

VERIFICHE FISCALI: LA CORTE EDU CONDANNA NUOVAMENTE L'ITALIA IN RELAZIONE AD ACCESSI SVOLTI IN LOCALI AD USO PROMISCOUO.

di Maurizio Villani e Federica Attanasi

*La Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza **Edilsud 2014 Srl semplificata e Ferreri c. Italia del 5 marzo 2026**, ha pronunciato una condanna nei confronti dello Stato italiano, chiarendo che l'Italia viola l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (diritto al rispetto della vita privata e del domicilio) in relazione alle verifiche fiscali svolte in locali ad uso promiscuo (contemporaneamente abitazione e sede dell'attività). La Corte EDU ha sottolineato che la mancata previsione di precise condizioni finalizzate ad autorizzare lo svolgimento di accessi, verifiche e ispezioni fiscali nei locali commerciali o professionali ad uso promiscuo e l'assenza di rimedi ex ante o ex post contro l'illegittimità degli atti istruttori, costituiscono una violazione dell'art. 8 CEDU.*

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Con la **sentenza Edilsud 2014 srl semplificata e Ferreri c. Italia del 5 marzo 2026** (ricorsi 32961/18 e 32984/18) la Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta sul tema degli accessi effettuati nell'ambito delle verifiche fiscali in **locali ad uso promiscuo** (cioè contemporaneamente abitazione e sede dell'attività), precisando in modo puntuale i requisiti che devono sussistere durante tali procedure.

In altri termini, il tema trattato, involge l'autorizzazione del PM che, quando non motivata poiché considerata in queste ipotesi un mero requisito formale, non assicura un controllo sostanziale su legalità, necessità e proporzionalità.

Secondo la Corte di Strasburgo l'autorizzazione rilasciata dal PM all'accesso ispettivo presso i locali aziendali ad uso promiscuo, in quanto priva di una motivazione sostanziale sulla necessità e sulla proporzionalità dell'ispezione, non può considerarsi garanzia sufficiente, soprattutto in assenza di un rimedio giurisdizionale.

Di fatto, con la pronuncia in esame, emergono due principi destinati ad avere un impatto significativo sul sistema italiano:

- il primo riguarda la necessità di una motivazione effettiva dell'accesso: non è sufficiente un'autorizzazione formale o una formula generica, ma occorre indicare le ragioni concrete che giustificano l'ingerenza nei locali del contribuente;
- il secondo riguarda il diritto a un controllo giurisdizionale effettivo e tempestivo.

Va da sé che trattasi di una pronuncia che si inserisce in un filone giurisprudenziale europeo che ha già censurato in più occasioni la normativa italiana sugli accessi fiscali e con cui è stato tracciato un orientamento sempre più chiaro che mette in discussione l'equilibrio attuale tra poteri dell'amministrazione e diritti dei contribuenti. È il caso:

- della **sentenza *Italgomme Pneumatici c. Italia, del 6 febbraio 2025***. Con tale pronuncia la Corte EDU, in materia di potere d'accesso presso i locali commerciali, ha contestato alla normativa italiana tributaria, un eccesso di discrezionalità, con inadeguate garanzie procedurali per proteggere i contribuenti da abuso e arbitrarietà sia in fase antecedente sia in fase successiva ai controlli. Specificamente, i giudici di Strasburgo hanno rilevato che la disciplina italiana – articoli 52 del Dpr 633/1972 e 33 del Dpr 600/1973 – attribuisce all'amministrazione **poteri molto ampi e privi di adeguate garanzie procedurali**. Difatti, anche l'accesso ai locali commerciali o professionali determina un'ingerenza nel diritto al rispetto del domicilio (articolo 8 della Cedu) pertanto, per essere legittima deve essere accompagnata da regole chiare che delimitino l'esercizio del potere ispettivo e garantiscano garanzie effettive di controllo;
- della **sentenza *Agrisud 2014 srl semplificata e altri c. Italia, dell'11 dicembre 2025***. Con tale pronuncia la Corte EDU, ha sostanzialmente confermato l'orientamento già espresso con la sentenza Italgomme, ribadendo che la normativa italiana lascia alle autorità fiscali una discrezionalità sostanzialmente illimitata sulle condizioni che giustificano l'accesso e la portata delle verifiche documentali;
- della **sentenza *Ferrieri e Bonassisa c. Italia dell'8 gennaio 2026***, che ha riconosciuto che il sistema tributario italiano, anche per quanto riguarda l'accesso ai dati bancari, viola l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Si precisa che, in ambito nazionale, i principi affermati dalla Corte di Strasburgo nella sentenza "*Italgomme*" sono stati in qualche modo recepiti:

- **dal legislatore, con l'art. 13-bis del D.L. n. 84/2025, convertito con modifiche dalla L. 30 luglio 2025, n. 108 (con decorrenza dal 2 agosto 2025), che ha modificato l'art. 12 dello Statuto del contribuente, introducendo l'obbligo di motivare in modo chiaro e dettagliato gli accessi fiscali, applicabile ai soli atti successivi all'entrata in vigore, senza tuttavia prevedere un effettivo rimedio giurisdizionale a tutela del contribuente;**

- **dalla Corte di Cassazione, dapprima, con ordinanza interlocutoria n. 11910 del 6 maggio 2025, che ha assegnato alle parti un termine per osservazioni sulla rilevanza della sentenza Italgomme, successivamente, con ordinanza n. 25751 del 22 settembre 2025, che ha richiesto alle stesse di interloquire sulla rilevanza della sopravvenuta disciplina introdotta dall'art. 13-bis del D.L. n. 84/2025, conv. in l. n. 108/2025 e, infine, anche con l'ordinanza n. 25049 dell'11 settembre 2025.**

Nonostante le numerose pronunce e l'intervento del legislatore, le principali criticità procedurali e di tutela evidenziate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sembrano tutt'ora rimaste irrisolte.

1. IL CASO

Per comprendere meglio la questione giuridica sottoposta all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, è opportuno ricostruire i fatti che hanno dato origine alla vicenda.

Il caso deciso nella sentenza *Edilsud srl e Ferreri c. Italia del 5 marzo 2026* riguarda un accesso e un'ispezione effettuati dalla Guardia di Finanza presso un immobile utilizzato contemporaneamente come abitazione del legale rappresentante e come sede della società Edilsud. L'accesso ispettivo era stato autorizzato dal Pubblico Ministero su richiesta del comandante locale della Guardia di Finanza presso il tribunale distrettuale di Foggia. Nell'autorizzazione si indicava che lo scopo dell'intervento era quello di verificare la regolarità fiscale della società e, se del caso, accertare eventuali reati di natura tributaria. Gli agenti della Guardia di Finanza si sono quindi recati presso la sede legale della società, situata nell'abitazione del secondo ricorrente. Quest'ultimo ha collaborato spontaneamente, consegnando parte della documentazione richiesta e precisando che altri documenti si trovavano presso un movimento autonomo di base al quale egli apparteneva. Nel corso delle operazioni, tuttavia, la perquisizione non si è limitata agli spazi collegati all'attività imprenditoriale, ma si è estesa all'intera abitazione. Gli agenti hanno infatti ispezionato anche locali strettamente personali, come camere da letto e bagni, e hanno inoltre proceduto alla perquisizione di due automobili. L'ispezione domiciliare non ha prodotto risultati rilevanti ai fini fiscali; soltanto in una delle autovetture sono stati rinvenuti alcuni documenti relativi a un cliente della società ricorrente.

In altri termini, l'accesso autorizzato dal pubblico ministero ha, di fatto, consentito un'ispezione estesa all'intera abitazione (anche a stanze non collegate all'attività economica) e a beni estranei alla verifica fiscale.

Ritenendo che tali modalità operative fossero state eccessivamente invasive, i ricorrenti hanno adito la Corte EDU lamentando la violazione dell'articolo 8, sia autonomamente sia in combinato disposto con l'articolo 13 della Convenzione.

In particolare, essi hanno sostenuto che la normativa nazionale attribuisca alle autorità un potere discrezionale troppo ampio nello svolgimento di accessi e perquisizioni durante le verifiche fiscali, senza prevedere adeguate garanzie procedurali contro possibili abusi o arbitrarietà.

I ricorrenti hanno, inoltre, evidenziato l'assenza di un effettivo controllo giurisdizionale o indipendente, sia preventivo sia successivo, sulle misure adottate.

Infine, è stata dedotta la violazione dell'articolo 6 della Convenzione, in quanto – secondo i ricorrenti – l'ordinamento interno non offrirebbe un rimedio giurisdizionale effettivo che consenta di contestare ex post la legittimità della perquisizione e dell'ispezione effettuate.

La Corte di Strasburgo, chiamata a pronunciarsi sulla questione, ha evidenziato che l'autorizzazione del PM, che nelle ipotesi di accessi presso i luoghi cd "promiscui" non deve necessariamente essere motivata, non assicura un controllo sostanziale su legalità, necessità e proporzionalità della misura. Inoltre, l'ispezione con un perimetro e raggio d'azione così ampio, esteso all'intera abitazione e persino a due autovetture, è stata eseguita senza chiari limiti oggettivi e in maniera sproporzionata. Pertanto, in assenza di un rimedio giurisdizionale effettivo ex post, la Corte EDU ha riconosciuto ai ricorrenti 7.600 euro per danno non patrimoniale.

2. LA DECISIONE DELLA CORTE EDU

Nel valutare la questione, la Corte ha richiamato innanzitutto i principi generali già elaborati in materia di accessi, ispezioni e perquisizioni nei locali delle persone giuridiche ai fini dell'accertamento fiscale, nonché in tema di copia e sequestro di documenti, sintetizzati nella precedente e ormai celebre sentenza *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri c. Italia*.

Il profilo peculiare della vicenda (che quindi lo differenzia dalla pronuncia *Italgomme*) risiede, però, nella natura "promiscua" dei locali, utilizzati contemporaneamente come **sede commerciale e abitazione privata del rappresentante legale**.

Sul punto, la Corte ha rilevato che, ai sensi dell'art. 52 c. 1 DPR 633/72, come interpretato dalla Corte di Cassazione, l'autorizzazione del Pubblico Ministero per l'accesso a locali commerciali adibiti anche ad abitazione non deve essere motivata, essendo considerata nell'ordinamento interno come un mero requisito procedurale. Sotto questo profilo, essa è stata ritenuta sostanzialmente assimilabile all'autorizzazione rilasciata dal capo della polizia tributaria o dall'Agenzia delle entrate, che la Corte aveva già ritenuto insufficiente nella sentenza Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri c. Italia. La normativa nazionale, infatti, richiede una motivazione soltanto quando il pubblico ministero autorizza una perquisizione in abitazioni private che non coincidono con locali destinati all'attività economica.

In altri termini, la CEDU ha posto all'esame le disposizioni contenute nell'**articolo 52 del DPR n. 633/1972**, che regolano le procedure di autorizzazione in caso di accessi, ispezioni e verifiche fiscali.

Precisamente, secondo la normativa e la prassi italiana:

- per i **controlli presso le abitazioni** è sempre necessaria un'**autorizzazione del PM** motivata da gravi indizi;
- in caso di **locali promiscui**, l'autorizzazione del PM è necessaria ma è considerata un **mero requisito procedurale**, senza necessità di motivazione adeguata.

Un doppio binario di tutele contestato dalla CEDU che, al contrario, nella sentenza del 5 marzo evidenzia che in caso di locali ad uso promiscuo, i **diritti alla privacy e al domicilio** devono essere garantiti integralmente, secondo quanto previsto dall'articolo 8 della Convenzione. Un'autorizzazione non motivata è, infatti, equiparabile a un atto amministrativo interno privo di quel controllo giudiziario effettivo che dovrebbe proteggere il cittadino dall'arbitrarietà.

In risposta alle accuse, l'Italia si è difesa evidenziando che i contribuenti avrebbero dovuto prima procedere rivolgendosi alla giustizia nazionale, esaurendo i ricorsi interni. Un punto sul quale però la risposta della CEDU è stata ancor più decisa: ad oggi i **tribunali italiani non offrono tutele efficaci**, adeguandosi a norme e prassi ormai consolidate, rendendo di fatto vano il tentativo di difesa contro l'eccessiva intrusività dei controlli fiscali.

Così, di fatto, la CEDU sembra aver voluto "bocciare" l'articolo 52 del DPR 633/72, posto che l'autorizzazione del PM per i controlli fiscali nelle abitazioni-ufficio non può tradirsi in un semplice visto formale.

Per quanto riguarda, poi, l'oggetto e l'ampiezza della misura, la Corte ha rilevato che l'autorizzazione rilasciata dal pubblico ministero riguardava indistintamente sia la sede legale della società sia la residenza privata del secondo ricorrente, poiché entrambe si trovavano nei medesimi locali. Essa consentiva, inoltre, l'accesso a tutti i documenti e alle prove relative al generale rispetto degli obblighi fiscali, senza prevedere alcuna limitazione specifica quanto alla portata delle verifiche.

Il problema si è esteso, quindi, anche alle garanzie riconosciute. La Corte, a tal proposito, ha ribadito che **i ricorsi esperibili ex post dinanzi ai giudici tributari o civili non possono essere considerati rimedi effettivi**, per le ragioni già illustrate nella sentenza *Italgomme*, tant'è che, nel caso di specie, il Governo non ha indicato nuove disposizioni normative o orientamenti giurisprudenziali interni idonei a rimettere in discussione tali conclusioni.

Di conseguenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione nei confronti di entrambi i ricorrenti.

La Corte EDU ha, infatti, sottolineato che le verifiche fiscali in locali aziendali che coincidono con l'abitazione non possono essere svolte con autorizzazioni generiche e senza limiti, perché ciò viola il diritto al rispetto del domicilio garantito dall'art. 8 CEDU. Conseguentemente è stato chiarito che il quadro interno non sembra assicurare sufficienti cautele contro arbitrarietà, mancando limiti e un controllo giurisdizionale effettivo su legalità, necessità e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Orbene, la criticità riscontrata dalla Corte Edu nella trama della disciplina interna delle misure istruttorie in questione, letta anche alla luce della prassi dell'amministrazione finanziaria, è da ricondursi ad un'effettiva assenza di un controllo giurisdizionale adeguato, sia preventivo che successivo, in grado di scongiurare abusi e derive arbitrarie nell'esercizio del potere istruttorio.

3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

In conclusione, non può che ritenersi che la *sentenza Edilsud c. Italia* si inserisce perfettamente nel solco di una giurisprudenza europea ormai consolidata, inaugurata dal "lead case" *Italgomme* e rafforzata, poi, sia dalla pronuncia *Agrisud* che dalla *sentenza Ferrieri e Bonassisa* (che hanno portato alla luce le profonde carenze strutturali del sistema italiano in materia di ispezioni fiscali e amministrative).

Con tali pronunce, facendo applicazione dell'art. 46 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Corte ha sostanzialmente vincolato lo Stato italiano non solo a porre rimedio alla singola violazione, ma ad **adottare misure generali e strutturali per adeguare la propria normativa e prassi amministrativa ai principi affermati dalla Corte EDU.**

Ne è conseguito che, da un lato, il legislatore è intervenuto sullo Statuto del contribuente introducendo l'obbligo di motivazione degli accessi ispettivi dall'altro, la struttura normativa di fondo è rimasta sostanzialmente immutata.

Alla luce delle recenti pronunce, ne deriva che, per la Corte EDU, **il tentativo del legislatore nazionale di rispondere alle censure sollevate con la sentenza *Italgomme*** (attraverso la modifica dello Statuto dei Diritti del Contribuente con l'art. 13-bis D.L. n. 84/2025, convertito in legge, con modifiche, dalla L. n. 108/2025, con decorrenza dal 02.08.2025), **si sia rivelato insufficiente.**

Ed è proprio in questa prospettiva che la Corte ha determinato, altresì, **in modo chiaro e vincolante i criteri guida sui quali lo Stato italiano dovrà fondare il nuovo quadro normativo**, sottolineando implicitamente l'insufficienza delle soluzioni adottate fino a oggi e la necessità di linee guida strutturate per garantire una tutela effettiva dei contribuenti.

Per tale ragione, anche la **sentenza *Edilsud e Ferrari*** in esame rappresenta un importante punto di riferimento per la prassi tributaria e per i professionisti del settore legale e fiscale, in quanto riafferma e consolida un principio fondamentale già espresso a livello nazionale ed europeo: **l'accesso ispettivo durante le verifiche fiscali è una misura altamente invasiva, che richiede una procedura rigorosa e verificabile, così da impedire accessi, ispezioni e verifiche meramente "esplorative", ossia prive di un oggetto determinato e senza alcuna indicazione, seppur in termini generali, della tipologia di documenti che possono essere acquisiti nel corso dell'ispezione.**

Di fatto, la Corte Edu richiamando e coordinando la giurisprudenza nazionale ed europea, ha chiarito definitivamente come sia necessario garantire un effettivo controllo giudiziale nell'interesse del contribuente.

Va da sé che per gli operatori del settore la pronuncia costituisce un importante riferimento sia sul piano operativo, in termini di corretta gestione delle attività ispettive, che sul piano difensivo, nella valutazione della legittimità degli accessi posti a fondamento degli accertamenti fiscali. Il tutto avvalorato, altresì, dalla coerenza con gli

standard CEDU, idonei a rafforzare ulteriormente la tutela della sfera privata e dell'inviolabilità del domicilio.

Si tratta, dunque, di una decisione destinata ad incidere sensibilmente sulle modalità operative degli organi di controllo e sulle strategie difensive nei procedimenti tributari.

Del pari, è indispensabile che il legislatore intervenga con riforme organiche e incisive, recependo integralmente le indicazioni della Corte, al fine di garantire un sistema di controlli fiscali rispettoso dei diritti fondamentali e conforme agli standard europei. Le recenti modifiche allo Statuto del contribuente sono solo un piccolo passo nella direzione della Cedu, anche perché da un lato, la nuova disciplina non ha efficacia retroattiva; dall'altro, non è stato ancora introdotto un vero diritto di impugnazione immediata dell'atto di accesso. Se il legislatore non recepirà integralmente queste indicazioni, il rischio di una nuova ondata di ricorsi e di ulteriori condanne internazionali rimane concreto, con gravi ripercussioni sulla legittimità costituzionale ed europea del sistema tributario italiano.

Lecce, 09 marzo 2026

Avv. Maurizio Villani

Avv. Federica Attanasi

AVV. MAURIZIO VILLANI

Avvocato Tributarista in Lecce

Patrocinante in Cassazione

www.studiotributariovillani.it e-mail avvocato@studiotributariovillani.it