

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3593

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARTINCIGLIO, D'ORSO, CANCELLERI, CATALDI, VILLANI

Introduzione dell'articolo 5-*bis* della legge 27 luglio 2000, n. 212, concernente l'istituzione di una piattaforma telematica di giustizia predittiva in materia tributaria

Presentata il 5 maggio 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il diritto costituisce una branca delle scienze umanistiche avente lo scopo di attribuire certezza alle relazioni umane tramite una complessa attribuzione di diritti e doveri. Un tema di grande rilievo, con implicazioni attinenti a vari rami del diritto, concerne l'evoluzione del concetto di « giustizia predittiva », espressione che evoca un metodo basato sull'utilizzo della intelligenza artificiale (AI) che, attraverso calcoli matematici, consente di prevedere il probabile esito di un giudizio relativo ad una specifica controversia giuridica. Il meccanismo trova un parziale fondamento nei principi fondamentali che permeano il nostro ordinamento giuridico, primo fra tutti quello della certezza del diritto, che costituisce un valore al quale lo Stato deve necessariamente tendere per garantire la libertà dell'individuo e l'egua-

glianza dei cittadini davanti alla legge. In base a questo principio, ogni persona deve essere posta in condizione di valutare e prevedere, in base alle norme generali dell'ordinamento, le conseguenze giuridiche della propria condotta. La certezza del diritto va, dunque, intesa nella duplice dimensione di presupposto e conseguenza: il diritto è certo se la lettera della legge è chiara e, di conseguenza, capace di consentire ai destinatari di conoscere i propri diritti ed obblighi in maniera inequivoca e ai giudici di garantirne l'osservanza in modo puntuale e indiscriminato (si veda ad esempio il punto 22 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 9 marzo 2017, nella causa C-141/15). E un diritto certo è anche un diritto oggettivo e, come tale, prevedibile.

L'applicazione della giustizia predittiva è già una realtà consolidata in molti Paesi stranieri. La specifica base filosofica su cui si basano i primi casi può rinvenirsi nella corrente del realismo giuridico americano (il più noto e discusso è quello del signor Eric Loomis). Di recente, in Francia è stata lanciata la prima piattaforma europea *on line* di giustizia predittiva che, sulla base di informazioni inserite dall'utente e passando in rassegna milioni di documenti, leggi, codici e sentenze e commenti relativi a decisioni giudiziarie e a testi giuridici, è in grado di prevedere l'esito giudiziale di una causa individuandone le probabilità di definizione, quantificando l'ammontare dei risarcimenti ottenuti in contenziosi simili e identificando gli argomenti su cui basare la propria strategia difensiva.

Se il meccanismo della giustizia predittiva è una realtà già contenuta nell'ordinamento giuridico, è soprattutto grazie all'evoluzione della tecnologia digitale e all'informatizzazione del giudizio che nell'ultimo periodo si sta facendo sempre maggiore spazio anche nello scenario giuridico italiano la sua sperimentazione incentrata sull'utilizzo di algoritmi matematici che possano prevedere la decisione giudiziale, per un diritto certo e conoscibile e omogeneamente interpretato ed applicato dai diversi uffici giudiziari del Paese. A titolo esemplificativo, si pensi alla piattaforma di giustizia predittiva della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa, orientata allo sviluppo di una metodologia di analisi del materiale giurisprudenziale, con un *mix* di tecniche di « *machine learning* » e analisi dei « *big data* ». Parallelamente a questo progetto, nato dalla collaborazione tra il Laboratorio interdisciplinare diritti e regole (Lider Lab) dell'Istituto di diritto, politica e sviluppo (Dirpolis) della Scuola superiore Sant'Anna e il tribunale di Genova, si è avviata la sperimentazione (attualmente limitata ai soli campi del diritto del lavoro e delle imprese) di un simile progetto presso la corte d'appello, il tribunale e l'università degli studi di Brescia, finalizzato a prevedere la durata stimabile di un contenzioso e i diversi orientamenti giurisprudenziali assunti dai vari uffici giudiziari, proprio a

partire dal tribunale e dalla corte d'appello di Brescia.

Le esperienze citate, seppur in una fase sperimentale, rivelano l'apertura del nostro sistema giuridico verso questo nuovo metodo che trova implicita legittimazione anche in alcune disposizioni della Carta costituzionale. Si pensi, su tutte, alle prescrizioni dell'articolo 3, primo comma, che, imponendo di trattare in modo uguale situazioni giuridiche uguali – e dunque di assicurare il medesimo risultato (stesso trattamento) a parità di variabili (medesima situazione) – evidenzia più di altre la visione di un diritto oggettivo, certo e stabile la cui applicazione possa essere calcolabile e ripetibile e, quindi, prevedibile. Inoltre, la prevedibilità dell'esito della controversia – o della sua possibile insorgenza – risponde ad un ulteriore principio, quello del legittimo affidamento. Sul punto, la più accreditata dottrina osserva: « calcolabilità e affidamento si tengono insieme: il diritto calcolabile è un diritto su cui fare affidamento » (Natalino Irti, *Per un dialogo sulla calcolabilità giuridica*, in « Calcolabilità giuridica », a cura di Alessandra Carleo, Bologna, 2017, pagina 22).

Oltre alla certezza e stabilità delle relazioni giuridiche umane, un importante vantaggio derivante dall'introduzione di meccanismi di giustizia predittiva, quantomeno in alcune branche del diritto, consisterebbe nella deflazione del contenzioso (con conseguente snellimento dell'attività degli uffici giudiziari). Attraverso piattaforme di giustizia predittiva, i professionisti e i cittadini potrebbero infatti autonomamente pronosticare – ancorché in maniera non vincolante – i possibili esiti di un giudizio e, in caso di previsione dell'esito negativo di una determinata controversia simile alla propria, desistere dalla promozione dell'azione giudiziaria e optare per sistemi di risoluzione alternativa (ADR) con immediate positive ricadute in termini di risparmio economico e temporale per il sistema giudiziario nel suo complesso.

Del resto, che i tempi siano maturi per un'accelerazione digitale in materia tributaria e fiscale lo si ricava anche dalle dichiarazioni del direttore dell'Agenzia delle

entrate che, nel corso dell'audizione al Senato presso la VI Commissione finanze e tesoro del 4 marzo 2021, ha evidenziato l'importanza di attività di controllo sempre più mirate grazie ai *data base*, ricordando anche il progetto dell'Agenzia, selezionato e finanziato dall'Unione europea con i fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza, finalizzato, anche attraverso l'utilizzo dell'intelligenza artificiale, ad individuare tecniche innovative di *network analysis*, *machine learning* e *data visualization* per l'individuazione dei soggetti ad alto rischio di evasione.

È indubbio che la strategia di digitalizzazione posta in essere negli ultimi anni nel Paese, orientata verso l'informatizzazione dei servizi agli utenti, la valorizzazione del patrimonio informativo disponibile e l'interconnessione digitale con attori esterni, conoscerebbe con l'introduzione della giustizia predittiva un ulteriore passo in avanti. L'implementazione di sistemi informatizzati in grado di elaborare risultati di giustizia predittiva imprimerebbe un'accelerazione a tale obiettivo potenziando il dialogo collaborativo con il contribuente e accrescendo la fiducia nell'amministrazione finanziaria, con evidenti ricadute positive in termini di minori spese, servizi più efficienti e puntuali, riduzione dei livelli di evasione e aumento del tasso di competitività dell'intero sistema Paese.

Su tali premesse, ritenendo che la materia tributaria ben si presti all'applicazione della giustizia predittiva, con la presente proposta di legge si intende introdurre meccanismi informatizzati che, correttamente costruiti e gestiti, comporteranno importanti vantaggi, primo fra tutti lo snellimento del contenzioso tributario, che ad oggi conta 53.000 ricorsi giacenti in Corte di cassazione (per capire la potenzialità dello strumento si pensi che, ad oggi, ben il 40 per cento dell'arretrato della Corte riguarda la materia tributaria).

Intervenendo sulla legge 27 luglio 2000, n. 212, recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente, collegandosi alla materia dell'informazione del contribuente trattata dall'articolo 5, si propone l'introduzione dell'articolo 5-bis, che

prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze sia tenuto a realizzare, nel proprio sito *internet* istituzionale, una sezione di analisi predittiva del possibile esito di eventuali controversie giudiziarie concernenti atti impositivi che il contribuente possa interrogare per conoscere la possibile fondatezza della sua pretesa, prima di attivare un contenzioso nei confronti degli enti impositori.

Si tratta, in sostanza, dell'elaborazione di un programma di analisi basato su algoritmi, predeterminati e conoscibili da chiunque ne abbia potenziale interesse, in grado di analizzare raccolte documentali contenenti sentenze, ordinanze, decreti e di incrociare i dati di numerosi casi precedentemente decisi per pervenire a una percentuale che esprima il possibile risultato atteso di una certa interpretazione o applicazione di norme tributarie. In questa operazione consisterebbe la funzione appunto predittiva: l'elaborazione di un possibile esito del giudizio quale risultato di una simulazione di un ragionamento umano basato su casi simili che, pur non sostituendolo, fungerebbe da ausilio sia per il contribuente che per il giudice. Così strutturato, l'impiego dell'intelligenza artificiale, prezioso ma non sostitutivo dell'operato dell'uomo, si limiterebbe a svolgere una funzione di ausilio tecnico-strumentale volta a fornire all'interprete-essere umano le elaborazioni in grado di supportarne l'autonomo ragionamento nella soluzione del caso concreto e mai, in alcun caso, a sostituirsi meccanicamente e asetticamente ad esso. Se la possibilità di predire correttamente un provvedimento giurisdizionale dipende dalla qualità e quantità di informazioni disponibili inserite correttamente nel *data base*, l'obiettivo è creare un sistema altamente sofisticato in grado di raccogliere il maggior numero di dati aggiornati costantemente e incrociati mediante algoritmi « addestrati » all'analisi di *data base* contenenti precedenti ed altre informazioni utili ad aumentare il grado di certezza del diritto e la qualità delle decisioni in materia tributaria. Tale risultato sarebbe ottenibile creando nel sito *internet* del Ministero dell'economia e delle finanze un'apposita se-

zione (al suo interno divisa per aree tematiche) in cui caricare tutte le decisioni adottate su casi specifici in modo da consentire, una volta scelta l'area tematica di interesse, di pronosticare in termini di percentuale, attraverso l'interrogazione puntuale (per parole chiave o per frasi esatte) del sistema — capace di ricercare, tra tutte quelle disponibili, la vicenda giudiziaria più appropriata, per identità o similitudine, a quella di proprio interesse —, il possibile esito di una controversia, individuando una soluzione non vincolante in grado di orien-

tare l'interrogante. Questo sistema, in grado di esaminare le conseguenze fiscali di una certa condotta o di anticipare i probabili esiti di una controversia (la cosiddetta funzione predittiva) sarebbe molto utile in un'ottica di *par condicio* tra contribuenti e amministrazione consentendo, soprattutto ai primi (e ai loro consulenti), di orientare in modo più consapevole le scelte processuali ed evitare quindi di intasare la giustizia tributaria con cause dall'esito positivo probabilisticamente precluso in partenza.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 5 della legge 27 luglio 2000, n. 212, è inserito il seguente:

« Art. 5-bis. – (*Piattaforma telematica di giustizia predittiva in materia tributaria*) –
1. Per promuovere la certezza del diritto tributario e per ridurre il contenzioso in materia, il Ministero dell'economia e delle finanze rende disponibile in via gratuita, nel proprio sito *internet* istituzionale, la piattaforma telematica della giustizia predittiva tributaria, liberamente consultabile da tutti i contribuenti al fine di acquisire, in maniera non vincolante, una previsione del possibile esito di eventuali controversie giudiziarie concernenti gli atti impositivi adottati dagli enti impositori.

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 dicembre 2023, sono approvate le specifiche tecniche che presiedono al funzionamento della piattaforma telematica di cui al comma 1, idonee ad assicurare che il pronostico fornito ai contribuenti rifletta nella maniera più accurata possibile l'orientamento giurisprudenziale prevalente secondo la materia dell'eventuale contenzioso. Con il medesimo decreto sono a tale fine stabilite le modalità di acquisizione dei provvedimenti giurisdizionali di carattere tributario emessi dai competenti organi giudicanti ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18PDL0186500