



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ZANETTIN e GASPARRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 FEBBRAIO 2025

Disposizioni in materia di rafforzamento del rispetto del domicilio e del diritto di difesa del contribuente nell'ambito di accessi, ispezioni e verifiche di natura fiscale

ONOREVOLI SENATORI. – Con la sentenza resa nel caso Italgomme pneumatici S.r.l. e altri c. Italia, pubblicata il 6 febbraio 2025, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia ravvisando un palese contrasto tra la normativa e la prassi accertativa italiane e le libertà fondamentali, a causa della scarsa attenzione al principio di proporzionalità e per l'assenza di adeguata tutela giurisdizionale, in caso di accesso al domicilio, latamente inteso, ed anche in relazione alla tutela della riservatezza della corrispondenza e della *privacy*.

In proposito, va osservato che la normativa italiana vigente, per i casi di accesso ai locali adibiti esclusivamente all'esercizio di imprese, arti e professioni prevede la semplice autorizzazione del capo dell'ufficio da cui i funzionari che effettuano l'accesso dipendono. Per gli altri casi, invece, è previsto l'intervento del procuratore della Repubblica – che comunque non è un giudice e che per di più, in relazione al tema in esame, riveste funzioni amministrative e non giudiziarie – il quale autorizza le operazioni senza alcun preventivo contraddittorio, sostanzialmente apponendo il suo visto su modulo di richiesta postergato sulla richiesta di accesso pervenuta dall'amministrazione precedente.

Inoltre, la normativa italiana non prevede rimedi giurisdizionali in opposizione – soprattutto in via di sospensiva – nel corso dell'attività ispettiva illegittimamente svolta, ma solo la possibilità di un vaglio giurisdizionale circoscritto alla fase conclusiva, con l'impugnazione dell'atto di accertamento derivato, senza perciò reale e completa tutela rispetto agli effetti lesivi del diritto al rispetto della vita privata del contribuente che

l'attività ispettiva illegittimamente svolta potrebbe, *medio tempore*, aver prodotto.

In proposito, va ricordato che la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), il 27 settembre 2018, con la sentenza n. 52278, resa nel caso *Brazzi c. Italia*, aveva già affermato in modo chiaro che: « sussiste una violazione dell'articolo 8 CEDU sul diritto al rispetto della vita privata e familiare da parte di uno Stato contraente la cui legislazione non preveda un controllo giurisdizionale “*ex ante factum*” sulla legalità e sulla necessità di una misura istruttoria consistente in una perquisizione domiciliare nella fase delle indagini preliminari, né garantisca un controllo effettivo a posteriori della misura istruttoria impugnata ».

Va ricordato che, nel caso giudicato dalla Corte EDU, la violazione dell'articolo 8 si era realizzata in virtù di una pronuncia della Cassazione (cfr. sentenza della Corte di cassazione n. 8999 del 10 novembre 2011), la quale aveva negato una tutela *ex ante* contro un mandato di perquisizione, ammettendo il controllo giurisdizionale a posteriori nella sola ipotesi in cui ci fosse stato un sequestro di beni come unico strumento di tutela per il contribuente il riesame ai sensi dell'articolo 257 del codice di procedura penale.

Secondo la Suprema corte, in caso di violazione delle norme relative allo svolgimento della perquisizione erano possibili solo sanzioni disciplinari contro gli agenti della polizia tributaria che avevano effettuato le operazioni. Né poteva ritenersi ammissibile, secondo tale prospettiva ermeneutica, un ricorso diretto ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione, in quanto una perquisizione domiciliare non determinerebbe alcuna incidenza sulla libertà personale. Invece, la

Corte europea non ha certo negato l'effetto a sorpresa delle perquisizioni, riconoscendo che esso si correla ad un'esigenza di raccolta delle prove e di garanzia della difesa dell'ordine e della prevenzione dei reati, ma ha valorizzato il profilo attinente all'assenza di un controllo giurisdizionale preventivo, che può essere, se del caso, compensato dalla previsione di un controllo giudiziario *ex post* dei requisiti di legalità e necessità della misura.

Per sopperire alla inadeguatezza della normativa in materia processuale penale censurata dalla Corte EDU, con la già citata sentenza n. 52278 del 27 settembre 2018, resa nel Caso *Brazzi c. Italia*, il Parlamento italiano ha approvato la legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari, la cui attuazione da parte del Governo ha portato alla promulgazione dell'articolo 252-bis del codice di procedura penale, (*Opposizione al decreto di perquisizione emesso dal pubblico ministero*).

Tale previsione non si estende in alcun modo alle perquisizioni del procedimento tributario, per quanto – nella sostanza – i rischi di lesione ai diritti di cui agli articoli 6 e 8 della CEDU siano i medesimi; diritti che sono oggi privi di adeguata tutela – sia *ex ante*, sia *ex post* – visto che è carente la possibilità, per chi subisce la perquisizione, di rivolgersi a un giudice per l'accertamento del rispetto dei propri diritti civili ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, in conformità con l'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione al fine di contestare la legittimità e la giustificazione dei mandati di perquisizione, soprattutto se non seguiti da accertamento fiscale. Tale disparità di trattamento tra perquisizioni svolte nel processo penale e perquisizione tributaria è del tutto priva di giustificazioni, non solo per l'identità di pregiudizio alla vita privata che deter-

mina l'atto di perquisizione, ma anche in ragione della natura estremamente afflittiva delle sanzioni amministrative che possono essere irrogate al contribuente con l'atto di accertamento.

Tutto ciò è indicativo di un problema sistemico di fondo derivante dal carente quadro giuridico nazionale che disciplina gli accessi e le ispezioni fiscali – che sono nella prassi a tutti gli effetti delle perquisizioni non differenti da quelle di natura processuale penale – nel contesto dei procedimenti di accertamento fiscale, che richiede urgentemente l'indicazione di misure generali ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (*Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*).

Il disegno di legge si propone dunque di introdurre:

1) una supervisione indipendente e giudiziaria che permetta *ex ante* di avere una tempestiva protezione contro possibili ingerenze arbitrarie attraverso un effettivo controllo preliminare di legittimità o che consenta una limitazione delle discrezionalità delle autorità fiscali nell'effettuare le perquisizioni per ragioni di indagine fiscale;

2) uno specifico obbligo motivazionale in ordine ai requisiti per legittimare l'intervento lesivo del domicilio latamente inteso del contribuente, in modo da consentire un'adeguata identificazione delle condizioni in cui le autorità fiscali possono incidere sul diritto di ogni persona al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza;

3) un sistema di controllo giudiziario *ex post* per il contribuente, che costituisca una tutela diretta dei suoi diritti al rispetto del domicilio e del diritto di difesa in ordine alla legittimità e fondatezza della misura nonché ai requisiti di necessità e connessa proporzionalità allo scopo perseguito di cui all'articolo 8, paragrafo 2, della Convenzione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 52:

1) al primo comma, terzo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « motivata in ragione delle risultanze acquisite allo stato della verifica tributaria condotta dagli Uffici dell'imposta sul valore aggiunto »;

2) al secondo comma, dopo le parole: « previa autorizzazione del procuratore della Repubblica » sono inserite le seguenti: « motivata in ragione delle risultanze acquisite allo stato della verifica tributaria condotta dagli Uffici dell'imposta sul valore aggiunto, »;

3) al terzo comma, dopo le parole: « o dell'autorità giudiziaria più vicina » sono inserite le seguenti: « motivata in ragione delle risultanze acquisite allo stato della verifica tributaria condotta dagli Uffici dell'imposta sul valore aggiunto, »;

b) dopo l'articolo 52 è inserito il seguente:

« Art. 52-bis. - 1. (*Tutela giurisdizionale in materia di accessi domiciliari e acquisizioni documentali*) - Il contribuente nei cui confronti sia stato eseguito, ai sensi dell'articolo 52, commi dal primo al terzo del presente decreto, un accesso presso locali adibiti in tutto o in parte ad abitazione ovvero che sia stato sottoposto, durante l'accesso, a perquisizioni personali o all'apertura coattiva di pieghi sigillati, borse, casseforti, mobili, ripostigli e simili o alla richiesta di esame di documenti o di noti-

zie relativamente ai quali è eccepito il segreto professionale, entro venti giorni dall'esecuzione delle suddette attività, può proporre, con istanza motivata, al presidente della Corte di giustizia tributaria di secondo grado competente per territorio in ragione della circoscrizione in cui ha sede l'Ufficio dell'ente impositore procedente, richiesta di annullamento dell'autorizzazione rilasciata dall'autorità giudiziaria competente e conseguente dichiarazione di inutilizzabilità delle risposte rese dal contribuente medesimo nonché della documentazione, delle scritture e dei libri o registri acquisiti in copia o sequestrati.

2. L'istanza di cui al comma 1 deve essere notificata, anche tramite il servizio postale, all'Ufficio dell'ente impositore procedente, il quale, entro venti giorni dalla notifica, può depositare proprie memorie e documenti.

3. Il presidente della Corte di giustizia tributaria di secondo grado, decorso il termine di cui al comma 2, fissa con decreto la trattazione dell'istanza per la prima camera di consiglio utile, disponendo che ne sia data comunicazione alle parti almeno dieci giorni prima. La Corte di giustizia tributaria di secondo grado decide con sentenza.

4. Nei casi in cui non sussiste giurisdizione delle corti di giustizia tributaria, le istanze di cui al comma 1 devono essere presentate al tribunale territorialmente competente in ragione della sede dell'ufficio richiedente, che provvede secondo le disposizioni del libro IV, titolo I, capo III, sezione I, del codice di procedura civile, in quanto applicabili ».

Art. 2.

1. All'articolo 33, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, le parole: « dell'art. 52 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 » sono sostituite dalle seguenti: « degli articoli 52 e 52-bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 ».

Art. 3.

1. All'articolo 35 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, dopo il primo comma è aggiunto il seguente:

« Durante l'accesso in locali adibiti in tutto o in parte ad abitazione per lo svolgimento di perquisizioni personali o apertura coattiva di pieghi sigillati, borse, casseforti, mobili, ripostigli e simili nonché per la richiesta di esame di documenti o di notizie relativamente ai quali è eccepito il segreto professionale, si applicano gli articoli 33, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e gli articoli 52 e 52-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 ».

€ 1,00