



Consiglio Nazionale Forense

presso
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE
TRIBUTARIA
AUDIZIONE CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE-21 LUGLIO 2021
“DIGITALIZZAZIONE ED OPERATIVITA' DELLE BANCHE DATI FISCALI”
AVV. ARTURO PARDI

Il Consiglio Nazionale Forense, quale rappresentante istituzionale dell'avvocatura e nel rapporto con le istituzioni (art. 35 L. n. 247/2012), ringrazia della disponibilità dimostrata da codesta Commissione affidando a queste brevi note il proprio contributo in tema di digitalizzazione ed operatività delle banche fiscali.

La digitalizzazione della P.A. e l'uso di banche dati indubbiamente costituisce un utile strumento di conoscenza per la amministrazione finanziaria, anche ai fini dell'istruttoria dell'accertamento, così come rappresentato dal Direttore Generale della Agenzia delle Entrate, Ernesto Ruffini.

Centosessantuno banche dati, che non dialogano spesso tra loro, non sono in realtà efficaci nel rilevare ricchezze sommerse. Si ha la preoccupazione che, mentre i soggetti già conosciuti all'amministrazione finanziaria e che alimentano, attraverso la propria dichiarazione, le banche dati, siano oggetto di una attenzione minuziosa ed eccessiva, troppi soggetti che ne sono estranei rimangono sconosciuti al fisco.

**I) INTELLIGENZA ARTIFICIALE
PRIVACY DEL CONTRIBUENTE**

Ci chiediamo se questa utilizzazione di dati sistematicamente acquisiti ed organizzati, accessibili solo grazie a mezzi elettronici, non debba essere necessariamente



contemperata con quella interpretazione “hominis” affidata al funzionario, cui spetta una valutazione prudente del caso concreto.

L’evoluzione irreversibile del sistema di intelligenza artificiale, infatti, è quella di svilupparsi in modo autonomo grazie al meccanismo di “machine learning”, ossia attraverso la capacità del sistema di autoregolarsi.

A nostro parere, se è vero che l’intelligenza artificiale può essere di ausilio all’operatore (in questo caso la P.A.), è pur vero che è prioritario tutelare i diritti della persona, preoccupazione *contenuta nella proposta* di regolamento del Parlamento europeo del Consiglio 2021/0106 del 21.04.2021.

Non è consentito adottare atti o provvedimenti amministrativi fondati su un mutamento di atti personali volto a definire il profilo o la personalità dell’interessato.

Si conviene sulla necessità di rafforzamento del processo di digitalizzazione – è indispensabile che tale evoluzione non gravi sui cittadini-contribuenti assicurando un processo garantista – ovvero che ci sia trasparenza – ed infine che non sia per essi un onere.

II) IL CONTRADDITTORIO – VALORE COSTITUZIONALE

Laddove l’accertamento si basi su dati meccanici è indispensabile che il meccanismo automatico sia contemperato da una più spiccata ed ampia autonomia del funzionario (appare opportuno estendere l’esonero da responsabilità per condotte non dolose previsto dall’art. 29 del D.L. n. 78/2010). Inoltre appare utile rafforzare il contraddittorio, che costituisce comunque un valore costituzionale (Corte di Cassazione 18609/19 rel. Di Marzio). In particolare va imposto all’amministrazione finanziaria di



Consiglio Nazionale Forense

presso
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

valutare prove e documenti offerti dalla parte attribuendo all'ente impositore uno specifico onere di motivazione nel caso in cui tali difese siano disattese (in questo senso le condivisibili conclusioni espresse in data 30.06.2021 dalle Commissioni Parlamentari riunite in tema di IRPEF ed altri aspetti del sistema tributario).

Non solo assicurare parità alle parti, ma affermare il principio del contraddittorio come dovere da parte della pubblica amministrazione di contraddire espressamente a pena di nullità la documentazione e sui chiarimenti offerti dal contribuente.

III) INTERESSE ALL'ACCESSO DA PARTE DEL CONTRIBUENTE

Per favorire la collaborazione Stato-cittadini occorre consentire la conoscenza dei dati al fine di verificare l'eventuale scostamento rilevante tra i dati ed i redditi dichiarati (ad esempio, in tema di accertamento sintetico). Anche se non pare dubbio che ai sensi dell'art. 22 e segg. della Legge 7.8.90 n. 241 il contribuente possa venire a conoscenza dei dati e delle informazioni presenti nelle varie banche dati della Anagrafe Tributaria, il procedimento non deve conoscere ostacoli né ritardi.

Ad esempio, non può negarsi al cittadino contribuente il diritto di conoscere l'entità delle spese risultanti dall'Anagrafe Tributaria, ma anche l'archivio dei rapporti finanziari di cui all'art. 7 c. 6 del DPR 605/73, non potendosi porre a carico del contribuente una adesione fideistica alla validità dei dati elaborati ed alle risultanze dei dati numerici.

A fronte della estensione dello strumento accertativo basato su banca dati non possono tacersi le preoccupazioni che derivano dal trattamento dei dati personali, tuttora attuali, in ordine alla tutela della privacy.



Consiglio Nazionale Forense

presso
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

Riteniamo che l'interesse diretto, concreto ed attuale connesso al documento oggetto di richiesta di accesso, e quindi ai dati in possesso dell'amministrazione finanziaria, debba essere assicurato incondizionatamente.

IV) REDDITOMETRO

UN ACCERTAMENTO INFORMATIZZATO "RIESUMATO"

Il nuovo redditometro rispetto a quello precedente, indica le spese per istruzione, per alimenti, bevande, abbigliamento, calzature e quelle per trasporti pubblici.

La scelta attivata risulta non coerente con le finalità di incentivazione dei consumi resa necessaria della depressione dei medesimi a fronte della pandemia, ma anche con le conclusioni formulate in data 30.06.2021 dalle Commissioni riunite in tema di riforma IRPEF ed altri aspetti del sistema tributario.

Lo strumento di accertamento sintetico, in quanto contrapposto al metodo analitico, si basa su un trattamento autorizzativo di dati personali che prende spunto dalla anagrafe tributaria in possesso di elementi e notizie comunicate dalla stessa parte, acquisiti dagli atti formali e comunque a cui ha preso parte il soggetto, agli atti del registro, alle informazioni fornite da soggetti esteri (istituti di credito, compagnie assicuratrici, enti di gestione di servizi telefonici, elettrici) o acquisiti da rapporti informativi (scuole private, agenzie di viaggi).

In questo modo si attribuisce al soggetto contribuente (sulla base dei dati presenti in anagrafe tributaria) un profilo con conseguenti rischi specifici (punto 3.9 in particolare dalla raccomandazione del Consiglio d'Europa in materia di profilazione). In ogni caso, dovrà essere affermato che si tratta di uno strumento basato su presunzioni semplici e che consenta una prova verosimile tra disponibilità di risorse e spesa (e non specificata),



Consiglio Nazionale Forense

presso
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

tanto più a distanza di anni, dai dati o dalle situazioni controverse. Va segnalato sul punto che la Suprema Corte in tema di redditometro appare orientata al richiedere al contribuente una coincidenza temporale tra la disponibilità della somma ed il pagamento da cui è dipeso l'incremento patrimoniale, ma anche la "durata" del possesso, ossia la prova che non vi sia stata soluzione di continuità nella disponibilità della somma dal momento in cui tale disponibilità è stata conseguita e quello dell'esborso patrimoniale (Cass. n. 14068 del 2020; Cass n. 7389 del 2018).

Come già anticipato in tema di accertamenti basati su notizie ed informazioni acquisite da banche dati, occorre rafforzare il contraddittorio.

V) RETROATTIVITA' ACCERTAMENTO SINTETICO

La Corte EDU ha ritenuto che è vietato al legislatore stabilire una regolamentazione innovativa di portata retroattiva dei diritti derivanti dalle leggi in vigore. Tuttavia il principio della preminenza del diritto e la nozione di "processo equo" sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano – salvo che per motivi imperativi di interesse generale – all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze 11.12.2012 De Rosa c. Italia; 7.6.2011 Agrati c. Italia; Grande Camera 29.3.2006, Scordino c. Italia), ed ha ribadito che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (sentenza 14.2.2012, Arras c. Italia).

Interventi retroattivi sono legittimi al verificarsi di specifiche condizioni, tra le quali la sussistenza di "ragioni storiche epocali", o anche la necessità di porre rimedio ad una imperfezione più aderente all'originaria volontà del legislatore (sentenza 23.10.1997,



Consiglio Nazionale Forense

presso
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

National e Provincial Building Society ed altri c. Regno Unito) o di “riaffermare l’intento originale del Parlamento” (sentenza 27.5.2004, Ogis – Institu Stalinas e altri c. Francia).

Il contribuente è tenuto a conoscere con chiarezza le regole imposte dall’ordinamento. Una norma retroattiva tributaria pone in discussione la certezza del diritto.

La Corte di Cassazione ha chiarito che: *“ogni qualvolta una normativa fiscale sia suscettibile di una duplice interpretazione, una che ne comporti la retroattività e una che l’escluda, l’interprete dovrà dare preferenza a questa seconda interpretazione come conforme a criteri generali introdotti con lo Statuto del contribuente e attraverso di essi ai valori costituzionali intesi in senso ampio e interpretati dallo stesso legislatore con lo statuto”* (Cass. n. 17576 del 2002).

L’articolo 10 dello Statuto del contribuente conferma il principio di irretroattività della legge e statuisce che i rapporti tra il contribuente e l’Amministrazione finanziaria debbano essere improntati al principio di buona fede.

VI) L’ART. 3 DELLO STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE IN TEMA DI RETROATTIVITÀ IN MATERIA TRIBUTARIA (CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL REDDITOMETRO)

L’art. 3, comma 1, rubricato sub b) dello Statuto, dispone che “l’efficacia temporale delle norme tributarie prevede che salvo quanto previsto dall’art. 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo”, mentre l’art. 1, comma 2, prevede che “l’adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica”.



Consiglio Nazionale Forense

presso
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

Lo Statuto dei diritti del contribuente introduce il principio di buona fede nei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuente attraverso l'art. 10, comma 1, ove viene delineato il fatto che, stabilendo una regola di condotta generale che disciplina il rapporto tributario ai sensi della norma, i rapporti tra fisco e contribuente sono improntati al principio di "collaborazione e della buona fede".

A nostro parere il divieto di introdurre norme tributarie "retroattive" va esteso anche alle norme che, pur non regolamentando il contenuto dell'obbligo tributario, chiariscono il contenuto della prestazione tributaria, specificando la motivazione dell'atto impositivo e le modalità dell'esercizio dell'onere della prova.

Si ritiene che l'art. 3 comma 1 della legge n. 212 del 2000 abbia contenuto generale e l'applicazione non è limitata solo alle disposizioni "sostanziali", ma anche a quelle procedurali su cui confida ragionevolmente il contribuente confermata dal fatto che il controllo che si annuncia retroattivo dovrebbe anche rispondere:

- Alimentari e bevande;
- Abbigliamento e calzature;
- Combustibili ed energia;
- Abitazione;

- Mobili, elettrodomestici e servizi per la casa;
- Sanità;
- Trasporti e comunicazioni;
- Istruzione;
- Tempo libero e cultura;
- Investimenti (polizze assicurative, contributi volontari, azioni e titoli);



Consiglio Nazionale Forense

presso
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

- Tasse.

Il tutto anche attraverso l'esame dei conti correnti, sui quali il Fisco cercherà di utilizzare le potenzialità della anagrafe dei rapporti bancari concentrandosi sui dati principali: saldo a inizio e a fine anno, movimenti in entrata e in uscita e giacenza media.

L'art. 3 c. 1 dello Statuto dei diritti del contribuente non opera una distinzione tra disposizioni sostanziali e disposizioni procedurali.

VII) MOTIVAZIONE ACCERTAMENTO E RETTIFICA BASATA SU PROCEDURE INFORMATIZZATE

La motivazione costituisce regola di carattere generale dell'ordinamento ed una garanzia per il contribuente.

I principi generali enunciati dalla legge 241/90 impongono l'obbligo di motivare l'atto amministrativo secondo quanto prescritto dall'articolo 7 Legge 212/2000 (Statuto del Contribuente), concernente la motivazione dei provvedimenti amministrativi, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione (se nella motivazione si fa riferimento ad un altro atto, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama).

In linea generale va ribadito come anche la pubblica amministrazione debba poter sfruttare le rilevanti potenzialità della c.d. rivoluzione digitale.

Tuttavia, l'utilizzo di procedure informatizzate non può essere motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa.



Consiglio Nazionale Forense

presso
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

Il ricorso all'algorithmo va correttamente inquadrato in termini di modulo organizzativo, di strumento procedimentale ed istruttorio, soggetto alle verifiche tipiche di ogni procedimento amministrativo, il quale resta il modus operandi della scelta autoritativa, da svolgersi sulla scorta della legislazione attributiva del potere e delle finalità dalla stessa attribuite all'organo pubblico, titolare del potere.

Nel caso in cui una decisione automatizzata “produca effetti giuridici che riguardano o che incidano significativamente su una persona”, questa ha diritto a che tale decisione non sia basata unicamente su tale processo automatizzato (art. 22 Reg.).

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito come il meccanismo attraverso il quale si concretizza la decisione robotizzata (ovvero l'algorithmo) debba 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.

“Tale conoscibilità dell'algorithmo deve essere garantita in tutti gli aspetti: dai suoi autori al procedimento usato per la sua elaborazione, al meccanismo di decisione, comprensivo delle priorità assegnate nella procedura valutativa e decisionale e dei dati selezionati come rilevanti”.

Ciò al fine di poter verificare che i criteri, i presupposti e gli esiti del procedimento robotizzato siano conformi alle prescrizioni e alle finalità stabilite dalla legge o dalla stessa amministrazione a monte di tale procedimento e affinché siano chiare - e conseguentemente sindacabili - le modalità e le regole in base alle quali esso è stato impostato.



Consiglio Nazionale Forense

presso
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

Va comunque ribadito che, la “caratterizzazione multidisciplinare” dell’algoritmo (costruzione che certo non richiede solo competenze giuridiche, ma tecniche, informatiche, statistiche, amministrative) non esime dalla necessità che la “formula

tecnica”, che di fatto rappresenta l’algoritmo, sia corredata da spiegazioni che la traducano nella “regola giuridica” ad essa sottesa e che la rendano leggibile e comprensibile.

VIII) GIUSTIZIA PREDITTIVA

LA GIUSTIZIA MECCANICA CORRISPONDE AL NOSTRO ASSENSO MORALE DI GIUSTIZIA?

La giustizia predittiva trascura l’elemento umano che è quello interpretativo, ad esempio, in tema di valutazione di un contratto e delle sue implicazioni fiscali (cfr. Prof. Richard Susskind) – I DATI IMMESSI NELLA MACCHINA RIFLETTONO IL PASSATO, I RISULTATI NON FANNO CHE PIETRIFICARE IL DIRITTO IMPEDENDO QUALSIASI SOLUZIONE CREATIVA E CON CIO’ QUALSIASI EVOLUZIONE CHE SEGNA A UN NUOVO MODO DI RAGIONARE E RISOLVERE I PROBLEMI.

Il fatto noto che viene posto alla base del sillogismo che conduce alla ipotesi rettificativa si basa su una elaborazione meccanica di cui va garantita la trasparenza. Non vi è, inoltre, motivo di escludere il diritto dell’interessato di vagliare l’attendibilità delle banche dati anche con l’ausilio di un eventuale consulente.

IX) ACCESSO BANCA DATI

Il fatto che il contribuente abbia l’accesso alla banca dati tributaria offre vantaggi competitivi per Agenzia Entrate tra cui quello di:



Consiglio Nazionale Forense

presso
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

- Individuare sentenze favorevoli;
 - Selezionare argomenti difensivi usati da uffici periferici da riutilizzare nei nuovi contenziosi;
 - Accesso a tutti gli atti e fascicoli;
 - Argomenti difensivi utilizzati per il contenzioso e le relative sentenze;
- Questi vantaggi non sono fruibili nello stesso modo dal contribuente.

E', tuttavia, da incoraggiare la diffusione delle banche dati come strumento volto ad orientare le parti nella coltivazione del contenzioso, che dovrà essere assicurato in posizione paritetica alle parti.

- **SINTETIZZANDO:**

Solo ponendo alla attenzione del sistema tributario i principi di certezza, chiarezza, irretroattività e comunque lo Statuto del contribuente troppo spesso violato potrà ristabilirsi un corretto rapporto fisco-contribuente. La preoccupazione fondata è che il sistema di controllo lungi dal rilevare fonti di reddito sospette, se non illecite, si concentri sui contribuenti già osservanti dall'adempimento tributario (spesso addossati ai loro consulenti) con disincentivo dei consumi che si sarebbero dovuti stimolare.

- **NOTE CONCLUSIVE:**

In ogni caso va salvaguardata in modo puntuale la privacy del contribuente.

Va, quindi, reso effettivo il contraddittorio in fase di accertamento, ponendo a carico dell'amministrazione finanziaria l'obbligo di fornire motivazioni a pena di nullità in relazione alle giustificazioni e documenti adottati dal contribuente nel contraddire gli accertamenti basati su banche dati.



Consiglio Nazionale Forense

presso
Ministero della Giustizia

IL CONSIGLIERE

Da tutelare, altresì, è il diritto del contribuente di conoscere i dati in possesso della P.A. da cui trae origine l'accertamento, a maggior ragione a fronte del redditometro che troverebbe nuovo impulso da parte del MEF, ciò a maggior ragione di una retroattività della rettifica che appare se non illegittima, quanto meno ingiusta, assicurando al contribuente pari dignità ed una posizione paritetica con l'amministrazione finanziaria.

Pesaro, 21.07.2021

Avv. Arturo Pardi
Responsabile Commissione Tributaria
del Consiglio Nazionale Forense