

Sintesi della tesi di dottorato

L'amministrazione digitalizzata e la tutela del contribuente nel procedimento tributario

Dott. Federico Sergio

La tesi affronta il rapporto tra digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e tutela del contribuente nel procedimento tributario. Il punto di partenza della ricerca è la constatazione che le nuove tecnologie, l'intelligenza artificiale, gli algoritmi e l'uso massivo delle banche dati non costituiscono più strumenti marginali o meramente ausiliari dell'azione pubblica, ma incidono ormai sulla struttura stessa dell'esercizio del potere amministrativo. Nel settore tributario tale trasformazione assume un rilievo particolare, perché l'amministrazione finanziaria opera in un ambito nel quale l'esigenza di efficienza, rapidità e contrasto all'evasione fiscale si confronta quotidianamente con la necessità di salvaguardare la posizione del contribuente, la sua sfera personale, il suo diritto di difesa e la sua partecipazione al procedimento.

L'indagine si colloca all'interno di un percorso scientifico interdisciplinare, coerente con il tema generale del dottorato dedicato all'integrazione fra scienze umane e tecnologie avanzate. La materia trattata richiede infatti di tenere insieme competenze diverse: il diritto tributario, il diritto amministrativo, la teoria generale del procedimento, la disciplina della protezione dei dati personali, le implicazioni costituzionali dell'automazione e le ricadute pratiche delle tecnologie digitali. La ricerca muove dall'idea che l'innovazione tecnologica non debba essere valutata né con diffidenza preconcetta né con adesione acritica, ma attraverso un criterio di ragionevolezza capace di misurare vantaggi e rischi alla luce dei principi dello Stato di diritto.

Il tema centrale della tesi è il bilanciamento tra interesse fiscale e diritti del contribuente. L'interesse fiscale viene inteso non come espressione di una supremazia autoritativa fine a se stessa, ma come interesse pubblico alla corretta e tempestiva acquisizione delle risorse necessarie al finanziamento dei servizi collettivi. Al tempo stesso, tale interesse non può giustificare la compressione ingiustificata delle garanzie individuali. Il contribuente non è soltanto il destinatario passivo di un atto impositivo, ma un soggetto titolare di diritti, chiamato a partecipare al procedimento e a comprendere le ragioni dell'azione amministrativa che lo riguarda.

La digitalizzazione dell'amministrazione pubblica ha comportato il superamento del tradizionale modello fondato sul binomio funzionario-carta. La dematerializzazione dei documenti, la circolazione telematica delle informazioni, l'interoperabilità delle banche dati e la costruzione di sistemi informativi integrati hanno modificato profondamente l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni. In questa prospettiva, il Codice dell'amministrazione digitale e le politiche di e-government costituiscono tappe fondamentali di un processo che

mira a rendere l'azione amministrativa più accessibile, più veloce e più efficiente. Tuttavia, la tesi evidenzia che la mera informatizzazione delle procedure non coincide automaticamente con una migliore amministrazione. L'efficienza tecnologica deve essere accompagnata da trasparenza, responsabilità e possibilità di controllo.

Nel settore tributario, la trasformazione digitale è particolarmente intensa. La materia fiscale presenta da sempre un elevato grado di tecnicismo e, in molti casi, si presta all'automazione di operazioni ripetitive o standardizzate. I controlli automatizzati, la liquidazione delle dichiarazioni, la fatturazione elettronica, la trasmissione telematica dei corrispettivi, la raccolta e l'elaborazione dei dati fiscali sono esempi di strumenti che hanno reso l'amministrazione finanziaria più capace di gestire quantità enormi di informazioni. L'uso di tali strumenti consente di individuare anomalie, selezionare posizioni a rischio, migliorare l'attività di accertamento e razionalizzare il rapporto con l'utenza.

La ricerca non nega, dunque, l'utilità delle tecnologie digitali. Al contrario, riconosce che esse rappresentano un'occasione essenziale per modernizzare il sistema tributario, semplificare gli adempimenti e rafforzare la capacità dell'amministrazione di perseguire i propri fini istituzionali. Il punto problematico non è l'ingresso della tecnologia nel diritto tributario, ma il modo in cui tale ingresso viene regolato. L'automazione, se impiegata senza adeguati presidi, può accentuare l'asimmetria tra Fisco e contribuente, rendendo più difficile comprendere le ragioni della pretesa impositiva e contestarne i presupposti.

Dalla rule of law alla rule of technology

Uno dei passaggi teorici più rilevanti della tesi riguarda il mutamento del paradigma tradizionale dello Stato di diritto. La ricerca descrive il passaggio dalla rule of law alla rule of technology, espressione con cui si intende indicare la crescente incidenza della tecnologia sulla formazione della decisione pubblica. Nello Stato di diritto classico il potere pubblico è limitato dalla legge, dalla motivazione dell'atto, dalla trasparenza del procedimento e dal controllo giurisdizionale. Quando, però, la decisione è influenzata o prodotta da un algoritmo, occorre chiedersi se tali garanzie siano ancora sufficienti o se debbano essere ripensate.

L'amministrazione algoritmica può essere particolarmente utile nelle attività vincolate, seriali o caratterizzate da dati certi e oggettivamente verificabili. In questi casi l'algoritmo può contribuire a rendere l'azione amministrativa più rapida e uniforme, riducendo errori materiali e disomogeneità applicative. La questione diventa più delicata quando gli strumenti algoritmici non si limitano ad applicare criteri predeterminati, ma concorrono alla valutazione, alla selezione del rischio, alla profilazione del contribuente o alla costruzione di scenari predittivi. In tali ipotesi, il confine tra supporto tecnico e decisione amministrativa può diventare incerto.

La tesi sostiene che non sia costituzionalmente e giuridicamente accettabile un'amministrazione tributaria interamente affidata alla macchina. La tecnologia può assistere, accelerare e potenziare l'attività amministrativa, ma non può sostituire completamente il giudizio umano quando sono coinvolti diritti, interessi legittimi e posizioni soggettive rilevanti. L'intervento umano non è un residuo del passato, bensì un presidio di garanzia. Esso consente di valutare il caso concreto, correggere gli esiti irragionevoli dell'automazione, considerare elementi non riducibili a dato numerico e assicurare che la decisione resti imputabile a un'amministrazione responsabile.

In questa prospettiva, la tesi valorizza il principio di comprensibilità della decisione. Una decisione tributaria fondata, anche solo in parte, su elaborazioni automatizzate deve poter essere spiegata al contribuente. Non è sufficiente che l'algoritmo produca un risultato tecnicamente corretto secondo la propria logica interna; occorre che quel risultato sia traducibile in una motivazione giuridicamente intelligibile. Il contribuente deve poter sapere perché è stato destinatario di un controllo, quali dati sono stati utilizzati, quali passaggi logici hanno condotto all'esito amministrativo e quali strumenti di reazione gli sono riconosciuti.

Il giusto procedimento tributario

Il nucleo garantistico della ricerca è rappresentato dal principio del giusto procedimento tributario. La tesi muove dall'assunto secondo cui non esiste un giusto processo senza un giusto procedimento. La tutela del contribuente non può essere rinviata soltanto alla fase contenziosa, perché una protezione tardiva rischia di essere meno efficace e più costosa per entrambe le parti del rapporto tributario. La fase procedimentale è il luogo nel quale l'amministrazione forma la propria decisione; proprio per questo è il momento in cui la partecipazione del contribuente può incidere realmente sulla qualità dell'azione amministrativa.

Il contraddittorio preventivo endoprocedimentale assume, in questa ricostruzione, un ruolo centrale. Esso non rappresenta un mero appesantimento burocratico, ma uno strumento di razionalizzazione dell'azione amministrativa. Consentire al contribuente di interloquire prima dell'adozione dell'atto significa offrire all'amministrazione la possibilità di acquisire elementi ulteriori, correggere eventuali errori, valutare circostanze non immediatamente emergenti dai dati e adottare una decisione più ponderata. La partecipazione, dunque, non è soltanto una garanzia del privato, ma anche un fattore di buon andamento.

La tesi collega il contraddittorio al diritto a una buona amministrazione, valorizzando la dimensione europea della tutela. L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea viene assunto come parametro significativo per ricostruire una concezione dell'amministrazione non più chiusa e autoritativa, ma aperta al dialogo, alla motivazione e all'ascolto dell'interessato. Nel settore tributario, questa impostazione consente di superare una visione tradizionalmente segnata dalla prevalenza dell'interesse erariale e di riconoscere che l'efficacia

dell'azione fiscale passa anche attraverso la correttezza del procedimento.

L'importanza del contraddittorio diventa ancora maggiore nell'amministrazione digitalizzata. Se la decisione è preceduta da selezioni automatizzate, incroci di banche dati o analisi predittive, il contribuente deve poter intervenire per contestare non solo il risultato finale, ma anche la ricostruzione fattuale sulla quale quel risultato si fonda. Il rischio dell'automazione, infatti, è quello di trasformare il dato in verità amministrativa, senza uno spazio effettivo per la verifica del caso concreto. Il contraddittorio consente invece di reintrodurre complessità, contesto e umanità nel procedimento.

Tecnologie, controlli e accertamento

La tesi dedica ampio spazio all'utilizzo delle tecnologie nelle diverse fasi dell'attività tributaria. Nella fase dei controlli, gli strumenti digitali permettono di analizzare grandi quantità di informazioni e di individuare posizioni potenzialmente irregolari. Nella fase di indirizzo, l'elaborazione dei dati può contribuire a definire strategie amministrative più mirate. Nella fase di accertamento, l'automazione può supportare la ricostruzione della capacità contributiva e l'individuazione di incoerenze tra dichiarazioni, flussi finanziari, fatture elettroniche e altre informazioni disponibili.

L'uso dei big data costituisce uno dei profili più significativi di questa evoluzione. Per l'amministrazione finanziaria, la disponibilità di enormi masse di dati rappresenta uno strumento decisivo nella lotta all'evasione fiscale. Attraverso l'incrocio delle informazioni, il Fisco può individuare comportamenti anomali, ricostruire fenomeni economici complessi e rendere più selettiva l'attività di controllo. In tal modo, la tecnologia può contribuire non solo all'efficienza dell'amministrazione, ma anche a una più equa distribuzione del carico fiscale, riducendo le aree di evasione e rafforzando il principio di capacità contributiva.

Tuttavia, la tesi chiarisce che la disponibilità tecnica del dato non equivale automaticamente alla sua utilizzabilità giuridica illimitata. Il fatto che l'amministrazione possa acquisire, conservare e incrociare determinate informazioni non significa che possa farlo senza limiti. Il trattamento dei dati fiscali deve rispettare criteri di proporzionalità, pertinenza, necessità e sicurezza. La finalità di contrasto all'evasione è certamente rilevante, ma deve essere perseguita entro un quadro di regole capace di impedire forme di sorveglianza generalizzata o di profilazione opaca del contribuente.

In questo senso, la ricerca insiste sulla necessità di un uso ragionevole dell'intelligenza artificiale. Ragionevole è l'uso che rispetta la legge, che è proporzionato allo scopo, che non elimina il controllo umano, che consente la comprensione dell'esito e che non trasforma il contribuente in un oggetto di valutazione automatica privo di voce. L'intelligenza artificiale deve essere integrata nel procedimento come strumento di supporto conoscitivo e organizzativo, non come fonte autonoma e incontestabile della decisione impositiva.

Privacy, trasparenza e accesso agli atti

Un ulteriore asse portante della tesi è il rapporto tra Fisco e privacy. La digitalizzazione consente all'amministrazione finanziaria di raccogliere e utilizzare un patrimonio informativo sempre più esteso. Tale patrimonio è essenziale per l'assolvimento delle funzioni istituzionali, ma incide su una dimensione particolarmente delicata della persona: la riservatezza dei dati personali, economici, patrimoniali e finanziari. Nel contesto digitale, la privacy non può essere considerata un ostacolo all'azione pubblica, ma una componente essenziale della legalità amministrativa.

La tesi ricostruisce la riservatezza come diritto di nuova generazione, strettamente connesso alla dignità della persona. L'identità del contribuente, nella società dei dati, è esposta a forme di conoscibilità e classificazione molto più penetranti rispetto al passato. La protezione dei dati personali diventa quindi uno strumento per evitare che l'amministrazione finanziaria, pur perseguendo finalità legittime, eserciti un potere informativo sproporzionato. L'equilibrio tra interesse fiscale e privacy richiede regole chiare sull'accesso alle banche dati, sulla conservazione delle informazioni, sull'utilizzo degli algoritmi e sulla responsabilità dell'amministrazione.

La trasparenza assume, in questa prospettiva, una duplice funzione. Da un lato, è garanzia del contribuente, perché consente di conoscere gli atti, i dati e le ragioni poste a fondamento della pretesa fiscale. Dall'altro lato, è strumento di legittimazione dell'amministrazione, perché rende verificabile l'esercizio del potere pubblico. Una amministrazione digitale che non sia trasparente rischia di diventare più efficiente ma meno democratica; al contrario, una digitalizzazione accompagnata da accessibilità e motivazione può rafforzare la fiducia nel sistema tributario.

Particolare rilievo viene attribuito al diritto di accesso agli atti tributari. La tesi sottolinea come, storicamente, l'ambito tributario sia stato caratterizzato da una certa resistenza all'estensione piena delle garanzie ostensive. Tale impostazione appare però sempre meno sostenibile in un sistema nel quale l'amministrazione dispone di strumenti conoscitivi molto più potenti rispetto al passato. Se il contribuente deve difendersi efficacemente, deve poter conoscere gli elementi raccolti dall'amministrazione, inclusi quelli che non siano stati espressamente valorizzati nello schema di provvedimento ma che possano risultare utili alla sua posizione.

In questa direzione si collocano le recenti modifiche allo Statuto dei diritti del contribuente, introdotte dal d.lgs. 219 del 2023, con particolare riferimento all'art. 6-bis. La tesi interpreta tale intervento come un passaggio di grande rilievo, perché rafforza il legame tra contraddittorio, accesso e trasparenza. Il riconoscimento della possibilità per il contribuente di prendere visione degli atti del fascicolo ed estrarne copia segna un avanzamento significativo verso un modello più aperto e partecipativo. Restano, tuttavia, alcune criticità applicative, soprattutto quanto all'esatta delimitazione dell'ambito dell'accesso e al rapporto

con gli atti automatizzati o sostanzialmente automatizzati.

Il fattore umano come garanzia

Il filo conduttore della ricerca è la valorizzazione del fattore umano. L'uomo non compare nella tesi come elemento di resistenza nostalgica alla tecnologia, ma come condizione di legittimità dell'innovazione. Le tecnologie avanzate sono strumenti straordinari, capaci di aumentare la capacità conoscitiva dell'amministrazione e di migliorare l'efficienza del sistema. Tuttavia, esse non possiedono da sole la sensibilità giuridica necessaria per valutare la complessità dei casi concreti, né possono assumere la responsabilità costituzionale e amministrativa della decisione.

La tesi propone quindi un modello di amministrazione finanziaria digitalizzata ma antropocentrica. In tale modello, l'intelligenza artificiale e gli algoritmi operano come supporti alla decisione, mentre la responsabilità finale resta in capo all'amministrazione e, in ultima analisi, alla persona fisica chiamata a valutare, motivare e rispondere dell'atto. La macchina può elaborare dati, segnalare anomalie, suggerire priorità e individuare correlazioni; l'uomo deve verificare, interpretare, motivare e decidere secondo diritto.

Questa prospettiva consente di superare l'alternativa secca tra tecnofobia e tecnocrazia. La tesi non auspica un arretramento della digitalizzazione, ma una sua piena giuridicizzazione. L'innovazione deve entrare nel diritto tributario non come forza esterna e incontrollata, ma come fenomeno regolato dai principi di legalità, imparzialità, buon andamento, proporzionalità, trasparenza e tutela effettiva. Solo in questo modo l'amministrazione finanziaria potrà utilizzare le tecnologie senza perdere la propria dimensione costituzionale.

Il modello antropocentrico ha anche una ricaduta culturale. Esso impone di ripensare il rapporto tra Fisco e contribuente non come rapporto meramente oppositivo, ma come relazione procedimentale nella quale l'efficienza pubblica e la tutela individuale possono rafforzarsi reciprocamente. Una decisione più trasparente, più partecipata e più comprensibile è anche una decisione più solida, meno esposta al contenzioso e più idonea a generare fiducia. La tutela del contribuente, pertanto, non è un limite esterno all'interesse fiscale, ma una componente della sua corretta realizzazione.

Conclusioni

La conclusione della tesi è che la digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria rappresenta una trasformazione necessaria e irreversibile, ma non autosufficiente. Essa può rendere il sistema tributario più moderno, più efficace e più capace di contrastare l'evasione, ma soltanto se viene accompagnata da un rafforzamento delle garanzie procedurali. L'efficienza non può essere separata dalla legalità; la rapidità non può sostituire la motivazione; la disponibilità dei dati non può cancellare la riservatezza; l'automazione non può eliminare il contraddittorio.

Il contributo scientifico della ricerca consiste nell'aver ricostruito il procedimento tributario digitalizzato come luogo di composizione tra tecnologia e diritti. L'amministrazione finanziaria del futuro non dovrà scegliere tra innovazione e garanzie, ma dovrà saperle integrare. La tecnologia potrà essere tanto più utile quanto più sarà comprensibile, controllabile e orientata alla persona. Il contribuente, a sua volta, dovrà essere posto nelle condizioni di partecipare consapevolmente al procedimento, conoscere gli elementi posti a fondamento della pretesa e far valere le proprie ragioni prima che l'atto venga definitivamente adottato.

In definitiva, la tesi afferma che il progresso tecnologico nel diritto tributario è compatibile con i valori costituzionali solo se resta fedele a una visione antropocentrica dell'ordinamento. La digitalizzazione deve servire il buon andamento dell'amministrazione, ma anche la dignità del contribuente. Deve rafforzare l'interesse fiscale, ma senza trasformarlo in potere opaco. Deve rendere più efficiente il sistema, ma senza sacrificare partecipazione, trasparenza e difesa. Il vero obiettivo non è costruire un'amministrazione semplicemente più automatizzata, ma un'amministrazione più giusta, più responsabile e più capace di coniugare scienze tecnologiche e scienze umane al servizio della collettività.