

Indagini fiscali e diritto al rispetto della vita privata

**

Le attività investigative possono comportare rischi significativi per le libertà e i diritti fondamentali, quali il diritto al rispetto della vita privata e il diritto alla protezione dei dati personali. Diritti che sono riconosciuti degni di tutela sia nell'ordinamento interno (si tratta dei diritti inviolabili della persona riconosciuti dalla Costituzione di cui agli artt. 2, 14 e 15), sia a livello internazionale, in particolare dagli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La **tutela della vita privata** è il diritto fondamentale di ogni persona a mantenere la propria sfera personale, non solo familiare e domestica, ma anche lavorativa, libera da intrusioni non autorizzate da parte dello Stato o di terzi. Al solo avvio di intrusioni investigative nella sfera della vita privata (domicilio in senso lato, corrispondenza) il diritto fondamentale alla tutela della vita privata è violato (e ciò indipendentemente dall'esito o dalla fondatezza delle indagini). È dunque essenziale il corretto bilanciamento tra esigenze investigative e esigenze di tutela della vita privata.

In materia fiscale, le attività ispettive sono oggi previste e regolamentate principalmente dall'art. 52 del D.P.R. 633/1972, dall'art. 32, del D.P.R. 633/1973, e dall'art. 12 dello Statuto del Contribuente.

La necessità di tale bilanciamento è stata recentemente oggetto di interventi da parte della Corte EDU, che ha rilevato difetti di sistema nell'ordinamento italiano. L'ordinamento italiano ha tentato di adeguarsi alle necessità di correzioni di sistema individuate dalla CEDU, intervenendo sull'art. 12 dello Statuto del Contribuente.

Per quanto lodevole, non si ritiene la modifica legislativa sufficiente.

Il filone giurisprudenziale conseguente alla sentenza della Corte EDU, resa nel caso "*Italgomme*"¹, si arricchisce (come prevedibile, essendosi ravvisato un problema sistemico) di nuovi contributi della medesima Corte EDU, Prima Sezione, cui fanno da contraltare pronunce della Suprema Corte di Cassazione, in materia di accesso al domicilio e acquisizione dati, ivi inclusi quelli di natura bancaria, a fini di verifica fiscale².

1) Le statuizioni contenute nel *leading case*, "*Italgomme c. Italia*"

Alla Corte EDU erano stati formulati precisi quesiti, ai quali la Corte ha dato altrettanto precise risposte, statuendo che le carenze individuate nel diritto interno italiano, per come interpretato e concretamente applicato nella prassi amministrativa e dei giudici nazionali, sono tali da integrare il rischio di violazioni sistemiche (quantomeno) dell'art. 8³ della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (di seguito, la "*Convenzione*"), nel dettaglio precisando (in sintesi) che:

- il significato di "*domicilio*" ricomprende (come già più volte affermato in precedenti occasioni), oltre all'abitazione, il luogo ove si manifesta stabilmente la personalità dell'individuo, anche nella sua evoluzione come persona giuridica, e quindi, anche la sua sede professionale e/o imprenditoriale;

¹ Sentenza della Corte EDU del 6 febbraio 2025, *ric. 36617/18 e altri 12, Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri c. Italia*.

² La normativa italiana in materia è essenzialmente contenuta negli artt. 51 e 52 del DPR 26 ottobre 1972, n. 633 e negli artt. 32 e 33 del DPR 29 settembre 1973, n. 600.

³ Nei ricorsi era stata contestata anche la violazione degli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU, ma la Corte si è astenuta dalla valutazione di tali censure, relative ai diritti umani procedurali, ritenendoli assorbiti, con opinione dissenziente di un membro della Corte.

- l'*ingerenza* presso il domicilio, per risultare conforme all'art. 8 della Convenzione, deve non solo essere prevista dalla legge ed essere funzionale ad uno scopo meritevole di apprezzamento (tra i quali rientra il benessere economico del Paese, coincidente con la corretta raccolta dei tributi), ma deve anche costituire misura *necessaria* in una società democratica.

Principio (questo ultimo) declinabile nel modo seguente:

- l'ingerenza non può risultare connotata da discrezionalità così ampia e generica, da divenire illimitata e, come tale, arbitraria;
- l'ingerenza deve rispettare i principi di proporzionalità e bilanciamento tra obiettivi legittimi perseguiti e diritti individuali del singolo, che subisce l'ingerenza;
- l'ingerenza, costituita dall'accesso al domicilio e dall'acquisizione di dati presso il domicilio, richiede adeguata motivazione, anche con riferimento alla latitudine dell'ingerenza e quindi alla quantità dei dati raccolti ed alla durata della loro conservazione;
- deve essere prevista una tutela giurisdizionale adeguata⁴, che non necessariamente deve essere *ex ante*, potendo quindi essere prevista *ex post*, ma in tempi ragionevoli e con rimedi effettivi ed efficaci, rispetto ai possibili abusi.

2) L'evoluzione giurisprudenziale della Corte EDU

A seguito della sentenza *Italgomme*, la Corte EDU, è stata ulteriormente sollecitata rispetto a tematiche di accesso, acquisizione dati e, *latu sensu*, indagini fiscali analoghe o prossime a quella specificatamente oggetto del caso "*Italgomme*" ed ha così avuto modo di ulteriormente sviluppare e precisare le regole cui lo Stato italiano è tenuto ad attenersi. Nel dettaglio:

- con la sentenza "*Agrisud*"⁵, ha affermato la violazione dell'art. 8 della Convenzione (e quindi l'ingerenza non conforme), in relazione ad un accesso presso i locali commerciali, le sedi legali e i locali professionali di contribuenti, con raccolta di dati e documenti vari, sulla base di autorizzazioni fornite dai capi uffici delle autorità procedenti⁶, in attuazione delle linee guida contenute in una circolare dell'Agenzia delle Entrate⁷, inidonea, secondo la Corte, a delimitare in modo adeguato il potere discrezionale delle autorità procedenti, peraltro in assenza di rimedi giurisdizionali;
- con la sentenza "*Bonassisa*"⁸, ha affermato l'esistenza di un problema sistemico e la violazione dell'art. 8 della Convenzione, con riferimento al potere discrezionale, conferito alle attività fiscali italiane, di accesso ai dati bancari, da intendersi quale ingerenza rispetto alla vita privata dell'individuo⁹, in assenza di garanzie sufficienti ed adeguate contro l'arbitrarietà, compresa la possibilità di un riesame efficace dell'attività di indagine svolta. Sul punto, la Corte EDU ha tenuto a sottolineare che l'interpretazione e

⁴ Esigenza ravvisabile anche ai sensi degli articoli 6 e 13 della Convenzione.

⁵ *Sentenza della Corte EDU dell'11 dicembre 2025, ric. 32539/18 e altri 7, Agrisud 2014 S.r.l. semplificato e altri c. Italia.*

⁶ Responsabili locali della Guardia di Finanza e della Agenzia delle Entrate.

⁷ *La circolare 4/E, del 7 maggio 2021.*

⁸ *Sentenza della Corte EDU dell'8 gennaio 2026, ric. 40607/19 e 34583/20, Ferrieri e Bonassisa c. Italia.*

⁹ In tal senso *cfr sentenza della Corte EDU, del 1 dicembre 2015, ric. 69436/10, Brito c. Portogallo e sentenza della Corte EDU, del 27 aprile 2017, ric. n. 73607/13, Sommer Germania.*

l'applicazione pratica della legge, da parte dei tribunali nazionali, deve garantire agli individui una protezione contro le interferenze arbitrarie, ma, in materia di diritti fondamentali, sarebbe contrario allo Stato di diritto (principio fondamentale di una società democratica, sancito dalla Convenzione), che la discrezionalità giuridica concessa all'esecutivo si traducesse in un potere illimitato. *“Di conseguenza, la legge deve indicare con sufficiente chiarezza la portata di tale discrezionalità conferita alle autorità competenti e le modalità del suo esercizio. Il livello di precisione richiesto alla legislazione nazionale – che non può in ogni caso prevedere ogni eventualità – dipende in misura considerevole dal contenuto dello strumento in questione, dal settore che esso è destinato a coprire e dal numero e dallo status dei destinatari”*¹⁰;

- con la sentenza *“Edilsud”*¹¹, ha affermato la violazione dell'art. 8 della Convenzione, in relazione ad un accesso, a fini di indagine fiscale, presso un domicilio promiscuo, abitativo e professionale, autorizzato dal Pubblico Ministero, ma, ai sensi dell'art. 52 del DPR 633/1972¹², senza motivazione, con acquisizione discrezionale e senza limiti di dati e documenti, in assenza di rimedi giurisdizionali efficaci, rispetto ad abusi di autorità.

3) Le reazioni dell'Ordinamento italiano

A seguito della pubblicazione della sentenza *“Italgomme”*, il legislatore italiano è intervenuto con l'inserimento, nell'art. 12, comma 1, della Legge 27 luglio 2000 n. 212 (c.d. *“Statuto del Contribuente”*), di un secondo periodo, il quale ora prevede che, negli atti di autorizzazione e nei processi verbali relativi all'avvio di indagini fiscali presso il domicilio dei contribuenti *“devono essere espressamente e adeguatamente indicate e motivate le circostanze e le condizioni che hanno giustificato l'accesso”*¹³. Il secondo comma del medesimo articolo, che ha introdotto tale modifica, peraltro, prevede che la nuova norma in esame si applichi solo per il futuro, con salvezza quindi degli accessi eseguiti dalle Autorità fiscali fino all'entrata in vigore della norma¹⁴.

Nel contempo anche la giurisprudenza interna, a pieno titolo da ricomprendere nella *“Legge”*, intesa in senso sostanziale, rilevante ai fini dei giudizi di conformità alla Convenzione, da parte della Corte EDU¹⁵, ha avuto modo di esprimersi in materia di accesso al domicilio e di acquisizione dati, a fini di indagini fiscali, in verità non modificando più di tanto il proprio orientamento¹⁶, pur prendendo atto delle sentenze della Corte EDU. Possono quindi essere citate le pronunce della Suprema Corte:

- n. 25049/2025¹⁷, nella quale viene affermato che il quadro normativo nazionale soddisfa i requisiti di qualità imposti dalla Convenzione, poiché, in caso di contestazione giudiziale, da parte del

¹⁰ Sentenza della Corte EDU Bonassisa cit.

¹¹ Sentenza della Corte EDU del 5 marzo 2026, ricc. 32961/18 e 32984/18, Edilsud 2014 S.r.l. semplificato e Ferrari c. Italia.

¹² L'art. 52 del D.P.R. 633/1972, solo per gli accessi presso il domicilio esclusivamente abitativo, richiede la previa autorizzazione del PM, sulla base di *“gravi indizi di violazione”* da indicare in motivazione.

¹³ Art. 13 bis, del DL 17 giugno 2025, n. 84, conv. in Legge 30 luglio 2025, n. 108.

¹⁴ Testualmente il secondo comma dell'art. 13 bis cit. prevede che la modifica normativa si applichi *“con riferimento agli atti di autorizzazione e ai processi verbali di accesso redatti successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Restano comunque validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti e i rapporti sorti sulla base delle disposizioni vigenti antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”*.

¹⁵ Vedasi le sentenze in argomento, in specie la Sentenza Bonassisa cit.

¹⁶ L'orientamento della Cassazione, piuttosto incline ad attribuire scarsa rilevanza all'assenza di autorizzazione e/o all'assenza di validi motivi di accesso al domicilio, è più volte citato nelle sentenze della Corte EDU, quale elemento rilevante ai fini del giudizio di censura nei confronti del sistema legale italiano.

¹⁷ Ordinanza della Cass. Civ., Sez. V dell'11 settembre 2025, n. 25049.

contribuente¹⁸, il giudice tributario è tenuto a verificare la sussistenza di “*gravi indizi di violazione*” a giustificazione dell’accesso eseguito¹⁹;

- n. 512/2026²⁰, nella quale viene affermato che la violazione sistemica, rilevata dalla Corte EDU, non implica una generale illegittimità ed inutilizzabilità degli atti compiuti dalla Amministrazione Fiscale e dei documenti acquisiti, in epoca anteriore alla suddetta pronuncia della Corte EDU, risultando peraltro manifestamente infondate le eccezioni di incostituzionalità sollevate sulle norme italiane censurate²¹;
- n. 2218/2026²², nella quale si afferma che l’acquisizione di dati informatici, considerati anche i presidi normativi unionali, riconosciuti dalla Corte di Giustizia UE²³, richiedono la preventiva autorizzazione del giudice²⁴ e la sussistenza di un’esigenza di indagine urgente, circostanza suscettibile di vaglio giurisdizionale, se del caso, da attuarsi con tempistica ragionevole. Peraltro, la conclusione in sentenza è nel senso della legittimità degli atti amministrativi compiuti, presso un domicilio non abitativo;
- n. 2510/2026²⁵, nella quale, in relazione ad indagini bancarie, a fini fiscali, riconosciuta la rilevanza anche della normativa unionale in materia di tutela di dati personali (ivi inclusi quelli bancari)²⁶ e la pronuncia della Corte EDU resa nel caso “*Bonassisa*”, ha rimesso le parti a nuova udienza, per la discussione del caso, specificatamente in relazione ai principi affermati dalla Corte EDU ed alle censure manifestate dalla medesima Corte, rispetto alla normativa italiana, in merito al “*potere discrezionale sproporzionato, privo di garanzie procedurali effettive e di un controllo giurisdizionale preventivo*”.

4) **Conclusioni**

Alla luce di quanto precede, è lecito concludere che, le norme procedurali italiane, in tema di accesso e acquisizione dati, presso il domicilio (latamente inteso) dei contribuenti, a fini fiscali, codificate oltre 50 anni fa, al momento, resistono alle sollecitazioni emendative della Corte EDU, con strenua difesa delle prerogative degli organi procedenti, da parte della Suprema Corte, molto restia a realizzare un più equo bilanciamento tra diritti individuali del singolo e potere di ingerenza dell’Amministrazione fiscale.

Ad oggi anche il legislatore ha adottato contromisure blande, rafforzando solo l’obbligo motivazionale, che, tuttavia, risulta strumento di riequilibrio estremamente poco efficace, se le ragioni sostanziali idonee a giustificare l’accesso non vengono compiutamente declinate, in modo vincolante²⁷.

Le censure della Corte EDU risultano, quindi, tuttora insoddisfatte ed i rimedi legislativi si impongono, non solo per circoscrivere i presupposti e gli ambiti di raccolta dati presso il domicilio (*latu senso* inteso) dei

¹⁸ La contestazione giudiziale è, al momento, possibile solo in sede di impugnazione dell’atto di accertamento, che scaturisca dall’accesso e dall’indagine fiscale eventualmente oggetto di censura.

¹⁹ I “*gravi indizi di violazione*” sono, tuttavia, richiesti solo per gli accessi presso il domicilio abitativo e, in sentenza, se ne dà atto.

²⁰ *Sentenza della Cass. del Pen., Sez. IV dell’8 gennaio 2026, n. 512.*

²¹ Le eccezioni di incostituzionalità richiamano l’art. 117 Cost., avuto riguardo al contrasto tra normativa interna e norme della Convenzione interpretate con le Sentenze della Corte EDU citate.

²² *Sentenza della Cass. del Pen., Sez. III del 20 gennaio 2026, n. 2218.*

²³ *Sentenza della Corte di Giustizia UE del 4 ottobre 2024, causa C-548/21.*

²⁴ A pena di nullità e non di inutilizzabilità del dato raccolto.

²⁵ *Ordinanza della Cass. Civ., Sez. V del 5 febbraio 2026, n. 2510.*

²⁶ *Art. 8 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea; Regolamento UE n. 2016/679; Direttiva n. 1995/46/CE.*

²⁷ Anche i tentativi della prassi, di indicare le situazioni che giustificano l’accesso, al domicilio in circolari della Guardia di Finanza e/o dell’Agenzia delle Entrate portano correttivi inadeguati, non potendo, tali atti, avere vera efficacia vincolante, come invece richiesto dalla Corte EDU.

contribuenti, ma anche per garantire a questi ultimi una efficace possibilità di ricorso giurisdizionale, oggi realizzabile solo con modalità e tempi inadeguati²⁸.

L'alternativa, altrimenti, da attendersi è l'incremento esponenziale di ricorsi alla Corte EDU, nonché il proliferare di impugnative di atti, avanti le Corti di giustizia tributaria italiana, con richiesta di inutilizzabilità dei dati raccolti sulla base di norme italiane, la cui legittimità costituzionale risulta estremamente sindacabile, alla luce della giurisprudenza della Corte EDU.

²⁸ Vedasi la nota 18.