

Intelligenza artificiale, accertamenti e controversie in materia catastale (*)

Artificial intelligence, investigations and disputes in cadastral matters

di Adriana Salvati - 25 gennaio 2025

Abstract

La relazione esamina il possibile impiego dell'intelligenza artificiale negli accertamenti e nelle controversie catastali, considerato il tecnicismo dei parametri di attribuzione dei valori che caratterizza tale area e che potrebbe costituire terreno fertile per un efficace utilizzo di algoritmi.

Parole chiave: catasto, intelligenza artificiale, motivazione, controllo

Abstract

The report examines the possible use of artificial intelligence in land registry investigations and disputes, considering the technical nature of the value attribution parameters that characterizes this area and which could constitute fertile ground for the effective use of algorithms.

Keywords: land registry, artificial intelligence, motivation, control

SOMMARIO: 1. Possibili applicazioni dell'intelligenza artificiale al processo catastale. - 2. La predeterminazione degli elementi rilevanti degli accertamenti. - 3. Prevedibilità e controllo.

1. L'ambito delle controversie catastali, che investono quella che può essere considerata una sorta di zona d'ombra degli accertamenti, si caratterizza per la natura particolarmente specialistica delle competenze. Ed infatti si tratta di forme di accertamento sovente di carattere oscuro, essendo per lo più terreno di tecnici, difficilmente intelleggibili per i terzi e verificabili per il giudice, anche in ragione delle incertezze proprie del sistema catastale italiano, che non detta una specifica definizione normativa delle categorie e classi catastali¹. Sicché la complessità della

() Testo, con l'aggiunta delle note, della relazione svolta al webinar "L'intelligenza artificiale nell'accertamento e nel processo tributario", organizzato dall'Università degli Studi di Genova e svoltosi il 25 giugno 2024, nell'ambito del progetto di ricerca "PRIN 2020 - La digitalizzazione dell'Amministrazione finanziaria tra contrasto all'evasione e tutela dei diritti del contribuente".

1 Sulle incertezze proprie del sistema catastale, cfr. D'AMATI N., *Catasto* (dir. trib.), in *Enc. Giur. Treccani*, VI, Roma, Agg. 2003; GHINASSI S., *Catasto*, in *Enc. dir.*, Agg., IV, Milano, 2003; ID., *Catasto* (dir. trib.), in *Diz. dir. pubbl.*, II, Milano, 2006, 814 ss.; PETRUCCI F., *Catasto*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, I, Torino, 1980. Sottolinea la complessità della materia, dovuta anche ai continui cambiamenti del settore immobiliare che hanno progressivamente affievolito la rispondenza e l'efficacia del complessivo quadro di riferimento normativo, BUCCICO C., *Il catasto. Profili procedurali e processuali*, Napoli, 2008, 180 ss. Sul tema della difficile armonizzazione tra il sistema tributario e quello catastale, si veda MELIS G., *Questioni attuali in tema di catasto e "fiscaltà immobiliare"*, in *Rass. trib.*, 2010, 3, 703 ss.; G. SALANITRO, *Profili sostanziali e processuali dell'accertamento catastale*, Milano, 2003 e (voce) *Catasto* (*Dir. trib.*), in *Enc. giur.*

materia, coniugata al tecnicismo dei parametri di attribuzione delle rendite, sembrerebbe costituire terreno fertile per un efficace utilizzo di algoritmi, che consentano di controllare la corretta attribuzione di valori, connessi a parametri predefiniti, e facilmente verificabili².

Questa prospettiva sembra avvalorata anche dalle recenti discussioni in merito ad c.d. catasto 3D, piattaforma che non solo dovrebbe memorizzare e analizzare dati, ma che dovrebbe anche essere in grado di prevedere scenari di crisi, costituendo un valido strumento per la gestione e prevenzione delle catastrofi naturali, tramite analisi predittiva. Sono già stati realizzati modelli di valutazione automatica degli immobili (AVM) che analizzano una grande quantità di dati, tra cui le caratteristiche dell'immobile (superficie, numero di stanze, posizione, piano, luminosità, ecc.), i prezzi di vendita di immobili simili nella stessa zona, le tendenze del mercato immobiliare, i dati catastali e le visure ipotecarie³.

Ecco allora che l'intelligenza artificiale potrebbe essere utilizzata efficacemente anche a supporto del processo con riferimento a tale categoria di controversie. Ed infatti si è già prospettato tale impiego, in particolare con riguardo ai casi di unità immobiliari a destinazione ordinaria, per i quali i procedimenti di attribuzione di classamento e rendita, che si fondano strutturalmente sul metodo comparativo, potrebbero costituire un'area di proficua applicazione dei sistemi di giustizia predittiva⁴. Se normalmente il sillogismo giuridico decisorio, soprattutto in ambito

Treccani, VI, Roma, 2013, che sottolinea come il conseguimento delle finalità amministrative costituisca lo strumento per la realizzazione di ulteriori funzioni che l'ordinamento attribuisce ai dati catastali, funzioni sia fiscali che civilistiche: sono le leggi che disciplinano i singoli tributi a valorizzare i dati inseriti nei registri catastali ai fini della determinazione delle rispettive imposte, con la conseguenza che la disciplina catastale e la disciplina impositiva operano su due piani diversi, anche se tale distinzione non esclude che, in uno stesso provvedimento normativo, possano ritrovarsi regole relative ad entrambi gli aspetti.

² Sull'applicabilità dell'intelligenza artificiale all'ambito catastale, si veda PAPARELLA F., *Procedimento tributario. Algoritmi e intelligenza artificiale: potenzialità e rischi della rivoluzione digitale*, in MARELLO E. - CONTRINO A. (a cura di), *La digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria tra contrasto all'evasione e tutela dei diritti del contribuente*, II, Milano, 2023, 3 ss., che, con riferimento al *software* DOCFA, ha rilevato la virtuosità dell'utilizzo, in tale ambito, delle tecnologie digitali, consentendo di superare le difformità tra situazione reale e mappe catastali. La revisione del sistema e l'aggiornamento delle rendite potrebbe, allora, giovare delle innovazioni tecnologiche in grado di gestire operazioni massive che richiedono continui aggiornamenti.

³ I modelli di valutazione AVM sono applicabili in tutti i casi in cui si può generare valore dalla conoscenza della quotazione di mercato di un bene immobile. Basti pensare ai fondi d'investimento, al settore bancario, per una corretta analisi del rischio sulle garanzie e per definire le *credit policy*, all'ambito assicurativo, per agevolare una corretta definizione del valore del bene oggetto della polizza. Naturalmente l'affidabilità della valutazione operata dipende dal numero di dati inseriti e dall'utilizzo di algoritmi più sofisticati.

⁴ Così già FARRI F., *La giustizia predittiva in materia fiscale tra specifiche difficoltà di automazione del sillogismo giuridico-tributario e ragionevoli prospettive di utilizzo*, in MARELLO E. - CONTRINO A. (a cura di), *La digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria tra contrasto all'evasione e tutela dei diritti del contribuente*, II, Milano, 2023, 247 ss., che precisa anche che, con il concetto di "giustizia predittiva", si sono fatti rientrare generici fenomeni di uso dell'intelligenza artificiale a supporto del processo, quando non fenomeni di mera digitalizzazione di fasi processuali. Se, invece,

tributario, è di difficile riproduzione tramite algoritmi, sia con riferimento alla ricostruzione del fatto che all'identificazione della norma applicabile, l'area delle controversie catastali si caratterizza, invece, per essere maggiormente standardizzata e nel fatto e nel diritto e, quindi, le fattispecie che la compongono meglio si prestano ad essere sussunte con meccanismi automatizzati.

L'automazione dei procedimenti di attribuzione del classamento e della rendita, e la connessa verifica in ambito processuale, potrebbe realizzarsi anche in tempi rapidi e questo perché, indipendentemente dalle questioni relative alla natura dichiarativa dell'atto di attribuzione del classamento catastale, ciò che rileva in tali procedimenti è una valutazione tecnica, vincolata dalla minuziosa disciplina catastale: la "fotografia" degli immobili e dei relativi valori, poi, sarebbe rapida e facilmente aggiornabile, distinguendosi, prima, l'apprezzamento del valore dell'immobile, alla luce della situazione esistente alla data della presentazione della domanda di accatastamento, e, dopo, quello successivo in caso di variazione⁵. In tal modo, si assicurerebbe un più semplice adeguamento dinamico dei valori alla realtà effettiva⁶. La verificabilità dei dati e dei valori tramite sistemi di intelligenza artificiale è evidentemente più probabile se riferita ad ipotesi di controllo su dati tecnici, sicché, se si assume tale prospettiva e si ragiona in merito alla possibile evoluzione dei *software* di elaborazione dei dati, si può pensare all'applicazione di meccanismi di automatizzazione non solo con riferimento agli immobili a destinazione ordinaria, per i quali è rilevante il risultato dell'applicazione delle tariffe alle categorie e classi attribuite, ma anche per gli immobili a destinazione speciale o particolare e tanto anche se non è possibile ricorrere agli ordinari criteri estimativi prestabiliti in via

si adotta un concetto preciso, esso va riferito ad un sistema che permetta di fornire una previsione di decisione per un caso concreto, ossia di applicare il diritto al fatto per predire quale potrà essere la decisione giudiziaria in relazione ad una determinata fattispecie.

⁵ Come sottolineato dal Consiglio di Stato, 13 dicembre 2019, n. 8472, il ricorso ad algoritmi informatici per l'assunzione di decisioni che riguardano la sfera pubblica e privata si fonda sui paventati guadagni in termini di efficienza e neutralità. In molti campi gli algoritmi promettono di diventare lo strumento attraverso il quale correggere le storture e le imperfezioni che caratterizzano tipicamente i processi cognitivi e le scelte compiute dagli esseri umani, messi in luce soprattutto negli ultimi anni da un'imponente letteratura di economia comportamentale e psicologia cognitiva. In tale contesto, le decisioni prese dall'algoritmo assumono così un'aura di neutralità, frutto di asettici calcoli razionali basati su dati. La pronuncia sottolinea che l'utilizzo di una procedura informatica che conduca direttamente alla decisione finale non deve essere stigmatizzata, ma anzi, in linea di massima, incoraggiata: essa comporta infatti numerosi vantaggi quali, ad esempio, la notevole riduzione della tempistica procedimentale per operazioni meramente ripetitive e prive di discrezionalità, l'esclusione di interferenze dovute a negligenza (o peggio dolo) del funzionario (essere umano) e la conseguente maggior garanzia di imparzialità della decisione automatizzata. Peraltro, 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.

⁶ Evidenzia la dinamicità e la necessità di adeguamento dei valori, Cass., sez V, 6 giugno 2024, n. 15869, che sottolinea anche che, secondo la costante giurisprudenza di legittimità (tra le tante, Cass. n. 19379/2018; n. 2995/2015; 3001/2015; 6411/2014; 13535/2014), al contribuente deve essere riconosciuto il diritto di modificare, senza alcun limite temporale, la rendita proposta con la procedura DOCFA, quando la situazione di fatto o di diritto *ab origine* denunciata non sia veritiera.

generale, ma è necessario procedere, di volta in volta, a una valutazione diretta delle componenti edilizie ed impiantistiche da prendere in considerazione⁷. Anche per tale categoria di immobili, almeno nelle ipotesi in cui il procedimento di stima, indipendentemente dalle questioni relative alla necessità o meno del sopralluogo, si basa su dati suscettibili di essere verificati in modo meccanizzato, si potrebbe ipotizzare l'elaborazione di specifici sistemi di rilevazione maggiormente sofisticati e basati su macro-aree di operazioni di stima, rientrandosi comunque in un'area di discrezionalità tecnica⁸.

Come noto, il metodo della stima diretta presuppone l'accesso a una serie di informazioni di natura tecnico – economica, sicché, individuando criteri univoci di

7 Come noto, l'art. 10 R.D. 13 aprile 1939, n. 652, convertito con L. 11 agosto 1939, n. 1249, come sostituito dall'art. 2 D.Lgs. 8 aprile 1948, n. 514 ha previsto che: «*La rendita catastale delle unità immobiliari costituite da opifici ed in genere dai fabbricati di cui all'art. 28 della legge 8 giugno 1936, n. 1231, costruiti per le speciali esigenze di una attività industriale o commerciale e non suscettibili di una destinazione estranea alle esigenze suddette senza radicali trasformazioni, è determinata con stima diretta per ogni singola unità. Egualmente si procede per la determinazione della rendita catastale delle unità immobiliari che non sono raggruppati in categorie e classi, per la singolarità delle loro caratteristiche*». Come ribadito dalla circolare dell'Agenzia del Territorio 30 novembre 2012, n. 6/T, nel procedimento diretto, la rendita catastale si ottiene dal reddito lordo ordinariamente ritraibile, detraendo le spese e le eventuali perdite: il reddito lordo ordinario è il canone di locazione con le eventuali aggiunte e detrazioni. Nel procedimento indiretto, invece, il reddito ordinario può essere calcolato a partire dal valore di mercato dell'immobile (se esiste un mercato delle compravendite) o dal costo di ricostruzione, tenendo conto, in quest'ultimo caso, di un adeguato coefficiente di deprezzamento in rapporto allo stato attuale delle unità. Ai fini catastali, tuttavia, la possibilità di utilizzare gli approcci reddituali e di mercato è fortemente limitata dal vincolo normativo costituito dall'ormai lontana epoca censuaria di riferimento, che aumenta il livello di incertezza che caratterizza le analisi di mercato dei segmenti immobiliari in esame, e dalla particolarità e singolarità degli immobili oggetto di accertamento, cui consegue la limitatezza dello stock complessivo di riferimento. Cfr. Cass. civ., sez. trib., 16 aprile 2020, n. 7854, ove sottolinea che: «*In caso di classamento di immobili con destinazione speciale (opifici), l'attribuzione della rendita catastale realizzata in seguito alla cd procedura docfa è determinata, ex art. 10 del regio decreto legge 13/4/1939, n. 652, convertito in legge con legge 11 agosto 1939, n. 1249, con stima diretta per ogni singola unità e può avvenire tanto con procedimento diretto, ossia partendo dal reddito lordo ordinariamente ritraibile e detraendo le spese e le eventuali perdite, quanto con procedimento indiretto, ossia attraverso un calcolo fondato sul valore del capitale fondiario, costituito dal valore di mercato dell'immobile ovvero dal costo di ricostruzione, tenendo conto, in tale ultimo caso, del deprezzamento delle unità in ragione del loro stato attuale, del livello di obsolescenza e del ciclo di vita tecnico-funzionale*».

8 Sulla questione di veda anche BUCCICO C., *Il catasto. Profili procedurali e processuali*, cit., 181, che, in relazione al procedimento di stima diretta, ritiene sussistere una discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, sicché può essere accomunato a un atto di accertamento da motivare per consentire la verifica degli eventuali errori commessi nella stima. Sulla questione della necessità del sopralluogo, per tutte, si rinvia a Cass. civ., sez. trib., 23 maggio 2018, n. 12743, secondo cui l'attribuzione di rendita alle unità immobiliari costituite da opifici e, più in generale, ai fabbricati a destinazione speciale e particolare, di cui all'art. 28 L. n. 1231/1936, deve avvenire, come previsto anche dall'art. 37 D.P.R. n. 917/1986 ai fini della determinazione del reddito medio ordinario, mediante "stima diretta", senza che ciò presupponga, peraltro, l'effettuazione di un previo sopralluogo, che non costituisce né un diritto del contribuente né una condizione di legittimità del

determinazione del valore, ragionando per macro aree, potrebbe realizzarsi un modello di valutazione adeguato alle differenti ipotesi⁹.

2. L'applicazione di meccanismi di determinazione automatizzata e l'adozione dell'intelligenza artificiale nelle controversie tributarie necessita di un cambiamento di rotta nella predisposizione degli atti di accertamento, che dovranno, per il tramite della motivazione, individuare in modo analitico e standardizzato le caratteristiche e i parametri di riferimento alla luce dei quali è stata operata la valutazione, intrinsecamente connessa all'assunzione dei dati.

Gli algoritmi necessitano infatti di dati da assumere, di pesi da attribuire e di valori per poter elaborare efficacemente *pattern* di riferimento¹⁰.

E del resto, la discussione in merito alla necessità di motivazione anche per tali categorie di atti deve ritenersi superata, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali che, soprattutto di recente, hanno chiarito l'essenzialità della motivazione e la natura valutativa di tale tipologia di accertamenti¹¹.

correlato avviso attributivo di rendita, integrando soltanto uno strumento conoscitivo del quale l'Amministrazione finanziaria può, ove necessario, avvalersi, ferma la possibilità di compiere le relative valutazioni in forza delle risultanze documentali a disposizione.

9 A titolo esemplificativo, Cass. civ., sez. trib., 26 gennaio 2005, n. 1581, ha ritenuto adeguato il procedimento di valutazione di un fabbricato destinato a supermercato tramite stima diretta del bene mediante il previsto procedimento indiretto, ovvero attraverso l'accertamento del costo di ricostruzione, detratto il deprezzamento, tenendo conto solo in via di integrazione e complemento delle rendite attribuite a strutture analoghe: si tratta di dati che facilmente si prestano ad essere elaborati tramite intelligenza artificiale. Sul metodo diretto, si richiama, in particolare, la circ. Agenzia del Territorio n. 6/T/2012, ove si chiarisce che la determinazione della rendita catastale delle unità immobiliari nelle categorie dei gruppi D ed E (quelli a destinazione speciale) «*si effettua con metodo diretto, ricercando cioè per ogni singola unità la rendita media ordinaria ritraibile al netto delle spese e delle perdite eventuali e al lordo soltanto dell'imposta fabbricati, delle relative sovrimposte e dei contributi di ogni specie*». Emerge allora la necessità di elaborare una rendita "media ordinaria ritraibile", avuto conto "delle spese e delle perdite eventuali", anche se sovente gli accertamenti si limitano a considerare l'anno di acquisizione del bene al costo di acquisizione (dati facilmente reperibili attraverso i libri cespiti), applicando successivamente un "deprezzamento".

10 Come noto, in via di estrema semplificazione, un algoritmo è un insieme di regole per eseguire i calcoli necessari per risolvere un problema. Un algoritmo è progettato per fornire risultati per qualsiasi *input* valido, secondo istruzioni definite con precisione. Con riferimento agli algoritmi di *machine learning*, come noto, è necessario definire, tra le altre cose: l'obiettivo principale dell'algoritmo, ovvero ciò che si intende prevedere; quali sono i dati di *input* che verranno forniti al sistema per eseguire il compito per cui viene creato; e il tipo di problema da risolvere. Dopo che il problema è stato identificato chiaramente, si passa alla raccolta dei dati, un passaggio imprescindibile e che si riflette direttamente sulla buona riuscita del modello. Più i dati sono corretti e numerosi, più efficace sarà il modello che ne risulta. Cfr. ELMI G.T. - CONTALDO A., *Intelligenza artificiale. Algoritmi giuridici Ius condendum o "fantadiritto"?*, Pisa, 2020.

11 Sulla questione si veda, senza pretesa di esaustività: SALANITRO G., *La motivazione del classamento deve essere "rafforzata"*, in *Riv. giur. trib.*, 2022, 5, 397 ss.; MONTESANO P., *Necessaria la motivazione dell'atto di classamento degli immobili*, in *Dir. prat. trib.*, 1996, 424 ss.; DEL VAGLIO M., *Accertamento catastale e motivazione dell'atto di attribuzione della rendita*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, 899 ss.

Come noto, la giurisprudenza di legittimità ha, più volte, sottolineato la necessità di una motivazione chiara e specifica anche degli avvisi di classamento, evidenziando che tali atti vanno ritenuti provvedimenti di natura valutativa, integranti atti di accertamento, che, come tali, devono essere motivati¹².

Analogamente, e a maggior ragione, devono essere esplicitati i criteri per l'attribuzione e/o rettifica della rendita e tanto per consentire al destinatario di comprendere come essa è stata determinata, surclassando i precedenti orientamenti "minimalisti" in materia¹³. In particolare, poi, qualora l'attribuzione della rendita catastale avvenga a seguito della c.d. procedura DOCFA, è necessario che l'atto di accertamento specifichi le differenze riscontrate rispetto a quanto prospettato dal contribuente sia per consentire il pieno esercizio del diritto di difesa sia per delimitare l'oggetto dell'eventuale contenzioso¹⁴.

12 Significativa la nota sentenza Cass., sez. V., 5 maggio 2000, n. 5717. Si veda, più di recente, Cass. civ., sez. VI, 18 febbraio 2019, n. 4710, secondo cui la motivazione dell'atto di riclassamento deve porre il contribuente in condizione di conoscere gli elementi che, in concreto, hanno inciso sul diverso classamento e ciò al duplice fine di consentire, da un lato, al contribuente di individuare agevolmente il presupposto dell'operata riclassificazione e approntare le consequenziali difese, e, dall'altro, di delimitare, in riferimento a dette ragioni, l'oggetto dell'eventuale successivo contenzioso, essendo precluso all'Ufficio di addurre, in giudizio, cause diverse rispetto a quelle enunciate nell'atto. Così già Cass. civ., sez. VI, 15 ottobre 2018, n. 25766; 1° ottobre 2018, n. 23789; sez. V, 11 maggio 2018, n. 11477. Diversamente, ancor più di recente, Cass. civ., sez. V, ord., 20 giugno 2024, n. 17068, secondo cui l'obbligo di motivazione, in tema di classamento di immobili compresi nella categoria D, deve ritenersi osservato quando nel provvedimento siano indicati i dati oggettivi acclarati dall'Ufficio e la classe conseguentemente attribuita, poiché l'atto di classamento costituisce l'esito di un procedimento specificamente regolato dalla legge, che prevede la partecipazione del contribuente (DOCFA) e che, per gli immobili appartenenti alla suindicata categoria, trova il proprio presupposto in una stima diretta eseguita dall'Ufficio, in relazione alla quale, viene espresso un giudizio sul valore economico dei beni classati di natura eminentemente tecnica, stima che integra il presupposto ed il fondamento motivazionale dell'avviso di classamento (tra le altre, Cass. n. 12519/2021; n. 8236/2021; n. 34701/2019; n. 32861/2019; n. 17971/2018; n. 15495/2013; n. 19459/2013; n. 5404/2012). In particolare, in senso contrario, Cass. civ., sez. V, 19 ottobre 2016, n. 21176, secondo cui era sufficiente il riferimento al provvedimento di riclassamento effettuato ai sensi e sulla base dell'art. 1, comma 335, L. n. 311/2004, con un generico rinvio ai rapporti tra microzone, al relativo scostamento e ai provvedimenti amministrativi posti a fondamento del riclassamento. Sul tema della necessità della motivazione del provvedimento, la Corte cost., con ordinanza 10 marzo 1988, n. 296, aveva chiaramente affermato che, malgrado l'assenza di una previsione esplicita nella legge, l'obbligo di motivazione sussiste ugualmente e la sua assenza può integrare un vizio di legittimità in quanto il provvedimento di classamento è di carattere valutativo.

13 Cass. civ., sez. V, ord., 19 giugno 2024, n. 16869, sottolinea la rilevanza della motivazione dell'atto, nella quale, una volta giustificato il presupposto della revisione, fondato sul valore medio di mercato dell'intera microzona, vanno spiegate le ragioni in forza delle quali si è prodotta una ricaduta (e in quali termini di classamento e di rendita catastale) sulla specifica unità immobiliare oggetto di riclassamento.

14 Sul tema, Cass. civ., sez. V, 7 marzo 2019, n. 6633, in riferimento al procedimento intrapreso a mezzo DOCFA, secondo cui «l'onere motivazionale dell'Ufficio non può essere soddisfatto mediante la produzione in giudizio delle stime Ute e l'allegazione delle caratteristiche strutturali che avevano condotto all'attribuzione di una maggiore rendita, elementi "probatori" prima non indicati nell'atto impositivo opposto; la motivazione di un avviso di rettifica e di liquidazione ha la funzione, difatti, di delimitare l'ambito delle ragioni adducibili dall'Ufficio nell'eventuale successiva fase contenziosa,

La motivazione delle rettifiche potrà essere soddisfatta con la mera indicazione dei dati oggettivi e della classe attribuita solo se gli elementi di fatto indicati dal contribuente non siano stati disattesi dall'Amministrazione finanziaria e l'eventuale discrasia tra rendita proposta e rendita attribuita derivi da una valutazione tecnica sul valore economico dei beni, mentre nel caso in cui vi sia una divergente valutazione degli elementi di fatto indicati dal contribuente, la motivazione deve essere più approfondita e specifica¹⁵.

Nelle dinamiche di prassi che emergono dall'analisi giurisprudenziale, sovente, questa tipologia di accertamenti contiene motivazioni stringate, di rinvio a parametri tecnici non sempre esplicitati. Basti pensare a tutte quelle rettifiche che contengono generiche indicazioni relative al rapporto tra il valore di mercato e il valore catastale nella microzona o anche ai casi di rettifica basati sul metodo comparativo, senza indicazione specifica delle caratteristiche degli immobili che sono stati comparati e dell'indicazione delle fonti dalle quali assumere i dati e i valori¹⁶.

Non sarebbe efficacemente verificabile, sia per l'intelligenza umana che per quella artificiale, un accertamento in cui la motivazione rinviasse genericamente alle norme in materia, ai valori delle zone, alle migliori apportate, a valutazioni comparative, senza indicare in maniera analitica tutte le caratteristiche dei *comparables*, che rendono le situazioni analoghe e così via, in ragione delle diverse forme di accertamento seguito¹⁷.

consentendo al contribuente l'esercizio del diritto di difesa». In tal senso anche Cass. civ., sez. V, 16 giugno 2016 n. 12497; 24 aprile 2015, n. 8344; 31 ottobre 2014, n. 23237.

15 Sul punto, una recente pronuncia (Cass. civ., sez. V, ord., 12 giugno 2024, n. 16359) ha chiarito che, qualora l'attribuzione della rendita catastale avvenga a seguito della c.d. procedura DOCFA, l'obbligo di motivazione del relativo avviso è soddisfatto con la mera indicazione dei dati oggettivi e della classe attribuita solo se gli elementi di fatto indicati dal contribuente non siano stati disattesi dall'amministrazione finanziaria e l'eventuale discrasia tra rendita proposta e rendita attribuita derivi da una valutazione tecnica sul valore economico dei beni, mentre nel caso in cui vi sia una divergente valutazione degli elementi di fatto indicati dal contribuente, la motivazione deve essere più approfondita e specificare le differenze riscontrate sia per consentire il pieno esercizio del diritto di difesa del contribuente, sia per delimitare l'oggetto dell'eventuale contenzioso.

16 Sul tema, MELIS G., *Questioni attuali in tema di catasto e "fiscalità immobiliare"*, cit., 703, ha rilevato che, pur riconoscendo ormai da tempo la giurisprudenza, anche sulla base degli insegnamenti della Corte costituzionale, che anche gli atti catastali devono essere motivati, una lettura delle recenti pronunzie in materia dà conferma di una certa tendenza a svalutarne il contenuto. In realtà, per consentire un adeguato diritto di difesa, occorrerebbe: per i fabbricati a destinazione ordinaria, motivare in ordine ai singoli elementi assunti a fondamento del classamento (ovvero della sua rettifica, nel caso della procedura c.d. DOCFA), anche per garantire che il classamento sia preceduto da una adeguata valutazione e non costituisca un risultato "a tavolino" di oscura intelligibilità (come normalmente accade) per il contribuente; per i fabbricati a destinazione speciale, trattandosi di stima diretta, indicare puntualmente i criteri seguiti nella relativa determinazione, specificamente riferiti a quel determinato immobile.

17 L'atto deve contenere «ogni indicazione concreta sulla qualità e sullo stato degli immobili oggetto della variazione e dei luoghi circostanti l'immobile accertato», indicazioni necessarie per il controllo della valutazione effettuata, come chiaramente affermato già da Cass. Civ., sez. V, 3 febbraio 2014, n. 2357.

L'esplicitazione dei parametri è necessaria non solo per consentire al contribuente di esercitare il proprio diritto di difesa, controllando l'effettiva comparabilità degli immobili in base alle caratteristiche assunte a fondamento della comparazione e il rispetto dei valori attribuiti, ma anche al giudice per poter espletare il controllo della correttezza dell'operato amministrativo, sia pure tramite l'utilizzo di un *software* apposito¹⁸.

Il *software* costruisce matrici, un insieme di dati che indicano una similarità. Pertanto sarà necessario:

che il giudice disponga dei dati da inserire;

che il giudice e le parti possano conoscere la matrice e i dati sottostanti per costruire eventualmente una matrice diversa.

Soffermandoci, per ora, sul primo profilo, è evidente che senza dati precisi nessun algoritmo sarà in grado di valutare la fondatezza dei valori. Di qui la necessità che siano esplicitati gli elementi di fatto, i criteri di valutazione tecnica dei singoli elementi, di qualificazione o inquadramento dei medesimi elementi di fatto (descrizioni, misure, grafici e planimetrie), che vengono elaborati sulla base dei criteri fissati dalla disciplina regolamentare in materia catastale e che determinano la rivalutazione dell'Amministrazione finanziaria¹⁹.

Occorre, allora, che si predeterminino in modo chiaro gli elementi da sussumere per operare l'inferenza induttiva, sia pure semplificata, e che la motivazione degli atti consenta di individuare tutti i fattori che, in concreto, hanno inciso sul diverso classamento e/o sull'attribuzione della rendita. E tanto anche se gli atti operano tramite rinvio *per relationem* alla perizia tecnica dell'Ufficio: in questo caso, è necessario che la perizia indichi i medesimi elementi selezionati e che essi siano verificabili per l'esame della correttezza dell'atto.

All'interno delle diverse ipotesi di accertamento catastale, sarà necessario, poi, che gli elementi adoperati per il controllo, oltre ad essere analiticamente individuati, siano standardizzati per le diverse forme di accertamento, sia pure all'interno della macro aree di fattispecie accertabili. Di modo che il sistema adottato sia funzionale a realizzare quella sorta di Giano Bifronte, il dio della porta, che, da un lato, guarda al passato e quindi alla fase procedimentale, e dall'altro guarda al futuro, alla fase processuale, con parametri sussumibili e verificabili.

18 Sull'onere del contribuente di provare la diversa valutazione comparativa alla luce dei differenti dati, cfr. tra le tante: Cass., sez. VI-V, 20 giugno 2013, n. 15495; Cass., sez. V, 11 maggio 2020, n. 8724; Cass., sez. V, 18 maggio 2021, n. 13341; Cass., sez. V, 27 luglio 2022, n. 23535; Cass., sez. V, 10 maggio 2023, n. 12747.

19 Si pensi all'ipotesi di rettifica derivante dalla rideterminazione del numero dei vani catastali, in cui l'eventuale differenza tra la rendita proposta e quella attribuita deriva non già da un diversa valutazione tecnica dei medesimi elementi di fatto, ma dal mutamento e, quindi, dalla diversa considerazione di quel tipico ed essenziale elemento di fatto costituito dalla consistenza e dal numero dei vani assunto quale parametro in grado, anche da solo, di legittimare la variazione di classe e rendita in cui si concreta il riclassamento. Cfr. Cass. civ., sez. V, ord., 31 maggio 2024, n. 15353.

3. Sotto il secondo profilo, relativo alla conoscibilità delle matrici, sarà necessario che, per verificarne l'attendibilità, siano resi disponibili i dati su cui sono costruite, di modo che sia garantito il controllo e quindi la previa accessibilità degli stessi per il contribuente: è chiaro, infatti, che, se non sono accessibili i dati, il processo sarà privo di difesa.

L'impiego di tali strumenti comporta una serie di scelte e di assunzioni di valore; la stessa adozione di modelli predittivi, in base ai quali i dati sono raccolti, selezionati, organizzati, e la relativa interpretazione sono operazioni frutto di precise determinazioni, in merito alle quali occorre assicurare la necessaria trasparenza.

La procedura automatizzata dovrà essere conoscibile secondo una declinazione rafforzata del principio di trasparenza e tanto va riferito sia alla stessa Amministrazione, titolare del potere per il cui esercizio viene previsto il ricorso allo strumento dell'algoritmo, sia per i soggetti incisi e coinvolti dal potere stesso²⁰.

Ed infatti, il Consiglio di Stato ha ribadito che la conoscibilità dell'algoritmo deve essere garantita in tutti gli aspetti, ivi incluso il procedimento utilizzato per la sua elaborazione, i dati che lo compongono, i pesi attribuiti e le priorità assegnate nella procedura valutativa e decisionale²¹. Ciò, al fine di poter controllare 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.

20 Così già Consiglio di Stato, 8 aprile 2019, n. 2270, con principi ribaditi nelle sentenze nn. 8472, 8473, 8474/2019, che, richiamando principi riconducibili al diritto sovranazionale e, in particolare, al Regolamento europeo 679/2016, alla Carta sulla Robotica e alla Convenzione europea sui diritti umani, ha indicato quali elementi di minima garanzia che devono essere rispettati per ogni ipotesi di utilizzo di algoritmi in sede decisoria pubblica: *i*) la piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati; *ii*) l'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve poter svolgere la necessaria verifica di logicità e legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo. In tal senso anche la pronuncia n. 1206/2021. Sulla necessaria trasparenza dell'algoritmo come atto amministrativo informatico, cfr. PAPARELLA F., *Procedimento tributario. Algoritmi e intelligenza artificiale: potenzialità e rischi della rivoluzione digitale*, cit., 15, che sottolinea la necessità della soggezione ai principi di imparzialità, pubblicità e trasparenza, ma anche ai principi di ragionevolezza e proporzionalità. Sul tema in generale, si vedano, senza pretese di esaustività: ALPA G., *L'intelligenza artificiale. Il contesto giuridico*, Modena, 2021; BUCCARELLA G. - FIMMANÒ F. - PISANO I., *Giustizia digitale*, Milano, 2021; CARLEO A., *Decisione robotica*, Bologna, 2019.

21 Cfr. Consiglio di Stato, 4 febbraio 2020, n. 881, che ha chiaramente affermato che, in caso di ricorso ad algoritmi per l'adozione di provvedimenti amministrativi, 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. Con le già individuate conseguenze in termini di conoscenza e di sindacabilità. In senso contrario non può assumere rilievo la riservatezza delle imprese produttrici dei meccanismi informatici utilizzati i quali, ponendo al servizio del potere autoritativo tali strumenti, all'evidenza ne accettano le relative conseguenze in termini di necessaria trasparenza.

Seguendo questa linea di pensiero, sarà allora necessario soddisfare l'intelligibilità dei percorsi squisitamente tecnici dell'atto, da un lato; fornire una giustificazione razionale della decisione, dall'altro, in ragione di quelle regole della logica universale, che travalicano i dati tecnici.

La possibilità di una giustificazione razionale delle decisioni, infatti, è strettamente connessa all'osservanza sia delle regole specifiche del procedimento, che delle regole della logica universale: il controllo delle decisioni ad opera dei giudici consiste, infatti, nella successiva verifica della correttezza degli argomenti contenuti nella motivazione, che si realizza quand'essi sono il risultato di una procedura razionalmente fondata. Parafrasando ALEXY, l'indicazione specifica delle regole seguite facilita la coerenza della decisione e comporta, quindi, giustizia e certezza del diritto²².

È evidente che la giustificazione razionale della decisione è, naturalmente, condizionata dalla individuazione precisa dei dati rilevanti e dei "pesi" da attribuire a ciascuna variabile: in questo caso, l'algoritmo potrebbe consentire l'elaborazione di *pattern*, ripetibili enne volte, con elevatissimo *range* di affidabilità.

Seguendo questa interpretazione, anche la distinzione tra contesto di scoperta e contesto di giustificazione acquisisce valenza diversa: il fine, infatti, resta quello di separare due momenti, il processo mentale che giunge alla decisione e quanto contenuto nella motivazione da valutare, e questo perché la decisione deve dar conto delle ragioni che nell'ordinamento possono giustificarla.

Il concetto di controllo da parte del giudice tributario potrebbe, quindi, acquisire nuovi contenuti che rispecchiano comunque le regole della logica formale (coerenza delle premesse, rispetto delle regole di inferenza), in ragione degli elementi di fatto dedotti nel caso concreto, verificati con strumenti sofisticati: l'analisi giurimetrica potrebbe coinvolgere diversi fattori, di carattere reale e comparativo e, utilizzando modelli statistici e algoritmi di apprendimento automatico, potrebbe consentire un controllo di stime e valori ad ampio spettro, di modo che anche la distinzione tra contesto di scoperta e contesto di giustificazione potrebbe acquisire valenza diversa, costituendo dati e valori un unico *frame*²³.

La giustizia predittiva, ancorata alla selezione dei fattori determinanti, dei relativi pesi e dei valori connessi, consentirebbe, allora, una più veloce risoluzione delle controversie catastali, una maggiore affidabilità delle decisioni e una uniformità delle stesse. E questo fermo restando che, in ogni caso, andrebbe escluso un accertamento dei fatti automatizzato e che l'algoritmo può agevolare la valutazione del giudice, ma non sostituirla. L'utilizzo di procedure robotizzate, infatti, non consente l'elisione dei principi del nostro sistema, sicché l'algoritmo possiede una valenza amministrativa tale per cui deve soggiacere ai principi generali dell'attività

22 Cfr., ALEXY R., *La teoria dell'argomentazione giuridica*, Milano, 1998, 170 ss.

23 La giurimetria, nella sua destinazione elettiva, si sostanzia nell'impiego di sistemi per esprimere giudizi di discrezionalità tecnica in relazione al *quantum* della pena o del risarcimento del danno, in modo tale che queste valutazioni siano sempre uguali e costanti in riferimento a casi verificatesi in condizioni analoghe. Cfr. BUFFA F., *Il processo civile telematico. La giustizia informatizzata*, Milano, 2002.

amministrativa: la discrezionalità amministrativa non può essere demandata a *software*, sicché è l'Amministrazione a contemperare gli interessi e il giudice a svolgere valutazioni e accertamenti effettuati in via automatica²⁴.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- ALEXY R., *LA TEORIA DELL'ARGOMENTAZIONE GIURIDICA*, MILANO, 1998
ALPA G., *L'intelligenza artificiale. Il contesto giuridico*, Modena, 2021
BUCCARELLA G. - FIMMANÒ F. - PISANO I., *Giustizia digitale*, Milano, 2021
BUCCICO C., *Il catasto. Profili procedurali e processuali*, Napoli, 2008
BUFFA F., *Il processo civile telematico. La giustizia informatizzata*, Milano, 2002
CARLEO A., *Decisione robotica*, Bologna, 2019
D'AMATI N., *Catasto (dir. trib.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, VI, Roma, Agg., 2003
DEL VAGLIO M., *Accertamento catastale e motivazione dell'atto di attribuzione della rendita*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, 7/8, 899 ss.
DORIGO S., *Il ragionamento giuridico nell'era dell'intelligenza artificiale*, Pisa, 2020
ELMI G.T. - CONTALDO A., *Intelligenza artificiale. Algoritmi giuridici Ius condendum o "fantadiritto"?*, Pisa, 2020
FARRI F., *Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e diritti dei contribuenti*, in *Riv. dir. trib.*, 2020, V, 115 ss.
FARRI F., *La giustizia predittiva in materia fiscale tra specifiche difficoltà di automazione del sillogismo giuridico-tributario e ragionevoli prospettive di utilizzo*, in MARELLO E. - CONTRINO A. (a cura di), *La digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria tra contrasto all'evasione e tutela dei diritti del contribuente*, II, Milano, 2023, 247 ss.
GHINASSI S., *Catasto*, in *Enc. dir.*, Agg., IV, Milano, 2003;
GHINASSI S., *Catasto (dir. trib.)*, in *Diz. dir. pubbl.*, II, Milano, 2006, 814 ss.;
MELIS G., *Questioni attuali in tema di catasto e "fiscalità immobiliare"*, in *Rass. trib.*, 2010, 3, 703 ss.
MONTESANO P., *Necessaria la motivazione dell'atto di classamento degli immobili*, in *Dir. prat. trib.*, 1996, 424 ss.
PAPARELLA F., *Procedimento tributario. Algoritmi e intelligenza artificiale: potenzialità e rischi della rivoluzione digitale*, in MARELLO E. - CONTRINO A. (a cura di), *La digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria tra contrasto all'evasione e tutela dei diritti del contribuente*, II, Milano, 2023, 3 ss.
PETRUCCI F., (voce) *Catasto*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, I, Torino, 1980
SALANITRO G., *Profili sostanziali e processuali dell'accertamento catastale*, Milano, 2003
SALANITRO G., (voce) *Catasto (Dir. trib.)*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma, 2013

²⁴ In questo senso, Consiglio di Stato, sent. n. 2270/2019, cit.

SALANITRO G., *La motivazione del classamento deve essere “rafforzata”*, in *Riv. giur. trib.*, 2022, 4, 401 ss.

VIOLA L., (voce) *Giurimetria*, in *Enc. giur. Treccani, Diritto on line*, 2020