



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PRIMA SEZIONE

CASO FERRIERI E BONASSISA c. ITALIA

(Ricorsi nn. 40607/19 e 34583/20)

SENTENZA

Art. 8 • Vita privata • Accesso ed esame dei dati bancari dei ricorrenti, comprese le informazioni sui conti correnti, la cronologia delle transazioni e altre operazioni finanziarie ad essi correlate o riconducibili, da parte dell'Autorità fiscale a fini di verifica fiscale • Requisiti di "qualità della legge" non soddisfatti • Il quadro giuridico conferiva alle autorità nazionali una discrezionalità illimitata per quanto riguarda la portata e le condizioni delle misure contestate • Mancanza di garanzie procedurali sufficienti • Misure contestate non soggette a un efficace controllo giurisdizionale o indipendente *a posteriori* • Interferenze "non conformi alla legge"

Art. 46 • Misure generali • Problema sistemico • Lo Stato convenuto deve allineare la propria legislazione e prassi alle conclusioni della Corte • Necessità di norme specifiche nel diritto interno che indichino le circostanze e le condizioni in cui le autorità nazionali sono autorizzate ad accedere ai dati bancari dei contribuenti, che prevedano un riesame giudiziario o indipendente efficace e che tengano conto del contesto della cooperazione internazionale tra autorità fiscali

Preparato dalla Cancelleria. Non vincolante per la Corte.

STRASBURGO

8 gennaio 2026

La presente sentenza diventerà definitiva nelle circostanze previste dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Essa potrà essere soggetta a revisione editoriale.

Nella causa Ferrieri e Bonassisa c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in Camera composta da:

Ivana Jelić, *Presidente*,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Frédéric Krenc,
Davor Derenčinović,
Alain Chablais,
Anna Adamska-Gallant, *giudici*,

e Ilse Freiwirth, *cancelliere di sezione*,

visti i ricorsi

le ricorsi (nn. 40607/19 e 34583/20) contro la Repubblica Italiana presentati alla Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") da due cittadini italiani, il sig. Matteo Ferrieri e la sig.ra Ornella Bonassisa ("i ricorrenti"), rispettivamente il 23 luglio 2019 e il 1° agosto 2020;

la decisione di notificare le domande al Governo italiano ("il Governo");

le osservazioni delle parti;

deliberata in camera di consiglio il 2 dicembre 2025,

Emette la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1. La causa riguarda l'accesso e l'esame dei dati bancari dei ricorrenti, comprese le informazioni sui conti bancari, la cronologia delle transazioni e i dettagli di altre operazioni finanziarie relative ai ricorrenti o a loro riconducibili. Tali misure (di seguito "le misure contestate") sono state attuate dall'Agenzia delle Entrate a fini di verifica fiscale. I ricorrenti hanno lamentato l'eccessiva ampiezza del potere discrezionale conferito alle autorità nazionali dalla legislazione nazionale e la mancanza di garanzie procedurali sufficienti a tutelarli da eventuali abusi o arbitrarietà, in particolare la mancanza di un controllo giurisdizionale o indipendente *ex ante* e/o *ex post* delle misure contestate.

I FATTI

2. Il primo ricorrente (ricorso n. 40607/19), il sig. M. Ferrieri, è nato nel 1965 e vive a Cerignola. Era rappresentato dal sig. C. Stasi, avvocato del foro di Foggia. La seconda ricorrente (ricorso n. 34583/20), la sig.ra O. Bonassisa, è nata nel 1977 e risiede a Foggia. È una contabile che rappresenta se stessa dinanzi alla Corte.

3Il Governo era rappresentato dal suo agente, il sig. L. D'Ascia, *avvocato dello Stato*.

4I fatti del caso possono essere riassunti come segue.

5Il 15 luglio 2019 il primo ricorrente e il 16 luglio 2020 il secondo ricorrente sono stati informati dalle loro banche che queste ultime avevano ricevuto richieste dall'Autorità fiscale di fornire informazioni sui loro conti bancari, sulla cronologia delle transazioni e altre operazioni finanziarie a loro collegate o a loro riconducibili, per un periodo di tempo specificato, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2017 per il primo ricorrente e dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2017 per il secondo ricorrente. Le banche hanno informato i ricorrenti che avrebbero ottemperato al loro obbligo legale di fornire le informazioni richieste.

6L'autorizzazione a ottenere tali dati direttamente dagli istituti bancari era stata rilasciata dai direttori dell'Autorità fiscale ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 2, punto 7, del decreto presidenziale n. 633 del 26 ottobre 1972 ("decreto n. 633/1972", cfr. paragrafo7 infra) e dell'articolo 32, paragrafo 1, comma 7, del decreto presidenziale n. 600 del 29 settembre 1973 ("decreto n. 600/1973", cfr. paragrafo9 infra).

QUADRO GIURIDICO E PRATICA PERTINENTI

I. DIRITTO INTERNO

A. Decreto presidenziale n. 633 del 26 ottobre 1972 (Istituzione e regolamentazione dell'imposta sul valore aggiunto)

7. Le misure in questione nel presente caso sono disciplinate dall'articolo 51 del decreto n. 633/1972, in vigore al momento dei fatti, che recita quanto segue:

«1. Gli uffici dell'imposta sul valore aggiunto verificano le dichiarazioni presentate e i pagamenti effettuati dai contribuenti, individuano le eventuali omissioni e procedono all'accertamento e alla riscossione delle imposte o delle imposte aggiuntive dovute; controllano l'adempimento degli obblighi relativi alla fatturazione e alla registrazione delle operazioni, alla tenuta dei libri contabili e agli altri obblighi previsti dal presente decreto; [e] irrogano sanzioni pecuniarie e maggiorazioni e segnalano alle autorità giudiziarie le violazioni sanzionabili penalmente. Sono svolte adeguate attività di analisi dei rischi per verificare le dichiarazioni presentate e individuare i soggetti che non le hanno presentate.

2. Ai fini dell'esercizio delle loro funzioni [di cui al paragrafo precedente], gli uffici fiscali possono:

...

(7) previa autorizzazione del direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle Entrate o del suo direttore regionale o, per quanto riguarda la Polizia Tributaria, del capo regionale [della Polizia Tributaria], richiedere alle banche di fornire ... dati, informazioni e documenti relativi a qualsiasi rapporto [finanziario] o operazione ...,

compresi i servizi resi, [che coinvolgono] i loro clienti, nonché le garanzie prestate da terzi o dagli operatori finanziari sopra menzionati, e i dati delle persone per le quali gli stessi operatori finanziari hanno effettuato le operazioni sopra menzionate ... La richiesta deve essere indirizzata al capo della struttura centralizzata o al capo dell'ufficio [che riceve la richiesta], il quale ne dà immediata comunicazione all'interessato; la relativa risposta deve essere inviata al capo dell'ufficio [che ha avviato il procedimento].

...

4. Le richieste di cui al comma 2, punto 7, nonché le relative risposte, anche negative, devono essere presentate esclusivamente per via elettronica. Un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate stabilisce le modalità di attuazione e le procedure per la trasmissione delle richieste e delle risposte, nonché i dati e le informazioni relativi ai rapporti e alle operazioni di cui al punto 7 sopra indicato.

8L'articolo 57 stabilisce i termini per l'emissione di un avviso di accertamento fiscale che constata l'inadempimento da parte del contribuente degli obblighi fiscali pertinenti in un determinato esercizio fiscale. Il primo comma, in vigore al momento pertinente, prevede che l'avviso di accertamento sia notificato al contribuente entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione dei redditi. Il secondo comma stabilisce che, in caso di omessa presentazione della dichiarazione, l'avviso di accertamento può essere notificato al contribuente entro il 31 dicembre del settimo anno successivo a quello in cui avrebbe dovuto essere presentata la dichiarazione.

B. Decreto presidenziale n. 600 del 29 settembre 1973 (Disposizioni comuni relative all'accertamento delle imposte sul reddito)

9. L'articolo 32, paragrafo 1, punto 7, del decreto n. 600/1973, relativo all'accertamento delle imposte sul reddito, riproduce la disposizione di cui all'articolo 51, paragrafo 2, punto 7, del decreto n. 633/1972 in materia di accertamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) (cfr. il paragrafo 7 sopra).

10L'articolo 43 ribadisce i termini per l'emissione dell'avviso di accertamento fiscali previsti dall'articolo 57 del decreto n. 633/1972 (cfr. supra, punto 8).

C. Decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992 (Disposizioni in materia di contenzioso tributario)

11. L'articolo 19 del decreto n. 546/1992, in vigore al momento dei fatti, includeva un elenco esaustivo degli atti che potevano essere impugnati dinanzi ai tribunali tributari. Le parti rilevanti recitano quanto segue:

Articolo 19: Atti impugnabili e oggetto del ricorso

"1. Possono essere presentati ricorsi [dinanzi ai tribunali tributari] contro:

(a) un avviso di accertamento fiscale;

(b) un avviso di liquidazione fiscale;

(c) un provvedimento sanzionatorio;

(d) un avviso di riscossione fiscale;

...

(i) qualsiasi altro atto che la legge dichiara espressamente possa essere impugnato in modo indipendente.

...

2. Gli atti diversi da quelli espressamente previsti non possono essere impugnati in modo indipendente. Qualsiasi atto che può essere impugnato in modo indipendente può essere impugnato esclusivamente sulla base delle proprie irregolarità ...”

D. Legge n. 212 del 27 luglio 2000 (Legge sui diritti dei contribuenti)

12. Le disposizioni pertinenti della legge n. 212/2000 recitano quanto segue:

Sezione 13: Garante del contribuente

“1. Il garante del contribuente è istituito presso ciascuna direzione delle entrate delle regioni e delle province autonome.

2. Il garante del contribuente, che opera in piena autonomia, è un organo scelto e nominato dal presidente del tribunale tributario regionale o dalla sua sezione distaccata nel cui distretto ha sede la direzione regionale dell'autorità fiscale ...

6. Il Garante del contribuente rivolge richieste di documenti o chiarimenti agli uffici competenti, anche sulla base di segnalazioni presentate per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato che denunci disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, pratiche amministrative anomale o irragionevoli, o qualsiasi altro comportamento tale da compromettere il rapporto di fiducia tra i cittadini e l'amministrazione finanziaria. Gli uffici competenti rispondono entro trenta giorni, attivando le procedure di *autotutela* in relazione agli accertamenti amministrativi o agli avvisi di riscossione notificati al contribuente. Il Garante del Contribuente comunica l'esito dell'attività svolta alle direzioni regionali o provinciali [dell'amministrazione finanziaria] o alle direzioni territoriali della Guardia di Finanza, nonché agli organi di controllo, informando il segnalante [dell'irregolarità].

7. Il Garante del Contribuente formula raccomandazioni ai dirigenti degli uffici fiscali per tutelare il contribuente e organizzare i servizi nel modo migliore.

...”

E. Il potere di *autotutela*

13. Nell'ambito del suo potere di "*autotutela*", un ente pubblico amministrativo può annullare o revocare decisioni già prese, senza l'intervento di un'autorità giudiziaria.

II. PRATICA NAZIONALE

14. Nel corso degli anni, l'Autorità fiscale ha emanato diverse circolari amministrative volte a chiarire le condizioni alle quali può essere esercitato il potere di effettuare verifiche fiscali sui dati bancari e la procedura che gli uffici fiscali devono seguire a tal fine (cfr. anche *Italgomme Pneumatici S.r.l. contro Ital y*, nn. 36617/18 e altri 12, §§ 55-59, 6 febbraio 2025).

A. Circolare n. 131 del 30 luglio 1994

15. Nella circolare n. 131 del 30 luglio 1994 (“circolare n. 131/1994”), l’Agenzia delle Entrate ha stabilito i criteri di selezione dei contribuenti e le modalità di indagine in relazione ai controlli sull’imposta sul reddito e sull’imposta sul valore aggiunto.

16. Per quanto riguarda i criteri per lo svolgimento delle verifiche fiscali sui dati bancari, la parte pertinente della circolare recitava quanto segue:

"Le verifiche fiscali sui dati bancari saranno effettuate, in particolare, nei confronti di

- evasori fiscali totali o quasi totali;
- soggetti privi di documentazione contabile o con documentazione contabile palesemente inattendibile;
- persone che effettuano operazioni di import-export;
- persone che hanno emesso e/o utilizzato fatture per transazioni inesistenti; [e]
- persone la cui capacità finanziaria è chiaramente in netto contrasto con il reddito dichiarato".

17La circolare n. 131/1994 precisava inoltre che gli uffici fiscali che richiedevano l'autorizzazione a effettuare verifiche fiscali sui dati bancari "[dovevano] motivare adeguatamente le richieste di autorizzazione alle direzioni regionali, al fine di fornire loro elementi utili di valutazione". In particolare, la richiesta doveva indicare i seguenti elementi:

- i dati volti a identificare il contribuente;
- i motivi alla base dell'indagine;
- gli elementi volti a valutare la situazione fiscale del contribuente;
- i motivi per ritenere che una verifica fiscale dei dati bancari sarebbe utile ai fini dell'indagine fiscale;
- il periodo di tempo per il quale doveva essere effettuata la verifica fiscale dei dati bancari;
- le banche ... alle quali dovrebbe essere presentata la richiesta ...;"

18La circolare n. 131/1994 chiariva che, sulla base di tali informazioni, le direzioni regionali dovevano verificare la legittimità formale e sostanziale (*controllo sia di legittimità che di merito*) della richiesta prima di rilasciare l'autorizzazione richiesta.

19 Per quanto riguarda la decisione di effettuare una verifica fiscale dei dati bancari, la circolare precisava inoltre che le autorità nazionali dovevano effettuare un'analisi costi-benefici:

«È opportuno sottolineare che le verifiche fiscali sui dati bancari dovrebbero essere avviate nei casi [in cui] sia stata valutata la proficuità della verifica fiscale [in questione]. Pertanto, sulla base dell'esperienza comune, i "costi" della verifica fiscale (rappresentati dall'inevitabile prolungamento dell'indagine in termini di tempo e dalla complessità dell'analisi dei conti) devono essere valutati rispetto ai relativi "benefici" di natura probatoria, relativi all'entità presunta degli importi imponibili recuperabili. Il principio dell'economia dell'azione (in termini di costi-benefici) deve, inoltre, guidare con forza tutta l'attività di verifica fiscale degli uffici.

B. Circolare n. 32/E del 19 ottobre 2006

20 Nella circolare n. 32/E del 19 ottobre 2006 ("Circolare n. 32/E/2006"), l'Autorità fiscale ha fornito chiarimenti in merito ai poteri degli uffici fiscali nel contesto delle indagini fiscali, compreso il potere di richiedere alle banche di fornire informazioni e dati relativi alla cronologia delle operazioni e alle transazioni sui conti bancari dei contribuenti.

21 La circolare ha confermato che l'autorizzazione a effettuare verifiche fiscali sui dati bancari doveva essere richiesta nell'ambito di una procedura formalizzata volta a salvaguardare i diritti dei contribuenti e l'esercizio trasparente e imparziale dell'azione amministrativa, in conformità con i principi sanciti dalla legge sui diritti dei contribuenti (cfr. paragrafo 12 sopra).

C. Circolare n. 25/E del 26 agosto 2014

22. Nella circolare n. 25/E del 26 agosto 2014 ("Circolare n. 25/E/2014"), l'Autorità fiscale ha stabilito le linee guida operative per la prevenzione e la lotta all'evasione fiscale nell'anno 2014.

23. Per quanto riguarda le verifiche fiscali dei dati bancari, la circolare recita quanto segue:

"Con specifico riferimento alle indagini finanziarie, si ribadisce che [esse] devono essere utilizzate solo dopo aver valutato attentamente il rischio di discrepanze significative nella dichiarazione dei redditi (*significant anomalies declarative*) e, idealmente, solo quando l'ufficio delle imposte ha già avviato un'indagine fiscale".

D. Circolare n. 16 del 28 aprile 2016

24. Nella circolare n. 16 del 28 aprile 2016 ("Circolare n. 16/2016"), l'Agenzia delle Entrate ha stabilito le linee guida operative per la prevenzione e la lotta all'evasione fiscale nel 2016.

25. Per quanto riguarda le verifiche fiscali dei dati bancari, la circolare recita quanto segue:

"Il ricorso a indagini finanziarie, che dovrebbero essere utilizzate solo dopo aver valutato attentamente il rischio di discrepanze significative nella dichiarazione dei redditi e quando l'ufficio delle imposte ha già avviato un'indagine fiscale, deve essere appropriato e finalizzato all'ottenimento di valutazioni credibili e affidabili".

III. GIURISPRUDENZA NAZIONALE

A. Giurisprudenza in materia di autorizzazione all'ottenimento dei dati bancari dei contribuenti

26 Nella sentenza n. 14026 del 3 agosto 2012, la Corte di cassazione ha stabilito che l'autorizzazione rilasciata da un direttore di un ufficio delle imposte per ottenere informazioni direttamente dalle banche relative alla cronologia delle transazioni, alle operazioni e ad altre disposizioni dei contribuenti era un atto di natura meramente interna e procedurale (*carattere meramente endoprocedimentale*) che non poteva essere impugnato in modo indipendente dinanzi ai tribunali tributari.

27. Nella sentenza n. 8849 del 30 aprile 2015, la Corte di Cassazione ha osservato che l'autorizzazione non doveva contenere motivazioni, in quanto tale requisito non era stato imposto dalle disposizioni nazionali applicabili. La Corte ha ritenuto che tale autorizzazione fosse un atto amministrativo meramente interno che non poteva essere impugnato dalla banca alla quale era stato chiesto di fornire le informazioni e che il contribuente interessato non doveva esserne informato. Poiché l'autorizzazione non poteva essere impugnata, secondo la Corte di Cassazione non era necessario che contenesse alcuna motivazione.

28 Analogamente, nella sentenza n. 19564 del 24 luglio 2018, la Corte di cassazione ha definito l'autorizzazione come un «atto meramente preparatorio» che svolgeva una «funzione organizzativa» all'interno della struttura gerarchica degli uffici, ma non aveva alcun effetto sul contribuente.

B. Giurisprudenza sui rimedi *ex post*

1. Tribunali tributari

29 Nella sentenza n. 14026 del 3 agosto 2012, la Corte di Cassazione ha stabilito che l'autorizzazione all'ottenimento dei dati bancari dei contribuenti poteva essere impugnata presentando ricorso al tribunale tributario contro un avviso di accertamento basato sulle informazioni ottenute attraverso tale misura.

30. Per quanto riguarda i motivi di impugnazione dell'autorizzazione, nella sentenza n. 17158 del 28 giugno 2018, la Corte di Cassazione ha affermato che la mancata notifica di tale autorizzazione al contribuente non può incidere sulla sua validità (cfr. anche sentenza n. 16874 del 21 luglio 2009 e sentenza n. 20420 del 26 settembre 2014 della Corte di Cassazione). Trattandosi di un atto amministrativo emanato dall'Agenzia delle Entrate,

solo la totale mancanza di tale autorizzazione potrebbe essere contestata mediante ricorso contro un avviso di accertamento basato su informazioni acquisite in assenza di autorizzazione, purché sia possibile dimostrare che la mancanza di autorizzazione abbia causato un pregiudizio concreto al contribuente interessato (cfr. sentenza n. 14026 del 3 agosto 2012 e sentenza n. 3628 del 10 febbraio 2017 della Corte di Cassazione).

31Più recentemente, la Corte di Cassazione ha chiarito che un avviso di accertamento fiscale non può essere invalidato solo perché basato su dati bancari ottenuti in assenza di un'autorizzazione rilasciata dall'organo di gestione competente. Allo stesso modo, un contribuente dovrebbe dimostrare che la mancanza di autorizzazione gli ha causato un pregiudizio specifico in relazione a un diritto o interesse tutelato dalla Costituzione (cfr. sentenza n. 3242 del 10 febbraio 2021 e sentenza n. 10576 del 1° aprile 2022 della Corte di Cassazione).

2. *Il garante del contribuente*

32Nella sentenza n. 25212 del 24 agosto 2022, la Corte di Cassazione ha chiarito, sebbene non nel contesto delle verifiche fiscali sui dati bancari ma in quello del rimborso delle imposte pagate in eccesso rispetto all'importo legalmente dovuto in materia di successioni, che il Garante del Contribuente non può adottare decisioni vincolanti. La Corte di Cassazione ha affermato quanto segue:

"L'ordinamento giuridico attualmente in vigore non prevede espressamente che l'Agenzia delle Entrate o gli enti incaricati della riscossione delle imposte siano tenuti ad attuare un provvedimento di *autotutela* richiesto dal Garante del Contribuente, né a conformarsi alle decisioni adottate dal Garante del Contribuente. Infatti, le [decisioni] del Garante del Contribuente non sono vincolanti e quindi non producono effetti giuridici, ma costituiscono solo avvertimenti che comportano al massimo l'obbligo di rispondere alla richiesta di autotutela e/o di riesaminare il fascicolo presentato dal contribuente. In definitiva, al Garante del Contribuente non sono riconosciuti poteri di gestione attiva. [L'organismo] non può quindi esercitare poteri autoritari o sanzionatori nei confronti degli uffici dell'amministrazione fiscale né, a seguito dell'attivazione di una procedura di autoliquidazione, sostituirsi all'amministrazione fiscale nella revisione di eventuali [avvisi] illegittimi. A questo proposito, è stato affermato che la normativa che istituisce [il Garante del Contribuente] non conferisce a [tale organismo] il potere di annullare gli avvisi fiscali mediante autocorrezione, né stabilisce l'obbligo per l'amministrazione fiscale di decidere [un caso] secondo le modalità richieste dal Garante. Secondo l'interpretazione più accettabile, [la legislazione] sembra limitarsi a conferire al Garante del Contribuente il potere di avviare semplicemente la procedura di [autocorrezione]. Tuttavia, [una volta avviata la procedura pertinente], i servizi fiscali sarebbero quindi tenuti a rispondere alla richiesta del Garante del contribuente emettendo, come minimo, un avviso che indichi i motivi per cui non intendono dare seguito a [tale richiesta].

IV. DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

A. Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE

33. La direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (direttiva sulla cooperazione amministrativa, "DAC") ha abrogato la direttiva 77/799/CEE in vigore fino a quel momento. La DAC è stata modificata più volte, l'ultima delle quali con la direttiva DAC8 del 2023¹. La DAC9 è entrata in vigore il 7 maggio 2025 e deve essere recepita entro il 31 dicembre 2025.

Attraverso la DAC, i paesi dell'UE possono avvalersi di meccanismi quali lo scambio automatico di informazioni e lo scambio di informazioni su richiesta per garantire che i redditi esteri siano soggetti a tassazione. Lo scambio automatico di informazioni consiste nella comunicazione sistematica di informazioni predefinite dall'amministrazione fiscale di un paese dell'UE all'amministrazione fiscale di un altro paese dell'UE. Lo scambio di informazioni può avvenire in tre forme – automatico, su richiesta e spontaneo – specifiche per il tipo di informazioni da scambiare. Le informazioni vengono scambiate tra un'autorità competente e un'altra attraverso una rete protetta, garantendo la riservatezza e la privacy.

34 Il considerando 20 della DAC recita quanto segue:

"Tuttavia, uno Stato membro non dovrebbe rifiutarsi di trasmettere informazioni perché non ha alcun interesse interno o perché le informazioni sono detenute da una banca, da un altro istituto finanziario, da un intestatario o da una persona che agisce in qualità di agente o fiduciario, o perché riguardano partecipazioni azionarie in una persona".

35 Le disposizioni pertinenti della DAC recitano quanto segue:

Articolo 5: Procedura per lo scambio di informazioni su richiesta

"Su richiesta dell'autorità richiedente, l'autorità interpellata comunica all'autorità richiedente tutte le informazioni di cui all'articolo 1, paragrafo 1, di cui è in possesso o che ottiene a seguito di indagini amministrative".

Articolo 8: Ambito di applicazione e condizioni dello scambio automatico obbligatorio di informazioni

"1. L'autorità competente di ciascuno Stato membro comunica, mediante scambio automatico, all'autorità competente di qualsiasi altro Stato membro le informazioni relative ai periodi imponibili a partire dal 1° gennaio 2014 disponibili riguardo ai residenti in tale altro Stato membro, sulle seguenti categorie specifiche di reddito e

¹ Ulteriori informazioni sul DAC e ulteriori modifiche sono disponibili all'indirizzo: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/tax-transparencycooperation/administrative-co-operation-and-mutual-assistance/directive-administrative-cooperation-dac_en

patrimonio, quali intese dalla legislazione nazionale dello Stato membro che comunica le informazioni:

- a) redditi da lavoro dipendente;
 - b) compensi degli amministratori;
 - c) prodotti assicurativi sulla vita non contemplati da altri strumenti giuridici dell'Unione in materia di scambio di informazioni e altre misure analoghe;
 - d) pensioni;
 - e) proprietà e redditi da beni immobili.
- ...

Articolo 18: Obblighi

"1. Se uno Stato membro richiede informazioni ai sensi della presente direttiva, lo Stato membro richiesto adotta le misure necessarie per ottenere le informazioni richieste, anche se tali informazioni non sono necessarie ai fini fiscali dello Stato membro stesso. Tale obbligo non pregiudica il disposto dei paragrafi 2, 3 e 4 dell'articolo 17, il cui invocamento non può in alcun caso essere interpretato come un'autorizzazione per lo Stato membro richiesto a rifiutare di fornire informazioni solo perché non ha alcun interesse interno a tali informazioni.

2. In nessun caso l'articolo 17, paragrafi 2 e 4, può essere interpretato nel senso di consentire all'autorità richiesta di uno Stato membro di rifiutare di fornire informazioni solo perché tali informazioni sono detenute da una banca, da un altro istituto finanziario, da un intestatario o da una persona che agisce in qualità di agente o fiduciario, o perché riguardano partecipazioni in una persona.

3. In deroga al paragrafo 2, uno Stato membro può rifiutare la trasmissione delle informazioni richieste qualora tali informazioni riguardino periodi imponibili anteriori al 1° gennaio 2011 e qualora la trasmissione di tali informazioni avrebbe potuto essere rifiutata sulla base dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 77/799/CEE se fosse stata richiesta prima dell'11 marzo 2011.

36. Il regolamento di esecuzione (UE) n. 2025/648 della Commissione, del 2 aprile 2025, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2015/2378, fornisce moduli standard e formati informatizzati da utilizzare in relazione alla direttiva 2011/16/UE del Consiglio, modificata dalla direttiva 2021/514/UE del Consiglio, stabilendo in modo specifico quando gli Stati membri devono presentare dati statistici relativi alle informazioni comunicate dagli operatori di piattaforme digitali e i tipi di statistiche da fornire in relazione agli audit congiunti.

B. Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE

37. Il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche

con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati, "GDPR") (GU 2016 L 119/1) è entrato in vigore il 24 maggio 2016 ed è applicabile dal 25 maggio 2018.

38L'articolo 5 del GDPR stabilisce i principi relativi al trattamento dei dati personali, quali la liceità, la correttezza e la trasparenza, la limitazione delle finalità, la minimizzazione dei dati, l'accuratezza, la limitazione della conservazione, l'integrità e la riservatezza, nonché la responsabilità. Ai sensi dell'articolo 13 del GDPR, i titolari del trattamento hanno l'obbligo di informare l'interessato in merito alla raccolta dei suoi dati personali e di fornirgli alcune informazioni pertinenti, come specificato nella disposizione. L'articolo 15 del GDPR prevede inoltre che l'interessato abbia il diritto di ottenere dal titolare del trattamento la conferma che sia o meno in corso un trattamento di dati personali che lo riguardano e, in tal caso, l'accesso ai dati personali e ad altre informazioni pertinenti, come stabilito nella disposizione.

39Il considerando 31 del GDPR recita quanto segue:

Le autorità pubbliche alle quali i dati personali sono comunicati in ottemperanza a un obbligo giuridico per l'esercizio delle loro funzioni ufficiali, quali le autorità fiscali e doganali, le unità di informazione finanziaria, le autorità amministrative indipendenti o le autorità di vigilanza dei mercati finanziari responsabili della regolamentazione e della supervisione dei mercati mobiliari, non dovrebbero essere considerate destinatari se ricevono dati personali necessari per svolgere un'indagine specifica nell'interesse generale, in conformità al diritto dell'Unione o degli Stati membri. Le richieste di divulgazione inviate dalle autorità pubbliche dovrebbero sempre essere presentate per iscritto, motivate e occasionali e non dovrebbero riguardare l'intero sistema di archiviazione né comportare l'interconnessione dei sistemi di archiviazione. Il trattamento dei dati personali da parte di tali autorità pubbliche dovrebbe essere conforme alle norme applicabili in materia di protezione dei dati in funzione delle finalità del trattamento.

40Nel contesto delle norme summenzionate, l'articolo 23 prevede quanto segue:

Articolo 23: Restrizioni

«1. Il diritto dell'Unione o degli Stati membri cui è soggetto il responsabile del trattamento o il responsabile dell'elaborazione può limitare, mediante una misura legislativa, la portata degli obblighi e dei diritti previsti dagli articoli da 12 a 22 e dall'articolo 34, nonché dell'articolo 5 nella misura in cui le sue disposizioni corrispondono ai diritti e agli obblighi previsti dagli articoli da 12 a 22, quando tale limitazione rispetta l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali e costituisce una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per salvaguardare:

...

e) altri importanti obiettivi di interesse pubblico generale dell'Unione o di uno Stato membro, in particolare un importante interesse economico o finanziario dell'Unione o di uno Stato membro, comprese le questioni monetarie, di bilancio e fiscali, la sanità pubblica e la sicurezza sociale;

...

C. Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

41. Nella sentenza del 22 ottobre 2013 nella *causa Sabou* (C-276/12, EU:C:2013:678), la Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha statuito quanto segue:

«38. La Corte ha già affermato che il rispetto dei diritti della difesa è un principio generale del diritto dell'Unione che si applica quando le autorità intendono adottare un provvedimento che incide negativamente su un individuo (v. sentenza del 10 ottobre 2008, causa C-349/07, *Sopropé*, Racc. pag. I-10369, punto 36). [...]

39. Si pone la questione se la decisione di un'autorità competente di uno Stato membro di chiedere l'assistenza di un'autorità competente di un altro Stato membro e la decisione di quest'ultima di interrogare dei testimoni al fine di rispondere a tale richiesta costituiscano atti che, a causa delle loro conseguenze per il contribuente, rendono necessario che questi sia ascoltato.

40. Tutti gli Stati membri che hanno presentato osservazioni alla Corte hanno sostenuto che una richiesta di informazioni da parte di uno Stato membro inviata alle autorità fiscali di un altro Stato membro non costituisce un atto che dia luogo a tale obbligo. Essi ritengono giustamente che, nei procedimenti di controllo fiscale, la fase istruttoria, durante la quale vengono raccolte le informazioni e che comprende la richiesta di informazioni da parte di un'autorità fiscale a un'altra, debba essere distinta dalla fase contenziosa, tra le autorità fiscali e il contribuente, che ha inizio quando al contribuente viene inviata la proposta di rettifica.

[...]

46. Di conseguenza, la risposta alla prima e alla seconda questione è che il diritto dell'Unione, come risulta in particolare dalla direttiva 77/799 e dal diritto fondamentale di essere ascoltati, deve essere interpretato nel senso che non conferisce al contribuente di uno Stato membro né il diritto di essere informato di una richiesta di assistenza presentata da tale Stato membro ad un altro Stato membro, in particolare al fine di verificare le informazioni fornite da tale contribuente nella sua dichiarazione dei redditi, né il diritto di partecipare alla formulazione della richiesta indirizzata allo Stato membro richiesto, né il diritto di partecipare agli interrogatori dei testimoni organizzati dallo Stato membro richiesto.

42 Nella sentenza del 6 ottobre 2020, *Stato lussemburghese* (C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito quanto segue:

«1. L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con gli articoli 7 e 8 e con l'articolo 52, paragrafo 1, della stessa, deve essere interpretato nel senso che:

– che osta a una normativa di uno Stato membro che attua la procedura di scambio di informazioni su richiesta istituita dalla direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE, come modificata dalla direttiva 2014/107/UE del Consiglio, del 9 dicembre 2014, che impedisce a una persona in possesso di informazioni di proporre ricorso contro una decisione con cui l'autorità competente di tale Stato membro le ingiunge di fornirle tali informazioni, al fine di dare seguito a una richiesta

di scambio di informazioni presentata dall'autorità competente di un altro Stato membro, e

– non impedisce a tale normativa di impedire al contribuente interessato, in tale altro Stato membro, dall'indagine che ha dato origine a tale richiesta di scambio di informazioni e ai terzi interessati dalle informazioni in questione di proporre ricorso contro tale decisione.

2. L'articolo 1, paragrafo 1, e l'articolo 5 della direttiva 2011/16, come modificata dalla direttiva 2014/107, devono essere interpretati nel senso che una decisione con cui l'autorità competente di uno Stato membro ordina a una persona in possesso di informazioni di fornirglielie, al fine di dare seguito a una richiesta di scambio di informazioni presentata dall'autorità competente di un altro Stato membro, deve essere considerata, unitamente a tale richiesta, come riguardante informazioni che non sono manifestamente prive di qualsiasi rilevanza prevedibile quando indica l'identità della persona che detiene le informazioni in questione, quella del contribuente interessato dall'indagine che ha dato origine alla richiesta di scambio di informazioni, e il periodo oggetto di tale indagine, e quando riguarda contratti, fatture e pagamenti che, sebbene non specificatamente identificati, sono definiti da criteri relativi, in primo luogo, al fatto che sono stati conclusi o eseguiti dalla persona in possesso delle informazioni, in secondo luogo, al fatto che hanno avuto luogo durante il periodo oggetto di tale indagine e, in terzo luogo, al loro collegamento con il contribuente interessato.

V. DIRITTO INTERNAZIONALE

La Convenzione sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale

43La Convenzione sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale è stata elaborata congiuntamente dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dal Consiglio d'Europa. È stata conclusa a Strasburgo il 25 gennaio 1988 e modificata dal Protocollo che modifica la Convenzione sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale, entrato in vigore il 1° giugno 2011. L'Italia ha ratificato la Convenzione il 31 gennaio 2006 e il Protocollo di modifica il 17 gennaio 2012. Quest'ultimo è entrato in vigore per l'Italia il 1° maggio 2012.

44Le parti pertinenti della relazione esplicativa al protocollo del 2010 che modifica la convenzione sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale hanno chiarito quanto segue:

"1. L'obiettivo della presente Convenzione è promuovere la cooperazione internazionale per un migliore funzionamento delle legislazioni fiscali nazionali, nel rispetto dei diritti fondamentali dei contribuenti.

...

6. In tale contesto, la Convenzione cerca di conciliare i rispettivi interessi legittimi delle parti coinvolte: in particolare, le esigenze di assistenza amministrativa reciproca in materia di accertamento e riscossione delle imposte, il rispetto delle peculiarità dei sistemi giuridici nazionali, la natura riservata delle informazioni scambiate tra le autorità nazionali e i diritti fondamentali dei contribuenti.

7. I contribuenti hanno in particolare il diritto al rispetto della loro vita privata e il diritto a una procedura adeguata per la determinazione dei loro diritti e obblighi in materia fiscale, compresa un'adeguata protezione contro la discriminazione e la doppia imposizione.

8. Nell'applicare la Convenzione, le autorità fiscali saranno tenute ad operare nel quadro delle leggi nazionali. La Convenzione garantisce specificamente che i diritti dei contribuenti previsti dalle leggi nazionali siano pienamente tutelati. Tuttavia, le leggi nazionali non dovrebbero essere applicate in modo tale da compromettere l'oggetto e lo scopo della Convenzione. In altre parole, le Parti sono tenute a non impedire o ritardare indebitamente l'efficace assistenza amministrativa.

45Le disposizioni pertinenti della Convenzione sulla reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale recitano quanto segue:

Articolo 1: Oggetto della Convenzione e persone interessate

"1. Le Parti, fatte salve le disposizioni del capitolo IV, si prestano reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale. Tale assistenza può comportare, se del caso, misure adottate da organi giudiziari.

2. Tale assistenza amministrativa comprende:

- a. lo scambio di informazioni, compresi i controlli fiscali simultanei e la partecipazione a controlli fiscali all'estero;
- b. l'assistenza nel recupero, comprese le misure conservatorie; e
- c. la notifica di atti.

3. Una Parte fornisce assistenza amministrativa indipendentemente dal fatto che la persona interessata sia residente o cittadino di una Parte o di qualsiasi altro Stato».

Articolo 4: Disposizioni generali

1. Le Parti si scambiano tutte le informazioni, in particolare quelle previste nella presente sezione, che siano prevedibilmente rilevanti per l'amministrazione o l'applicazione delle loro leggi nazionali relative alle imposte oggetto della presente Convenzione.

2. Soppresso.

3. Ciascuna Parte può, mediante una dichiarazione indirizzata a uno dei depositari, indicare che, in base alla propria legislazione interna, le sue autorità possono informare il proprio residente o cittadino prima di trasmettere informazioni che lo riguardano, in conformità con gli articoli 5 e 7.

Articolo 21: Protezione delle persone e limiti all'obbligo di assistenza

1. Nessuna disposizione della presente Convenzione pregiudica i diritti e le garanzie assicurati alle persone dalle leggi o dalla prassi amministrativa dello Stato richiesto.

2. Salvo nel caso di cui all'articolo 14, le disposizioni della presente convenzione non possono essere interpretate in modo da imporre allo Stato richiesto l'obbligo:

- a. ad adottare misure in contrasto con le proprie leggi o prassi amministrative o con le leggi o prassi amministrative dello Stato richiedente;
- b. ad adottare misure contrarie *all'ordine pubblico*;

c. fornire informazioni che non sono ottenibili in base alle proprie leggi o alla propria prassi amministrativa o alle leggi dello Stato richiedente o alla sua prassi amministrativa;

d. fornire informazioni che rivelerebbero segreti commerciali, industriali, industriali, commerciali o professionali, o processi commerciali, o informazioni la cui divulgazione sarebbe contraria *all'ordine pubblico*;

e. fornire assistenza amministrativa se e nella misura in cui ritiene che la tassazione nello Stato richiedente sia contraria ai principi fiscali generalmente accettati o alle disposizioni di una convenzione per evitare la doppia imposizione, o di qualsiasi altra convenzione che lo Stato richiesto abbia concluso con lo Stato richiedente;

f. fornire assistenza amministrativa allo scopo di amministrare o far rispettare una disposizione della legislazione fiscale dello Stato richiedente, o qualsiasi requisito ad essa connesso, che discrimini un cittadino dello Stato richiesto rispetto a un cittadino dello Stato richiedente nelle stesse circostanze;

g. fornire assistenza amministrativa se lo Stato richiedente non ha adottato tutte le misure ragionevoli disponibili in base alle proprie leggi o prassi amministrative, salvo nei casi in cui il ricorso a tali misure darebbe luogo a difficoltà sproporzionate;

h. fornire assistenza nel recupero nei casi in cui l'onere amministrativo per tale Stato sia chiaramente sproporzionato rispetto al beneficio che ne deriverebbe allo Stato richiedente.

3. Se lo Stato richiedente richiede informazioni in conformità con la presente Convenzione, lo Stato richiesto utilizza le proprie misure di raccolta delle informazioni per ottenere le informazioni richieste, anche se lo Stato richiesto potrebbe non aver bisogno di tali informazioni per i propri fini fiscali. L'obbligo di cui alla frase precedente è soggetto alle limitazioni contenute nella presente Convenzione, ma in nessun caso tali limitazioni, comprese in particolare quelle di cui ai paragrafi 1 e 2, possono essere interpretate in modo da consentire allo Stato richiesto di rifiutare di fornire informazioni solo perché non ha alcun interesse interno a tali informazioni.

4. In nessun caso le disposizioni della presente Convenzione, comprese in particolare quelle dei paragrafi 1 e 2, possono essere interpretate in modo da consentire allo Stato richiesto di rifiutare di fornire informazioni solo perché queste sono detenute da una banca, da un altro istituto finanziario, da un intestatario o da una persona che agisce in qualità di agente o fiduciario, o perché riguardano partecipazioni in una persona.

LA LEGGE

I. RIUNIONE DELLE DOMANDE

46. Tenuto conto della materia simile delle domande, la Corte ritiene opportuno esaminarle congiuntamente in un'unica sentenza.

II. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

47. I ricorrenti hanno denunciato, ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, l'eccessiva ampiezza del potere discrezionale conferito alle autorità nazionali dalla legislazione nazionale e la mancanza di garanzie

procedurali sufficienti a proteggerli da eventuali abusi o arbitrarietà, in particolare la mancanza di un controllo giudiziario o indipendente *ex ante* e/o *ex post* delle misure contestate.

48 L'articolo 8 della Convenzione recita quanto segue:

“1. Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata...

2. Non può esserci alcuna ingerenza da parte delle autorità pubbliche nell'esercizio di questo diritto se non quella prevista dalla legge e necessaria in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza o del benessere economico del paese, per la prevenzione di disordini o di reati, per la tutela della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.”

A. Ammissibilità

1. Eccezione di non esaurimento dei rimedi interni sollevata dal Governo

(a) Le argomentazioni delle parti

49. Il Governo ha sostenuto che i ricorrenti non avevano esaurito i rimedi interni, in quanto non avevano impugnato le misure in questione dinanzi ai tribunali fiscali o civili.

50I ricorrenti hanno sostenuto che un ricorso dinanzi ai tribunali tributari sarebbe stato inefficace, poiché la possibilità di presentare tale ricorso era incerta e, in ogni caso, non sarebbe stata disponibile fino a un momento futuro. Per quanto riguarda i tribunali civili, essi hanno sostenuto che il Governo non aveva dimostrato che tale rimedio fosse disponibile nella pratica, poiché non aveva fornito alcun esempio di giurisprudenza in cui il rimedio fosse stato utilizzato con successo in un caso simile.

(b) Valutazione della Corte

51. La Corte osserva che l'obiezione del Governo circa la disponibilità di un rimedio efficace a disposizione dei ricorrenti per contestare le misure contestate è strettamente correlata al merito delle denunce dei ricorrenti. Di conseguenza, ritiene che tale obiezione debba essere unita al merito.

2. Conclusioni sull'ammissibilità

52. La Corte osserva che la denuncia non può essere dichiarata manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Ritiene inoltre che non sussistano altri motivi, in questa fase, per dichiarare la denuncia irricevibile e la dichiara pertanto ricevibile.

B. Merito

1. Applicabilità dell'articolo 8 ed esistenza di un'ingerenza

53. Nel caso di specie, il Governo non ha contestato che le misure contestate abbiano costituito un'ingerenza nel diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Sulla base delle seguenti osservazioni, la Corte non vede alcun motivo per giungere a una conclusione diversa.

54La Corte ha già affermato che le informazioni che le autorità fiscali ottengono dai documenti bancari costituiscono indubbiamente dati personali riguardanti un individuo, indipendentemente dal fatto che si tratti di informazioni sensibili o meno (cfr. *G.S.B. c. Svizzera*, n. 28601/11, § 93, 22 dicembre 2015). Inoltre, tali informazioni possono anche riguardare rapporti professionali e non vi è alcun motivo di principio che giustifichi l'esclusione delle attività di natura professionale o commerciale dalla nozione di «vita privata» (cfr., nel contesto dell'ottenimento e della copia di dati bancari, *M.N. e altri c. San Marino*, n. 28005/12, § 51, 7 luglio 2015, e *Brito Ferrinho Bexiga Villa-Nova c. Portogallo*, n. 69436/10, § 43, 1° dicembre 2015). La Corte ha inoltre affermato che i dettagli relativi al reddito imponibile da lavoro e da capitale, nonché al patrimonio netto imponibile, riguardano la «vita privata» delle persone interessate (cfr. *Samoylova c. Russia*, n. 49108/11, § 62, 14 dicembre 2021, e le cause ivi citate), e che dati quali il nome e l'indirizzo di residenza di un contribuente, trattati e pubblicati dall'autorità fiscale in relazione al fatto che egli non ha adempiuto ai propri obblighi fiscali, riguardano chiaramente informazioni sulla "vita privata", nonostante il fatto che, ai sensi del diritto interno, i dati siano stati classificati come informazioni di interesse pubblico (cfr. *L.B. c. Ungheria [GC]*, n. 36345/16, § 104, 9 marzo 2023).

55Inoltre, la Corte ha già stabilito che la consultazione del conto bancario di un individuo costituisce un'ingerenza nel suo diritto al rispetto della vita privata (cfr., nel contesto della consultazione dei dati bancari di un avvocato, *Brito Ferrinho Bexiga Villa-Nova*, citato sopra, § 44, e *Sommer c. Germania*, n. 73607/13, § 48, 27 aprile 2017).

56Ne consegue che, nel caso di specie, l'accesso ai dati bancari dei ricorrenti da parte dell'autorità fiscale ha costituito un'ingerenza nel loro diritto al rispetto della «vita privata».

57La Corte ribadisce che un'ingerenza viola l'articolo 8 a meno che non sia "prevista dalla legge", persegua uno o più degli scopi legittimi di cui al paragrafo 2 e sia, inoltre, "necessaria in una società democratica" per il raggiungimento di tali scopi (cfr., tra le altre autorità, *Vinks e Ribicka c. Lettonia*, n. 28926/10, § 93, 30 gennaio 2020). Le eccezioni previste dall'articolo 8 § 2 devono essere interpretate in modo restrittivo e la loro necessità in un determinato caso deve essere dimostrata in modo convincente (ibid., § 101, con ulteriori riferimenti).

58. Detto questo, occorre tenere presente che la Corte ha già ritenuto che i dati bancari, vale a dire le informazioni puramente finanziarie, non comportano la trasmissione di dettagli intimi o di dati strettamente legati all'identità e non meritano una protezione rafforzata e che, di conseguenza, gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento in questo campo (cfr. *L.B. c. Ungheria*, § 119, e *G.S.B. c. Svizzera*, § 93, entrambi citati sopra).

2. *Se l'ingerenza fosse «conforme alla legge»*

(a) Le argomentazioni delle parti

(i) I ricorrenti

59. I ricorrenti hanno sostenuto che le misure contestate erano state attuate sulla base di una "legge" che non rispettava i requisiti di qualità imposti dai principi di legalità e dallo Stato di diritto.

60 Hanno sottolineato che le disposizioni nazionali applicabili non prevedevano un controllo *ex ante* indipendente o giudiziario di tali misure, in quanto queste dovevano essere autorizzate da un'autorità superiore all'interno della stessa autorità fiscale che, a loro avviso, non era indipendente.

61. I ricorrenti hanno inoltre sostenuto che le disposizioni applicabili non indicavano le circostanze o le condizioni in cui le misure contestate potevano essere attuate, lasciando così alle autorità nazionali un margine di discrezionalità illimitato. A loro avviso, i criteri stabiliti nelle circolari fornite dal governo (cfr. i paragrafi 15 -22 sopra) erano molto generici e lasciavano un ampio margine di discrezionalità. Inoltre, hanno sostenuto che tali criteri non erano stati soddisfatti nel loro caso, in quanto non erano stati sospettati né ritenuti responsabili di alcuno dei reati fiscali gravi di cui alle circolari.

62 Essi hanno inoltre sostenuto che il diritto interno non prevedeva alcun controllo *ex post* efficace delle misure. A loro avviso, la possibilità di presentare un ricorso dinanzi ai tribunali civili era puramente teorica, in quanto non vi erano esempi giurisprudenziali in tal senso. Inoltre, un ricorso dinanzi ai tribunali civili non avrebbe costituito un rimedio efficace, in quanto tali tribunali non potevano applicare misure cautelari e urgenti. Per quanto riguarda la possibilità di impugnare le misure dinanzi ai tribunali tributari, i ricorrenti hanno sostenuto che tale azione poteva essere intentata solo in relazione a un avviso di accertamento fiscale, che poteva essere notificato a una persona diversi anni dopo la presunta violazione. Inoltre, i ricorrenti non avrebbero potuto presentare i loro ricorsi dinanzi ai tribunali tributari, poiché la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione stabiliva che la mancanza di autorizzazione o la mancanza di motivazione nell'autorizzazione non giustificavano l'annullamento di un avviso di accertamento fiscale. Per quanto riguarda il ricorso al Garante del contribuente, i ricorrenti hanno sostenuto che tale organo non avrebbe avuto il potere di valutare i reclami sollevati nelle presenti domande e che, in ogni caso, non aveva il potere di adottare decisioni vincolanti.

63I ricorrenti hanno inoltre sostenuto di non essere stati informati dell'autorizzazione ad accedere ai loro conti bancari e di non aver quindi saputo perché fossero state attuate le misure. In particolare, non sapevano se fossero state attuate a fini puramente preventivi e esplorativi, senza indicare i reati di cui erano sospettati. A loro avviso, la mancata notifica dell'autorizzazione aveva completamente impedito loro di sottoporre le misure a controlli efficaci.

(ii) *Il Governo*

64. Il Governo ha sostenuto che la procedura, le condizioni e l'ambito di applicazione delle misure contestate erano chiaramente previsti dall'articolo 32 § 1 (7) del decreto n. 600/1973 e dall'articolo 51 § 2 (7) del decreto n. 633/1972, che, a suo avviso, erano sufficientemente accessibili, chiari e prevedibili nella loro applicazione. Inoltre, il quarto comma di entrambe le disposizioni chiariva che la richiesta di attuazione delle misure contestate e le risposte a tale richiesta dovevano essere presentate per via elettronica, consentendo in tal modo il controllo della procedura.

65Il Governo ha ritenuto che le misure fossero state sottoposte a un controllo *ex ante* sufficiente, dato che la richiesta di autorizzazione doveva essere presentata all'organo di gestione competente dell'Autorità fiscale o alla Polizia tributaria. Tale richiesta doveva fare riferimento ai fatti rilevanti, agli anni oggetto di verifica e ai risultati delle verifiche fiscali già effettuate, nonché illustrare le ragioni che giustificavano la richiesta di accesso ai conti bancari. L'organo autorizzante doveva valutare se, alla luce delle informazioni fornite, fossero soddisfatte le condizioni stabilite dalla legge e se la misura fosse proporzionata e adeguata rispetto all'obiettivo perseguito. Inoltre, la circolare n. 131/1994 dell'Autorità fiscale chiariva che le misure contestate potevano essere autorizzate in caso di mancata presentazione delle dichiarazioni dei redditi per diversi periodi d'imposta, di registrazioni contabili non attendibili o di fatture relative a operazioni inesistenti (cfr. paragrafi 15-16 supra). Essa precisava inoltre che la richiesta di autorizzazione doveva essere motivata. Inoltre, la circolare n. 25/E/2014 e la circolare n. 16/2016 aggiungevano che le misure potevano essere autorizzate nei casi in cui le dichiarazioni fiscali previste superassero un determinato importo (cfr. i paragrafi 23 e 25 sopra). In conformità con la legislazione e la prassi nazionali in materia, i motivi che giustificavano le misure contestate non potevano quindi essere generici o standardizzati.

66Il governo ha sostenuto che l'organo di gestione competente poteva essere considerato indipendente, in quanto svolgeva funzioni diverse e di norma aveva sede in un ufficio diverso da quello che richiedeva l'autorizzazione.

67Hanno sostenuto che le misure avevano uno scopo chiaro: verificare l'effettivo adempimento degli obblighi fiscali dei contribuenti, come previsto dall'articolo 53 della Costituzione italiana. Per essere autorizzate, le misure

dovevano soddisfare le seguenti condizioni: dovevano prevenire, individuare e reprimere l'evasione fiscale; dovevano rispettare i criteri di legalità, efficacia, efficienza e trasparenza ed essere attuate nel pieno rispetto dei diritti e delle garanzie concessi ai contribuenti.

68 Per quanto riguarda l'esistenza di un controllo giurisdizionale *ex post*, il governo ha sottolineato che l'autorizzazione a effettuare verifiche fiscali finanziarie sui conti bancari era un «atto preparatorio» che non poteva essere impugnato immediatamente in tribunale. Doveva essere impugnato presentando un ricorso al tribunale tributario competente contro l'avviso di accertamento fiscale definitivo e dimostrando che un'irregolarità nel processo di autorizzazione aveva influito sulla validità di tale avviso. Secondo il governo, diversi altri paesi hanno adottato un approccio simile. Per contro, nei casi in cui il procedimento di accertamento fiscale non ha portato all'emissione di un avviso di accertamento fiscale, l'autorizzazione a consultare i conti bancari può essere impugnata dinanzi ai tribunali civili ordinari. Infine, un contribuente poteva segnalare un presunto accesso illegittimo al proprio conto bancario al Garante del contribuente, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 212/2000. Tale organismo poteva esercitare i propri poteri di controllo fiscale, richiamare le autorità nazionali competenti al rispetto delle disposizioni applicabili e segnalare le carenze individuate al responsabile dell'ufficio competente al fine di avviare eventualmente un procedimento disciplinare.

(b) La valutazione della Corte

(i) Principi generali

69. La Corte ribadisce innanzitutto che l'espressione «conformemente alla legge», ai sensi dell'articolo 8 § 2 della Convenzione, richiede in primo luogo che la misura contestata abbia un fondamento nel diritto interno. In secondo luogo, il diritto interno deve essere accessibile alla persona interessata. In terzo luogo, la persona interessata deve essere in grado, se necessario con un'adeguata consulenza legale, di prevedere le conseguenze che il diritto interno ha per lei e, in quarto luogo, il diritto interno deve essere compatibile con lo Stato di diritto (cfr., tra le altre autorità, *De Tommaso c. Italia* [GC], n. 43395/09, § 107, 23 febbraio 2017).

70. La Corte sottolinea inoltre che il concetto di «legge» deve essere inteso nel suo senso «sostanziale» e non in quello «formale». Esso comprende quindi tutto ciò che costituisce la legge scritta, compresi gli atti normativi di rango inferiore alle leggi e la giurisprudenza pertinente (cfr., ad esempio, *Federazione nazionale delle associazioni e dei sindacati sportivi (FNASS) e altri c. Francia*, nn. 48151/11 e 77769/13, § 160, 18 gennaio 2018). Di conseguenza, nel valutare la legittimità di un'ingerenza, e in particolare la prevedibilità della legge nazionale in questione, la Corte tiene conto sia del testo della legge sia del modo in cui essa è stata applicata e interpretata dalle

autorità nazionali. È l'interpretazione e l'applicazione pratica della legge da parte dei tribunali nazionali che deve garantire agli individui una protezione contro le interferenze arbitrarie (cfr. *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri c. Italia*, nn. 36617/18 e altri 12, § 96, 6 febbraio 2025).

71. Affinché il diritto interno soddisfi tali requisiti, deve garantire una certa protezione giuridica contro le interferenze arbitrarie delle autorità pubbliche nei diritti tutelati dalla Convenzione. In materia di diritti fondamentali, sarebbe contrario allo Stato di diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica sanciti 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 (cfr. *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri*, citata sopra, § 97, e *Bernh Larsen Holding AS e altri c. Norvegia*, n. 24117/08, § 130, 14 marzo 2013, con ulteriori riferimenti).

72La Corte osserva che, sebbene l'articolo 8 non contenga requisiti procedurali espliciti, nelle domande presentate ai sensi di tale disposizione, essa ha sottolineato che i concetti di legittimità e di Stato di diritto in una società democratica richiedono anche che le misure che incidono sui diritti umani siano soggette a una qualche forma di procedimento contraddittorio dinanzi a un organo indipendente competente a riesaminare tempestivamente le motivazioni della decisione e le prove pertinenti (cfr. *Ivashchenko c. Russia*, n. 61064/10, § 74, 13 febbraio 2018, con ulteriori riferimenti).

73Per quanto riguarda specificamente le misure in questione nel presente caso, la Corte ha già ritenuto legittimo che le autorità statali accedano e persino divulghino, nell'ambito di procedure formalizzate, i dati bancari al fine di valutare se un richiedente abbia adempiuto ai propri obblighi fiscali e, in caso contrario, di intraprendere le azioni legali necessarie (cfr. *G.S.B. c. Svizzera*, citata sopra, § 95). Tuttavia, in tali circostanze, la Corte deve accertarsi che esistano garanzie sufficienti e adeguate contro l'arbitrarietà (ibid., § 96), compresa la possibilità di un riesame efficace della misura in questione.

74In tale contesto, la Corte ha ritenuto che un controllo giurisdizionale a posteriori possa offrire una protezione sufficiente qualora una procedura di controllo in una fase precedente comprometta lo scopo di un'indagine o di una sorveglianza.

(ii) *Applicazione dei principi di cui sopra al caso di specie*

75La Corte osserva che le misure in questione erano previste dalla legge, in particolare dall'articolo 51, paragrafo 2, comma 7, del decreto n. 633/1972 (cfr. paragrafo 7 sopra) e dall'articolo 32, paragrafo 1, comma 7, del decreto

n. 600/1973 (cfr. paragrafo9 sopra), e che le parti non hanno contestato l'accessibilità di tali disposizioni. Tuttavia, le parti erano in disaccordo sul fatto che la base giuridica delle misure contestate, derivante dalle disposizioni nazionali citate, fosse conforme ai requisiti di «qualità del diritto» imposti dall'articolo 8 della Convenzione.

76Tenuto conto della portata delle denunce dei ricorrenti, la Corte ritiene necessario valutare se la base giuridica delimitasse la portata del potere discrezionale conferito alle autorità nazionali e se prevedesse garanzie procedurali sufficienti a proteggere i ricorrenti da eventuali abusi o arbitrarietà.

- (α) La delimitazione della portata del potere discrezionale conferito alle autorità nazionali

77La Corte osserva innanzitutto che, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 2, comma 7, del decreto n. 633/1972 (cfr. paragrafo7 supra) e dell'articolo 32, paragrafo 1, comma 7, del decreto n. 600/1973 (cfr. sopra, paragrafo9), l'accesso ai dati bancari di un contribuente può essere autorizzato ai fini dell'esercizio delle funzioni dell'ufficio delle imposte che, secondo la definizione di cui all'articolo 51 § 1 del decreto n. 633/1972 (cfr. sopra, paragrafo7), riguardano la verifica dell'adempimento degli obblighi fiscali dei contribuenti.

78A parere della Corte, le condizioni indicate nelle disposizioni legislative sopra citate, considerate isolatamente, non sono sufficienti a delimitare la portata del potere discrezionale conferito alle autorità nazionali. In particolare, il semplice riferimento alla necessità di valutare l'adempimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti conferisce alle autorità fiscali un potere discrezionale illimitato, in quanto esse hanno la facoltà, non regolamentata, di valutare se applicare le misure contestate e di definire la portata delle informazioni da richiedere, che, per definizione, è molto ampia (cfr. il punto65 supra).

79Tuttavia, ribadendo che il concetto di «legge», ai sensi della Convenzione, comprende atti normativi di rango inferiore alle leggi (cfr. paragrafo70 supra), la Corte ritiene che, in materia fiscale, le condizioni stabilite nelle disposizioni legislative applicabili possano essere più ampie e generiche, a condizione che siano successivamente specificate e chiarite in altri strumenti di rango inferiore o nella giurisprudenza nazionale pertinente.

80In tale contesto, la Corte osserva che alcuni criteri supplementari sono stati stabiliti nelle circolari amministrative adottate e pubblicate dall'Autorità fiscale (cfr. paragrafo14 sopra) e presentate dal Governo.

In particolare, la circolare n. 131/1994 stabiliva che potevano essere effettuati controlli fiscali sui dati bancari di determinati contribuenti: evasori fiscali totali o quasi totali, persone prive di registrazioni contabili o con registrazioni contabili palesemente inaffidabili, persone che effettuavano operazioni di import-export, persone che avevano emesso e/o utilizzato

fatture per operazioni inesistenti e persone la cui capacità finanziaria era chiaramente in netto contrasto con il reddito dichiarato (cfr. paragrafo16 sopra). Essa ha inoltre chiarito che la richiesta di autorizzazione ad attuare le misure contestate doveva essere motivata, al fine di fornire all'organo autorizzante elementi di valutazione utili (cfr. paragrafo17 supra) per consentirgli di verificare la legittimità formale e sostanziale della richiesta (cfr. paragrafo18 supra). Inoltre, la stessa circolare precisava che le verifiche fiscali sui dati bancari potevano essere effettuate solo quando altri mezzi di accertamento dell'adempimento degli obblighi fiscali si erano rivelati inefficaci e sulla base di un'analisi costi-benefici (cfr. paragrafo19 sopra).

Inoltre, la circolare n. 25/E/2014 stabiliva che le verifiche fiscali sui dati bancari dovevano essere effettuate solo in presenza di discrepanze significative nella dichiarazione dei redditi (*significant anomalies declarative*) e, idealmente, quando un ufficio delle imposte aveva già avviato un'indagine fiscale (cfr. paragrafo23 sopra), mentre la circolare n. 16/2016 ha aggiunto che il ricorso a tali verifiche dovrebbe essere «appropriato» e «finalizzato all'ottenimento di valutazioni credibili e affidabili» (cfr. paragrafo25 sopra).

81La Corte è disposta ad accettare che i criteri chiari e dettagliati stabiliti nelle circolari adottate e pubblicate dall'Autorità fiscale possano essere sufficienti a integrare le disposizioni nazionali applicabili e a delimitare la portata del potere discrezionale conferito alle autorità nazionali, a condizione che siano vincolanti per le autorità.

Tuttavia, non sembra essere così. In particolare, la Corte non può non rilevare che, alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione, l'autorizzazione non deve necessariamente contenere una motivazione (cfr. punto27 supra). Ne consegue che le autorità non sono tenute a giustificare l'esercizio dei loro poteri motivando le loro decisioni e dimostrando in tal modo di seguire i criteri stabiliti nelle disposizioni nazionali pertinenti, comprese le circolari amministrative, il che le porta ad esercitare un potere discrezionale illimitato (cfr. *Bernh Larsen Holding AS e altri*, citata sopra, § 130).

82Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che la base giuridica delle misure contestate non fosse in grado di delimitare sufficientemente la portata del potere discrezionale conferito alle autorità nazionali e, di conseguenza, non soddisfacesse il requisito della «qualità del diritto» di cui all'articolo 8 della Convenzione.

- (β) Esistenza di garanzie procedurali sufficienti a proteggere i ricorrenti da abusi o arbitrarietà

83. La Corte deve ora valutare se il diritto interno prevedesse garanzie procedurali sufficienti in grado di proteggere i ricorrenti da eventuali abusi o arbitrarietà.

84I ricorrenti hanno lamentato che l'autorità fiscale non li aveva informati delle richieste di ottenere dati bancari direttamente dagli istituti bancari. A questo proposito, la Corte ribadisce la sua conclusione secondo cui l'articolo 8 non può essere interpretato nel senso di conferire a tutte le persone potenzialmente coinvolte in tali questioni, compreso il contribuente interessato, il diritto di essere informati preventivamente delle verifiche fiscali legittime o degli scambi di informazioni fiscali (cfr. *Othymia Investments B.V. c. Paesi Bassi* (dec.), n. 75292/10, § 44, 16 giugno 2015). Tale diritto non può nemmeno essere desunto dal diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, in circostanze in cui esso può essere applicabile in situazioni di natura transfrontaliera o in cui è richiesta l'assistenza reciproca tra autorità (cfr. paragrafi 41 -42 sopra).

85Per quanto riguarda la denuncia dei ricorrenti secondo cui le misure contestate non erano state sottoposte a un controllo giurisdizionale o indipendente *ex ante*, la Corte osserva che, nel caso di specie, il diritto interno non richiedeva un'autorizzazione giurisdizionale preventiva. In particolare, il quadro giuridico interno richiedeva che le misure fossero autorizzate dal direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle Entrate o dal suo direttore regionale, oppure dal capo regionale della Polizia tributaria (cfr. i paragrafi 7 e 9 sopra).

86La Corte ritiene che considerazioni di efficienza in materia fiscale (cfr. *Bernh Larsen Holding AS e altri*, citata sopra, § 130) e la necessità di non compromettere lo scopo delle misure contestate (cfr. *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri*, citata sopra, § 122) possano giustificare la mancanza di un controllo giurisdizionale o indipendente *ex ante*. Tuttavia, in tale contesto, la Corte deve valutare se esistessero altre garanzie efficaci e adeguate contro gli abusi e l'arbitrarietà, in particolare un controllo indipendente o giurisdizionale a posteriori (cfr. paragrafi 73 -74 sopra).

87In particolare, e tenendo conto delle denunce dei ricorrenti, la Corte deve valutare se le misure contestate siano state sottoposte a un controllo giurisdizionale o indipendente *ex post*. Esaminerà quindi se i rimedi invocati dal Governo – ricorso al tribunale tributario, ricorso al tribunale civile e ricorso al Garante del contribuente – fossero conformi ai requisiti imposti dalla Convenzione.

– *Ricorso dinanzi ai tribunali tributari*

88Per quanto riguarda il ricorso dinanzi ai tribunali tributari, la Corte osserva che, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 2, del decreto n. 546/1992 (cfr. sopra, paragrafo 11), l'autorizzazione ad accedere ai dati bancari di un contribuente non è un atto che può essere impugnato in modo autonomo dinanzi ai tribunali tributari. Come chiarito dalla giurisprudenza nazionale, tale autorizzazione non può essere impugnata in via autonoma dinanzi ai tribunali tributari in quanto considerata un mero atto preparatorio (cfr. sopra, paragrafi -2627).

89La Corte prende atto della giurisprudenza presentata dal Governo, secondo cui, qualora le misure in questione nel presente caso diano luogo a un avviso di accertamento fiscale, il contribuente interessato ha la facoltà di impugnare dinanzi al tribunale tributario l'autorizzazione alla consultazione del proprio conto bancario. In particolare, poiché tale autorizzazione è considerata un atto preparatorio la cui illegittimità incide sulla validità dell'avviso di accertamento fiscale, il contribuente può sollevare le proprie contestazioni nei confronti dell'atto che autorizza la consultazione dei propri dati bancari impugnando l'avviso di accertamento fiscale ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 2, del decreto n. 546/1992 (cfr. sopra, paragrafo 29).

90Dopo aver esaminato attentamente il materiale che le è stato presentato, la Corte non è convinta dall'argomento del Governo secondo cui ciò costituirebbe un rimedio giurisdizionale *ex post* efficace ai sensi della sua giurisprudenza (cfr. *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri*, citata sopra, § 126, che riguarda un contesto diverso – l'accesso e l'ispezione dei locali commerciali).

91In primo luogo, la giurisprudenza nazionale ha chiarito che un atto che autorizza le misure contestate non deve necessariamente contenere una motivazione (cfr. paragrafo 27 sopra) e che la validità di un avviso di accertamento fiscale non può essere compromessa da un'irregolarità (cfr. paragrafo 30 sopra) o addirittura dalla mancanza di autorizzazione (cfr. paragrafo 31 sopra). Inoltre, il Governo non ha fornito alcun esempio giurisprudenziale in cui tale rimedio – l'impugnazione dell'autorizzazione – sia stato utilizzato con successo. Tenuto conto di questi fattori, la Corte non ritiene che l'autorizzazione possa incidere sulla legittimità di un avviso di accertamento fiscale.

92In secondo luogo, il Governo ha osservato che la disponibilità di tale rimedio dipenderebbe dal fatto che le misure in questione abbiano portato all'emissione di un avviso di accertamento fiscale contestato dal contribuente e che tale avviso sia basato su prove ottenute consultando un conto bancario. Pertanto, la Corte ritiene che l'esistenza e l'accessibilità di tale rimedio siano incerte e possano sussistere solo in un momento futuro (cfr. *Société Canal Plus e altri c. Francia*, n. 29408/08, § 40, 21 dicembre 2010).

93Infine, ai sensi dell'articolo 57 del decreto n. 633/1972 (cfr. paragrafo 8 sopra) e dell'articolo 43 del decreto n. 600/1973 (cfr. paragrafo 10 sopra), un avviso di accertamento fiscale può essere emesso diversi anni dopo la presentazione della dichiarazione dei redditi o dal momento in cui avrebbe dovuto essere presentata. A questo proposito, la Corte ribadisce che un ricorso effettivo deve essere disponibile entro un termine ragionevole (cfr., *mutatis mutandis*, *Compagnie des gaz de pétrole Primagaz c. Francia*, n. 29613/08, § 28, 21 dicembre 2010, e *Société Canal Plus e altri*, citata sopra, § 40), e ritiene che un rimedio che sarebbe (eventualmente) disponibile dopo diversi anni non possa essere considerato sufficientemente tempestivo (cfr. *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri*, citata sopra, § 129).

94 Quanto sopra è sufficiente per concludere che un ricorso dinanzi ai tribunali tributari non costituirebbe un rimedio giurisdizionale *ex post* efficace. Non è quindi necessario che la Corte esamini se il quadro giuridico interno preveda un ricorso adeguato e sufficiente in caso di accertamento di un'irregolarità. In ogni caso, la Corte ribadisce che la questione dell'adeguatezza e della sufficienza del ricorso è stata generalmente considerata dipendente da tutte le circostanze del caso, tenendo conto, in particolare, della natura della violazione della Convenzione in questione (cfr., in un contesto diverso, *Gäfgen c. Germania* [GC], n. 22978/05, § 116, CEDU 2010, e *Contrada c. Italia* (n. 4), n. 2507/19, §§ 55 e 62-65, 23 maggio 2024).

– *Ricorso dinanzi ai tribunali civili*

95. Per quanto riguarda il ricorso ai tribunali civili, la Corte osserva che il Governo ha menzionato tale rimedio senza fare riferimento ad alcun esempio giurisprudenziale in cui la sua disponibilità e accessibilità fossero state prese in considerazione dalla Corte di cassazione o in cui fosse stato utilizzato con successo dinanzi ai tribunali di grado inferiore.

96A questo proposito, la Corte ribadisce che devono essere presi in considerazione solo i rimedi che possono fornire una riparazione alle lamentele del ricorrente. In particolare, l'esistenza di tali rimedi deve essere sufficientemente certa, non solo in teoria ma anche nella pratica, altrimenti essi non saranno accessibili ed efficaci come richiesto. Inoltre, spetta allo Stato convenuto dimostrare che tali condizioni sono soddisfatte (cfr. *Janosevic c. Svezia* (dec.), n. 34619/97, 26 settembre 2000).

97 Nel caso di specie, nonostante l'obiezione dei ricorrenti circa l'efficacia di tale rimedio, il Governo non ha dimostrato, con riferimento a una giurisprudenza consolidata e comprovata in casi simili a quelli dei ricorrenti, che il rimedio fosse sufficientemente certo non solo in teoria ma anche nella pratica e offrisse almeno alcune prospettive di successo (cfr. *Mikolajova c. Slovacchia*, n. 4479/03, § 34, 18 gennaio 2011, e *Brazzi c. Italia*, n. 57278/11, § 49, 27 settembre 2018).

98 In ogni caso, anche supponendo che il ricorso dinanzi ai tribunali civili esistesse nella pratica, nel caso di specie, in cui le disposizioni nazionali applicabili non richiedevano che fossero fornite motivazioni per le misure contestate prima della loro attuazione, la Corte non ritiene che tali tribunali avrebbero potuto garantire un esame approfondito.

99 Alla luce di quanto sopra, la Corte conclude che il Governo non ha dimostrato l'esistenza nella pratica del rimedio in questione e che, in ogni caso, tale rimedio non sarebbe stato efficace ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

– *Ricorso al Garante del contribuente*

100 Per quanto riguarda il reclamo al garante del contribuente ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 212/2000 (cfr. paragrafo 12 sopra), la Corte osserva che, come affermato nella sentenza n. 25212 del 24 agosto 2022 della Corte di cassazione (cfr. paragrafo 32 sopra), tale autorità non emette decisioni vincolanti, ma si limita a formulare raccomandazioni alle autorità fiscali.

101 La Corte ribadisce che i poteri e le garanzie procedurali di cui dispone un'autorità sono rilevanti per determinare l'efficacia di un rimedio (cfr. *Tagayeva e altri c. Russia*, nn. 26562/07 e altri 6, § 620, 13 aprile 2017, e *Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 149, CEDU 2014). È quindi indispensabile che il rimedio sia presentato dinanzi a un organo che, pur non essendo necessariamente giudiziario, sia indipendente dall'esecutivo e garantisca l'equità del procedimento, offrendo, per quanto possibile, un processo contraddittorio. Le decisioni di tale autorità devono essere motivate e giuridicamente vincolanti (cfr., *mutatis mutandis*, *Centrum för rättvisa c. Svezia* [GC], n. 35252/08, § 273, 25 maggio 2021; *Big Brother Watch e altri c. Regno Unito* [GC], nn. 58170/13 e altri 2, § 359, 25 maggio 2021; e *Segerstedt-Wiberg e altri c. Svezia*, n. 62332/00, § 120, CEDU 2006-VII).

102 Pertanto, la Corte ritiene che un reclamo al Garante dei contribuenti – un organismo che si limita a supervisionare l'attività delle autorità fiscali e non può emettere decisioni vincolanti – non costituirebbe un rimedio efficace ai fini delle garanzie contro l'arbitrarietà richieste dall'articolo 8 della Convenzione.

(iii) *Conclusioni generali*

103 Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che le misure contestate non siano state sottoposte a un riesame giudiziario o indipendente efficace *a posteriori*.

104 Per i motivi sopra esposti, la Corte respinge l'eccezione preliminare sollevata dal Governo basata sul mancato esaurimento dei rimedi interni.

105 La Corte conclude che, anche se si potesse ritenere che le misure contestate abbiano una base giuridica generale nel diritto italiano, tale diritto non soddisfa i requisiti di qualità imposti dalla Convenzione. In particolare, anche tenendo conto dell'ampio margine di discrezionalità degli Stati contraenti in materia di dati bancari, vale a dire informazioni puramente finanziarie (cfr. paragrafo 58 supra), e dell'importanza dell'obiettivo di misure analoghe in materia fiscale (cfr. paragrafo 73 supra), la Corte ritiene che il quadro giuridico interno abbia concesso alle autorità nazionali una discrezionalità illimitata sia per quanto riguarda le condizioni di attuazione delle misure contestate sia per quanto riguarda la portata di tali misure. Allo stesso tempo, tale quadro normativo non forniva garanzie procedurali

sufficienti, in quanto le misure contestate non erano soggette a un controllo giurisdizionale o indipendente. Pertanto, il quadro normativo nazionale non forniva ai ricorrenti il livello minimo di protezione cui avevano diritto ai sensi della Convenzione. La Corte ritiene che, in tali circostanze, non si possa affermare che le interferenze in questione fossero «conformi alla legge», come richiesto dall'articolo 8 § 2 della Convenzione.

106 Si è quindi verificata una violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

107. Tenuto conto della conclusione di cui sopra, la Corte non ritiene necessario esaminare il rispetto degli altri requisiti dell'articolo 8 § 2 (cfr. *De Tommaso*, § 127, e *Brazzi*, § 51, entrambi citati sopra).

III. ALTRE PRESUNTE VIOLAZIONI DELLA CONVENZIONE

108 I ricorrenti hanno inoltre lamentato che l'assenza di un ricorso giurisdizionale effettivo per denunciare le interferenze con il diritto al rispetto della loro vita privata ha violato il loro diritto di accesso alla giustizia ai sensi dell'articolo 6 § 1 e dell'articolo 13 della Convenzione.

109. Tenuto conto dei fatti della causa, delle argomentazioni delle parti e delle sue conclusioni di cui sopra (cfr. paragrafi 103 e 105), la Corte ritiene di aver trattato le principali questioni giuridiche sollevate dalla causa e che non sia necessario esaminare la ricevibilità e il merito delle restanti denunce (cfr. *Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpeanu*, citato sopra, § 156).

IV. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 46 DELLA CONVENZIONE

110. Le parti pertinenti dell'articolo 46 della Convenzione recitano:

«1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a rispettare la sentenza definitiva della Corte in tutte le cause di cui sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri, che ne sorveglia l'esecuzione ...»

111 Ai sensi dell'articolo 46, paragrafi 1 e 2, della Convenzione, una sentenza in cui la Corte constata una violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli impone allo Stato convenuto l'obbligo di scegliere, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o, se del caso, individuali da adottare nel proprio ordinamento giuridico interno per porre fine alla violazione e ripararne le conseguenze, ripristinando per quanto possibile la situazione che si sarebbe verificata se la violazione non fosse stata commessa. Inoltre, dalla Convenzione, e in particolare dal suo articolo 1, discende che, ratificando la Convenzione e i suoi Protocolli, gli Stati contraenti si impegnano a garantire che il loro diritto interno sia compatibile con essi (cfr., tra le altre autorità, *Maestri c. Italia* [GC], n. 39748/98, § 47, CEDU 2004-I, e *Ekimdzhev e altri c. Bulgaria*, n. 70078/12, § 427, 11 gennaio 2022). Al fine di aiutare lo Stato convenuto ad adempiere agli

obblighi che gli incombono ai sensi dell'articolo 46, la Corte può cercare di indicare il tipo di misure individuali e/o generali che potrebbero essere adottate per porre fine alla situazione che ha riscontrato (cfr. *Stanev c. Bulgaria* [GC], n. 36760/06, § 255, CEDU 2012, con ulteriori riferimenti).

112 Nel caso di specie, la Corte ritiene che le carenze individuate siano suscettibili di dare luogo a ulteriori ricorsi giustificati in futuro (cfr., *mutatis mutandis*, *N. c. Romania (n. 2)*, n. 38048/18, § 84, 16 novembre 2021). Poiché la violazione dell'articolo 8 riscontrata nel caso di specie sembra avere carattere sistemico, nel senso che deriva dal contenuto della normativa nazionale pertinente, come interpretata e applicata dai tribunali nazionali, appare opportuno che la Corte fornisca alcune indicazioni su come evitare violazioni di questo tipo in futuro (cfr. *Stoyanova c. Bulgaria*, n. 56070/18, § 78, 14 giugno 2022).

113 Per questi motivi, alla luce delle sue conclusioni relative alla violazione dell'articolo 8 della Convenzione (cfr. paragrafo 105 sopra), la Corte ritiene fondamentale che lo Stato convenuto adotti misure generali adeguate al fine di allineare la propria legislazione e prassi alle conclusioni della Corte. In particolare, la Corte ritiene che le seguenti questioni debbano essere chiaramente regolamentate nel quadro giuridico nazionale.

114 In primo luogo, il quadro giuridico nazionale, se necessario mediante opportune istruzioni pratiche amministrative, dovrebbe indicare le circostanze e le condizioni in cui le autorità nazionali sono autorizzate ad accedere ai dati bancari dei contribuenti (cfr. il paragrafo 71 sopra). Il rigore dei criteri imposti dalla legge può tenere conto del fatto che, in materia fiscale, le condizioni stabilite nelle disposizioni legislative applicabili possono essere più ampie e generiche, a condizione che siano successivamente specificate e chiarite in altri strumenti di rango inferiore o nella giurisprudenza nazionale pertinente (cfr. paragrafo 79 sopra), come sembra essere il caso (cfr. paragrafo 81 sopra). Tuttavia, il quadro giuridico nazionale deve obbligare le autorità a rispettare tali condizioni, motivare tali misure e giustificarle alla luce di tali criteri (cfr. paragrafo 81 sopra).

115 In secondo luogo, il quadro giuridico nazionale dovrebbe prevedere un controllo giurisdizionale o indipendente effettivo di tali misure, e in particolare un controllo del rispetto da parte delle autorità nazionali dei criteri e delle restrizioni relativi alle condizioni che giustificano tali misure e alla loro portata (cfr. paragrafo 73 sopra). La Corte, avendo preso atto delle varie restrizioni alla giurisdizione dei tribunali fiscali e civili, nonché dell'impossibilità per il garante del contribuente di emettere decisioni vincolanti (cfr. i paragrafi 91 -94 ,97 -99 e 102 sopra), ritiene che l'esistenza e la disponibilità di tali rimedi non dovrebbero essere subordinate al fatto che una misura abbia portato all'emissione di un avviso di accertamento fiscale (cfr. il paragrafo 92 sopra), né dovrebbero diventare disponibili solo quando il procedimento di accertamento fiscale è stato concluso (cfr. paragrafo 93 sopra). Anche i poteri di un'autorità giudiziaria o indipendente di determinare

le conseguenze di eventuali violazioni devono essere definiti dalla legge (cfr. paragrafo 114 sopra).

116 In terzo luogo, tale quadro normativo dovrebbe tenere conto del contesto della cooperazione internazionale tra le autorità fiscali. La legge dovrebbe essere formulata in modo da tenere conto dell'interesse delle autorità a divulgare e ad avere accesso ai dati bancari al fine di consentire a un paese terzo di valutare se un contribuente abbia adempiuto ai propri obblighi fiscali all'estero (cfr. paragrafo 12 sopra).

117 La Corte ritiene che alcune delle misure necessarie siano già previste dalla legislazione nazionale, in particolare dall'articolo 13 della legge n. 212/2000 (cfr. paragrafo 12 supra), ma i principi generali affermati in tale normativa devono essere attuati mediante norme specifiche nel diritto interno, mentre la giurisprudenza dovrebbe essere allineata a tali principi e a quelli stabiliti dalla Corte (cfr., *mutatis mutandis*, *Italgomme e altri*, citata sopra, § 147).

V. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

118. L'articolo 41 della Convenzione recita:

«Se la Corte constata una violazione della Convenzione o dei Protocolli ad essa allegati e se il diritto interno della Parte contraente interessata consente solo una riparazione parziale, la Corte, se necessario, accorda una giusta soddisfazione alla parte lesa».

A. Danno

119. I ricorrenti hanno chiesto il risarcimento del danno morale subito e hanno chiesto alla Corte di determinare l'importo che riteneva appropriato.

120. Il Governo ha sostenuto che la richiesta dei ricorrenti era infondata e doveva quindi essere respinta.

121. Tenuto conto delle circostanze del caso, la Corte ritiene che la constatazione di una violazione sia sufficiente a risarcire il danno morale subito.

B. Spese

122 I ricorrenti non hanno presentato alcuna richiesta relativa alle spese e agli oneri. Di conseguenza, la Corte non emette alcuna sentenza.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. *decide*, all'unanimità, di riunire le domande;

2. *Decide*, con cinque voti contro due, di riunire le eccezioni preliminari relative al mancato esaurimento dei ricorsi interni al merito e le *respinge*;
3. *dichiara*, con cinque voti contro due, ammissibile il ricorso relativo all'articolo 8 della Convenzione;
4. *ritiene*, con cinque voti contro due, che vi sia stata una violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
5. *ritiene*, con cinque voti contro due, che non sia necessario esaminare le denunce relative all'articolo 6 § 1 e all'articolo 13 della Convenzione;
6. *Ritiene*, con cinque voti contro due, che la constatazione di una violazione costituisca di per sé una riparazione equa sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti.

Redatto in inglese e notificato per iscritto l'8 gennaio 2026, ai sensi dell'articolo 77, paragrafi 2 e 3, del Regolamento della Corte.

Ilse Freiwirth
Cancelliere

Ivana Jelić
Presidente

Ai sensi dell'articolo 45 § 2 della Convenzione e dell'articolo 74 § 2 del Regolamento della Corte, il parere separato dei giudici Krenc e Adamska-Gallant è allegato alla presente sentenza.

OPINIONE DISSENZIENTE CONGIUNTA DEI GIUDICI KRENC E ADAMSKA-GALLANT

1. Purtroppo, non possiamo concordare con la presente sentenza per quanto riguarda l'approccio adottato dai nostri stimati colleghi in merito alla ricevibilità delle domande. Riteniamo che i ricorrenti non abbiano esaurito i rimedi interni nel caso di specie e che entrambe le domande avrebbero quindi dovuto essere dichiarate irricevibili.

2 Non possiamo non rilevare che i ricorrenti hanno presentato il loro caso direttamente a Strasburgo dopo essere stati informati dalle loro banche delle richieste ricevute dall'autorità fiscale di fornire informazioni relative ai loro dati bancari. I ricorrenti non hanno utilizzato alcun rimedio a livello interno prima di adire la Corte, né hanno tentato di farlo. Non hanno intrapreso alcuna azione dinanzi alle autorità nazionali. La Corte è stata quindi invitata ad agire come tribunale di primo grado.

A nostro avviso, ciò è incompatibile con il carattere sussidiario della supervisione della Corte. Il nostro esame non può anticipare quello che le autorità nazionali sono chiamate a svolgere. La sussidiarietà è al centro del sistema della Convenzione: le autorità nazionali sono nella posizione migliore per affrontare in primo luogo le presunte violazioni, essendo più vicine agli individui e alla realtà, e la Corte può intervenire solo quando le autorità nazionali non sono riuscite a fornire la protezione minima richiesta dalla Convenzione. Questo equilibrio è essenziale per preservare sia l'efficacia della Convenzione sia il rispetto della sovranità degli Stati.

3 Nel caso di specie, è particolarmente sorprendente che il primo ricorrente abbia presentato la sua domanda alla Corte appena otto giorni dopo aver ricevuto la notifica in questione e che il secondo ricorrente lo abbia fatto due settimane dopo aver ricevuto una notifica simile.

Dobbiamo accettare che qualsiasi contribuente che riceva una notifica di questo tipo possa adire direttamente la Corte allo stesso modo? Con tutto il rispetto, non riteniamo che questo sia l'approccio corretto.

4 Recentemente, in altre circostanze, la Corte ha dimostrato un forte impegno nei confronti del principio di sussidiarietà e del corrispondente requisito dell'esaurimento dei ricorsi interni, sia nel contesto della pandemia (, cfr. *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Svizzera* [GC], n. 21881/20, 27 novembre 2023), dei cambiamenti climatici (, cfr. *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32* (dec.) [GC], n. 39371/20, 9 aprile 2024) o migrazione (, cfr. *Mansouri c. Italia* (dec.) [GC], n. 63386/16, 29 aprile 2025).

A nostro avviso, un approccio coerente avrebbe dovuto indurre la Corte a respingere le presenti richieste a favore di un esame preventivo delle questioni in gioco a livello nazionale.

5 Non siamo convinti dalla posizione della maggioranza secondo cui un ricorso dinanzi ai tribunali civili sarebbe stato inefficace nella situazione

attuale. In particolare, non vediamo come il fatto che l'autorizzazione ad accedere ai dati bancari di un contribuente non dovesse contenere motivazioni (cfr. paragrafo 97 della presente sentenza) possa impedire ai giudici nazionali di esaminare il ricorso dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Al contrario, ciò costituisce il fulcro della denuncia (vale a dire la portata eccessivamente ampia del potere discrezionale di cui godono le autorità nazionali e la mancanza di garanzie procedurali sufficienti). Onestamente, non comprendiamo il nesso che viene stabilito in questo caso.

La sentenza rileva che il Governo non ha fornito alcun esempio di giurisprudenza interna relativa alle denunce sollevate dai ricorrenti (cfr. paragrafi 94-96 della presente sentenza). Sembrerebbe tuttavia difficile fornire esempi di giurisprudenza se i ricorrenti non sottopongono i loro casi ai tribunali nazionali e scelgono di adire direttamente la Corte (cfr., *mutatis mutandis*, *Casarini c. Italia*, n. 25578/11, §§ 100-05, 5 novembre 2024).

Riteniamo che i ricorrenti avrebbero dovuto almeno cercare di dare ai tribunali nazionali l'opportunità che la regola dell'esaurimento dei ricorsi interni è destinata a garantire agli Stati, vale a dire quella di determinare la compatibilità delle misure nazionali contestate con la Convenzione. Nel caso di specie, i ricorrenti non hanno adottato misure adeguate per consentire ai tribunali nazionali di adempiere al loro ruolo fondamentale nel sistema di protezione della Convenzione, essendo il ruolo della Corte sussidiario rispetto a quello dei tribunali nazionali. Di conseguenza, non possiamo avvalerci delle conclusioni e delle valutazioni dei tribunali nazionali, che rivestono un'importanza cruciale nel nostro esame (cfr. *Duarte Agostinho e altri*, citata sopra, § 226).

Inoltre, in assenza di procedimenti dinanzi a loro, i tribunali italiani non hanno avuto la possibilità di esaminare – sulla base delle osservazioni delle parti o d'ufficio – alcuna questione relativa all'applicazione e all'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione (in particolare il regolamento generale sulla protezione dei dati (regolamento (UE) 2016/679)), chiedendo, se del caso, una pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (cfr., *mutatis mutandis*, *Mansouri*, citata sopra, § 115). Il controllo della Corte deve rimanere secondario rispetto a quello dei giudici nazionali e della Corte di giustizia dell'Unione europea, che funge da corte costituzionale all'interno di un ordinamento giuridico integrato.

In conclusione, siamo fermamente convinti che il principio di sussidiarietà non possa essere inteso come una rinuncia da parte della Corte alla sua missione fondamentale. Esso non è inteso a limitare o restringere il controllo della Corte – questo punto merita di essere chiarito in modo inequivocabile. Si tratta piuttosto di sottolineare, attraverso il requisito dell'esaurimento dei ricorsi interni, il ruolo primario delle autorità nazionali nel garantire il rispetto della Convenzione.