

Università degli Studi «G. Marconi» di Roma – 13 ottobre 2026

Governance dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione

Le sfide dell'intelligenza artificiale nel tempo odierno

«Le scoperte scientifiche sono un talento consegnato all'umanità perché essa lo faccia fruttare. La tecnologia può curare, connettere, educare, custodire la Casa comune; ma può anche dividere, scartare, generare nuove ingiustizie. In astratto, essa non è di per sé una soluzione ai problemi dell'umanità, come non è di per sé un male; ma, concretamente, non è neutrale, perché assume il volto di chi la pensa, la finanzia, la regola, la usa ... Di per sé, tali innovazioni possono diventare un grande aiuto per lo sviluppo umano integrale e per la cura della Casa comune. Ma, proprio per il loro potere, possono agire come un acceleratore del paradigma tecnocratico e perciò hanno bisogno di un nuovo quadro spirituale, etico e politico»

LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, 2026, parr. 9 e 93

Prof. Avv. Francesco Farri

Università degli Studi «G. Marconi» di Roma – 13 ottobre 2026
Governance dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione

L'intelligenza artificiale nella p.a.
Benefici v. rischi

Più efficiente perseguimento degli interessi pubblici, riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti,
semplificazione degli adempimenti per gli amministrati

v.

sicurezza, privacy, trasparenza, democraticità, principi dello stato di diritto

Prof. Avv. Francesco Farri

L'intelligenza artificiale nella p.a.
Necessità di regolazione ed equilibrio nella regolazione

«La tecnica non va considerata, in se stessa, come forza antagonista rispetto alla persona: al contrario, essa è radicata nella nostra storia fin dal principio, in quanto fatto profondamente umano, legato all'autonomia e alla libertà dell'uomo»

LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, 2026, par. 4

Università degli Studi «G. Marconi» di Roma – 13 ottobre 2026
Governance dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione

La disciplina dell'IA
AI Act reg. n. 2024/1689

Utilizzi vietati
Utilizzi a rischio elevato
Utilizzi a rischio limitato
Utilizzi a minimo rischio

Prof. Avv. Francesco Farri

La disciplina dell'IA

Legge 132/2025

Definizione (art. 2, con rinvio ad art. 3 AI Act): «sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali»

Principio antropocentrico (art. 3, comma 3): «I sistemi e i modelli di intelligenza artificiale per finalità generali devono essere sviluppati e applicati nel rispetto dell'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»

La disciplina dell'IA

Legge 132/2025

Principi informatori (art. 3, comma 1): *«rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà previste dalla Costituzione; principi di trasparenza, proporzionalità, appropriatezza, sicurezza, protezione dei dati personali, riservatezza, accuratezza, non discriminazione, parità dei sessi e sostenibilità»*

Principio democratico (art. 3, comma 4): *«L'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale non deve pregiudicare lo svolgimento con metodo democratico della vita istituzionale e politica e non deve altresì pregiudicare la libertà del dibattito democratico da interferenze illecite, da chiunque provocate, tutelando gli interessi della sovranità dello Stato nonché i diritti fondamentali di ogni cittadino»*

La disciplina dell'IA

Legge 132/2025

Principi speciali per la pubblica amministrazione (art. 14)

- utilizzo in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale
- rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona
- responsabilità del funzionario
- conoscibilità del suo funzionamento e tracciabilità del suo utilizzo
- misure organizzative per garantire utilizzo responsabile dell'intelligenza artificiale

Università degli Studi «G. Marconi» di Roma – 13 ottobre 2026
Governance dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione

L'intelligenza artificiale nell'azione amministrativa tributaria
Benefici v. rischi

Più efficiente contrasto all'evasione fiscale,
semplificazione degli adempimenti per i contribuenti
v.

sicurezza, privacy, trasparenza, democraticità, stato di diritto

Prof. Avv. Francesco Farri

Università degli Studi «G. Marconi» di Roma – 13 ottobre 2026
Governance dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione

L'intelligenza artificiale nell'azione amministrativa tributaria
Benefici

Nozione ampia: fin dagli anni Settanta del Novecento
Nozione ristretta: analisi del rischio, consultazione giuridica semplificata

Prof. Avv. Francesco Farri

L'intelligenza artificiale nell'azione amministrativa tributaria
Benefici

Focus: l'analisi del rischio di evasione (D.lgs. n. 13/2024, art. 2)

- *Analisi del rischio deterministica: modelli e tecniche di analisi basati sul raffronto e l'elaborazione di dati volti a verificare, tramite criteri selettivi fondati sulle relazioni non probabilistiche, l'avveramento di un rischio fiscale, in tutto o in parte definibile prima dell'avvio dell'analisi*
- *Analisi del rischio probabilistica: modelli e tecniche di analisi che, sfruttando soluzioni di intelligenza artificiale ovvero di statistica inferenziale, consentono di isolare i rischi fiscali, anche non noti a priori che, una volta individuati, possono essere utilizzati per l'elaborazione di autonomi criteri selettivi, ovvero permettono di attribuire una determinata probabilità di accadimento di un rischio fiscale noto*

Università degli Studi «G. Marconi» di Roma – 13 ottobre 2026
Governance dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione

L'intelligenza artificiale nell'azione amministrativa tributaria

Benefici

Focus: la consultazione giuridica semplificata (art. 10-novies Legge 212/2000)

Intelligenza artificiale generativa vincolante per persone fisiche e piccoli contribuenti:

- condizione di ammissibilità di interpello
- causa di esclusione di sanzioni e interessi moratori

Prof. Avv. Francesco Farri

I rischi dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale in materia tributaria

- Sicurezza dei sistemi di IA
 - Riservatezza dei dati personali
 - Trasparenza degli algoritmi e garanzia di non discriminazione
 - Principio di legalità e democraticità
 - Principio di giuridicità e rischio di sorveglianza
-
- Bilanciamento con ulteriori valori: libertà negativa, sostenibilità ambientale

La sicurezza dei sistemi di IA

- Disposizioni generali: banche dati tributarie rientrano nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (d.l. 105/2019)
- Disposizioni specifiche: es. parere Garante privacy n. 453 del 22 dicembre 2021 sulla pseudonimizzazione e parere n. 395 dell'11 novembre 2021 del sul PTT
- Rimane il tema degli accessi abusivi interni, oltre a quelli esterni

La sicurezza dei sistemi di IA
Riflessioni sulla applicabilità delle norme in materia di
sistemi di intelligenza artificiale ad «alto rischio»

- Applicabilità del par. 2 dell'all. III dell'AI Act (infrastrutture critiche ai sensi della direttiva CER, come recepita dal d.lgs. 134/2024, all. A, art. 9)
- Applicabilità delle norme sui sistemi di intelligenza artificiale ad «alto rischio»
- Irragionevolezza del «considerando» 59 dell'AI Act

La riservatezza dei dati personali

Le banche dati tributarie

Il funzionamento dei sistemi di presunzioni e predizione del rischio di evasione richiedono la disponibilità da parte dell'amministrazione di dati sufficienti e accurati.

Esistenza di banche dati fiscali che contengono una quantità immensa di dati dei contribuenti, costantemente aggiornati: Incremento decisivo con avvio del sistema di fatturazione elettronica su scala generalizzata nel 2019 (art. 1, c. 909 ss. l. n. 205/2017); pacchetto europeo ViDA (VAT in Digital Age) estende modello di fatturazione elettronica alle operazioni intracomunitarie (dir. 516/2025)

Il trattamento di questi dati a finalità di analisi del rischio dà vita a forme di profilazione ai sensi del GDPR (art. 4, n. 4 GDPR) (cfr. *infra*)

La riservatezza dei dati personali

Principi di proporzionalità e ragionevolezza (artt. 2 e 3 Cost.)

Art. 5 GDPR (liceità, correttezza, trasparenza, limitazione della finalità, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza, responsabilizzazione)

La riservatezza dei dati personali

Applicabilità del GDPR anche alla materia tributaria, ma:

- per il trattamento non è necessario acquisire il consenso in quanto può considerarsi *«necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri»* (art. 6, c. 1, lett. e)
- possibili limitazioni ai principi e diritti riconosciuti dal GDPR quando tali limitazioni rispettino *«l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali»* e siano *«una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per salvaguardare ... importanti obiettivi di interesse pubblico generale dell'Unione o di uno Stato membro, in particolare un rilevante interesse economico o finanziario dell'Unione o di uno Stato membro, anche in materia ... tributaria»* (art. 23, c. 1, lett. e, a condizioni che la legge che dispone le limitazioni abbia i contenuti di cui al c. 2 dello stesso articolo)
- escluso dall'ambito applicativo del GDPR il trattamento posto in essere *«a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati»* (art. 2, c. 2, lett. d).

La riservatezza dei dati personali

Numerosi interventi del Garante per la privacy, es.:

- pareri n. 481 del 15 novembre 2018, n. 511 del 20 dicembre 2018 e n. 133 del 9 luglio 2020 sulla fatturazione elettronica
- pareri n. 276 del 30 luglio 2022 sulla formazione del personale per il trattamento massivo dei dati
- pareri n. 58 del 14 marzo 2019 (cd. risparmiometro) e n. 3 dell'11 gennaio 2024 (dati pubblicamente disponibili e web scraping) sulla qualità dei dati

La riservatezza dei dati personali

Scarsa pregnanza del diritto europeo:

- significative limitazioni nell'art. 8 CEDU: *«non può esservi ingerenza di una autorità pubblica» nel diritto al rispetto della riservatezza «a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati», ecc.*
- significative limitazioni nell'art. 52 della Carta di Nizza: *«limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione»*

La riservatezza dei dati personali

Scarsa pregnanza del diritto europeo:

- significative limitazioni nel GDPR
- significative limitazioni nell'AI Act - cfr. considerando 59: *«i sistemi di IA specificamente destinati a essere utilizzati per procedimenti amministrativi dalle autorità fiscali e doganali ... non dovrebbero essere classificati come sistemi di IA ad alto rischio utilizzati dalle autorità di contrasto a fini di prevenzione, accertamento, indagine e perseguimento di reati».*
- Giurisprudenza sensibile all'interesse fiscale: es. CGUE, 29 luglio 2024, causa C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers et al.*, spec. parr. 133 ss., in materia di adempimenti DAC

La trasparenza degli algoritmi

Artt. 23 e 97 Cost.

Cons. St., sez. VI, sent. n. 2270/2019 e giurisprudenza successiva (cfr., ad es., sent. n. 8537/2024 in materia tributaria)

Art. 14 della legge n. 132/2025 (assicurare «la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo»)

Esigenze di segretezza v. violazione di legge
(annullabilità dell'atto o inutilizzabilità della prova)

La trasparenza degli algoritmi
Riflessioni sulla «conoscibilità» dell'algoritmo utilizzato

- Applicabilità dell'art. 14 della l. 132/2025: necessità di assicurare «agli interessati» *«la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo»*
- Rapporto fra art. 2 del d.lgs. 13/2024 e l'art. 14 della l. 132/2025
- Interpretazione del concetto di «conoscibilità»: possibile bilanciamento della «conoscenza» con altri valori?
- **Utilizzo in funzione pre-istruttoria (selezione dei contribuenti per controllo):** applicabilità di criteri meno stringenti (Cons. St., IV, 4867/2025)
- **Utilizzo in funzione decisoria o come mezzo di prova:** applicabilità di criteri più stringenti (Cons. St., IV, 4867/2025)

Università degli Studi «G. Marconi» di Roma – 13 ottobre 2026

Governance dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione

La trasparenza degli algoritmi Riflessioni sulla «conoscibilità» dell'algoritmo utilizzato

Valenza meramente presuntiva (similitudini con valenza degli studi di settore: Cass., SS.UU., 26635/2009)

- indispensabile necessità di verificare ogni elemento posto a base della segnalazione algoritmica, nell'ambito di un controllo sostanziale (in particolare, l'effettiva esistenza di un danno per l'erario)
- impossibilità di trasmettere notizia di reato prima del controllo sostanziale
- impossibilità di emettere accertamenti algoritmici integralmente automatizzati
- sindacabilità in via incidentale da parte del giudice tributario di eventuali vizi dell'algoritmo (es. violazioni di GDPR, AI Act).

Prof. Avv. Francesco Farri

Il principio di legalità

La necessità di un giusto bilanciamento fra interesse pubblico e diritti individuali per salvardare i principi fondamentali dello stato di diritto.

La moltiplicazione dei dati raccolti per fini fiscali, combinata con la contestuale moltiplicazione delle finalità del loro utilizzo per rafforzare la *tax compliance*, potrebbe produrre conseguenze sistematiche significative e non desiderabili anche a livello collettivo e, come tali, incidenti negativamente sul complessivo tasso di rispetto dei principi dello Stato di diritto e della democraticità del sistema.

Con la rivoluzione digitale può essere *“la stessa forma di Stato che del costituzionalismo costituisce il prodotto più maturo, lo Stato costituzionale (o democratico-pluralista) ad essere messa in discussione”* (T. Groppi).

Università degli Studi «G. Marconi» di Roma – 13 ottobre 2026

Governance dell'intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione

Il principio di legalità

Sistemi di sorveglianza sociale automatizzata dei comportamenti sociali devianti (come l'evasione) possono comportare *“changes in regulatory approaches that imply a fundamental transformation of how law is enforced, as well as a profound alteration of the forms and functions of law itself”* (B. Ahl – L.C. Backer – Y. Chen).

Sistemi del genere provocano *“radical departures”* rispetto al principio di legalità: *“the turn from qualitative, command-based, and externally administered systems of enforcement and punishment toward data-driven, metrics-based assessments, the analytics of which shift the language of law from words to code and rely on systems of interlinked digital measures for its imposition”*; l'allontanamento da *“the traditional model of law as the one-to-one correspondence of action and consequence”* (B. Ahl – L.C. Backer – Y. Chen).

A rischio il rispetto della riserva di legge e di democraticità della norma (*Code is law*: L. Lessig)

Prof. Avv. Francesco Farri

Il principio di giuridicità

È desiderabile dirigersi verso a“*State-sponsored social order without law*”? (H. Yu)

È desiderabile abbandonare “*the traditional model of law as the one-to-one correspondence of action and consequence*”? (H. Yu)

Non è detto che i benefici nella lotta all’evasione compensino i costi antropologici, sociali e giuridici complessivi di un utilizzo troppo invasivo dell’intelligenza artificiale.

Il principio di giuridicità

“Nel tempo dell’intelligenza artificiale ... la dignità umana rischia di essere oscurata da nuove forme di disumanizzazione”, come quello di «comunità esposte a sorveglianza invasiva»: pertanto, «abbiamo il dovere urgente di restare profondamente umani»

«Quando ogni gesto lascia tracce – spostamenti, acquisti, relazioni, preferenze – si crea un potere nuovo: quello di profilare, prevedere e orientare i comportamenti, spesso senza che le persone ne abbiano piena consapevolezza. Se questi dati vengono usati per prendere decisioni che incidono su opportunità concrete (accesso al credito, selezione del personale, servizi) si rischia di ledere la libertà e discriminare i più vulnerabili. Inoltre, il controllo non passa solo da divieti espliciti, ma dall’architettura della visibilità: ciò che viene amplificato o reso invisibile, ciò che è premiato o penalizzato, finisce per modellare opinioni e scelte, generando conformismo e autocensura. Per questo la libertà, nell’era digitale, non è soltanto un fatto interiore: è anche una questione pubblica, che domanda regole chiare, trasparenza, possibilità di ricorso e limiti proporzionati all’uso di tecnologie invasive, affinché la tecnica resti al servizio della persona e non diventi una forma di dominio delle coscienze».

LEONE XIV, *Magnifica Humanitas*, 2026, parr. 15, 80, 171.