



IX CONGRESSO NAZIONALE

9-10 ottobre 2026

SA MANIFATTURA -CAGLIARI

MOZIONE CONGRESSUALE

di UNCAT - Unione Nazionale delle Camere degli Avvocati Tributaristi, a conclusione del IX CONGRESSO NAZIONALE tenutosi a Cagliari nei giorni 9 e 10 ottobre 2026

Premesso che

- Gli articoli 24, 53, 111 e 117 della Costituzione, gli articoli 6, 8 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea costituiscono il presidio invalicabile dei diritti del contribuente: essi impongono che il potere impositivo e istruttorio sia sempre esercitato nel rispetto della legalità, della proporzionalità, della pienezza del contraddittorio, dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'inviolabilità del diritto di difesa, nei rispettivi ambiti di applicazione.
- La Corte europea dei diritti dell'uomo, con le sentenze Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri c. Italia del 6 febbraio 2025 e Ferrieri e Bonassisa c. Italia dell'8 gennaio 2026, ha accertato carenze strutturali dell'ordinamento italiano nella protezione del contribuente contro il rischio di arbitrarietà negli accessi, nelle ispezioni, nelle verifiche e nell'acquisizione dei dati bancari e finanziari, denunciando l'assenza di un controllo indipendente e di rimedi giurisdizionali tempestivi ed effettivi a tutela dei diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione.
- L'articolo 13-bis del d.l. n. 84/2025, convertito dalla l. n. 108/2025, pur modificando l'articolo 12, comma 1, dello Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212/2000) con l'introduzione di

obblighi di motivazione per gli accessi fiscali, ha lasciato incompiuta la riforma, omettendo di istituire un rimedio giurisdizionale autonomo, anticipato e immediato contro le attività istruttorie lesive dei diritti fondamentali.

- Del pari, i penetranti poteri di indagine finanziaria previsti dagli articoli 32 del d.P.R. n. 600/1973 e 51 del d.P.R. n. 633/1972 restano tuttora privi di adeguate garanzie in ordine alla tassatività dei presupposti, alla rigorosa motivazione delle autorizzazioni, alla proporzionalità delle acquisizioni e alla sottoposizione dell'ingerenza a un controllo effettivo, in coordinamento anche con i principi sul contraddittorio endoprocedimentale affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 47/2023 e recepiti nell'articolo 6-bis della legge n. 212/2000.

- Sul versante tecnologico, l'articolo 2 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 ha disciplinato l'analisi del rischio fiscale mediante strumenti di intelligenza artificiale e di statistica inferenziale, mantenendo nella disposizione definitoria del comma 1, lettera a), il riferimento all'utilizzo di informazioni "*pubblicamente disponibili*", nonostante tale inciso sia stato espunto dal comma 3 a seguito dei rilievi critici del Garante per la protezione dei dati personali.

- L'applicazione, dal 1° gennaio 2027, del nuovo Testo Unico in materia di adempimenti e accertamento di cui al d.lgs. 5 agosto 2026, n. 141 - che abroga diverse disposizioni dell'articolo 2 del d.lgs. n. 13/2024 - rende urgente un intervento di coordinamento normativo che assicuri il pieno rispetto del Regolamento (UE) 2016/679 (articoli 15, 17, 18, 21, 22 e 23), del Regolamento (UE) 2024/1689 sull'intelligenza artificiale e della legge nazionale n. 132/2025.

- Infine, nella giurisdizione tributaria, l'articolo 15 della legge n. 132/2025 riserva in via esclusiva al magistrato l'interpretazione della legge, la valutazione dei fatti e delle prove e l'adozione della decisione, consentendo l'uso dell'intelligenza artificiale solo in funzione strumentale e di supporto; tuttavia, anche le applicazioni apparentemente ausiliarie - quali lo spoglio dei ricorsi, la classificazione degli atti, la sintesi del fascicolo e l'individuazione delle questioni controverse - possono condizionare la rappresentazione del materiale processuale e il percorso decisorio del giudice.

CONSIDERATO CHE

- La mera attribuzione legislativa di un potere istruttorio non soddisfa i requisiti dello Stato di diritto se la legge non predetermina con chiarezza i presupposti dell'ingerenza, i suoi confini oggettivi e temporali, le modalità di selezione e custodia del materiale acquisito e i rimedi azionabili dal contribuente.
- La tutela differita all'eventuale impugnazione dell'atto impositivo è strutturalmente inidonea a riparare la lesione quando l'attività istruttoria abbia già comportato l'acquisizione o la copia massiva di documenti, corrispondenza, supporti informatici, dati bancari o informazioni coperte dal segreto professionale, ovvero quando l'ispezione non sfoci in alcun atto impositivo impugnabile.
- L'impiego di algoritmi nell'analisi del rischio fiscale orienta la selezione dei soggetti da sottoporre a controllo e l'attivazione di poteri istruttori invasivi: esso non può mai fondarsi su dati tratti da fonti aperte privi di attendibilità, fuori contesto o raccolti per finalità incompatibili, né può tradursi in automatismi privi di una valutazione umana sostanziale e documentabile.
- Qualsiasi limitazione ai diritti dell'interessato garantiti dal Regolamento (UE) 2016/679 deve poggiare su basi legislative determinate, ai sensi dell'articolo 23 del medesimo Regolamento, senza mai vanificare il diritto del contribuente a conoscere gli elementi essenziali dell'elaborazione che ha inciso sulla sua sfera giuridica e a contestarne gli errori.
- Nel processo tributario, l'obiettivo dell'efficienza non può mai prevalere sulle garanzie del giusto processo: la motivazione della sentenza deve restare opera intellettuale autonoma e personale del giudice, sottratta a qualsiasi recepimento acritico di elaborazioni prodotte da sistemi automatizzati e aperta al pieno contraddittorio delle parti.

RITENUTO INDISPENSABILE

- Adeguare la legislazione tributaria interna ai principi stabiliti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, innalzando gli standard di garanzia nell'esercizio dei poteri istruttori e nelle indagini finanziarie.
- Garantire al contribuente un rimedio giurisdizionale autonomo, immediato ed effettivo dinanzi al giudice tributario contro ogni ingerenza illegittima nella propria sfera privata, domiciliare, professionale, patrimoniale e informativa.

- Sottoporre l'uso dell'intelligenza artificiale nell'accertamento tributario a regole stringenti di qualità dei dati, trasparenza, controllo umano effettivo e contestabilità degli esiti.
- Preservare nella giustizia tributaria l'esclusività della funzione decisoria del magistrato, la parità delle armi, il segreto professionale e l'effettività del contraddittorio rispetto agli strumenti tecnologici di supporto.
- Istituire un tavolo di confronto permanente tra l'Avvocatura tributaria, l'Amministrazione finanziaria, gli organi della Giustizia tributaria, il Garante per la protezione dei dati personali e le autorità competenti in materia di intelligenza artificiale.

TUTTO CIÒ PREMESSO, CONSIDERATO E RITENUTO

IL IX CONGRESSO NAZIONALE DELL'UNCAT APPROVA LA SEGUENTE

MOZIONE

e impegna gli organi nazionali dell'UNCAT a promuovere presso il Parlamento, il Governo, il Consiglio Nazionale Forense, l'Organismo Congressuale Forense, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria e le altre istituzioni competenti le seguenti linee di intervento:

1. Garanzie negli accessi nelle ispezioni e nelle verifiche fiscali

Promuovere una riforma organica della disciplina degli accessi, delle ispezioni e delle verifiche che preveda:

- a) l'obbligo di una motivazione effettiva, specifica e verificabile delle autorizzazioni e degli atti prodromici, che dia conto dei presupposti, dell'oggetto, della finalità e dei limiti soggettivi, oggettivi e temporali dell'intervento, nonché delle eventuali ragioni d'urgenza;
- b) la netta distinzione normativa tra titolo autorizzativo, limiti di acquisizione e modalità esecutive, così da rendere sindacabile anche ogni eccesso verificatosi nel corso delle operazioni;
- c) rigorosi criteri di necessità e proporzionalità, con presidi rafforzati per gli accessi presso abitazioni, locali a uso promiscuo e studi professionali;
- d) procedure vincolanti di selezione, separazione, sigillatura e custodia a tutela del segreto professionale e dei dati o documenti estranei all'oggetto della verifica;

e) la piena conoscibilità delle autorizzazioni e degli atti presupposti, salvi differimenti strettamente necessari, motivati e temporalmente circoscritti, unitamente all'obbligo di restituzione, cancellazione e divieto di utilizzo di quanto acquisito in eccedenza o fuori dai limiti di legge.

2. Garanzie nelle indagini finanziarie

Promuovere la revisione degli articoli 32 del d.P.R. n. 600/1973 e 51 del d.P.R. n. 633/1972 affinché l'acquisizione di dati bancari e finanziari sia subordinata a:

- a) presupposti specifici e normativamente determinati, con divieto di indagini esplorative, generiche o massificate;
- b) una motivazione puntuale delle richieste e delle autorizzazioni, che espliciti il nesso di pertinenza con le finalità del controllo e delimiti l'estensione oggettiva e temporale dell'acquisizione;
- c) un controllo indipendente ed effettivo, preventivo ove richiesto dalla natura dell'ingerenza e in ogni caso garantito da un rimedio giurisdizionale tempestivo, esteso alla concreta proporzionalità della richiesta;
- d) rigorose misure di riservatezza, tracciabilità, restituzione, cancellazione e inutilizzabilità dei dati acquisiti in violazione delle garanzie di legge.

3. Tutela giurisdizionale autonoma e tempestiva

Sollecitare l'istituzione, dinanzi agli organi della giustizia tributaria, di un rimedio giurisdizionale autonomo, tempestivo ed effettivo avverso atti, attività o comportamenti istruttori che determinino una lesione attuale o un pericolo concreto e imminente per i diritti tutelati dall'articolo 8 della CEDU, esperibile anche in corso di verifica, in assenza di atto impositivo o quando l'attività non sia destinata a concludersi con un provvedimento autonomamente impugnabile.

Tale rimedio dovrà assicurare:

- a) misure cautelari urgenti, anche inaudita altera parte nei casi previsti dalla legge con successiva verifica in contraddittorio, idonee a sospendere, limitare o inibire l'attività istruttoria illegittima;

- b) il potere del giudice di ordinare la cessazione dell'ingerenza, la restituzione, la segregazione o la cancellazione dei dati indebitamente acquisiti e la rimozione degli effetti lesivi;
- c) la sanzione processuale dell'inutilizzabilità degli elementi probatori acquisiti in violazione delle garanzie essenziali, estesa agli elementi derivati da attività istruttorie causalmente dipendenti dalla violazione, in coordinamento con gli ordinari strumenti di impugnazione.

4. Garanzie nell'analisi del rischio fiscale e nell'accertamento

Promuovere la revisione e il coordinamento dell'articolo 2 del d.lgs. n. 13/2024 con il nuovo Testo Unico di cui al d.lgs. n. 141/2026 (applicabile dal 1° gennaio 2027), affinché l'impiego di sistemi algoritmici e di analisi probabilistica rispetti i seguenti principi:

- a) qualità dei dati e limiti all'utilizzo delle fonti aperte: imposizione di rigorosi requisiti di esattezza, aggiornamento, pertinenza e tracciabilità dei dati, con definitiva eliminazione di ogni riferimento normativo all'uso indiscriminato di informazioni "*pubblicamente disponibili*";
- b) riserva di legge sulle limitazioni dei diritti GDPR: determinazione legislativa puntuale dei presupposti, della durata e delle garanzie per ogni eventuale limitazione ai diritti di cui agli articoli 15, 17, 18, 21 e 22 del Regolamento (UE) 2016/679, nel rispetto dell'articolo 23 del medesimo Regolamento;
- c) controllo umano effettivo e graduazione delle garanzie: obbligo di una valutazione umana sostanziale e documentabile prima che l'esito algoritmico divenga presupposto di iniziative istruttorie, con garanzie crescenti in ragione dell'incidenza dell'algoritmo sulla selezione del contribuente e divieto di qualsiasi recepimento automatico;
- d) trasparenza, contraddittorio e tutela giurisdizionale: diritto del contribuente di conoscere gli elementi essenziali del trattamento (fonti, tipologia di dati, criteri generali di elaborazione, incidenza causale e intervento umano), di contestare in contraddittorio errori, inesattezze o esiti discriminatori e di attivare una tutela giurisdizionale effettiva, con inutilizzabilità degli elementi acquisiti mediante attività istruttorie causalmente riconducibili a elaborazioni algoritmiche illegittime.

5. Garanzie nell'impiego dell'intelligenza artificiale nella giustizia tributaria

Promuovere la rigorosa attuazione delle Linee guida del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria adottate con delibera n. 275 del 3 marzo 2026, escludendo qualsiasi impiego non

autorizzato dell'intelligenza artificiale e garantendo che ogni sperimentazione avvenga in ambienti protetti e sicuri, con adeguate misure di anonimizzazione dei dati.

In particolare, richiedere:

- a) il divieto assoluto di delegare all'intelligenza artificiale l'interpretazione della legge, la valutazione dei fatti e delle prove e la decisione della controversia, unitamente al divieto di recepimento acritico di motivazioni generate automaticamente;
- b) l'obbligo di verifica personale del giudice sulla correttezza, completezza ed effettiva esistenza delle fonti normative e giurisprudenziali richiamate;
- c) la tracciabilità e la conoscibilità alle parti dell'impiego di strumenti di intelligenza artificiale ogni qualvolta esso abbia inciso sull'individuazione delle questioni controverse, sulla selezione dei fatti o delle prove, sulla sintesi degli atti o sull'elaborazione di argomentazioni utilizzate per la decisione;
- d) la piena garanzia del contraddittorio sugli elementi elaborati dal sistema, affinché le parti possano segnalare e contestare errori, omissioni o semplificazioni distorsive, nel pieno rispetto della riservatezza degli atti e del segreto professionale, con verifiche periodiche sull'affidabilità degli applicativi.

6. Formazione monitoraggio e confronto istituzionale

Promuovere un programma stabile di azione associativa e istituzionale volto a:

- a) realizzare iniziative di formazione congiunta tra avvocati tributaristi e magistrati tributari sui principi della CEDU, sul contraddittorio, sulla protezione dei dati personali e sulle implicazioni dell'intelligenza artificiale;
- b) assicurare il coinvolgimento dell'Avvocatura tributaria specialistica nella definizione delle regole e delle prassi sull'uso dell'intelligenza artificiale nel processo tributario, mantenendo un dialogo costante con il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Garante per la protezione dei dati personali;
- c) elaborare proposte normative articolate per dare attuazione ai punti della presente mozione e istituire un monitoraggio periodico sui risultati conseguiti.

Il Congresso demanda agli organi nazionali dell'UNCAT il coordinamento delle iniziative necessarie all'attuazione della presente mozione, la predisposizione della relativa piattaforma di proposta normativa e l'avvio delle interlocuzioni istituzionali, affinché il rafforzamento dell'efficienza amministrativa e l'innovazione tecnologica restino sempre subordinati ai principi di legalità, trasparenza, proporzionalità, indipendenza della giurisdizione e pieno esercizio del diritto di difesa.

La presente Mozione Congressuale viene votata e approvata a Cagliari il 10 ottobre 2026 con esito favorevole.

Il Presidente

Avv. Gianni Di Matteo

Il Segretario

Avv. Silvia Siccardi