, si potrebbe ipotizzare l'istituzione di un Tavolo tecnico di confronto dove poter approfondire le tematiche di maggior interesse relative all'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale da parte dell'Amministrazione finanziaria.

L'obiettivo, evidentemente, è quello di garantire la coerenza di tali sistemi con le norme sulla *privacy* a garanzia del cittadino, con la sicurezza delle banche dati e, in ultimo, con i valori sistematici dell'ordinamento tributario.