

## **Causa AGRISUD e altri c. Italia - Prima sezione – 11 dicembre (ricorsi n. 32539/18 e altri)**

**Verifiche fiscali – Accesso e ispezioni nei locali commerciali e verifiche documentali – Assenza dell’obbligo di motivazione – Mancata previsione di un controllo giurisdizionale – Violazione dell’art. 8 CEDU – Sussiste.**

**Integra la violazione dell’art. 8 CEDU la mancata previsione, da parte della legge, di specifiche condizioni per autorizzare accessi e ispezioni nei locali commerciali e l’esame di documentazione bancaria nell’ambito di verifiche fiscali, nonché di mezzi di impugnazione effettivi avverso tali misure.**

**Fatto.** I ricorrenti sono stati destinatari di accessi e ispezioni eseguiti nell’ambito di verifiche fiscali - ai sensi degli articoli 52 del d.P.R. n. 633 del 1972 e 33 del d.P.R. n. 600 del 1973 - nelle sedi legali delle società ovvero nei locali destinati all’esercizio dell’attività commerciale.

Nel corso di tali accertamenti, eseguiti dalla Guardia di finanza o da funzionari dell’Agenzia delle entrate, è stata acquisita e, in alcuni casi, sottoposta a sequestro, una serie rilevante di documenti – ivi incluse scritture extracontabili - ritenuti utili ai fini dell’accertamento fiscale.

I ricorrenti hanno, quindi, adito la Corte EDU lamentando la violazione del diritto al rispetto del domicilio e della corrispondenza, previsto dall’art. 8 della Convenzione, in quanto la normativa vigente in materia di verifiche fiscali non individuerebbe con sufficiente precisione le finalità e i presupposti per l’adozione delle misure in questione, lasciando un margine di discrezionalità troppo ampio alle autorità competenti.

Inoltre, i ricorrenti hanno evidenziato che tali provvedimenti sono stati adottati in assenza di un controllo preventivo da parte dell’autorità giudiziaria, e che gli stessi non possono neppure essere oggetto di un controllo giurisdizionale *ex post*, dal momento che non sarebbero presenti, nell’ordinamento, mezzi di impugnazione effettivi.

**Diritto.** Preliminarmente, la Prima sezione della Corte ritiene di poter decidere assieme al merito la questione pregiudiziale, sollevata dalla difesa italiana, circa il mancato esaurimento delle vie interne. Essa ricorda che l’accesso ai locali commerciali e le ispezioni effettuate nell’ambito accertamenti fiscali, pur non essendo assimilabili a mezzi di ricerca della prova disposti nei procedimenti penali, sono senz’altro suscettibili di tradursi in interferenze nel godimento dei diritti tutelati dall’art. 8 della Convenzione e che, pertanto, tali interferenze possono essere ritenute legittime soltanto ove ricorrano i presupposti previsti dal paragrafo 2 della richiamata disposizione. In tal senso, evidenzia che l’art. 8, nel subordinare la legittimità dell’ingerenza della pubblica autorità nella fruizione di tali diritti a una previsione di legge, implica che questa previsione debba avere un grado di determinatezza tale da delimitare il potere discrezionale, specificandone finalità e modalità di esercizio.

Sulla scorta di tali premesse, la Corte – rifacendosi al precedente *Italgomme* - pur ribadendo che la propria giurisdizione non riguarda la compatibilità delle legislazioni nazionali con la Convenzione, bensì la ravvisabilità, nel caso concreto, di violazioni dei diritti tutelati dalla CEDU, rileva che – nel caso di specie – le misure sono state adottate ai sensi di una normativa che prevede che gli accessi ai locali commerciali, le ispezioni e le verifiche possano essere autorizzate “per la repressione dell’evasione e delle altre violazioni fiscali”, mentre soltanto nel caso in cui tali attività siano svolte in abitazioni private sono stabiliti requisiti più stringenti<sup>1</sup> (v. art. 52, primo comma, d.P.R. 633 del 1973). Tale previsione è, a giudizio della Corte, inadeguata a delimitare le finalità e i presupposti del potere attribuito alle autorità competenti. Ciò sarebbe peraltro confermato dall’orientamento della

---

<sup>1</sup> Si ricorda che l’articolo 52 del d.P.R. 633 del 1973 prevede che l’accesso in locali diversi da quelli destinati all’esercizio di attività di impresa possa essere eseguito solo previa autorizzazione del procuratore della Repubblica e soltanto in caso di gravi indizi di violazioni fiscali.

Corte di cassazione, che ha precisato che l'autorizzazione per lo svolgimento delle predette attività non deve essere motivata.

Inoltre, osserva che le recenti linee guida criteri per lo svolgimento delle verifiche fiscali, emanate dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia delle entrate, non sono vincolanti per l'autorità competente e risultano, pertanto, inidonee a circoscriverne la discrezionalità.

Sotto il profilo delle garanzie procedurali, la Corte sottolinea che la legislazione nazionale non soltanto non richiede una preventiva autorizzazione da parte dell'autorità giudiziaria, ma neppure prevede rimedi giurisdizionali effettivi *ex post* avverso tali misure. Infatti, le autorizzazioni di accesso e di ispezioni non possono essere autonomamente impugnate dinanzi al giudice tributario, in quanto il ricorso è ammesso soltanto nel caso in cui le verifiche fiscali portino all'emissione di un avviso di accertamento fondato su prove raccolte tramite le verifiche stesse. Il ricorso dinanzi al giudice civile è, invece, ammesso soltanto nei casi in cui l'autorizzazione riguardi abitazioni private - e sia, pertanto, rilasciata dal procuratore della Repubblica -, mentre le decisioni pronunciate sui reclami dinanzi al Garante del contribuente (di cui alla legge n. 212 del 2000) sono prive di efficacia vincolante.

La Corte ritiene quindi che le base giuridica delle misure in questione non soddisfi, in senso qualitativo, il requisito della previsione di legge richiesto dall'art. 8 della Convenzione. Da questo punto di vista, pertanto, la Corte EDU ritiene anche infondata l'eccezione di mancato esaurimento delle vie interne, poiché queste ultime non sarebbero in alcun caso state efficaci.

Nell'accertare la violazione, rileva altresì come essa abbia carattere sistemico, dal momento che discende dalla normativa nazionale, e indica quindi le misure generali che l'Italia dovrebbe adottare per porre fine alla violazione stessa: si tratta, in particolare, della previsione dell'obbligo di motivazione delle autorizzazioni emanate nell'ambito delle verifiche fiscali, nonché dell'introduzione di mezzi di impugnazione effettivi avverso tali misure, non subordinati all'emanazione di un avviso di accertamento, né alla conclusione dell'accertamento fiscale<sup>2</sup>.

La sentenza – in mancanza di rimessione alla *Grande Chambre* – diverrà definitiva l'11 marzo 2026.

---

<sup>2</sup> In argomento di perquisizioni correlate agli accertamenti fiscali e penali tributari, v. anche la sentenza *Brazzi c. Italia* del 2018 (su cui v. il *Quaderno* n. 15 (2018), pag. 44) e *De Legé c. Paesi Bassi* del 2022 (su cui v. il *Quaderno* n. 19 (2022), pag. 52).