

Ced della Corte Suprema di Cassazione – SSM

Capri, 14 ottobre 2023 – sala pollio – ore 15,00

Il ruolo della intelligenza artificiale nella legge delega di riforma fiscale 9 agosto 2023 n. 111

Sessione “Giustizia Tributaria”

Intelligenza artificiale, fase di accertamento e giurisdizione.

A cura di

Michele Ancona

Presidente Corte di Giustizia Tributaria di II grado per la Puglia

I. Intelligenza artificiale ed accertamento fiscale.

L'uso dell'intelligenza artificiale nell'accertamento fiscale è diventato sempre più comune in molti paesi per migliorare l'efficienza delle autorità fiscali e combattere l'evasione fiscale. Una delle modalità in cui l'IA viene impiegata nell'accertamento fiscale è l'analisi dei dati finanziari: i sistemi di intelligenza artificiale possono analizzare enormi quantità di dati finanziari provenienti da dichiarazioni fiscali, transazioni bancarie, fatture e altre fonti per identificare anomalie o irregolarità. Ad esempio, possono individuare discrepanze tra le entrate dichiarate e i dati bancari, segnalando così potenziali evasioni fiscali.

A livello mondiale, l'Agenzia delle Entrate degli Stati Uniti, proprio ad inizio ottobre 2023, ha deciso di scendere in campo con l'intelligenza artificiale per individuare l'evasione fiscale dei super-ricchi. L'amministrazione fiscale Usa, una delle più arretrate tecnologicamente tra i paesi dell'Ocse, ha avviato un piano di modernizzazione da 80 miliardi di dollari in 10 anni, per recuperare il tempo perduto. L'obiettivo selezionato dalla IA è costituito da circa 1.600 milionari e 75 strutture societarie complesse tra hedge fund, investitori immobiliari e grandi studi legali. I cambiamenti dell'Agenzia saranno guidati dall'intelligenza artificiale che darà supporto ai funzionari dell'Irs (L'Internal Revenue Service, abbreviato in IRS, è l'agenzia governativa deputata alla riscossione dei tributi all'interno del sistema tributario degli Stati Uniti) per individuare l'evasione fiscale, identificare le minacce emergenti all'adempimento e migliorare gli strumenti di selezione dei casi per evitare di gravare sui contribuenti “con inutili controlli”.

In Europa, successivamente alla presentazione del Recovery Plan, elaborato dal Consiglio dei ministri per un ammontare di 248 miliardi di euro, la Comunità europea ha incoraggiato i governi nazionali ad implementare riforme strutturali anche in materia fiscale, soprattutto in un'ottica antievasione, al fine

di impedire che i finanziamenti distribuiti agli Stati Membri vengano fagocitati dal buco nero dell'evasione fiscale.

La nostra Agenzia delle Entrate ha elaborato una serie di interventi volti alla digitalizzazione dei flussi normativi, ottenendo da parte dell'Unione Europea un finanziamento pari a 900 milioni di Euro. Il progetto, denominato «*A data driven approach to tax evasion risk analysis in Italy*», prevede l'utilizzo di strumenti innovativi, che andranno accompagnati da un processo di ammodernamento e di innovazione, in chiave 4.0, dei sistemi di raccolta e di elaborazione dei dati acquisiti dall'Amministrazione Finanziaria.

Quali sono le nuove Tecnologie che saranno impiegate nella lotta all'evasione?

1. Network science o Network analysis.

Attraverso la network science, ovvero la rappresentazione dei dati sotto forma di "reti", sarà possibile rilevare quei collegamenti anche indiretti tra soggetti o società, che esprimono schemi di elusione o evasione fiscale difficilmente ricostruibili con le tradizionali metodologie (individuazione di rapporti "sommersi" e legami fittizi).

2. Machine Learning

Per "*Machine Learning*", o apprendimento automatico, si fa riferimento ad un linguaggio di programmazione che opera attraverso il ricorso ad algoritmi statistici. La macchina viene impostata come segue: al superamento di determinati parametri, un impulso avvia un incremento progressivo dell'efficienza delle operazioni di raccolta ed elaborazione dei dati dei contribuenti, imparando dalle procedure svolte in passato, migliorando la performance dei funzionari.

3. Data visualization

La *data visualization* consentirà la navigazione fluida e intuitiva tra i dati, attraverso l'utilizzo di interfacce innovative, per permettere agli analisti di acquisire e trattare le informazioni rilevanti nell'enorme quantitativo di dati pervenuti all'Agenzia; i funzionari accertatori, in sostanza, disporranno di rappresentazioni grafiche elaborate attraverso l'uso della intelligenza artificiale che faciliteranno il loro lavoro.

La vera novità sta nell'utilizzo "**spinto**" dello strumento della intelligenza artificiale ciò che rende l'Amministrazione Finanziaria italiana, già tra le più digitalizzate in Europa, una amministrazione all'avanguardia, come

riconosciuto anche dall'OCSE (*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*).

Lo scopo perseguito è quello di utilizzare le nuove tecnologie per individuare i contribuenti che, sulla base di determinati criteri indici di “*sospettosità*”, appaiono esposti a condotte di evasione o di elusione. Infatti, dalla Relazione 2023 del MEF sull'anno 2022, si legge: “*L'utilizzo completo di tutte le tecnologie a disposizione, tutte le banche dati e la loro interoperabilità renderà possibile circoscrivere l'attività di controllo nei confronti dei soggetti a più alto rischio e a prevenire l'evasione e l'elusione*”, Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2023 – MEF.

L'utilizzo della **tecnologia 4.0** consentirà l'avvio di **sistemi automatizzati** di controllo, in grado di **snellire** e, in certi casi, di **sostituire l'attività manuale dei funzionari**.

Il problema che si pone è quello di riuscire a rendere compatibili le esigenze di efficienza e digitalizzazione con il rispetto delle garanzie fondamentali dei contribuenti ed in particolare con:

- a) l'esigenza della protezione dei dati personali;
- b) il rispetto del contraddittorio preventivo con il contribuente;
- c) la conoscenza degli atti da parte del contribuente (art. 6 Statuto)
- d) la chiarezza e motivazione degli atti (art. 7 Statuto);
- e) la trasparenza, la collaborazione e la buona fede (art. 10 Statuto).

L'uso dell'Intelligenza artificiale nella fase di accertamento rischia di determinare una profonda sproporzione di attitudine a far valere le proprie ragioni tra l'ufficio finanziario ed il singolo contribuente, con riferimento: alla disponibilità dei dati, all'accesso alle banche dati, alla capacità di creare collegamenti, all'efficace utilizzo del materiale a disposizione, mettendo a rischio addirittura la possibilità per il contribuente di approntare una difesa efficace, se non a costi fin troppo elevati.

Non a caso, la Legge di Delega al Governo per la riforma fiscale raccomanda al Legislatore delegato di rispettare, nella riforma, i principi costituzionali, nonché dell'Ordinamento dell'Unione Europea e del diritto internazionale (art. 1 L. n. 111/2023); ed i principi stabiliti nello Statuto del Contribuente (Legge 27 luglio 2.000, n. 212), da revisionare secondo i seguenti criteri: a) rafforzare l'obbligo di motivazione degli atti impositivi, anche mediante l'indicazione delle prove su cui si fonda la pretesa; b) valorizzare il principio del legittimo affidamento del contribuente e il principio di certezza del diritto; c) razionalizzare la disciplina dell'interpello; d) disciplinare l'istituto della consulenza giuridica, diversa dall'interpello; e) prevedere una disciplina

generale del diritto di accesso agli atti del procedimento tributario; f) prevedere una generale applicazione del principio del contraddittorio a pena di nullità; g) prevedere una disciplina generale delle cause di invalidità degli atti impositivi e degli atti della riscossione; h) potenziare l'esercizio del potere di autotutela, estendendola agli errori manifesti, nonostante la definitività dell'atto; i) prevedere l'istituzione di un garante nazionale.

Per detti motivi, auspico che l'attuazione della riforma tenga conto di questa sproporzione e preveda la possibilità di utilizzo dell'intelligenza artificiale solo con riferimento ad una fascia di contribuenti ben determinata (negli U.S.A., si è visto, riguarda 1.600 milionari e 75 strutture societarie complesse), che siano in grado, per i mezzi finanziari di cui sono provvisti, di approntare una adeguata difesa; e che, in ogni caso, nell'attività di accertamento siano salvaguardati i principi sopra indicati.

II. Intelligenza artificiale ed accertamento giurisdizionale.

Ancora più delicato si presenta l'utilizzo della IA nel processo.

Occorre che in questa fase siano rispettati alcuni principi per garantire l'equità, la trasparenza e l'efficienza del sistema giudiziario.

Ecco alcuni principi chiave che l'IA deve rispettare nel contesto del processo civile tributario:

1. **Trasparenza:** Gli algoritmi e i modelli utilizzati nell'IA devono essere trasparenti e comprensibili per le parti coinvolte nel processo. Le decisioni prese dall'IA devono essere chiare e giustificabili;
2. **Imparzialità e non discriminazione nell'uso dei dati;**
- 3) **Qualità dei dati:** L'IA trae conclusioni basate sui dati a sua disposizione. Se i dati utilizzati per addestrare un sistema IA sono incompleti, errati o distorti, le conclusioni dell'IA possono essere altrettanto difettose. È essenziale che i dati siano accurati e rappresentativi della realtà;
- 4) **Il principio del contraddittorio (art. 111 Cost.)** richiede che entrambe le parti coinvolte in una controversia abbiano l'opportunità di presentare le proprie argomentazioni, provare e controprovare in modo equo e in una procedura giudiziaria pubblica;
- 5) **il giudizio deve essere affidato ad un giudice-uomo (non macchina), terzo ed imparziale.**

III) Intelligenza artificiale – i rischi derivanti dal suo errato utilizzo

1. La decisione offerta dalla intelligenza artificiale è rivolta al passato: tende a reiterare giudizi già espressi; c'è il rischio di cadere nel conformismo giudiziale e di provocare la sclerotizzazione della giurisprudenza;
2. l'I.A. ha dei limiti: la qualità della risposta dipende molto dal numero dei casi esaminati (rischio insufficienza di dati esaminati);
3. proprio perché rivolta al passato, l'indagine ed il giudizio dell'intelligenza artificiale risultano fallaci nel caso di mutamento delle condizioni di fatto o giuridiche vigenti al momento del caso da giudicare, rispetto a quelli già esaminati.

In definitiva, ritengo che l'I.A. debba avere solo un ruolo di supporto: deve essere utilizzata come uno strumento di supporto per gli operatori umani, funzionari accertatori, difensori, consulenti e giudici, mai come sostituto. L'IA può aiutare nella ricerca di documenti, nell'analisi dei dati e nell'identificazione di schemi, ma le decisioni finali devono sempre essere prese da professionisti legali, nel rispetto dei principi in vigore nelle fasi di accertamento e di verifica giudiziale, come sopra esposti.

Capri, 14 ottobre 2023

Michele Ancona

Presidente Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado per la Puglia