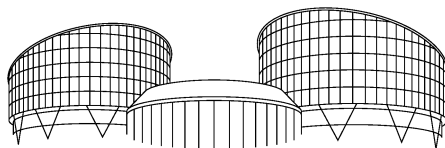


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.
Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.
L'autorisation de republier cette traduction a été accordée par le Ministère de la justice italien dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
PRIMA SEZIONE

CAUSA FERRIERI E BONASSISA c. ITALIA

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

SENTENZA

Articolo 8 • Vita privata • Accesso ed esame dei dati bancari dei ricorrenti, comprese le informazioni relative ai conti bancari, ai movimenti bancari e ad altre operazioni finanziarie correlate o riconducibili a essi, da parte dell'Agenzia delle entrate a fini di indagine fiscale • Non soddisfatti i requisiti di "qualità del diritto" • Il quadro giuridico concedeva alle autorità nazionali una discrezionalità illimitata riguardo alla portata e alle condizioni delle misure contestate • Assenza di sufficienti garanzie procedurali • Misure contestate non soggette a un efficace riesame giurisdizionale o indipendente *ex post* • Ingerenze "non previste dalla legge"

Articolo 46 • Misure generali • Problema sistemico • Lo Stato convenuto deve conformare la sua legislazione e la sua prassi alle conclusioni della Corte • Necessità di norme specifiche nel diritto interno, che indichino le circostanze e le condizioni alle quali era consentito alle autorità nazionali di accedere ai dati bancari dei contribuenti, prevedendo un efficace controllo giurisdizionale o indipendente e tenendo conto del contesto della cooperazione internazionale tra le autorità fiscali

Elaborata dalla Cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

8 gennaio 2026

La presente sentenza diventerà definitiva alle condizioni stabilite dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Ferrieri e Bonassisa c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in una 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 (nn. 40607/19 e 34583/20) presentati contro la Repubblica italiana, con i quali due cittadini italiani, il Sig. Matteo Ferrieri e la Sig.ra Ornella Bonassisa ("i ricorrenti"), hanno adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione"), rispettivamente in data 23 luglio 2019 e 1° agosto 2020;

vista la decisione di comunicare i ricorsi al Governo italiano ("il Governo");

viste le osservazioni delle parti;

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 2 dicembre 2025,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1La causa riguarda l'accesso e l'esame dei dati bancari dei ricorrenti, comprese le informazioni relative ai conti bancari, ai movimenti bancari e ai dettagli di altre operazioni finanziarie connesse ai ricorrenti o riconducibili a essi. Tali misure (in prosieguo "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 l'assenza di sufficienti garanzie procedurali in grado di tutelarli da abusi o arbitrarietà, in particolare l'assenza di un controllo giurisdizionale o indipendente *ex ante* e/o *ex post* delle misure contestate.

IN FATTO

2Il primo ricorrente (ricorso n. 40607/19), il Sig. M. Ferrieri, è nato nel 1965 e vive a Cerignola. È stato rappresentato dall'avv. C. Stasi, del foro di Foggia. La seconda ricorrente (ricorso n. 34583/20), la Sig.ra O. Bonassisa, è nata nel 1977 e vive a Foggia. È una commercialista che si rappresenta personalmente dinanzi alla Corte.

3. Il Governo è stato rappresentato dal suo Agente, il Sig. L. D'Ascia, *Avvocato dello Stato*.

4I fatti della causa possono essere riassunti come segue.

5Il primo ricorrente e la seconda ricorrente furono informati rispettivamente in data 15 luglio 2019 e 16 luglio 2020 dalle loro banche che queste ultime avevano ricevuto richieste dall'Agenzia delle Entrate di fornire informazioni sui loro conti bancari, sui movimenti bancari e su altre operazioni finanziarie connesse o riconducibili a essi, per un periodo di tempo specificato, in relazione al primo ricorrente dal 1° gennaio al 31 dicembre 2017 e in relazione alla seconda ricorrente dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2017. Le banche informarono i ricorrenti che avrebbero adempiuto al loro obbligo legale di fornire le informazioni richieste.

6L'autorizzazione ad acquisire tali dati direttamente dagli istituti bancari era stata rilasciata da dirigenti dell'Agenzia delle Entrate ai sensi dell'articolo 51 § 2, numero 7) del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 ("decreto n. 633/1972", si veda il paragrafo 7*infra*) e dell'articolo 32 § 1, numero 7) del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 600 del 29 settembre 1973 ("decreto n. 600/1973", si veda il paragrafo 9*infra*).

IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI

I. IL DIRITTO INTERNO

A. Il Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto)

7Le misure in questione nel caso di specie sono disciplinate dall'articolo 51 del decreto n. 633/1972, come vigente all'epoca dei fatti, che recita come segue:

"1. Gli uffici dell'imposta sul valore aggiunto controllano le dichiarazioni presentate e i versamenti eseguiti dai contribuenti, ne rilevano l'eventuale omissione e provvedono all'accertamento e alla riscossione delle imposte o maggiori imposte dovute; vigilano sull'osservanza degli obblighi relativi alla fatturazione e registrazione delle operazioni e alla tenuta della contabilità e degli altri obblighi stabiliti dal presente decreto; provvedono alla irrogazione delle pene pecuniarie e delle soprattasse e alla presentazione del rapporto all'autorità giudiziaria per le violazioni sanzionate penalmente. Per il controllo delle dichiarazioni presentate e l'individuazione dei soggetti che ne hanno omesso la presentazione sono effettuate le opportune attività di analisi del rischio.

2. Per l'adempimento dei loro compiti gli uffici possono:

(...)

7) richiedere, previa autorizzazione del direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle entrate o del direttore regionale della stessa, ovvero, per il Corpo della guardia di finanza, del comandante regionale, alle banche (...) dati, notizie e

documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata (...), ivi compresi i servizi prestati, con i loro clienti, nonché alle garanzie prestate da terzi o dagli operatori finanziari sopra indicati e le generalità dei soggetti per i quali gli stessi operatori finanziari abbiano effettuato le suddette operazioni (...) La richiesta deve essere indirizzata al responsabile della struttura accentrata, ovvero al responsabile della sede o dell'ufficio destinatario che ne dà notizia immediata al soggetto interessato; la relativa risposta deve essere inviata al titolare dell'ufficio procedente.

(...)

4. Le richieste di cui al secondo comma, numero 7), nonché le relative risposte, anche negative, sono effettuate esclusivamente in via telematica. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabilite le disposizioni attuative e le modalità di trasmissione delle richieste, delle risposte, nonché dei dati e delle notizie riguardanti i rapporti e le operazioni indicati nel citato numero 7)."

8L'articolo 57 stabilisce i termini per l'emissione di un avviso di accertamento che accerta l'inadempimento del contribuente dei relativi obblighi fiscali in un determinato anno fiscale. Il suo primo comma, nella versione vigente all'epoca dei fatti, prevede che l'accertamento debba essere notificato al contribuente entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione. 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. Il Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi)

9L'articolo 32 § 1, numero 7) del decreto n. 600/1973, relativo alla determinazione delle imposte sul reddito, riproduce la disposizione di cui all'articolo 51 § 2, numero 7) del decreto n. 633/1972 in relazione alla determinazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) (si veda il paragrafo 7 *supra*).

10L'articolo 43 ribadisce per l'emissione di un avviso di accertamento i medesimi termini previsti dall'articolo 57 del decreto n. 633/1972 (si veda il paragrafo 8 *supra*).

C. Il Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario)

11L'articolo 19 del decreto n. 546/1992, nella versione vigente all'epoca dei fatti, conteneva un elenco esaustivo degli atti impugnabili dinanzi alle commissioni tributarie. Le sue parti pertinenti recitano come segue:

Articolo 19: Atti impugnabili e oggetto del ricorso

“1. Il ricorso può essere proposto avverso:

- a) l’avviso di accertamento del tributo;
- b) l’avviso di liquidazione del tributo;
- c) il provvedimento che irroga sanzioni;
- d) il ruolo e la cartella di pagamento;

(...)

i) ogni altro atto per il quale la legge ne preveda l’autonoma impugnabilità davanti alle commissioni tributarie.

(...)

2. Gli atti diversi da quelli indicati non sono impugnabili autonomamente. Ognuno degli atti autonomamente impugnabili può essere impugnato solo per vizi propri. (...)”

D. La legge 27 luglio 2000 n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente)

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

Articolo 13: Garante del contribuente

“1. Presso ogni direzione regionale delle entrate e direzione delle province autonome è istituito il Garante del contribuente.

2. Il Garante del contribuente, operante in piena autonomia, è organo monocratico scelto e nominato dal presidente della commissione tributaria regionale o sua sezione distaccata nella cui circoscrizione è compresa la direzione regionale dell’Agenzia delle entrate (...)

6. Il Garante del Contribuente, anche sulla base di segnalazioni inoltrate per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato che lamenti disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria, rivolge richieste di documenti o chiarimenti agli uffici competenti, i quali rispondono entro trenta giorni, e attiva le procedure di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente. Il Garante del contribuente comunica l’esito dell’attività svolta alla direzione regionale o compartimentale o al comando di zona della Guardia di finanza competente nonché agli organi di controllo, informandone l’autore della segnalazione.

7. Il Garante del contribuente rivolge raccomandazioni ai dirigenti degli uffici ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi.

(...)”

E. Il potere di autotutela

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

II. LA PRASSI INTERNA

14. Nel corso degli anni, l'Agenzia delle entrate emise diverse circolari amministrative finalizzate a chiarire le condizioni in base alle quali può essere esercitato il potere di effettuare verifiche fiscali sui dati bancari e la procedura che gli uffici tributari devono seguire a tal fine (si veda altresì *Italgomme Pneumatici S.r.l. c. Italia*, nn. 36617/18 e altri 12, §§ 55-59, 6 febbraio 2025).

A. La Circolare n. 131 del 30 luglio 1994

15. Mediante la circolare n. 131 del 30 luglio 1994 ("Circolare n. 131/1994"), l'Agenzia delle entrate ha stabilito i criteri selettivi dei contribuenti e i metodi di indagine in relazione ai controlli in materia di imposta sui redditi e di imposta sul valore aggiunto.

16. In ordine ai criteri per attuare indagini bancarie, la parte pertinente della circolare recitava come segue:

"Le indagini bancarie saranno in particolare attuate nei confronti di soggetti:

- evasori totali o paratotali;
- mancanti di contabilità ovvero con contabilità palesemente inattendibile;
- che effettuano operazioni di import-export;
- che hanno emesso e/o utilizzato fatture per operazioni inesistenti;
- che evidenziano una capacità contributiva in aperto e notevole contrasto con i redditi dichiarati."

17La circolare n. 131/1994 stabiliva inoltre che gli uffici tributari che richiedevano l'autorizzazione a svolgere indagini bancarie «dovevano sufficientemente motivare le richieste di autorizzazione alle Direzioni regionali, allo scopo di fornire loro utili elementi di valutazione». In particolare, la richiesta doveva indicare i seguenti elementi:

- "- generalità del contribuente;
- fonte d'innescio del controllo;
- elementi di giudizio in ordine alla posizione fiscale del contribuente;
- ragioni che fanno ritenere utile l'indagine bancaria ai fini dell'accertamento;
- il periodo temporale cui gli accertamenti bancari dovranno riferirsi;
- gli istituti di credito (...) ai quali si intende presentare la richiesta (...);"

18La circolare n. 131/1994 chiarì 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 il provvedimento autorizzativo richiesto.

19In ordine alla decisione di effettuare accertamenti bancari, la circolare affermò inoltre che le autorità nazionali dovevano effettuare un'analisi dei costi e dei benefici:

“È opportuno evidenziare che il mezzo istruttorio degli accertamenti bancari dovrà essere attivato nei casi di valutata proficuità dell'indagine. Dovranno, cioè, essere raffrontati, sulla base di parametri di comune esperienza, i “costi” dell'indagine (rappresentati dall'inevitabile prolungamento temporale del controllo e dalla laboriosità dell'analisi dei conti) con i relativi “benefici” di natura probatoria, in relazione alla presunta entità degli imponibili recuperabili a tassazione. Il principio dell'economicità dell'azione (in termini di costi-benefici) deve peraltro fortemente indirizzare tutta l'attività istruttoria degli uffici.”

B. La circolare n. 32/E del 19 ottobre 2006

20. Mediante la circolare n. 32/E del 19 ottobre 2006 (“Circolare n. 32/E/2006”), l'Agenzia delle entrate fornì chiarimenti riguardo ai poteri degli uffici tributari nell'ambito degli accertamenti fiscali, tra cui il potere di richiedere alle banche di fornire informazioni e dati relativi ai movimenti bancari e alle operazioni relative ai conti correnti bancari dei contribuenti.

21. La circolare confermò che l'autorizzazione a svolgere indagini bancarie doveva essere richiesta nel contesto di una procedura formalizzata finalizzata a salvaguardare i diritti del contribuente e l'esercizio trasparente e imparziale dell'azione amministrativa, in conformità ai principi sanciti dalla legge relativa ai diritti del contribuente (si veda il paragrafo 12 *supra*).

C. La circolare n. 25/E del 26 agosto 2014

22. Mediante la circolare n. 25/E del 26 agosto 2014 (“Circolare n. 25/E/2014”), l'Agenzia delle entrate stabilì le linee guida operative per la prevenzione e il contrasto dell'evasione fiscale nell'anno 2014.

23. Riguardo alle indagini bancarie, la circolare recitava come segue:

“Con specifico riferimento, infine, all'attività di controllo per il tramite dello strumento delle indagini finanziarie, si ricorda come tale mezzo istruttorio debba essere utilizzato solo a valle di un'attenta attività di analisi del rischio che faccia emergere significative anomalie dichiarative, preferibilmente quando è già in corso un'attività istruttoria dell'ufficio.”

D. La circolare n. 16 del 28 aprile 2016

24. Mediante la circolare n. 16 del 28 aprile 2016 (“Circolare n. 16/2016”), l'Agenzia delle entrate stabilì le linee guida operative per la prevenzione e il contrasto dell'evasione fiscale nell'anno 2016.

25. Riguardo alle indagini bancarie, la circolare recitava come segue:

“In tal modo l'utilizzo delle indagini finanziarie, il cui ricorso è preferibile solo a valle di un'attenta analisi del rischio dalla quale possano emergere significative anomalie dichiarative e quando è già in corso un'attività istruttoria d'ufficio, deve essere appropriato e finalizzato ad attuare ricostruzioni credibili e realistiche”.

III. LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

A. La giurisprudenza in materia di autorizzazione all'acquisizione dei dati bancari dei contribuenti

26 Con sentenza n. 14026 del 3 agosto 2012, la Corte di cassazione ritenne che l'autorizzazione rilasciata dal dirigente di un ufficio tributario ad acquisire direttamente dalle banche informazioni relative ai movimenti bancari, alle operazioni e ad altre disposizioni dei contribuenti costituisse un atto di carattere meramente endoprocedimentale, non autonomamente impugnabile dinanzi ai giudici tributari.

27 Con sentenza n. 8849 del 30 aprile 2015, la Corte di cassazione osservò che l'autorizzazione non doveva essere motivata, in quanto non era previsto alcun requisito in tal senso ai sensi delle disposizioni interne applicabili. La Corte ritenne che tale autorizzazione costituisse meramente un atto amministrativo interno, non impugnabile dalla banca alla quale era stato chiesto di fornire le informazioni, e che essa non dovesse essere notificata al contribuente interessato. Poiché l'autorizzazione non era impugnabile, secondo la Corte di cassazione, essa non doveva contenere alcuna motivazione.

28. Analogamente, con sentenza n. 19564 del 24 luglio 2018, la Corte di cassazione definì l'autorizzazione un “atto meramente preparatorio” che svolgeva una “funzione organizzativa” nell'ambito della struttura gerarchica degli uffici, ma non produceva alcun effetto sul contribuente.

B. La giurisprudenza relativa ai rimedi *ex post*

1. Le Commissioni tributarie

29. Con sentenza n. 14026 del 3 agosto 2012, la Corte di cassazione ritenne che l'autorizzazione all'acquisizione dei dati bancari dei contribuenti potesse essere impugnata proponendo ricorso al giudice tributario avverso un avviso di accertamento basato su informazioni ottenute mediante tale provvedimento.

30. In ordine ai motivi di impugnazione dell'autorizzazione, la Corte di cassazione, con sentenza n. 17158 del 28 giugno 2018, ritenne che la mancata comunicazione di tale autorizzazione al contribuente non potesse incidere sulla sua validità (si vedano altresì le sentenze n. 16874 del 21 luglio 2009 e n. 20420 del 26 settembre 2014 della Corte di cassazione). Dato che tale

autorizzazione era meramente un atto amministrativo emesso dall'Agenzia delle entrate, solo la totale assenza di tale autorizzazione poteva essere impugnata mediante un ricorso avverso un avviso di accertamento basato su informazioni acquisite in assenza di autorizzazione, purché fosse possibile dimostrare che il difetto di autorizzazione aveva arrecato un particolare pregiudizio al contribuente interessato (si vedano le sentenze n. 14026 del 3 agosto 2012 e n. 3628 del 10 febbraio 2017 della Corte di cassazione).

31Più di recente, la Corte di cassazione chiarì che un avviso di accertamento non può essere annullato meramente perché era basato su dati bancari acquisiti in assenza di un'autorizzazione emessa dall'organo amministrativo competente. Analogamente, il contribuente doveva dimostrare che la mancanza di autorizzazione gli avesse arrecato un particolare pregiudizio in relazione a un diritto o a un interesse tutelato costituzionalmente (si vedano le sentenze n. 3242 del 10 febbraio 2021 e n. 10576 del 1° aprile 2022 della Corte di cassazione).

2. Il Garante del contribuente

32Con sentenza n. 25212 del 24 agosto 2022, la Corte di cassazione chiarì, seppur non nell'ambito di indagini bancarie, bensì nell'ambito del rimborso dell'imposta versata in eccesso rispetto a quella dovuta per legge in materia successoria, che il Garante del Contribuente non poteva adottare decisioni vincolanti. La Corte di cassazione affermò quanto segue:

“Il vigente ordinamento giuridico non prevede espressamente l'obbligo dell'amministrazione finanziaria o dei concessionari della riscossione di emanare un provvedimento di autotutela, richiesto dal Garante del Contribuente, o di adeguarsi alle decisioni assunte dal Garante del Contribuente, per cui gli atti del Garante del Contribuente non sono vincolanti e perciò non producono nemmeno effetti lesivi, ma costituiscono soltanto atti di sollecito, dai quali tutt'al più può derivare soltanto un obbligo di rispondere all'istanza di autotutela e/o di riesaminare la pratica, presentata dal contribuente. In definitiva, non è riconosciuto al Garante del Contribuente alcun potere di amministrazione attiva: non può, quindi, esercitare poteri autoritativi o sanzionatori nei confronti degli uffici dell'amministrazione finanziaria né, a seguito dell'attivazione del procedimento di autotutela, può sostituirsi all'ufficio nel riesame dell'atto eventualmente illegittimo. Il potere annullare in via di autotutela atti impositivi, si è detto, in proposito, che la norma istitutiva non attribuisce al Garante del Contribuente il potere di annullare in via di autotutela gli atti impositivi, né sancisce il dovere dell'ufficio di provvedere nel senso richiesto dal Garante. Secondo l'interpretazione più condivisibile, essa sembra limitarsi ad attribuire al Garante del Contribuente un potere di mero avvio del procedimento: a seguito dell'esercizio di tale potere, l'ufficio, quindi, sarebbe tenuto, comunque, a rispondere alla richiesta del Garante del Contribuente, emanando, quantomeno, un atto nel quale siano indicate le ragioni per cui non ritiene di dare seguito all'iniziativa del Garante del Contribuente nel senso da questi richiesto.”

IV. IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

A. La 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

33La direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (la direttiva sulla cooperazione amministrativa, “la DCA”) abrogò la direttiva 77/799/CEE in vigore fino a quel momento. La DCA fu modificata più volte, e la direttiva più recente è la DCA8 del 2023.¹ La DCA9 entrò in vigore il 7 maggio 2025 e deve essere recepita entro il 31 dicembre 2025.

Mediante la DCA, i paesi dell'Unione europea possono utilizzare meccanismi come lo scambio automatico di informazioni e lo scambio di informazioni su richiesta per garantire che il reddito estero sia soggetto a tassazione. Lo scambio automatico di informazioni consiste nella comunicazione sistematica di informazioni predefinite dall'amministrazione fiscale di un paese dell'Unione europea all'amministrazione fiscale di un altro paese dell'Unione europea. Lo scambio di informazioni avviene in tre forme – automatico, su richiesta e spontaneo – specifiche per il tipo di informazioni da scambiare. Le informazioni sono scambiate tra un'autorità competente e l'altra mediante una rete protetta, garantendo la riservatezza e la privacy.

34Il considerando 20 della DCA recita come segue:

“Tuttavia, uno Stato membro non dovrebbe rifiutare di trasmettere le informazioni perché non ne trae alcun interesse o perché le informazioni sono detenute da una banca, da un altro istituto finanziario, da una persona designata o che agisce in qualità di agenzia o fiduciario o perché si riferiscono agli interessi proprietari di una persona.”

35Le pertinenti disposizioni della DCA recitano come segue:

Articolo 5: Procedura che disciplina lo scambio di informazioni su richiesta

“Su richiesta dell'autorità richiedente, l'autorità interpellata trasmette all'autorità richiedente le informazioni previste all'articolo 1, paragrafo 1, di cui sia in possesso o che ottenga a seguito di un'indagine amministrativa.”

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

“1. L'autorità competente di ciascuno Stato membro comunica all'autorità competente di qualsiasi altro Stato membro, mediante scambio automatico, le informazioni disponibili sui periodi d'imposta dal 1° gennaio 2014 riguardanti i residenti in tale altro Stato membro sulle seguenti categorie specifiche di reddito e capitale ai sensi della legislazione dello Stato membro che comunica le informazioni:

¹ Ulteriori informazioni sulla DCA e su 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

- a) redditi da lavoro;
 - b) compensi per dirigenti;
 - c) prodotti di assicurazione sulla vita non contemplati in altri strumenti giuridici dell'Unione sullo scambio di informazioni e misure analoghe;
 - d) pensioni;
 - e) proprietà e redditi immobiliari.
- (...)”

Articolo 18: Obblighi

“1. Se le informazioni sono chieste da uno Stato membro in conformità della presente direttiva, lo Stato membro interpellato pone in atto, per ottenere le informazioni richieste, le misure previste a tale scopo, anche quando tale Stato membro non necessita di dette informazioni per i propri fini fiscali. Detto obbligo si applica fatto salvo l'articolo 17, paragrafi 2, 3 e 4, che non può in nessun caso essere interpretato nel senso di autorizzare uno Stato membro interpellato a rifiutare di fornire informazioni per il solo motivo che queste ultime non presentano alcun interesse per tale Stato.

2. L'articolo 17, paragrafi 2 e 4, non può in nessun caso essere interpretato nel senso di autorizzare l'autorità interpellata di uno Stato membro a rifiutare di fornire informazioni solamente perché tali informazioni sono detenute da una banca, da un altro istituto finanziario, da una persona designata o che agisce in qualità di agente o fiduciario o perché si riferiscono agli interessi proprietari di una persona.

3. In deroga al paragrafo 2, uno Stato membro può rifiutare di trasmettere le informazioni richieste se queste riguardano periodi di imposta antecedenti al 1° gennaio 2011 e se la trasmissione delle stesse avrebbe potuto essere rifiutata ai sensi 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) 2025/648 della Commissione, del 2 aprile 2025, recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2378 fornisce i formulari e i formati elettronici tipo da utilizzare in relazione alla direttiva 2011/16/UE del Consiglio, come modificata dalla direttiva 2021/514/UE del Consiglio, stabilendo specificamente quando gli Stati membri devono presentare i dati statistici in relazione alle informazioni comunicate dai gestori delle piattaforme digitali e i tipi di statistiche da fornire in relazione alle indagini comuni.

B. Il Regolamento 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, “RGPD”) (G.U. 2016 L 119/1) entrò in vigore il 24 maggio 2016 ed è applicabile dal 25 maggio 2018.

38L’articolo 5 del RGPD stabilisce i principi relativi al trattamento dei dati personali, quali liceità, correttezza e trasparenza, limitazione delle finalità, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza e responsabilizzazione. Ai sensi dell’articolo 13 del RGPD, il titolare del trattamento ha l’obbligo di informare l’interessato della raccolta dei suoi dati personali e di fornirgli determinate informazioni pertinenti, come specificato nella disposizione. L’articolo 15 del RGPD 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, di ottenere l’accesso ai dati personali e ad altre informazioni pertinenti, come specificato nella disposizione.

39Il considerando 31 del RGPD recita come segue:

Le autorità pubbliche a cui i dati personali sono comunicati conformemente a un obbligo legale ai fini dell’esercizio della loro missione istituzionale, quali autorità fiscali e doganali, unità di indagine finanziaria, autorità amministrative indipendenti o autorità dei mercati finanziari, responsabili della regolamentazione e della vigilanza dei mercati dei valori mobiliari, non dovrebbero essere considerate destinatari qualora ricevano dati personali che sono necessari per svolgere una specifica indagine nell’interesse generale, conformemente al diritto dell’Unione o degli Stati membri. Le richieste di comunicazione inviate dalle autorità pubbliche dovrebbero sempre essere scritte, motivate e occasionali e non dovrebbero riguardare un intero archivio o condurre all’interconnessione di archivi. Il trattamento di tali dati personali da parte delle autorità pubbliche dovrebbe essere conforme alle norme in materia di protezione dei dati applicabili secondo le finalità del trattamento.

40. Nell’ambito delle summenzionate regole, l’articolo 23 prevede quanto segue:

Articolo 23: Limitazioni

“1. Il diritto dell’Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento può limitare, mediante misure legislative, la portata degli obblighi e dei diritti di cui agli articoli da 12 a 22 e 34, nonché all’articolo 5, nella misura in cui le disposizioni ivi contenute corrispondano ai diritti e agli obblighi di cui agli articoli da 12 a 22, qualora tale limitazione rispetti l’essenza dei diritti e delle libertà fondamentali e sia 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 rilevante interesse economico o finanziario dell’Unione o di uno Stato membro, anche in materia monetaria, di bilancio e tributaria, di sanità pubblica e sicurezza sociale;

(...)”

C. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

41 Con sentenza del 22 ottobre 2013, relativa alla causa *Sabou* (C-276/12, EU:C:2013:678), la Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) stabilì quanto segue:

“38. La Corte ha già dichiarato che il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio generale del diritto dell'Unione europea che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto ad esso lesivo (v. [causa C-349/07 *Sopropé*, Racc. 2008, 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 procedere a un'audizione di testimoni al fine di rispondere a tale richiesta costituiscano atti che, a causa delle loro conseguenze per il contribuente, esigono che quest'ultimo sia sentito.

40. Tutti gli Stati membri che hanno depositato osservazioni dinanzi alla Corte hanno fatto valere che la richiesta d'informazioni di uno Stato membro all'amministrazione fiscale di un altro Stato membro non costituisce un atto che comporta un simile obbligo. Essi considerano giustamente che, occorre distinguere, nell'ambito dei procedimenti di controllo fiscale, la fase d'indagine nel corso della quale vengono raccolte le informazioni e che comprende la richiesta d'informazioni da parte di un'amministrazione fiscale ad un'altra, dalla fase contraddittoria, tra l'amministrazione fiscale e il contribuente cui essa si rivolge, la quale inizia con l'invio a quest'ultimo di una proposta di rettifica.

[...]

46. Occorre, di conseguenza, rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che il diritto dell'Unione, quale risulta segnatamente dalla direttiva 77/799 e dal diritto fondamentale al contraddittorio, deve essere interpretato nel senso che esso non conferisce al contribuente di uno Stato membro il diritto di essere informato della richiesta di assistenza inoltrata da tale Stato a un altro Stato membro al fine, in particolare, di verificare i dati forniti dallo stesso contribuente nell'ambito della sua dichiarazione dei redditi, né il diritto di partecipare alla formulazione della domanda indirizzata allo Stato membro richiesto né il diritto di partecipare alle audizioni di testimoni organizzate da quest'ultimo Stato.”

42 Con sentenza del 6 ottobre 2020 relativa alla causa *Stato del Lussemburgo* (C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795), la CGUE stabilì quanto segue:

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

– che esso osta a che la 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, escluda che una decisione con la quale l'autorità competente di tale Stato membro obbliga una persona che detiene talune informazioni a fornirle tali informazioni, al fine di soddisfare una richiesta di scambio di informazioni

proveniente dall'autorità competente di un altro Stato membro, possa essere oggetto di un ricorso proposto da una siffatta persona, e

– che esso non osta a che una tale normativa escluda che una simile decisione possa essere oggetto di ricorsi presentati dal contribuente, a carico del quale si svolge, in tale altro Stato membro, l'indagine da cui trae origine detta richiesta, nonché da terzi interessati dalle informazioni in questione.

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 la quale l'autorità competente di uno Stato membro obbliga un detentore di informazioni a fornirle tali informazioni, al fine di soddisfare una richiesta di scambio di informazioni proveniente dall'autorità competente di un altro Stato membro, dev'essere considerata, unitamente a tale richiesta, come vertente su informazioni che non appaiono manifestamente prive di qualsiasi prevedibile pertinenza, qualora essa precisi l'identità del detentore delle informazioni di cui trattasi, quella del contribuente oggetto dell'indagine da cui è scaturita la richiesta di scambio di informazioni e il periodo cui l'indagine stessa si riferisce, e qualora essa verta su contratti, fatturazioni e pagamenti che, pur non essendo individuati con precisione, sono definiti mediante criteri attinenti, in primo luogo, al fatto che sono stati conclusi o effettuati dalla persona in possesso delle informazioni, in secondo luogo, al fatto che essi sono intervenuti nel periodo cui si riferisce l'indagine stessa e, in terzo luogo, al loro legame con il contribuente coinvolto.”

V. IL DIRITTO INTERNAZIONALE

La Convenzione concernente la reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale

43La Convenzione concernente la reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale fu elaborata congiuntamente dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dal Consiglio d'Europa. Fu conclusa a Strasburgo il 25 gennaio 1988 e modificata dal Protocollo di modifica della Convenzione concernente la reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale, entrato in vigore il 1° giugno 2011. L'Italia ratificò la Convenzione il 31 gennaio 2006 e il Protocollo di modifica il 17 gennaio 2012. Quest'ultimo entrò in vigore nei confronti dell'Italia il 1° maggio 2012.

44Le parti pertinenti del rapporto esplicativo al Protocollo del 2010 che modifica la Convenzione concernente la reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale chiarirono:

“1. Obiettivo della Convenzione è la promozione della cooperazione internazionale al fine di assicurare una migliore applicazione delle legislazioni fiscali nazionali, nel rispetto dei diritti fondamentali dei contribuenti.

(...)

6. In tale contesto, la Convenzione tenta di conciliare i rispettivi interessi legittimi delle Parti: in particolare, le esigenze legate alla reciproca assistenza internazionale per l'accertamento e la riscossione delle imposte, il rispetto delle caratteristiche proprie dei

sistemi giuridici nazionali, la riservatezza delle informazioni scambiate tra autorità nazionali e i diritti fondamentali dei contribuenti.

7. In particolare, i contribuenti hanno diritto al rispetto della loro vita privata, ad una giusta procedura per quanto riguarda la determinazione dei loro diritti e dei loro obblighi in materia fiscale, nonché ad una tutela appropriata contro la discriminazione e la doppia imposizione.

8. Quando applicano la Convenzione, le autorità fiscali sono tenute ad operare nel quadro delle legislazioni nazionali. La Convenzione prevede esplicitamente il pieno rispetto dei diritti dei contribuenti conformemente a tali legislazioni. Le legislazioni nazionali, tuttavia, non devono essere applicate in modo da compromettere l'oggetto e lo scopo della Convenzione. In altri termini, viene richiesto alle Parti di non ostacolare o rallentare indebitamente un'assistenza amministrativa efficace.

45Le disposizioni pertinenti della Convenzione concernente la reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale recitano come segue:

Articolo 1: Oggetto della Convenzione e persone considerate

“1. Fatte salve le disposizioni del capitolo IV, le Parti si forniscono reciprocamente assistenza amministrativa in materia fiscale. Tale assistenza include, se del caso, i provvedimenti adottati da organi giudiziari.

2. Tale assistenza amministrativa include:

- a. lo scambio di informazioni, comprese le verifiche fiscali simultanee e la partecipazione a verifiche fiscali all'estero;
- b. la riscossione dei crediti tributari, comprese le misure cautelative;
- c. la notifica di documenti.

3. Una Parte fornirà assistenza amministrativa, a prescindere se la persona in oggetto è residente o cittadina di una Parte o di ogni altro Stato.

Articolo 4: Disposizioni generali

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

2. Cancellato.

3. Ciascuna delle parti può indicare, mediante una dichiarazione indirizzata a uno dei Depositari, che, in conformità alla propria legislazione interna, le proprie autorità possono informare il proprio residente o nazionale prima di trasmettere le informazioni che lo riguardano, ai sensi degli articoli 5 e 7.

Articolo 21: Tutela delle persone e limiti dell'obbligo di assistenza

“1. Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata nel senso di limitare i diritti e le garanzie concesse alle persone dalla legislazione o dalla prassi amministrativa dello Stato interpellato.

2. Salvo per quanto concerne l'articolo 14, le disposizioni della presente Convenzione non possono essere interpretate nel senso di imporre allo Stato interpellato l'obbligo:

a. di adottare provvedimenti in deroga alla propria legislazione o prassi amministrativa, o alla legislazione o prassi amministrativa dello Stato richiedente;

b. di adottare misure che ritiene contrarie all'ordine pubblico (*ordre public*);

c. di fornire informazioni che non potrebbero essere ottenute in base alla sua legislazione o prassi amministrativa o alla legislazione o prassi amministrativa dello Stato richiedente;

d. di fornire informazioni rivelanti un segreto commerciale, industriale, professionale o un processo commerciale, o informazioni la cui comunicazione sarebbe contraria all'ordine pubblico o ai suoi interessi essenziali;

e. di concedere assistenza amministrativa se, e nella misura in cui, esso ritiene che l'imposizione dello Stato richiedente è contraria ai principi d'imposizione generalmente ammessi o alle disposizioni di una Convenzione per evitare la doppia imposizione o ogni altra Convenzione conclusa con lo Stato richiedente;

f. di concedere assistenza amministrativa al fine di gestire o applicare una disposizione del diritto tributario dello Stato richiedente, ovvero qualsiasi obbligo a esso connesso, che discrimini un nazionale dello Stato interpellato rispetto ai nazionali dello Stato ricorrente che si trovano nella stessa situazione;

g. di concedere assistenza amministrativa se lo Stato richiedente non ha perseguito tutte le misure ragionevoli di cui dispone ai sensi della propria legislazione o prassi amministrativa, fatti salvi i casi in cui il ricorso a tali misure potrebbe dare luogo a difficoltà sproporzionate;

h. di concedere assistenza al recupero in quei casi in cui l'onere amministrativo per lo Stato risulta chiaramente sproporzionato rispetto al beneficio che può derivare allo Stato richiedente.

3. Se le informazioni sono richieste dallo Stato richiedente in conformità alla presente Convenzione, lo Stato interpellato utilizzerà i poteri di cui esso dispone per raccogliere le informazioni, anche qualora le stesse non siano rilevanti ai fini fiscali interni dello Stato interpellato. L'obbligo di cui al paragrafo che precede è soggetto alle limitazioni previste dalla presente Convenzione, ma tali limitazioni, ivi comprese in particolare quelle di cui ai paragrafi 1 e 2, non possono essere in nessun caso interpretate nel senso di permettere allo Stato interpellato di rifiutarsi di fornire informazioni solo perché lo stesso non ha un interesse ai fini interni.

4. Le disposizioni della presente Convenzione, ivi comprese in particolare quelle di cui ai paragrafi 1 e 2, non possono in nessun caso essere interpretate nel senso che uno Stato interpellato possa rifiutare di fornire le informazioni solo in quanto le stesse sono detenute da una banca, da un altro istituto finanziario, da un mandatario o da una persona che opera in qualità di agente o fiduciario o perché dette informazioni si riferiscono a interessi proprietari di una persona.”

IN DIRITTO

I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

46. Tenuto conto della similitudine dei ricorsi quanto al loro oggetto, la Corte ritiene opportuno esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

47I ricorrenti hanno lamentato, ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, l'eccessiva ampiezza del potere discrezionale conferito alle autorità nazionali dalla legislazione nazionale e la mancanza di sufficienti garanzie procedurali in grado di tutelarli da abusi o arbitrarietà, in particolare la mancanza di un controllo giurisdizionale o indipendente *ex ante* e/o *ex post* delle misure contestate.

48L'articolo 8 della Convenzione recita come segue:

“1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata (...)

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.”

A. Sulla ricevibilità

1. *L'eccezione del Governo relativa al mancato esaurimento*

(a) *Le osservazioni delle parti*

49Il Governo ha sostenuto che i ricorrenti non avevano esaurito le vie di ricorso interne, in quanto non avevano impugnato le misure in questione dinanzi alle Commissioni tributarie o ai tribunali civili.

50I ricorrenti hanno sostenuto che un ricorso alle Commissioni tributarie sarebbe stato inefficace, in quanto la disponibilità di tale ricorso era incerta e, in ogni caso, non sarebbe divenuto disponibile fino a un momento imprecisato del futuro. Riguardo ai tribunali civili, hanno sostenuto che il Governo non aveva dimostrato che tale rimedio fosse disponibile nella pratica, in quanto non aveva fornito alcun esempio giurisprudenziale nel quale il rimedio era stato utilizzato con successo in un caso simile.

(b) *La valutazione della Corte*

51La Corte osserva che l'eccezione sollevata dal Governo sulla questione di sapere se i ricorrenti disponessero di un ricorso effettivo per impugnare le misure contestate è strettamente connessa alla sostanza delle doglianze dei ricorrenti. Conseguentemente, ritiene che tale eccezione debba essere unita al merito.

2. *Conclusioni sulla ricevibilità*

52La Corte osserva che la doglianza non può essere dichiarata manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione.

Essa ritiene inoltre che non sussistano altri motivi, in questa fase, per dichiarare tale doglianza irricevibile e la dichiara pertanto ricevibile.

B. Sul merito

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

53Nel caso di specie, il Governo non ha messo in discussione che le misure contestate costituissero ingerenze nel diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Sulla base delle osservazioni che seguono, la Corte non ravvisa alcun motivo per concludere diversamente.

54La Corte ha già ritenuto che le informazioni che le autorità fiscali ottengono da documenti bancari costituiscano indubbiamente dati personali riguardanti una persona, indipendentemente dal fatto che si tratti o meno di informazioni sensibili (si veda *G.S.B. c. Svizzera*, n. 28601/11, § 93, 22 dicembre 2015). Inoltre, tali informazioni possono riguardare anche rapporti professionali e non vi è alcun motivo di principio che giustifichi l'esclusione di attività di natura professionale o imprenditoriale dalla nozione di "vita privata" (si vedano, nel contesto dell'ottenimento e della copiatura 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 stabilito che i dettagli del reddito imponibile da lavoro e da capitale, nonché del patrimonio netto imponibile, riguardino la "vita privata" degli individui in questione (si veda *Samoylova c. Russia*, n. 49108/11, § 62, 14 dicembre 2021, e le cause ivi citate), e che dati quali il nome e il domicilio di un contribuente, elaborati e pubblicati dall'Autorità fiscale in relazione al fatto che egli non ha adempiuto ai suoi obblighi di pagamento delle imposte, riguardino chiaramente informazioni relative alla "vita privata", nonostante il fatto che, ai sensi del diritto interno, i dati siano stati classificati come informazioni di interesse pubblico (si veda *L.B. c. Ungheria* [GC], n. 36345/16, § 104, 9 marzo 2023).

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

56Ne consegue che, nel caso di specie, l'atto dell'Amministrazione finanziaria di accedere ai dati bancari dei ricorrenti abbia costituito un'ingerenza nel loro diritto al rispetto della loro "vita privata".

57La Corte ribadisce che un'ingerenza viola l'articolo 8 salvo qualora sia "prevista dalla legge", persegua uno o più fini legittimi di cui al paragrafo 2 e sia, inoltre, "necessaria in una società democratica" per conseguire tali fini (si veda, tra altri precedenti, *Vinks e Ribicka c. Lettonia*, n. 28926/10, § 93, 30 gennaio 2020). Le eccezioni previste dall'articolo 8 § 2 devono essere

interpretate restrittivamente e la loro necessità in un dato caso deve essere dimostrata in modo convincente (*ibid.*, § 101, con ulteriori rinvii).

58 Detto ciò, occorre tenere presente che la Corte ha già ritenuto che i dati bancari, vale a dire informazioni puramente finanziarie, non riguardino la trasmissione di dettagli intimi o che i dati strettamente legati all'identità non meritino una protezione rafforzata e che, conseguentemente, gli Stati godano di un ampio margine di discrezionalità in tale campo (si vedano *L.B. c. Ungheria*, § 119, e *G.S.B. c. Svizzera*, § 93, entrambe sopra citate).

2. La questione di sapere se l'ingerenza fosse "prevista dalla legge"

(a) Le osservazioni delle parti

(i) I ricorrenti

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

60 Hanno sottolineato che le disposizioni interne applicabili non prevedevano un riesame indipendente o giurisdizionale *ex ante* di tali misure, poiché esse dovevano essere autorizzate da un'autorità superiore nell'ambito della medesima 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 alle quali potevano essere attuate le misure contestate, dando in tal modo alle autorità nazionali un margine di discrezionalità illimitato. A loro avviso, i criteri stabiliti nelle circolari fornite dal Governo (si vedano i paragrafi 15) erano molto generici e lasciavano un ampio margine di discrezionalità. Inoltre, hanno sostenuto che nel loro caso tali criteri non erano stati soddisfatti, in quanto essi non erano stati sospettati o ritenuti responsabili di alcun grave reato tributario menzionato in tali circolari.

62 Hanno inoltre sostenuto che il diritto interno non prevedeva alcun effettivo controllo *ex post* delle misure. A loro avviso, la possibilità di presentare ricorso ai tribunali civili era meramente teorica, in quanto non vi era alcun esempio giurisprudenziale in tal senso. Inoltre, un ricorso ai tribunali civili non avrebbe costituito un rimedio efficace, in quanto tali tribunali non potevano adottare misure cautelari e urgenti. Quanto alla possibilità di impugnare le misure dinanzi alle commissioni tributarie, i ricorrenti hanno sostenuto che tale azione poteva essere intentata solo in relazione a un avviso di accertamento, che poteva essere notificato a un soggetto diversi anni dopo l'asserita violazione. Inoltre, ai ricorrenti sarebbe stato impedito di adire le commissioni tributarie con le loro doglianze, in quanto la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione prevedeva che la mancanza di autorizzazione o la carenza di motivazione nell'autorizzazione non giustificassero l'annullamento di un avviso di accertamento. Riguardo al ricorso al Garante del contribuente, i ricorrenti

hanno sostenuto che tale organo non avrebbe avuto alcun potere di valutare le doglianze sollevate nei presenti ricorsi e, 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 conoscere pertanto i motivi per i quali erano state attuate le misure. In particolare, non sapevano se fossero state attuate a fini puramente preventivi e investigativi, 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*

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

65. Il Governo ha ritenuto che le misure fossero state sottoposte a un sufficiente controllo *ex ante*, dato che una richiesta di autorizzazione doveva essere presentata al competente organo direttivo dell'Agenzia delle entrate o della Guardia di Finanza. Tale richiesta doveva indicare i fatti pertinenti, gli anni oggetto di accertamento e gli esiti delle indagini fiscali già svolte, e spiegare i motivi che giustificavano l'accesso richiesto ai conti bancari. L'organo autorizzante doveva valutare se, alla luce delle informazioni fornite, fossero state soddisfatte le condizioni previste dalla legge e se la misura fosse proporzionata e adeguata in relazione al fine perseguito. Inoltre, la circolare n. 131/1994 dell'Agenzia delle entrate chiarì che le misure contestate potevano essere autorizzate in caso di omessa dichiarazione fiscale per diversi periodi d'imposta, in caso di inattendibilità della contabilità o in caso di individuazione di fatture per operazioni inesistenti (si vedano i paragrafi 15-16 *supra*). Affermò inoltre che la richiesta di autorizzazione doveva essere motivata. Inoltre, la circolare n. 25/E/2014 e la circolare n. 16/2016 avevano aggiunto che le misure potevano essere autorizzate nei casi in cui le dichiarazioni dei redditi previste eccedevano un determinato importo (si vedano i paragrafi 23e 25 *supra*). In conformità al diritto e alla prassi nazionale pertinente, le motivazioni che giustificavano le misure contestate non potevano, pertanto, essere generiche o standardizzate.

66Il Governo ha sostenuto che il competente organo direttivo poteva essere considerato indipendente, in quanto svolgeva funzioni diverse ed era

solitamente ubicato in un ufficio diverso da quello che richiedeva l'autorizzazione.

67Ha sostenuto che le misure avevano una finalità chiara: verificare l'effettivo adempimento degli obblighi tributari 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, economicità, efficienza e trasparenza, ed essere attuate nel pieno rispetto dei diritti e delle garanzie concessi al contribuente.

68. Riguardo all'esistenza di un controllo giurisdizionale *ex post*, il Governo ha sottolineato che l'autorizzazione a effettuare accertamenti sui conti bancari era un "atto preparatorio" che non era immediatamente impugnabile in tribunale. Essa doveva essere impugnata presentando ricorso alla competente commissione tributaria avverso l'avviso di accertamento definitivo e dimostrando che un'irregolarità nel processo di autorizzazione aveva influito sulla validità di tale avviso. Secondo il Governo, diversi altri Paesi avevano adottato un approccio analogo. Al contrario, nei casi in cui il procedimento di accertamento fiscale non aveva dato luogo all'emissione di un avviso di accertamento, la relativa autorizzazione a consultare i conti bancari poteva essere impugnata dinanzi ai tribunali civili ordinari. Infine, un contribuente poteva segnalare al Garante del contribuente l'accesso asseritamente illecito al proprio conto bancario, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 212/2000. Tale organismo poteva esercitare i propri poteri di indagine fiscale, richiamare le competenti autorità nazionali 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

69La Corte ribadisce in primo luogo che l'espressione "prevista dalla legge", ai sensi dell'articolo 8 § 2 della Convenzione, esige in primo luogo che la misura contestata abbia qualche base nel diritto interno. In secondo luogo, il diritto interno deve essere accessibile all'interessato. In terzo luogo, l'interessato deve essere in grado, se necessario con un'adeguata consulenza legale, di prevedere le conseguenze del diritto interno per lui e, in quarto luogo, il diritto interno deve essere compatibile con lo stato di diritto (si veda, tra altri precedenti, *De Tommaso c. Italia* [GC], n. 43395/09, § 107, 23 febbraio 2017).

70La Corte sottolinea inoltre che la nozione di "legge" deve essere intesa nel suo senso "sostanziale", non in quello "formale". Essa include quindi tutto ciò che costituisce il diritto scritto, compresi gli atti normativi di rango inferiore alle leggi, e i pertinenti precedenti giurisprudenziali (si veda, per

esempio, *Federazione nazionale delle associazioni e dei sindacati degli sportivi (FNASS) e altri c. Francia*, nn. 48151/11 e 77769/13, § 160, 18 gennaio 2018). Conseguentemente, nel valutare la legittimità di un'ingerenza, e in particolare la prevedibilità del diritto interno in questione, la Corte tiene conto sia del testo della legge che del modo in cui è stata applicata e interpretata dalle autorità nazionali. La protezione degli individui dalle ingerenze arbitrarie deve essere garantita dall'interpretazione e dall'applicazione pratica della legge da parte dei tribunali nazionali (si veda *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, esso deve prevedere una misura di tutela giuridica dalle ingerenze arbitrarie delle autorità pubbliche nei diritti tutelati dalla Convenzione. In questioni che incidono su diritti fondamentali, sarebbe contrario allo Stato di diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica sanciti dalla Convenzione, che un potere discrezionale giuridico concesso all'esecutivo fosse espresso in termini di potere illimitato. Conseguentemente, la legge deve indicare con sufficiente chiarezza la portata dell'eventuale potere discrezionale conferito alle autorità competenti e le modalità del suo esercizio. Il livello di precisione richiesto alla legislazione interna – che non può in alcun caso prevedere ogni eventualità – dipende in notevole misura dal contenuto dello strumento in questione, dal campo che esso è destinato a contemplare e dal numero e dalla qualità delle persone cui è destinato (si vedano *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri*, sopra citata, § 97, e *Bernh Larsen Holding AS e altri c. Norvegia*, n. 24117/08, § 130, 14 marzo 2013, con ulteriori rinvii).

72 La Corte osserva che, sebbene l'articolo 8 non contenga alcun esplicito requisito procedurale, in ricorsi presentati ai sensi di tale disposizione, essa ha sottolineato che in una società democratica le nozioni di legalità e di stato di diritto esigono anche che le misure che incidono sui diritti umani debbano essere soggette a qualche forma di procedimento contraddittorio dinanzi a un organo indipendente competente a riesaminare tempestivamente i motivi della decisione e le prove pertinenti (si veda *Ivashchenko c. Russia*, n. 61064/10, § 74, 13 febbraio 2018, con ulteriori rinvii).

73 Con specifico riguardo alle misure in questione nel caso di specie, la Corte ha già ritenuto che sia legittimo che le autorità statali accedano e persino divulgino, nell'ambito di procedure formalizzate, i dati bancari al fine di valutare se un ricorrente abbia adempiuto ai propri obblighi fiscali e, in caso contrario, intraprendere le necessarie azioni legali (si veda *G.S.B. c. Svizzera*, sopra citata, § 95). Tuttavia, in tali circostanze, la Corte deve essere convinta che vi fossero garanzie sufficienti e adeguate contro l'arbitrarietà (*ibid.*, § 96), compresa la possibilità di un effettivo riesame della misura in questione.

74 In tale contesto, la Corte ha ritenuto che un successivo riesame giurisdizionale possa offrire una tutela sufficiente qualora una procedura di

riesame in una fase precedente comprometta il fine di un'indagine o di un controllo.

(ii) *Applicazione dei summenzionati principi al caso di specie*

75La Corte osserva che le misure in questione erano prescritte dalla legge, in particolare dall'articolo 51 § 2, numero 7) del decreto n. 633/1972 (si veda il paragrafo 7*supra*) e dall'articolo 32 § 1, numero 7) del decreto n. 600/1973 (si veda il paragrafo 9*supra*), e che le parti non hanno contestato l'accessibilità di tali disposizioni. Tuttavia, le parti dissentivano sulla questione di sapere se la base giuridica delle misure contestate, come tratta dalle citate disposizioni interne, osservasse i requisiti di "qualità della legge" imposti dall'articolo 8 della Convenzione.

76Tenuto conto della portata delle doglianze dei ricorrenti, la Corte ritiene necessario valutare se la base giuridica delimitasse l'ambito della discrezionalità conferita alle autorità nazionali e se prevedesse sufficienti garanzie procedurali in grado di tutelare i ricorrenti da abusi o arbitrarietà.

(α) La delimitazione dell'ambito della discrezionalità conferita alle autorità nazionali

77. La Corte osserva innanzitutto che, ai sensi dell'articolo 51 § 2, numero 7) del decreto n. 633/1972 (si veda il paragrafo 7 *supra*) e dell'articolo 32 § 1, numero 7) del decreto n. 600/1973 (si veda il paragrafo 9 *supra*), l'accesso ai dati bancari del contribuente può essere autorizzato al fine di svolgere le funzioni di ufficio tributario che, come definite nell'articolo 51 § 1 del decreto n. 633/1972 (si veda il paragrafo 7 *supra*), riguardano la verifica del rispetto degli obblighi fiscali del contribuente.

78Secondo la Corte, le condizioni indicate nelle disposizioni legislative di cui sopra, considerate singolarmente, non sono sufficienti a delimitare l'ambito della discrezionalità conferita alle autorità nazionali. In particolare, il mero rinvio alla necessità di valutare l'adempimento da parte dei contribuenti dei loro obblighi fiscali conferisce agli uffici delle imposte un potere discrezionale illimitato, in quanto essi possiedono un'autorizzazione non regolamentata a valutare se attuare o meno le misure contestate e a definire l'ambito delle informazioni da richiedere, che, per definizione, è molto ampio (si veda il paragrafo 65*supra*).

79. Tuttavia, ribadendo che la nozione di "legge", ai sensi della Convenzione, comprende atti normativi di rango inferiore alle leggi (si veda il paragrafo 70 *supra*), la Corte ritiene che in campo fiscale, le condizioni stabilite nelle disposizioni legislative applicabili possano essere più ampie e generiche, a condizione che siano successivamente precisate e chiarite in altri strumenti di rango inferiore o nella giurisprudenza interna pertinente.

80In tale contesto, la Corte rileva che nelle circolari amministrative adottate e pubblicate dall'Agenzia delle entrate e presentate dal Governo sono stati stabiliti alcuni criteri aggiuntivi (si veda il paragrafo 14*supra*).

In particolare, la circolare n. 131/1994 ha stabilito che le indagini bancarie potevano essere attuate nei confronti di determinati contribuenti: evasori totali o paratotali, soggetti mancanti di contabilità o con contabilità manifestamente inattendibile, soggetti che effettuavano operazioni di import-export, soggetti che avevano emesso e/o utilizzato fatture per operazioni inesistenti e soggetti la cui capacità finanziaria era palesemente in contrasto con i redditi dichiarati (si veda il paragrafo 16 *supra*). Ha inoltre chiarito che la richiesta di autorizzazione all'attuazione delle misure contestate doveva essere motivata, al fine di fornire all'organo autorizzante utili elementi di valutazione (si veda il paragrafo 17 *supra*) per consentirgli di verificare la legittimità formale e sostanziale della richiesta (si veda il paragrafo 18 *supra*). Inoltre, la medesima circolare ha affermato che le indagini bancarie potevano essere effettuate solo quando altri mezzi di valutazione dell'adempimento degli obblighi fiscali si erano rivelati inefficaci, e sulla base di un'analisi costi-benefici (si veda il paragrafo 19 *supra*).

Inoltre, la circolare n. 25/E/2014 ha stabilito che le indagini bancarie dovevano essere effettuate solo se vi erano significative anomalie dichiarative, e preferibilmente quando era già in corso un'attività istruttoria da parte dell'ufficio delle imposte (si veda il paragrafo 23 *supra*), mentre la circolare n. 16/2016 ha aggiunto che il ricorso a tali indagini doveva essere "appropriato" e "finalizzato ad attuare ricostruzioni credibili e realistiche" (si veda il paragrafo 25 *supra*).

81La Corte è disposta ad accettare che i criteri chiari e dettagliati previsti dalle circolari adottate e pubblicate dall'Agenzia delle entrate possano essere sufficienti a integrare le disposizioni nazionali applicabili e a delimitare l'ambito della discrezionalità conferita alle autorità nazionali, a condizione che essi siano vincolanti per le autorità.

Tuttavia, non sembra che tale fosse la situazione. In particolare, la Corte non può fare a meno di osservare che, alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione, l'autorizzazione non deve contenere una motivazione (si veda il paragrafo 27 *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 previsti dalle disposizioni interne pertinenti, comprese le circolari amministrative, il che conferisce loro un potere discrezionale illimitato (si veda *Bernh Larsen Holding AS e altri*, sopra citata, § 130).

82Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che la base giuridica delle misure contestate non fosse in grado di delimitare sufficientemente l'ambito della discrezionalità conferita alle autorità nazionali e, conseguentemente, non soddisfacesse il requisito di "qualità della legge" di cui all'articolo 8 della Convenzione.

- (β) L'esistenza di sufficienti garanzie procedurali in grado di tutelare i ricorrenti da abusi o arbitrarietà

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

84I ricorrenti hanno lamentato il fatto che l'Agenzia delle entrate non li avesse informati delle richieste tese a ottenere i dati bancari direttamente dagli istituti bancari. A tale riguardo, la Corte ribadisce la sua conclusione secondo la quale l'articolo 8 non può essere interpretato nel senso che esso conferisca a qualsiasi persona potenzialmente coinvolta in tali questioni, compreso il contribuente interessato, il diritto alla notifica preventiva di indagini fiscali o di scambi di informazioni fiscali legittimi (si veda *Othymia Investments BV c. Paesi Bassi* (dec.), n. 75292/10, § 44, 16 giugno 2015). Né tale diritto può essere fatto discendere dal diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla CGUE, in circostanze in cui esso può essere applicabile in situazioni di natura transfrontaliera o in cui è richiesta l'assistenza reciproca tra autorità (si vedano i paragrafi 41*supra*42).

85Riguardo alla doglianza dei ricorrenti secondo la quale le misure contestate non erano state sottoposte a un controllo giurisdizionale *ex ante* o indipendente, la Corte osserva che nel caso di specie, ai sensi del diritto interno, non era richiesta una preventiva autorizzazione giudiziaria. In particolare, il quadro giuridico interno esigeva che le misure fossero autorizzate dal direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle entrate o dal suo direttore regionale, oppure dal comandante regionale della Guardia di Finanza (si vedano i paragrafi 7e 9*supra*).

86La Corte ritiene che considerazioni di efficienza in campo fiscale (si veda *Bernh Larsen Holding AS e altri*, sopra citata, § 130) e la necessità di non compromettere il fine delle misure contestate (si veda *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri*, sopra citata, § 122) potrebbero giustificare l'assenza di un controllo giurisdizionale o indipendente *ex ante*. Tuttavia, in tale contesto, la Corte deve valutare se sussistessero altre garanzie efficaci e adeguate contro abusi e arbitrarietà, in particolare un successivo riesame indipendente o giurisdizionale (si vedano i paragrafi 73

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

– *Il ricorso alle commissioni tributarie*

88. Riguardo al ricorso alle Commissioni tributarie, la Corte osserva che, ai sensi dell'articolo 19 § 2 del decreto n. 546/1992 (si veda il paragrafo 11 *supra*), l'autorizzazione ad accedere ai dati bancari di un contribuente non è un atto autonomamente impugnabile dinanzi al giudice tributario. Come

chiarito dalla giurisprudenza interna, tale autorizzazione non può essere impugnata autonomamente dinanzi al giudice tributario in quanto è considerata un atto meramente preparatorio (si vedano i paragrafi 26-27 *supra*).

89La Corte prende atto della giurisprudenza presentata dal Governo, secondo la quale, qualora le misure in questione nel caso di specie diano luogo a un avviso di accertamento, il contribuente in questione è autorizzato a contestare l'autorizzazione a consultare il suo conto bancario dinanzi al giudice tributario. In particolare, poiché tale autorizzazione è considerata un atto preparatorio la cui illegittimità incide sulla validità dell'avviso di accertamento, il contribuente è autorizzato a sollevare le sue doglianze avverso l'atto che autorizza la consultazione dei suoi dati bancari, impugnando l'avviso di accertamento ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del decreto n. 546/1992 (si veda il paragrafo 29*supra*).

90Dopo aver esaminato attentamente il materiale sottopostole, la Corte non è convinta del rilievo del Governo secondo il quale ciò costituirebbe un effettivo rimedio giurisdizionale *ex post* ai sensi della sua giurisprudenza (si veda *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri*, sopra citata, § 126, concernente un diverso contesto – l'accesso e l'ispezione di locali commerciali).

91In primo luogo, la giurisprudenza nazionale ha chiarito che un atto che autorizzava le misure contestate non doveva essere motivato (si veda il paragrafo 27*supra*) e che la validità di un avviso di accertamento fiscale non poteva essere inficiata da un'irregolarità (si veda il paragrafo 30*supra*) o persino dall'assenza di autorizzazione (si veda il paragrafo 31*supra*). Inoltre, il Governo non ha fornito alcun esempio giurisprudenziale in cui tale rimedio – l'impugnazione dell'autorizzazione – fosse stato utilizzato con successo. Tenuto conto di tali fattori, la Corte non vede come si potesse ritenere che l'autorizzazione incidesse sulla legittimità di un avviso di accertamento fiscale.

92In secondo luogo, il Governo ha osservato che la disponibilità di tale rimedio dipenderebbe dall'eventualità che le misure in questione abbiano dato luogo all'emissione di un avviso di accertamento fiscale impugnato 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 esistere solo in un momento futuro (si veda *Société Canal Plus e altri c. Francia*, n. 29408/08, § 40, 21 dicembre 2010).

93. Infine, ai sensi dell'articolo 57 del decreto n. 633/1972 (si veda il paragrafo 8 *supra*) e dell'articolo 43 del decreto n. 600/1973 (si veda il paragrafo 10 *supra*), un avviso di accertamento fiscale può essere emesso diversi anni dopo la presentazione di una dichiarazione dei redditi o il momento in cui questa avrebbe dovuto essere presentata. A tale proposito, la Corte ribadisce che un ricorso effettivo deve essere disponibile entro un termine ragionevole (si vedano, *mutatis mutandis*, *Compagnie des gaz de*

pétrole Primagaz c. Francia, n. 29613/08, § 28, 21 dicembre 2010, e *Société Canal Plus e altri*, sopra citata, § 40), e ritiene che un ricorso che sarebbe (eventualmente) disponibile dopo diversi anni non possa essere considerato sufficientemente tempestivo (si veda *Italgomme Pneumatici S.r.l. e altri*, sopra citata, § 129).

94 Quanto sopra è sufficiente per concludere che un ricorso alle commissioni tributarie non costituirebbe un effettivo rimedio giurisdizionale *ex post*. Non è pertanto necessario che la Corte esamini se il quadro giuridico interno prevedesse un rimedio appropriato e sufficiente in caso di accertamento di irregolarità. In ogni caso, la Corte ribadisce che la questione di sapere se il rimedio sia appropriato e sufficiente è stata generalmente considerata dipendente da tutte le circostanze del caso, tenuto conto, in particolare, della natura della violazione della Convenzione in questione (si vedano, in un differente contesto, *Gäffgen 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).

– *Il ricorso ai tribunali civili*

95. Riguardo al ricorso ai tribunali civili, la Corte rileva che il Governo ha menzionato tale ricorso senza rinviare ad alcun esempio giurisprudenziale nel quale la sua disponibilità e la sua accessibilità fossero state previste dalla Corte di cassazione, o in cui esso fosse stato utilizzato con successo dinanzi a tribunali di grado inferiore.

96A tale riguardo, la Corte ribadisce che si deve tenere conto solo dei ricorsi che possono fornire una soluzione alle doglianze del ricorrente. In particolare, l'esistenza di tali ricorsi deve essere sufficientemente certa, non solo in teoria ma anche in pratica, diversamente essi saranno privi della necessaria accessibilità ed efficacia. Inoltre, spetta allo Stato convenuto accertare che tali condizioni siano soddisfatte (si veda *Janosevic c. Svezia* (dec.), n. 34619/97, 26 settembre 2000).

97. Nel caso di specie, nonostante l'eccezione dei ricorrenti riguardo all'efficacia di tale ricorso, il Governo non ha dimostrato, con riferimento a una giurisprudenza costante e dimostrabilmente consolidata in casi simili a quelli dei ricorrenti, che il ricorso fosse sufficientemente certo non solo in teoria ma anche in pratica e offrisse almeno qualche probabilità di successo (si vedano *Mikolajova c. Slovacchia*, n. 4479/03, § 34, 18 gennaio 2011, e *Brazzi c. Italia*, n. 57278/11, § 49, 27 settembre 2018).

98In ogni caso, anche supponendo che esistesse in pratica il rimedio di un ricorso ai tribunali civili, nel caso di specie, in cui le disposizioni interne applicabili non esigevano che le misure contestate fossero motivate prima della loro attuazione, la Corte non vede quale tipo di riesame sarebbero stati in grado di assicurare tali tribunali.

99Alla luce di quanto sopra, la Corte conclude che il Governo non ha dimostrato l'esistenza in pratica del ricorso in questione e che, in ogni caso,

tale ricorso non sarebbe stato effettivo ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

– *Il ricorso al Garante del Contribuente*

100 Riguardo al ricorso al Garante del contribuente ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 212/2000 (si veda il paragrafo 12 *supra*), la Corte rileva che, come affermato nella sentenza n. 25212 del 24 agosto 2022 della Corte di cassazione (si veda il paragrafo 32 *supra*), tale autorità non emette decisioni vincolanti, ma si limita a formulare raccomandazioni all'Agenzia delle entrate.

101 La Corte ribadisce che i poteri e le garanzie procedurali posseduti da un'autorità sono rilevanti nel determinare se un ricorso sia effettivo (si vedano *Tagayeva e altri c. Russia*, nn. 26562/07 e altri 6, § 620, 13 aprile 2017, e *Centro per le risorse giuridiche nell'interesse di Valentin Câmpeanu c. Romania* [GC], n. 47848/08, § 149, CEDU 2014). Pertanto, è imperativo che il ricorso sia proposto dinanzi a un organo che, pur non necessariamente giudiziario, sia indipendente dall'esecutivo e garantisca l'equità del procedimento, offrendo, per quanto possibile, un processo nel contraddittorio. Le decisioni di tale autorità devono essere motivate e giuridicamente vincolanti (si vedano, *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 ricorso al Garante del contribuente – organo che si limita a controllare l'attività delle autorità fiscali e non può emettere decisioni vincolanti – non costituirebbe un rimedio effettivo 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 fossero sottoposte a un effettivo controllo giurisdizionale *ex post* o indipendente.

104 Per i motivi di cui sopra, la Corte respinge l'eccezione preliminare del Governo basata sul mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

105 La Corte conclude che, anche se fosse possibile affermare 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 relazione ai dati bancari, vale a dire informazioni puramente finanziarie (si veda il paragrafo 58 *supra*), e dell'importanza del fine di misure simili in campo fiscale (si veda il paragrafo 73 *supra*), la Corte ritiene che il quadro giuridico interno abbia concesso alle autorità nazionali una discrezionalità illimitata sia riguardo alle condizioni di attuazione delle

misure contestate che riguardo alla portata di tali misure. Allo stesso tempo, tale quadro non ha fornito sufficienti garanzie procedurali, in quanto le misure contestate non erano sottoposte a un controllo giurisdizionale o indipendente. Pertanto, il quadro giuridico interno non ha fornito ai ricorrenti il minimo livello di protezione al quale avevano diritto ai sensi della Convenzione. La Corte ritiene che, date le circostanze, non si possa affermare che le ingerenze in questione fossero “previste dalla legge”, come richiesto dall’articolo 8 § 2 della Convenzione.

106. Vi è pertanto stata violazione dell’articolo 8 della Convenzione.

107 Data la conclusione di cui sopra, la Corte non ritiene necessario esaminare il rispetto degli altri requisiti dell’articolo 8 § 2 (si vedano *De Tommaso*, § 127, e *Brazzi*, § 51, entrambe sopra citate).

III. SULLE ALTRE DEDOTTE VIOLAZIONI DELLA CONVENZIONE

108 I ricorrenti hanno inoltre lamentato che l’assenza di un ricorso giurisdizionale effettivo per lamentare le ingerenze nel 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. Considerati i fatti della causa, le osservazioni delle parti e le sue conclusioni di cui sopra (si vedano i 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 rimanenti doglianze (si veda *Centro per le risorse giuridiche nell’interesse di Valentin Câmpeanu*, sopra citata, § 156).

IV. SULL’APPLICAZIONE DELL’ARTICOLO 46 DELLA CONVENZIONE

110 Le parti rilevanti dell’articolo 46 della Convenzione recitano:

“1. Le Alte Parti Contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l’esecuzione (...)”

111. Ai sensi dell’articolo 46 §§ 1 e 2 della Convenzione, una sentenza in cui la Corte constata la violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli impone allo Stato convenuto il dovere di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o, se del caso, individuali da adottare nel suo ordinamento giuridico interno per porre fine alla violazione e ripararne nella misura fattibile le conseguenze, ripristinando, per quanto possibile, la situazione che vi darebbe stata se essa non avesse avuto luogo. Inoltre, dalla Convenzione, e in particolare dal suo articolo 1, consegue che, ratificando la Convenzione e i suoi Protocolli, gli Stati contraenti si impegnano ad assicurare che il loro diritto interno sia compatibile con essi (si

vedano, tra altri precedenti, *Maestri c. Italia* [GC], n. 39748/98, § 47, CEDU 2004-I, ed *Ekimdzhev e altri c. Bulgaria*, n. 70078/12, § 427, 11 gennaio 2022). Al fine di aiutare lo Stato convenuto ad adempiere ai suoi obblighi 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 della quale ha constatato l'esistenza (si veda *Stanev c. Bulgaria* [GC], n. 36760/06, § 255, CEDU 2012, con ulteriori rinvii).

112 Nel caso di specie, la Corte ritiene che le carenze individuate possano in futuro dare luogo a ulteriori ricorsi giustificati (si veda, *mutatis mutandis*, *N. c. Romania (n. 2)*, n. 38048/18, § 84, 16 novembre 2021). Poiché sembra che la violazione dell'articolo 8 constatata nel caso di specie abbia carattere sistemico, nel senso che è derivata dal contenuto del diritto interno pertinente, come interpretato e applicato dai tribunali nazionali, sembra opportuno che la Corte fornisca alcune indicazioni sul modo in cui si debbano evitare violazioni di questo tipo in futuro (si veda *Stoyanova c. Bulgaria*, n. 56070/18, § 78, 14 giugno 2022).

113 Per tali motivi, alla luce delle sue conclusioni di violazione dell'articolo 8 della Convenzione (si veda il paragrafo 105 *supra*), la Corte ritiene cruciale che lo Stato convenuto adotti le misure generali appropriate al fine di conformare la sua legislazione e la sua prassi alle conclusioni della Corte. In particolare, la Corte ritiene che le questioni che seguono debbano essere disciplinate chiaramente nel quadro giuridico interno.

114 In primo luogo, il quadro giuridico interno, se necessario mediante pertinenti indicazioni di prassi amministrativa, dovrebbe indicare le circostanze e le condizioni alle quali le autorità nazionali sono autorizzate ad avere accesso ai dati bancari dei contribuenti (si veda il paragrafo 71 *supra*). Il rigore dei criteri imposti dalla legge può tenere conto del fatto che, in campo fiscale, le condizioni previste dalle disposizioni legislative applicabili possono essere più ampie e generiche, purché esse siano successivamente precisate e chiarite in altri strumenti di rango inferiore o nella pertinente giurisprudenza interna (si veda il paragrafo 79 *supra*), come sembra essere il caso (si veda il paragrafo 81 *supra*). Tuttavia, il quadro giuridico interno deve obbligare le autorità a rispettare tali condizioni, a motivare tali misure e, conseguentemente, a giustificare le misure alla luce di tali criteri (si veda il paragrafo 81 *supra*).

115 In secondo luogo, il quadro giuridico interno dovrebbe prevedere un effettivo controllo giurisdizionale o indipendente di tali misure, e in particolare un controllo del rispetto, da parte delle autorità nazionali, dei criteri e delle restrizioni riguardanti le condizioni che giustificano tali misure e la loro portata (si veda il paragrafo 73 *supra*). La Corte, avendo preso atto delle diverse restrizioni alla competenza dei giudici tributari e dei tribunali civili, nonché dell'impossibilità per il Garante del contribuente di emettere decisioni vincolanti (si vedano i paragrafi 91, 97 e 102 99), ritiene che l'esistenza e la 94), né esse dovrebbero essere disponibili solo al termine del

procedimento di accertamento fiscale (si veda il paragrafo 93 un'autorità giudiziaria o indipendente di determinare le conseguenze di una violazione devono essere definiti dalla legge (si veda il paragrafo 114 *supra*).

116 In terzo luogo, tale quadro normativo dovrebbe tenere conto del contesto della cooperazione internazionale tra autorità fiscali. La legge dovrebbe essere formulata al fine di considerare gli interessi delle autorità a divulgare e 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 (si veda il paragrafo 12 *supra*).

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

V. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

118 L'articolo 41 della Convenzione prevede:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.”

A. Il danno

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

120 Il Governo ha sostenuto che la domanda dei ricorrenti non era corroborata da prove e doveva pertanto essere respinta.

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

B. Le spese

122 I ricorrenti non hanno presentato alcuna domanda relativa alle spese. Conseguentemente, la Corte non accorda alcuna somma.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. *Decide*, all'unanimità, di riunire i ricorsi;
2. *Decide*, con cinque voti contro due, di unire al merito le eccezioni preliminari relative al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne e le *respinge*;
3. *Dichiara*, con cinque voti contro due, ricevibile la doglianza relativa all'articolo 8 della Convenzione;
4. *Ritiene*, con cinque voti contro due, che vi sia stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
5. *Ritiene*, con cinque voti contro due, che non sia necessario esaminare le doglianze di cui all'articolo 6 § 1 e all'articolo 13 della Convenzione;
6. *Ritiene*, con cinque voti contro due, che la constatazione di violazione costituisca di per sé una sufficiente equa soddisfazione del danno non patrimoniale subito dai ricorrenti.

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 8 gennaio 2026, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Ilse Freiwirth
Cancelliere

Ivana Jelić
Presidente

In conformità all'articolo 45 § 2 della Convenzione e all'articolo 74 § 2 del Regolamento della Corte, è allegata alla presente sentenza l'opinione separata dei Giudici Krenc e Adamska-Gallant.

OPINIONE DISSENZIENTE COMUNE AI GIUDICI KRENC E ADAMSKA-GALLANT

1, non possiamo concordare con la presente sentenza riguardo all'approccio adottato dai nostri stimati colleghi alla ricevibilità dei ricorsi. Riteniamo che nel caso di specie i ricorrenti non abbiano esaurito le vie di ricorso interne e che entrambi i ricorsi avrebbero pertanto dovuto essere dichiarati irricevibili.

2Non possiamo fare a meno di osservare che i ricorrenti hanno adito direttamente Strasburgo dopo essere stati informati dalle loro banche delle richieste ricevute dall'Agenzia delle entrate di fornire informazioni relative ai loro dati bancari. I ricorrenti non hanno esperito alcun ricorso a livello nazionale prima di adire la Corte, né hanno compiuto alcun tentativo di farlo. Non hanno intrapreso alcuna azione dinanzi alle autorità nazionali. La Corte è stata pertanto invitata ad agire in qualità di tribunale di primo grado.

Ciò è, a nostro avviso, incompatibile con il carattere sussidiario del controllo della Corte. Il nostro riesame non può precedere quello che le autorità nazionali sono chiamate a svolgere. La sussidiarietà è al centro del sistema della Convenzione: le autorità nazionali sono le più idonee ad affrontare per prime le asserite violazioni, essendo più vicine agli individui e alla realtà, e la Corte può intervenire solo quando le autorità nazionali non hanno fornito la protezione minima richiesta dalla Convenzione. Tale equilibrio è essenziale per preservare sia l'efficacia della Convenzione che il rispetto della sovranità degli Stati.

3Nel caso in esame, è particolarmente sorprendente che il primo ricorrente abbia adito la Corte con il suo ricorso appena otto giorni dopo aver ricevuto la notifica in questione e che la seconda ricorrente abbia fatto lo stesso due settimane dopo aver ricevuto un'analoga notifica.

Dobbiamo accettare che qualsiasi contribuente che riceve tale notifica possa adire direttamente la Corte allo stesso modo? Con tutto il dovuto rispetto, non crediamo 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 obbligo di esaurimento delle vie di ricorso interne, sia nel contesto della pandemia (si veda *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Svizzera* [GC], n. 21881/20, 27 novembre 2023), che del cambiamento climatico (si veda *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri* 32 (dec.) [GC], n. 39371/20, 9 aprile 2024) o della migrazione (si veda *Mansouri c. Italia* (dec.) [GC], n. 63386/16, 29 aprile 2025).

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

5Non siamo persuasi della posizione della maggioranza secondo la quale 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 essere motivata (si veda il paragrafo 97 della presente sentenza) impedirebbe ai giudici nazionali di esaminare la doglianza dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Al contrario, ciò costituisce il nocciolo del ricorso (vale a dire l'eccessiva ampiezza della discrezionalità di cui godono le autorità nazionali e la mancanza di sufficienti garanzie procedurali). A dire il vero, non comprendiamo il nesso fatto qui.

La sentenza osserva che il Governo non ha fornito alcun esempio di giurisprudenza interna riguardante le doglianze sollevate dai ricorrenti (si vedano i paragrafi 94-96 della presente sentenza). Sembrerebbe, tuttavia, difficile fornire esempi di giurisprudenza se i ricorrenti non presentano i loro casi ai tribunali nazionali e scelgono di rivolgersi direttamente alla Corte (si veda, *mutatis mutandis*, *Casarini c. Italia*, n. 25578/11, §§ 100-05, 5 novembre 2024).

Riteniamo che i ricorrenti avrebbero dovuto almeno tentare di offrire ai giudici nazionali l'opportunità che la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne intende offrire agli Stati, vale a dire, determinare la questione della compatibilità delle misure nazionali contestate con la Convenzione. Nel caso di specie, i ricorrenti non hanno compiuto i passi appropriati per consentire ai giudici nazionali di svolgere il loro ruolo fondamentale nel sistema di protezione della Convenzione, essendo il ruolo della Corte sussidiario rispetto al loro. Conseguentemente, perdiamo il beneficio delle conclusioni e delle valutazioni dei giudici nazionali, che sono di fondamentale importanza nel nostro riesame (si veda *Duarte Agostinho e altri*, sopra citata, § 226).

Inoltre, in assenza di un procedimento dinanzi a essi, i giudici italiani non hanno avuto la possibilità di esaminare – né sulla base delle conclusioni delle parti né d'ufficio – alcuna questione relativa all'applicazione e all'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione europea (in particolare, il Regolamento generale sulla protezione dei dati (Regolamento (UE) 2016/679)), chiedendo, se del caso, una pronuncia pregiudiziale alla CGUE (si veda, *mutatis mutandis*, *Mansouri*, sopra citata, § 115). Il riesame della Corte deve rimanere subordinato a quello dei giudici nazionali e alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che funge da corte costituzionale nell'ambito di un ordinamento giuridico integrato.

6In conclusione, crediamo fermamente che il principio di sussidiarietà non possa essere inteso come una rinuncia della Corte alla sua missione fondamentale. Esso non è finalizzato a ridurre o a limitare il controllo della Corte – questo punto deve essere sottolineato con assoluta chiarezza. Si tratta piuttosto di evidenziare, mediante il requisito dell'esaurimento delle vie di ricorso interne, il ruolo primario delle autorità nazionali nell'assicurare il rispetto della Convenzione.