

Publicato il 09/04/2024

N. 06841/2024 REG.PROV.COLL.

N. 15221/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

I l T r i b u n a l e A m m i n i s t r a t i v o R e g i o n a l e p e r i l L a z i o

(S e z i o n e Q u a r t a)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 15221 del 2023, proposto da Ser-Fid Italiana Fiduciaria e di Revisione S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Marini, Francesco Saverio Marini, Valentina Carucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Saverio Marini in Roma, via di Villa Sacchetti n. 9;

**contro**

Presidenza del Consiglio dei Ministri;  
Ministero dell'Economia e delle Finanze;  
Ministero delle Imprese e del Made in Italy;  
Garante Protezione Dati personali Privacy,  
in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, avente domicilio in Roma, in via dei Portoghesi, 12;

Infocamere S.C.P.A., Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura - Unioncamere, non costituite in giudizio;

***nei confronti***

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Scafetta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

i) del Decreto del Direttore Generale per il Mercato, la Concorrenza, la Tutela del consumatore e la Normativa tecnica del Ministero delle Imprese e del Made in Italy del 29 settembre 2023 (in G.U.R.I. n. 236 del 9.10.2023) recante “*Attestazione dell'operatività del sistema di comunicazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva*”;

ii) del Decreto del Ministero delle Imprese e del Made in Italy 16 marzo 2023 (in G.U.R.I. n. 149 del 28.6.2023) recante “*Approvazione dei modelli per il rilascio di certificati e copie anche digitali relativi alle informazioni sulla titolarità effettiva*”;

iii) del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico, 11 marzo 2022, n. 55 (in G.U.R.I. n. 121 del 25.5.2022), recante “*Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust*”;

iv) del Decreto del Ministro delle Imprese e del Made in Italy 20 aprile 2023 (in G.U.R.I. n. 149 del 28.6.2023), recante “*Approvazione degli importi dei diritti di segreteria di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto 11 marzo 2022, n. 55*”;

v) del “*Disciplinare tecnico sulla sicurezza del trattamento dei dati sulla titolarità effettiva*”, predisposto da Infocamere S.C.p.A. ai sensi dell'art. 11, c. 3, del D.M. n. 55/2022;

vi) del “*Manuale operativo per l'invio telematico delle comunicazioni del titolare effettivo agli uffici del registro delle imprese*”, predisposto da Unioncamere;

vii) del parere favorevole n. 2 del 14.1.2021, reso dal Garante per la protezione dei dati personali sullo schema del D.M. n. 55/2022;

viii) del parere favorevole n. 316 del 6.10.2022 reso dal Garante per la protezione dei dati personali;

ix) del parere favorevole n. 397 del 14.9.2023 reso dal Garante per la protezione dei dati personali; x) della notifica eseguita dal Governo italiano alla Commissione europea ai sensi dell'art. 31, par. 10, della Direttiva (UE) 2015/849, come modificata dalla Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio; nonché per l'annullamento degli atti presupposti, connessi e conseguenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, del Garante per Protezione dei dati personali e della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2024 il dott. Giuseppe Grauso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Ser-fid Italiana Fiduciaria e di Revisione S.p.A. (a seguire, anche solo Ser-fid o Fiduciaria), odierna ricorrente, è una società fiduciaria esperta in amministrazione fiduciaria e normativa fiscale.

Esponde la ricorrente di essere in detta qualità di intermediario finanziario, iscritta nell'elenco ex art. 106 TUB Ser-fid individuata quale "*soggetto obbligato*" ai sensi dell'art. 3, c. 2, lett. s), del d.lgs. n. 231 del 2007 e s.m.i. (a seguire, anche Decreto antiriciclaggio o D.A.).

Deduce quindi di essere tenuta al rispetto delle norme previste dal Decreto antiriciclaggio, ivi comprese, quelle relative all'adeguata verifica della clientela e alla individuazione della titolarità effettiva dei clienti e di essere, inoltre, operatore finanziario ai fini dell'obbligo di iscrizione dei propri rapporti di mandato e dei dati relativi ai rispettivi titolari, nel Registro unico dei rapporti finanziari di cui all'art. 7, c. 6, D.P.R. n. 605/73, accessibile alle pubbliche autorità per fini antiriciclaggio e per le altre finalità previste dalla legge.

2. Ciò premesso, con il presente gravame la parte ricorrente contesta gli atti - indicati in epigrafe - adottati dalle resistenti Amministrazioni in attuazione della direttiva UE n. 2015/849 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e dalla direttiva UE n. 2018/843 del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la predetta direttiva (di seguito anche solo "*direttive antiriciclaggio*"), per quel che attiene in particolare l'imposizione agli "*istituti giuridici affini ai trust*" dell'obbligo, presidiato da sanzione, di iscriversi in una sezione speciale del Registro delle Imprese e di comunicare una serie di informazioni e dati personali, accessibili anche al pubblico in presenza di determinati presupposti.

Le censure sono affidate ai motivi di ricorso come di seguito rubricati:

*I. ILLEGITTIMITÀ DEGLI ATTI IMPUGNATI E IN PARTICOLARE DEL D.M. MIMIT 16.3.2023.*

*NULLITÀ PER DIFETTO DI ATTRIBUZIONE. ILLEGITTIMITÀ PER INCOMPETENZA IN CONCRETO. VIOLAZIONE DI LEGGE: ARTT. 21 E 22, D.LGS. N. 231 DEL 2007 S.M.I.; ART. 1, LETT. G), D.M. N. 55/2022. VIOLAZIONE ARTT. 30 E 31 DELLA DIRETTIVA UE 2015/849 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 20.5.5.2015, COME MODIFICATA DALLA DIRETTIVA (UE) 2018/843 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 30.5.2018.*

*CONTRADDITTORIETÀ ESTRINSECA. DIFETTO DI ISTRUTTORIA. MOTIVAZIONE ILLOGICA, ERRATA, CONTRADDITTORIA. VIOLAZIONE/FALSA APPLICAZIONE DELLA COMUNICAZIONE DEL GOVERNO ITALIANO ALLA COMMISSIONE UE EX ART. 31, C. 10, V DIRETTIVA (GUUE 2020/C 136/05), OVVERO, SUBORDINATAMENTE, ILLEGITTIMITÀ DELLA STESSA. VIOLAZIONE ARTT. 3, 97 E 41 COST. II. SUBORDINATAMENTE. SULLA ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE E SULLA INCOMPATIBILITÀ EURO-UNITARIA DEGLI ARTT. 3, 21 E 22 DEL D.LGS. N. 231 DEL 2007. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41, 97, 117, C. 1, COST., IN RELAZIONE AGLI ARTT. 7, 8 E 16 CDFUE. VIOLAZIONE ARTT. 30 E 31 DELLA DIRETTIVA UE 2015/849 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 20.5.2015, COME MODIFICATA DALLA DIRETTIVA (UE) 2018/843 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 30.5.2018.*

*DOMANDA DI RIMESSIONE DEGLI ATTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE E/O DI RINVIO PREGIUDIZIALE DI INTERPRETAZIONE IN CORTE DI GIUSTIZIA UE EX ART. 267 TFUE.*

*III. IN VIA ULTERIORMENTE GRADATA. ILLEGITTIMITÀ DEL D.M. 55/2022, DEI DD.MM. MIMIT 16.3.2023 E 20.3.2023, DEL DECRETO DIRIGENZIALE MIMIT 29.9.2023 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 20, 21 E 22 DEL D.LGS. N. 231/07. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 30 E 31 DELLA IV DIRETTIVA, COME MODIFICATI DALLA V DIRETTIVA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 7, 8 E 16 CDFUE. VIOLAZIONE DELLA SENTENZA CGUE DEL 22.11.2022. DOMANDA SUBORDINATA DI RINVIO PREGIUDIZIALE DI INTERPRETAZIONE EX ART. 267 TFUE;*

*IV. IN VIA ULTERIORMENTE GRADATA. ILLEGITTIMITÀ DEGLI ATTI IMPUGNATI A FRONTE DELLA INVALIDITÀ DEGLI ARTT. 30 E 31*

*DELLA DIRETTIVA UE 2015/849 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 20.5.5.2015, COME MODIFICATO DALLA DIRETTIVA (UE) 2018/843, IN RELAZIONE AGLI ARTT. 7, 8 E 16 CDFUE.*

3. Le Amministrazioni intimare si sono costituite in giudizio per resistere al ricorso deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza del gravame.

4. A seguito della camera di consiglio del 6 dicembre 2023, con ordinanza cautelare n. 8129 dell'11 dicembre 2023, è stata accolta l'istanza cautelare *“tenuto conto della rilevanza delle situazioni giuridiche suscettibili di essere incise, in modo irreparabile, dall'imminente scadenza del termine per l'adempimento degli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 21, comma 3, del d.lgs. n. 231/2007”*.

5. All'esito dell'udienza pubblica del 27 marzo 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. In via preliminare occorre esaminare l'eccezione in rito sollevata dall'Amministrazione resistente, la quale sostiene che il ricorso risulti tardivamente proposto per via della mancata tempestiva impugnazione degli atti precedenti al decreto oggetto di ricorso, che avrebbero già determinato la piena conoscenza dei vizi articolati dalle parti ricorrenti.

L'eccezione è priva di pregio.

L'attualità della lesione degli interessi di parte ricorrente, difatti, si è manifestata solo con la pubblicazione in gazzetta ufficiale del Decreto del Direttore Generale del Ministero delle imprese e del made in Italy 29 settembre 2023 n. 236, che ha reso operativo il contestato sistema di comunicazione dei dati sulla titolarità effettiva e ha fissato il termine entro cui la comunicazione avrebbe dovuto essere effettuata dalle società fiduciarie, sotto pena di sanzioni.

Non sussisteva quindi un onere di immediata impugnazione degli atti amministrativi generali e dei regolamenti precedentemente emanati, atteso che gli stessi, sino

all'adozione del DD MIMIT n. 236/2023, erano inidonei a produrre effetti nei confronti della parte ricorrente.

Ciò, in linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo cui gli atti amministrativi generali e i regolamenti in *“non sono normalmente autonomamente impugnabili, mentre potrà formare oggetto di impugnazione l'atto applicativo, che è l'atto che effettivamente realizza il pregiudizio della sfera soggettiva e, quindi, rende attuale l'interesse a ricorrere”* (Cons. Stato, sez. I, parere 26 giugno 2019, n. 2046; cfr. pure Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2010, n. 9406: *“I regolamenti e gli atti generali dell'Amministrazione, infatti, sono impugnabili in via diretta solo in presenza di disposizioni che ledano in via immediata le posizioni soggettive dei destinatari, mentre negli altri casi l'interesse a ricorrere si radica solo in presenza di atti applicativi, e non in base a potenzialità lesive solo ipotetiche o future. In altre parole, i vizi degli atti amministrativi generali risultano immediatamente contestabili solo quando di per sé preclusivi del soddisfacimento dell'interesse protetto, mentre altrimenti sono deducibili come fonte di illegittimità derivata dell'atto consequenziale, quando sia quest'ultimo a venire impugnato - con l'atto presupposto - in quanto concretamente lesivo (C.d.S., Sez. I, 7 giugno 2010, n. 3041)”*; conf. Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2014, n. 1448; nello stesso senso, T.a.r. Lombardia - Milano, sez. IV, 1° aprile 2019, n. 698; T.a.r. Toscana - Firenze, sez. I, 8 settembre 2015, n. 1218; e, da ultimo, T.a.r. Sicilia - Palermo, sez. I, 8 maggio 2023, n. 1514: *«Sussiste l'onere di impugnare tempestivamente i regolamenti e gli atti amministrativi generali (pure in assenza di atti applicativi) solo nella “ipotesi in cui la disciplina regolamentare contiene disposizioni immediatamente precettive per il destinatario, che incidono sulla sua sfera giuridica indipendentemente da un atto applicativo”, essendo viceversa da escludersi l'impugnabilità di “un atto generale che necessita di una fase concretamente attuativa, per mezzo dell'attività che deve essere svolta” dall'Amministrazione»*).

7. Tanto premesso, ai fini dell'esame nel merito del ricorso, è necessario riepilogare sinteticamente il quadro normativo di riferimento.

7.1. Con la direttiva 2015/849 (c.d. IV direttiva antiriciclaggio) è stato introdotto l'obbligo per gli Stati membri di assicurare che i soggetti giuridici costituiti nel loro territorio facciano confluire le informazioni sulla loro titolarità effettiva, in un registro centrale nazionale, denominato registro dei titolari effettivi.

Il legislatore europeo ha dettato due disposizioni, una dedicata a *“le società e le altre entità giuridiche”* (art. 30) e una dedicata ai trust e ad altri istituti che hanno assetto o funzioni affini a quelli dei trust (art. 31).

Sotto il profilo della legittimazione, l'accesso ai dati delle società e delle altre entità giuridiche era previsto:

- senza restrizioni rispetto alle autorità competenti;
- nel quadro di un'adeguata verifica della clientela, in favore dei *“soggetti obbligati”* individuati dalla disciplina antiriciclaggio;
- subordinatamente alla dimostrazione di un legittimo interesse, rispetto a qualunque *“persona o organizzazione”*.

L'accesso verso i dati dei trust e degli istituti analoghi era previsto esclusivamente a favore delle autorità e, alle stesse condizioni, a favore dei soggetti obbligati.

7.2. Con le modifiche del 2018, ferma la regolamentazione a favore delle autorità e dei *“soggetti obbligati”* a cui si applica della disciplina antiriciclaggio (di seguito, anche solo *“soggetti obbligati”*):

- l'accesso ai dati delle società e delle altre entità giuridiche è stato previsto *“in ogni caso”* a favore del *“pubblico”*;
- l'accesso ai dati dei trust e degli istituti affini è stato previsto a favore di qualunque persona fisica o giuridica richiedente, subordinatamente alla dimostrazione di un legittimo interesse (di seguito, anche *“soggetti legittimati”* ovvero *“altri soggetti”*).

Pertanto, dopo le modifiche introdotte con la Direttiva 2018/843 (c.d. V direttiva) le due disposizioni:



- consentono entrambe l'accesso *“alle autorità competenti e alle FIU, senza alcuna restrizione”* ed *“ai soggetti obbligati [agli adempimenti di adeguata verifica della clientela previsti dalla legge antiriciclaggio], nel quadro dell'adeguata verifica della clientela a norma del capo II”*;

- divergono, invece, quanto alla possibilità di accesso dei privati: l'accesso alle informazioni relative alle società e alle altre entità giuridiche è consentito al pubblico; l'accesso alle informazioni relative ai trust e agli istituti che hanno assetto o funzioni affini è limitato ai soli soggetti privati dimostrino la titolarità di *“un legittimo interesse”*.

7.3. Sulla normativa in questione – in specie sull'art. 30 della direttiva, relativo alle società e alle altre entità giuridiche – si è pronunciata la Grande Sezione della Corte di giustizia con la sentenza del 22 novembre 2022 (nelle cause riunite C-37/20 Luxembourg Business Registers e C-601/20 Sovim), dichiarando invalida la disposizione ai sensi della quale gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sulla titolarità effettiva delle società e delle altre entità giuridiche costituite nel loro territorio siano accessibili in ogni caso al pubblico.

La Corte, in particolare, ha affermato che, rispetto a un regime come quello dell'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2015/849 nella versione precedente all'entrata in vigore della direttiva 2018/843 – che prevedeva, oltre all'accesso da parte delle autorità competenti e dei c.d. soggetti obbligati, quello da parte di qualunque persona od organizzazione che potesse dimostrare un legittimo interesse – il regime introdotto da quest'ultima direttiva, che prevede l'accesso senza filtri del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva, rappresenta una lesione considerevolmente più grave dei diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta, senza che tale aggravamento sia compensato dagli eventuali benefici che potrebbero derivare da quest'ultimo regime rispetto al primo, sotto il profilo della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

7.4. L'Italia, nel provvedere all'attuazione della suddetta disciplina:

- ha sostituito l'originario art. 21 del d.lgs 21 novembre 2007, n. 231 (di seguito, “decreto antiriciclaggio”);
- ha emanato il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 11 marzo 2022, n. 55, recante “Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust” (di seguito, “Regolamento”), cui sono seguiti con finalità attuative:
  - il decreto direttoriale 12 aprile 2023, che disciplina le specifiche tecniche per la comunicazione della titolarità effettiva al registro delle imprese;
  - il decreto ministeriale 16 marzo 2023 che definisce i modelli per il rilascio di certificati e copie anche digitali relativi alle informazioni sulla titolarità effettiva;
  - il decreto interministeriale 20 aprile 2023 che definisce gli importi dei diritti di segreteria da corrispondere per le pratiche sulla titolarità effettiva;
- ha dato definitiva attuazione alle disposizioni della direttiva con l'adozione del decreto 29 settembre 2023 del Ministero delle Imprese del Made in Italy, con il quale è stata attestata l'operatività del sistema di comunicazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva.

8. Con un primo motivo di doglianza parte ricorrente contesta che, con gli atti impugnati, l'Amministrazione abbia incluso nella nozione di “*istituti giuridici affini al trust*”, rilevante ai fini dell'applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 231/2007, anche il c.d. mandato fiduciario.

La ricomprensione del mandato fiduciario tra gli istituti giuridici affini al trust sarebbe erronea per le seguenti ragioni:

- il legislatore delegato italiano non ha fatto “*alcun riferimento, esplicito ma nemmeno implicito, al mandato fiduciario di cui alla l. n. 1966 del 1939*”.

- il “D.A non ha rimesso al MIMIT il potere di aggiungere o ulteriormente specificare fattispecie assimilabili ai trust ai fini dell’iscrizione nella sezione speciale del Registro, e ciò tanto meno in sede di approvazione dei modelli per il rilascio dei certificati da parte della Camera di Commercio”, sicché “si appalesa del tutto nullo per difetto di attribuzione – o quanto meno viziato per incompetenza – il DM MIMIT 16.3.2023, nella parte in cui ha ricondotto il mandato fiduciario di cui al D.M. 16.1.1995 del Ministro dell’industria, del commercio, dell’artigianato, di attuazione della l. n. 1966 del 1939 (recante la “Disciplina delle società fiduciarie e di revisione”) agli istituti giuridici affini ai trust ai fini della soggezione alla disciplina di cui all’art. 21 del D.A. e al D.M. 55/2022, dunque ai fini dell’iscrizione di ciascun mandato nella sezione speciale del registro imprese e della comunicazione dei dati relativi alla titolarità effettiva”.

- “tutte le fiduciarie, e in modo particolare quelle iscritte alla sez. separata dell’Albo ex art. 106 TUB, come la ricorrente, assolvono in ogni caso agli obiettivi perseguiti a livello europeo e nazionale in materia di trasparenza, obblighi di adeguata verifica della clientela e di individuazione del titolare effettivo, come pure all’obbligo di raccolta e archiviazione dei dati inerenti a ciascun rapporto finanziario all’interno dell’Archivio Unico dei Rapporti finanziari (anagrafe tributaria), sicché non sussiste neppure sotto questo profilo la necessità di gravare ulteriormente tali soggetti dell’obbligo di iscrivere nella Sezione speciale del registro delle imprese dedicata ai trust ogni singolo rapporto di mandato fiduciario (...) Non si vede dunque perché sulle sole fiduciarie dovrebbe gravare un onere duplicato, mentre sugli altri intermediari finanziari (Banche, Poste Italiane ecc.) grava il solo onere di registrazione presso l’Archivio Unico dei rapporti finanziari”.

- “il mandato fiduciario disciplinato dalla l. n. 1966 del 1939 e dai regolamenti attuativi non ha né funzioni, né assetto, né effetti giuridici equivalenti o sovrapponibili a quelli dei trust diretti, cioè dei trust disciplinati e riconosciuti in Italia in forza della Convenzione dell’Aia del 1° luglio 1985. (...) Posto che l’essenza del trust è nella necessaria alterità tra le figure soggettive (nonché i correlativi poteri di controllo e gli interessi finali) del disponente (il settlor), del trustee e del beneficiario, è evidente la sostanziale differenza, per assetto e per effetti, rispetto all’amministrazione

*fiduciaria di stampo “germanistico”, qual è quella propria dei rapporti di mandato che soli possono essere conclusi dalle fiduciarie di cui alla l. n. 1966 del 1939, ai sensi del D.M. 16.1.1995”.*

- *L’assimilazione ai trust diretti del mandato fiduciario concluso dalle società fiduciarie non “può essere fatta discendere dalla Comunicazione che il Governo italiano ha reso alla Commissione UE ai sensi dell’art. 31, c. 10, della IV Direttiva, come modificato dalla V Direttiva, come si legge nelle premesse dell’impugnato D.M. 16.3.2023”.*

- *“lo stesso MIMIT, con una circolare n. 10/V, prot. n. 255451 dell’11.8.2023 (doc. 20), a escludere che le fiduciarie di cui alla l. n. 1966 del 1939 possano concludere rapporti giuridici che implicino una segregazione patrimoniale e una dissociazione della proprietà da parte del fiduciante, cioè rapporti che abbiano i connotati o gli effetti del trust (...) Lo stesso MIMIT, dunque, è ben consapevole che le società fiduciarie non possono concludere contratti di fiducia romanistica, e che quindi non possono in alcun modo essere assimilate ai trust, tanto che è stata loro negata la possibilità di concludere quell’unico contratto disciplinato a livello nazionale che più si avvicina al modello del trust, qual è appunto l’affidamento fiduciario ai sensi della l. n. 112 del 2016 sul “dopo di noi”.*

- *“l’assimilazione ai trust dei mandati fiduciari si appalesa illegittima a fronte dell’irragionevolezza della decisione e della sua contraddittorietà rispetto alla ratio che assiste la tenuta del Registro dei trust e dei relativi titolari effettivi a norma dell’art. 21 del D.A e delle Direttive UE.*

*Infatti le fiduciarie, iscritte o meno all’art. 106 TUB, sono considerate “soggetti obbligati” ai sensi del D.A. e quindi sono comunque tenute agli obblighi di adeguata verifica della clientela e ad acquisire i dati sulla titolarità effettiva dei clienti con i quali stipulano rapporti di mandato fiduciario.”,*

Lo scrutinio del primo motivo di doglianza impone al Collegio di stabilire se sia legittimo, alla luce dell’articolo 31, par. 1 e par. 10 della direttiva UE n. 2015/849, dell’art. 21, comma 3 e dell’art. 22, comma 5 bis del d.lgs. n. 231/2007, considerare il mandato fiduciario istituto giuridico affine al trust.

Per valutare la correttezza dell'assimilazione tra il trust e mandato fiduciario, ai fini in discussione, occorre soffermarsi sulla *ratio* della disciplina di riferimento, per come emergente dai considerando delle direttive antiriciclaggio, di seguito riportati:

- occorre contrastare gli *“sforzi compiuti dai criminali e dai loro complici per mascherare l'origine dei proventi di attività criminose o per incanalare fondi di origine lecita o illecita a scopo di finanziamento del terrorismo”* (considerando 2, direttiva UE 2015/849);
- le misure previste dalla direttiva devono affrontare *“il mascheramento di fondi provenienti da forme gravi di criminalità e la raccolta di beni o di denaro a scopo di finanziamento del terrorismo”* (considerando 5, direttiva UE 2015/849);
- si rivela necessario *“identificare le persone fisiche che sono titolari ovvero esercitano il controllo di soggetti giuridici. Al fine di garantire un'effettiva trasparenza, gli Stati membri dovrebbero fare in modo che il più elevato numero possibile di soggetti giuridici costituiti o creati tramite altri meccanismi nel loro territorio siano sottoposti a tale obbligo”* (considerando 12, direttiva UE 2015/849);
- *“L'identificazione e la verifica dell'identità dei titolari effettivi dovrebbero, ove opportuno, essere estese ai soggetti giuridici che possiedono altri soggetti giuridici e i soggetti obbligati dovrebbero individuare la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, esercitano il controllo tramite la titolarità, o tramite altri mezzi, del soggetto giuridica cliente (...)”* (considerando 13, direttiva UE 2015/849);
- *“La necessità di informazioni accurate e aggiornate sul titolare effettivo è un elemento fondamentale per rintracciare criminali che potrebbero altrimenti occultare la propria identità dietro una struttura societaria. Gli Stati membri dovrebbero pertanto assicurare che i soggetti giuridici costituiti nel loro territorio in conformità del diritto nazionale ottengano e conservino informazioni adeguate, accurate e attuali sulla loro titolarità effettiva, oltre alle informazioni di base quali il nome della società, l'indirizzo e la prova dell'atto costitutivo e della titolarità legale. (...). Gli Stati membri dovrebbero inoltre provvedere affinché sia garantito l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati, ad altre persone che siano in*

*grado di dimostrare un interesse legittimo in relazione al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo e ai reati presupposto associati, quali la corruzione, i reati fiscali e la frode. Le persone che sono in grado di dimostrare un interesse legittimo dovrebbero avere accesso alle informazioni sulla natura e la portata dell'effettivo interesse detenuto, consistente nel suo peso approssimativo” (considerando 14, direttiva UE 2015/849);*

*- “A tal fine gli Stati membri dovrebbero poter consentire, ai sensi del diritto nazionale, un accesso più ampio di quello stabilito dalla presente direttiva” (considerando 15, direttiva UE 2015/849);*

*- “Per garantire condizioni di parità tra i vari tipi di assetti giuridici, anche i fiduciari dovrebbero essere tenuti a ottenere, mantenere e fornire informazioni sulla titolarità effettiva ai soggetti obbligati che adottano misure volte all'adeguata verifica della clientela, nonché a comunicare tali informazioni ad un registro centrale o una banca dati centrale e dovrebbero rivelare il loro status ai soggetti obbligati. Soggetti giuridici quali fondazioni e istituti giuridici analoghi ai trust dovrebbero essere sottoposti a disposizioni equivalenti” (considerando 17, direttiva UE 2015/849);*

*- “(...) occorre accrescere ulteriormente la trasparenza generale del contesto economico e finanziario dell'Unione. La prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo può essere efficace solo se l'ambiente circostante è ostile ai criminali che cercano di proteggere le loro attività finanziarie attraverso strutture non trasparenti. L'integrità del sistema finanziario dell'Unione dipende dalla trasparenza delle società e di altri soggetti giuridici, trust e [istituti] giuridici affini. L'obiettivo della presente direttiva è non solo quello di individuare i casi di riciclaggio di denaro e di indagare al riguardo, ma anche di evitare che essi si verifichino. Il rafforzamento della trasparenza potrebbe essere un potente deterrente” (considerando 4, direttiva UE 2018/843);*

*- “L'accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva consente alla società civile, anche attraverso le sue organizzazioni e la stampa, di effettuare una valutazione più accurata di queste informazioni e contribuisce a mantenere la fiducia nell'integrità delle operazioni commerciali e del sistema finanziario. Inoltre può contribuire a combattere l'uso improprio di società, altri soggetti giuridici e istituti giuridici per riciclare denaro e finanziare il terrorismo sia favorendo le indagini*

*che per i suoi effetti in termini di reputazione, dato che tutti coloro che potrebbero effettuare operazioni sono a conoscenza dell'identità dei titolari effettivi. Ciò facilita anche la tempestiva ed efficiente messa a disposizione delle informazioni agli istituti finanziari e alle autorità, comprese quelle dei paesi terzi, che si occupano del contrasto di tali reati. L'accesso a tali informazioni gioverebbe inoltre alle indagini sul riciclaggio di denaro, sui reati presupposto associati e sul finanziamento del terrorismo'* (considerando 30, direttiva UE 2018/843);

- *"La fiducia degli investitori e del grande pubblico nei mercati finanziari dipende in larga misura dall'esistenza di un preciso regime di comunicazione che offra trasparenza per quanto concerne la titolarità effettiva e le strutture di controllo delle società. (...) Il potenziale incremento della fiducia nei mercati finanziari dovrebbe essere considerato un effetto collaterale positivo e non lo scopo finale di una maggiore trasparenza, che è infatti quello di creare un ambiente meno suscettibile di essere utilizzato per le attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo"* (considerando 31, direttiva UE 2018/843).

8.1. Orbene, dal quadro appena esposto, emerge come le delineate regole di trasparenza siano funzionali ad evitare che, attraverso il mascheramento dei titolari effettivi, venga facilitato il compimento di operazioni illecite e la loro impunità. Nella prospettiva europea, dunque, occorre che tutti gli istituti che, come il trust, sono in grado di occultare la titolarità effettiva siano soggetti alle misure previste dalle direttive antiriciclaggio.

Ciò premesso deve rimarcarsi che nel mandato fiduciario:

- si attribuisce la titolarità formale dei beni oggetto di mandato nonché la legittimazione all'esercizio di diritti normalmente spettanti al proprietario ad un soggetto diverso dal proprietario stesso (la società fiduciaria); ciò in virtù di un mandato senza rappresentanza che legittima la società fiduciaria ad agire in nome proprio, senza spendita del nome del fiduciante, apparendo così come l'unico titolare di fronte ai terzi;

- il titolare effettivo rimane il fiduciante.

Si produce così quell'effetto pratico di mascheramento che è esattamente ciò che il legislatore europeo vuole contrastare con la previsione degli esposti obblighi informativi e comunicativi riguardanti la titolarità effettiva. Deve pertanto concludersi che il mandato fiduciario, sotto il profilo appena evidenziato, presenti criticità analoghe al trust.

Le conclusioni ora esposte non sono messe in discussione dalla sussistenza di due differenti modelli di gestione del bene e di trasferimento della titolarità (fiducia romanistica e fiducia germanistica). Difatti, ciò che rileva, ai fini dell'applicazione delle disposizioni richiamate, non è se la *causa fiduciae* venga attuata attraverso (o meno) il trasferimento della proprietà dal fiduciante al fiduciario, bensì se il congegno negoziale utilizzato in concreto dalle parti sia idoneo (o meno) a determinare un occultamento del titolare effettivo. Ebbene, nel caso delle società fiduciarie, è fuor di dubbio che si realizzi un'intestazione dei beni in favore di un soggetto diverso dal titolare effettivo e ciò è sufficiente, a giudizio del Collegio, ad integrare quella situazione di opacità che la normativa europea mira a contrastare, e, dunque, in ultima analisi, a ritenere che il mandato fiduciario sia un istituto giuridico affine al trust, con conseguente infondatezza delle doglianze sotto questo primo profilo.

8.2. Del pari priva di pregio è la tesi di parte ricorrente secondo la quale la notifica inviata dalla Presidenza del Consiglio in data 16 luglio 2019 alla Commissione ai sensi dell'art. 31, par. 10 direttiva UE 2015/849 (di seguito anche solo notifica) debba ritenersi riferita alle sole fattispecie riconducibili al modello di fiducia romanistica.

Va osservato, in primo luogo, che le caratteristiche del mandato fiduciario, descritte dal Governo nel suddetto atto di notifica, corrispondono esattamente alla definizione del mandato fiduciario di cui al d.m. 16 gennaio del 1995 recante



*“Elementi informativi del procedimento di autorizzazione all’esercizio dell’attività fiduciaria e di revisione e disposizioni di vigilanza”*, improntato allo schema della fiducia germanistica.

In secondo luogo occorre rilevare che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella notifica, al paragrafo 4, rubricato *“Principali istituti giuridici affini al trust presenti nell’ordinamento italiano”*, indica espressamente il mandato fiduciario (par. 4.1.) e il vincolo di destinazione (par. 4.2.). Inoltre proprio con riferimento al *“mandato fiduciario di diritto continentale”*, pur evidenziando la differenza strutturale tra i due istituti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri conclude nel senso che *“il trust sia l’equivalente anglosassone del mandato fiduciario”*, ritenendo così di valorizzare, sotto il profilo degli effetti dell’istituto e della ratio protettiva della direttiva, l’equivalenza tra trust e mandato fiduciario.

8.3. Parimenti privi di pregio sono gli argomenti spesi da parte ricorrente per sostenere che il mandato fiduciario non ponga i problemi di trasparenza, propri dei trust, atteso che, come già chiarito in precedenza, nel caso delle società fiduciarie non vi è mai corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale.

Ne deriva la legittimità della qualificazione, ad opera degli atti impugnati, del mandato fiduciario quale istituto affine/analogo al trust, dovendosi rimarcare che il concetto di analogia, tanto più in questa materia, presuppone non già una piena sovrapponibilità tra istituti, quanto piuttosto un raffronto circa l’assimilabilità degli effetti concretamente prodotti.

Le presenti conclusioni sono confermate anche dal contenuto della relazione del 16 settembre 2020 che la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio, recante *“valutazione della debita individuazione e del debito assoggettamento agli obblighi della direttiva (UE) 2015/849, da parte degli Stati membri, di tutti i trust e gli istituti giuridici affini disciplinati dai rispettivi diritti”* ove:

- si afferma che un istituto giuridico affine al trust riguarda in generale *“un meccanismo in cui i beni sono affidati a una persona, che ne detiene il diritto di proprietà o li gestisce a vantaggio di una o più persone terze o per uno scopo specifico”*;

- si lamenta la mancata notifica, da parte di alcuni Stati, di istituti che la letteratura giuridica individua come affini al trust (in particolare, la fiducia per l'ordinamento spagnolo), in cui la titolarità fiduciaria è solo formale e non vi è alcun trasferimento di beni in senso stretto. Nella predetta relazione, in particolare, si afferma che: *“Come il mandato fiduciario italiano, anche la fiducia spagnola si basa sull'autonomia delle parti contraenti di cui all'articolo 1255 del codice civile spagnolo. A norma di tale istituto, il fiduciario detiene un diritto di proprietà sui beni che non gli cede la titolarità ma gli consente di agire in qualità di titolare in relazione a terzi e di amministrare i beni con pieni poteri ... tale istituto garantisce al fiduciario un diritto di proprietà effettivo, seppur limitato, sui beni, paragonabile a quello di altri istituti analoghi ai trust esaminati nella presente relazione (...) Tutte queste somiglianze suggeriscono che la fiducia spagnola presenti una funzione affine a quella di un trust”*.

Il riferimento specifico da parte della Commissione non solo alle fattispecie traslative della proprietà dei beni, ma anche alle ipotesi di mera gestione per conto del fiduciante o per uno scopo specifico, quali istituti giuridici affini al trust, conferma ulteriormente la non divisibilità della prospettazione di parte ricorrente.

8.4. Deve inoltre rilevarsi l'insussistenza della dedotta violazione del principio di proporzionalità e di non aggravamento, argomentata in ragione della vigenza nel nostro ordinamento di una serie di norme che già prevedevano meccanismi di controllo per risalire ai titolari effettivi, con particolare riferimento alle fiduciarie già iscritte alla sez. separata dell'Albo ex art. 106 TUB le quali *“assolvono in ogni caso agli obiettivi perseguiti a livello europeo e nazionale in materia di trasparenza, obblighi di adeguata verifica della clientela e di individuazione del titolare effettivo, come pure all'obbligo di raccolta e*

*archiviazione dei dati inerenti a ciascun rapporto finanziario all'interno dell'Archivio Unico dei Rapporti finanziari (anagrafe tributaria)?*

In senso contrario alla fondatezza del dedotto vizio, vale rimarcare la precipua finalità della nuova disciplina (il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo), che ha reso necessario, da un lato, ampliare la platea dei soggetti che possono accedere alle informazioni sui titolari effettivi (non solo l'autorità giudiziaria e le autorità di vigilanza, ma anche le categorie dei cc.dd. soggetti obbligati e legittimati), dall'altro, introdurre più puntuali e stringenti regole di conservazione dei predetti dati e un più agevole meccanismo di accesso agli stessi.

9. Con il secondo motivo di doglianza, la società ricorrente sostiene l'incompatibilità del nuovo assetto normativo con gli obblighi discendenti dall'ordinamento UE e con la Costituzione.

Sostiene in particolare che l'assimilazione operata dal D.A. si porrebbe in contrasto con l'art. 31 della Direttiva, e dalla ratio che è alla base del sistema di pubblicità e disvelamento dei dati sulla titolarità effettiva in esse delineato, chiedendo pertanto di *“disapplicare gli artt. 20, 21 e 22, comma 5-bis del D.A. ove interpretati nel senso di parificare ai trust diretti i rapporti di mandato fiduciario ex D.M. 16.1.1995 conclusi dalle fiduciarie di cui alla l. n. 1966 del 1939 (tanto più ove iscritte nell'elenco di cui all'art. 106 TUB), per violazione delle suindicate previsioni di diritto europeo, previamente formulando, ove ritenuto, questione pregiudiziale in Corte di Giustizia ex art. 267 TFUE”*.

Il motivo è infondato.

Orbene, le considerazioni esposte nell'esaminare il primo motivo di doglianza possono essere spese anche per rilevare l'infondatezza delle censure contenute nel secondo.

Invero, una volta chiarito che, rispetto alla ratio protettiva delle direttive antiriciclaggio, il mandato fiduciario deve considerarsi un istituto giuridico affine al trust, deve escludersi che il citato 22, comma 5 bis, si ponga in contrasto con l'art.

31 della direttiva UE 2015/849; questa norma, difatti, richiede espressamente che gli obblighi informativi e comunicativi ivi previsti si applichino anche ad “*altri tipi di istituti giuridici, quali, tra l'altro, fiducie, determinati tipi di Treuband o fideicomiso, quando tali istituti hanno un assetto o funzioni affini a quelli dei trust*”, rimandando peraltro agli Stati membri la scelta di definire “*le caratteristiche in base alle quali determinare se un istituto giuridico ha assetto o funzioni affini a quelli dei trust*”; prescrizione che, come chiarito al punto che precede, è stata correttamente adempiuta dall'ordinamento italiano con la notifica alla Commissione, ai cui contenuti si rimanda.

9.1. Va inoltre respinta la richiesta di sottoporre alla CGUE la seguente questione pregiudiziale di interpretazione: “*Se la disciplina europea antiriciclaggio di cui alla Direttiva UE 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20.5.5.2015, come modificata dalla Direttiva (ue) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30.5.2018, e in particolare i rispettivi Considerando nn. 12, 14, 17 e Considerando nn. 25, 26, 27, 28, 30, 34, 36, nonché l'articolo 31 della IV Direttiva, come modificato dalla V, nella misura in cui richiedono agli Stati membri di individuare gli istituti giuridici assimilabili ai trust tenendo conto del relativo assetto e degli effetti, al fine di consentire una maggiore trasparenza nel rispetto del principio di proporzionalità e di tutela dei diritti fondamentali, ostino, anche in relazione all'art. 16 CDFUE, nonché agli artt. 7 e 8 CDFUE, a una disciplina nazionale come quella di cui agli artt. 21 e 22, comma 5-bis del d.lgs. n. 231 del 2007, come implementato e attuato dal D.M. 55/2022 e dal D.M. 16.3.2023, che parifica ai trust un rapporto di mandato fiduciario che non è un ente, né un istituto, né ha una struttura societaria, e la cui conclusione non può in ogni caso comportare per legge (l. n. 1966 del 1939 e D.M. 16.1.1955) la perdita della titolarità del bene da parte del fiduciante né la perdita del controllo della relativa gestione, e che in funzione di tale assimilazione impone alle fiduciarie di iscrivere e comunicare in una sezione speciale del Registro delle imprese ciascun mandato fiduciario concluso, anche in violazione degli obblighi di riservatezza nei confronti dei propri clienti (le cui informazioni sono comunque acquisite e comunicate alle autorità competenti*

*e ai soggetti obbligati in cui le fiduciarie detengono indirettamente la proprietà, ai fini dell'aggiornamento del registro nazionale sulla titolarità effettiva)*".

Ritiene infatti il Collegio che, diversamente da quanto sostiene parte ricorrente, la scelta di includere il mandato fiduciario nella nozione di istituti affini ai trust non appare "irragionevole" né "sproporzionata", ma si rivela del tutto coerente con l'esigenza di acquisire, anche per i mandati fiduciari, informazioni sulla titolarità effettiva in vista del perseguimento dell'interesse e delle finalità proprie della disciplina europea. Del resto, parte ricorrente non prospetta alcuna misura alternativa, meno invasiva e più in linea con l'invocato principio di proporzionalità, che il legislatore avrebbe potuto adottare per assicurare, anche in relazione al mandato fiduciario, il conseguimento degli obiettivi previsti dalle direttive antiriciclaggio; né fornisce alcun argomento decisivo volto a contrastare la conclusione secondo cui anche il mandato fiduciario possa essere utilizzato per occultare fenomeni di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo.

9.2. Per le medesime ragioni sopra esposte, appare, inoltre, manifestamente infondata anche l'ulteriore doglianza con cui parte ricorrente sostiene l'incostituzionalità della nuova normativa per contrasto con l'art. 3 Cost. *sub specie* di difetto di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità della misura; per violazione degli artt. 3 e 41 Cost, nonché dell'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 16 CDFUE, proposto anche nel quarto motivo di ricorso.

10. Con un terzo profilo di doglianza parte ricorrente sostiene l'illegittimità della disciplina concernente le modalità di iscrizione, comunicazione e gestione dell'accesso dei dati relativi ai rapporti di mandato e alla titolarità effettiva, in ragione dell'omesso adeguamento normativo ai contenuti della sentenza della CGUE Grande sezione del 22.11.2022, intervenuta dopo l'adozione del D.M. n. 55/2022, attuativo dell'art. 21, c. 5, del d.lgs. n. 231/07.

Tale pronuncia, ad avviso della parte ricorrente “*pur riguardando il solo Registro delle persone giuridiche, contiene indicazioni rilevanti anche per l'accesso riferito ai trust o agli istituti affini: la V Direttiva ha infatti modificato anche l'art. 31 della Direttiva, così consentendo l'accesso “in ogni caso” anche: i) a qualunque persona fisica o giuridica che possa dimostrare un legittimo interesse; ii) a qualunque persona fisica o giuridica che faccia una richiesta scritta in relazione a un trust o a un istituto giuridico affine che detiene una partecipazione di controllo in una società o in un altro soggetto giuridico diverso da quelli di cui all'articolo 30, §1, attraverso il possesso, diretto o indiretto, anche tramite azioni al portatore, o attraverso il controllo con altri mezzi; iii) il tutto, consentendo l'accesso “quanto meno” a una serie di informazioni, con la possibilità di estenderne il novero in modo non previamente determinato né determinabile*”.

Il motivo è infondato.

Ai fini dello scrutinio della censura va premesso che, in attuazione di quanto previsto dal paragrafo 4 della direttiva (secondo cui “*Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sulla titolarità effettiva di un trust o di un istituto giuridico affine siano accessibili in ogni caso ... ai soggetti obbligati, nel quadro dell'adeguata verifica della clientela a norma del capo IP*”), il legislatore nazionale, con l'art. 21 del decreto antiriciclaggio, ha previsto che: “*L'accesso alle informazioni di cui all'articolo 22, comma 5, relative alla titolarità effettiva dei medesimi trust è consentito ... ai soggetti obbligati, a supporto degli adempimenti prescritti in occasione dell'adeguata verifica, previo accreditamento e dietro pagamento dei diritti di segreteria*”, precisando, inoltre, che “*Con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono stabiliti: ... c) le modalità di consultazione delle informazioni da parte dei soggetti obbligati e i relativi requisiti di accreditamento; ... e-bis) le modalità attraverso cui i soggetti obbligati segnalano al Registro le eventuali incongruenze rilevate tra le informazioni relative alla titolarità effettiva, consultabili nel predetto Registro e le informazioni, relative alla titolarità effettiva, acquisite dai predetti soggetti nello svolgimento delle attività finalizzate all'adeguata verifica della clientela*”.

L'art. 6 del Regolamento, con riferimento all'accesso da parte dei soggetti obbligati, ha stabilito, per quanto interessa in questa sede, che:

*“1. I soggetti obbligati di cui all'articolo 3 del decreto antiriciclaggio, previo accreditamento, accedono alla sezione autonoma e alla sezione speciale del registro delle imprese, per la consultazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva a supporto degli adempimenti concernenti l'adeguata verifica della clientela, ai sensi degli articoli 18 e 19 del decreto antiriciclaggio.*

*2. La richiesta di accreditamento e' presentata dal soggetto obbligato alla Camera di commercio territorialmente competente e contiene: ... d) la finalità dell'utilizzo dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva a supporto degli adempimenti di adeguata verifica della clientela.*

*3. L'accreditamento ... consente l'accesso per due anni ...*

*8. Il gestore rende disponibili specifiche funzionalità che consentono ai soggetti obbligati accreditati l'accesso tramite strutture tecniche informatiche indicate da loro stessi per il collegamento con il sistema informatico del gestore, ferma restando la responsabilità del soggetto obbligato circa il rispetto della finalità della consultazione di cui al comma 1. A tal fine il gestore individua apposite misure tecniche e di sicurezza nell'ambito del disciplinare previsto dall'articolo 11, comma 3”.*

Al fine di esaminare le suddette censure va premesso che la Direttiva 2015/849 aveva previsto, con esclusivo riguardo all'accesso verso i dati delle società e delle altre entità giuridiche (art. 30), che l'accesso fosse consentito “a qualunque persona od organizzazione che possa dimostrare un legittimo interesse” (l'accesso verso i dati dei trust e degli istituti analoghi era, invece, previsto solo a favore delle Autorità e dei soggetti obbligati: art. 31).

A seguito delle modifiche introdotte con la Direttiva 2018/843 (c.d. V direttiva antiriciclaggio):

- l'accesso ai dati delle società e delle altre entità giuridiche è stato previsto “in ogni caso” a favore del “pubblico”;

- l'accesso ai dati dei trust e degli istituti affini è stato previsto a favore di qualunque persona fisica o giuridica richiedente, subordinatamente alla dimostrazione di un legittimo interesse.

Le disposizioni di recepimento contenute nel decreto antiriciclaggio, con riferimento ai dati dei trust e degli istituti affini, prevedono che:

“L'accesso [...] è consentito: (...)

*- d-bis) dietro pagamento dei diritti di segreteria di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, ai soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi diffusi, titolari di un interesse giuridico rilevante e differenziato, nei casi in cui la conoscenza della titolarità effettiva sia necessaria per curare o difendere un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, qualora abbiano evidenze concrete e documentate della non corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale. L'interesse deve essere diretto, concreto ed attuale e, nel caso di enti rappresentativi di interessi diffusi, non deve coincidere con l'interesse di singoli appartenenti alla categoria rappresentata. In circostanze eccezionali, l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva può essere escluso, in tutto o in parte, qualora l'accesso esponga il titolare effettivo a un rischio sproporzionato di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione ovvero qualora il titolare effettivo sia una persona incapace o minore d'età, secondo un approccio caso per caso e previa dettagliata valutazione della natura eccezionale delle circostanze”.*

A sua volta, l'art. 7 del Regolamento stabilisce che:

“[...] 2. I dati e le informazioni sulla titolarità effettiva dei trust e degli istituti giuridici affini al trust tenuti all'iscrizione nella sezione speciale, comunicati ai sensi dell'articolo 3 e presenti nella sezione speciale del registro delle imprese, sono resi disponibili a qualunque persona fisica o giuridica, ivi compresa quella portatrice di interessi diffusi, che sia legittimata all'accesso ai sensi dell'articolo 21, comma 4, lettera d-bis), primo e secondo periodo, del decreto antiriciclaggio, sulla base della presentazione alla Camera di commercio territorialmente competente di una richiesta motivata di accesso, che attesti la sussistenza dei presupposti di cui alla medesima lettera d-bis), primo e secondo periodo. Entro il termine di venti giorni dalla richiesta, la Camera di commercio territorialmente



*competente consente l'accesso o comunica il diniego motivato al richiedente, a mezzo posta elettronica certificata. In mancanza di comunicazione entro il predetto termine l'accesso si intende respinto.*

*3. Qualora nella comunicazione di cui all'articolo 3 è presente l'indicazione di cui al comma 1, lettera e), dell'articolo 4, la Camera di commercio territorialmente competente trasmette la richiesta di accesso di cui ai commi 1 e 2 al controinteressato, mediante comunicazione all'indirizzo di posta elettronica certificata comunicato ai sensi del medesimo articolo 4, comma 1, lettera e). Entro dieci giorni dalla ricezione della predetta comunicazione, il controinteressato all'accesso può trasmettere, a mezzo posta elettronica certificata, una motivata opposizione. La Camera di commercio valuta caso per caso le circostanze eccezionali di cui all'articolo 21, comma 2, lettera f), e comma 4, lettera d-bis), del decreto antiriciclaggio, rappresentate dal controinteressato, che giustificano in tutto o in parte il diniego dell'accesso, anche alla luce del principio di proporzionalità tra il rischio paventato e l'interesse all'accesso. L'accesso ai dati di cui ai commi 1 e 2 può essere escluso in tutto o in parte all'esito della valutazione, da parte della Camera di commercio territorialmente competente, delle circostanze eccezionali rappresentate dal controinteressato.*

*Il diniego motivato dell'accesso è comunicato al richiedente, a mezzo posta elettronica certificata, entro venti giorni dalla richiesta di accesso. In mancanza di comunicazione entro il predetto termine l'accesso si intende respinto. ...”.*

10.1 Sotto un primo profilo, le ricorrenti si dolgono che “*il legislatore nazionale, con l'art. 21 co 4 lett. d-bis) del decreto 231, ha previsto che in presenza di “circostanze eccezionali” l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva possa essere escluso, ma non ha definito quali siano tali circostanze eccezionali, limitandosi ad una locuzione generica e pleonastica (perché si trascrive il contenuto del par. 7-bis dell'art. 31 della direttiva) che non individua alcuna fattispecie concreta”, il che determinerebbe una violazione del “l'art. 31, par. 7-bis, della V direttiva”.*

La censura è priva di pregio ove si consideri che la disposizione della direttiva già individua un elenco di specifiche ipotesi che giustificano una deroga all'accesso alle informazioni riguardanti il titolare effettivo e non contiene ulteriori prescrizioni che

indichino la modalità in cui gli Stati membri debbano provvedere a declinare le suddette ipotesi.

Ne discende, anche considerando l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto in proposito agli Stati membri, che non può ritenersi precluso ad uno Stato membro, in sede di trasposizione, di limitarsi a definire le fattispecie derogatorie, come ha fatto l'Italia, unicamente mediante riferimento alle ipotesi già contemplate dalla disposizione eurounitaria.

Inoltre, né la direttiva né il decreto antiriciclaggio fanno cenno alla necessità di procedere ad una verifica, caso per caso, per ogni singola richiesta di accesso avanzata da un "soggetto obbligato".

Una siffatta verifica è, invece, espressamente prefigurata dalla direttiva con riguardo alla diversa ipotesi in cui gli Stati membri abbiano esercitato la facoltà di introdurre fattispecie derogatorie all'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva ai sensi del paragrafo 7-bis dell'art. 31: *"gli Stati membri possono prevedere una deroga a tale accesso a tutte o parte delle informazioni sulla titolarità effettiva, caso per caso. Gli Stati membri assicurano che tali deroghe siano concesse previa una valutazione dettagliata della natura eccezionale delle circostanze"*.

Ne discende l'infondatezza della doglianza in discussione.

10.2 Sotto altro profilo, le parti ricorrenti prospettano il contrasto della disciplina in discussione con i principi affermati dalla menzionata sentenza della Grande Sezione CGUE, 22 novembre 2022, C-97/20; C-601/20, WM e Sovim SA c. Luxembourg Business Registers.

L'argomento di censura non coglie nel segno.

La Corte di Giustizia, difatti, non ha affermato l'illegittimità di qualsiasi forma di accesso al pubblico al registro dei titolari effettivi, ma si è limitata a dichiarare invalida la previsione di cui all'articolo 1, paragrafo 15, lettera c), della V Direttiva antiriciclaggio nella parte in cui detta norma ha modificato l'articolo 30, paragrafo 5,

primo comma, lettera c), della IV Direttiva antiriciclaggio, eliminando il riferimento al legittimo interesse quale presupposto dell'accesso al pubblico.

La pronuncia della Corte, dunque, nel dichiarare invalida la richiamata previsione, ha determinato la “reviviscenza” nel diritto unionale di quanto originariamente previsto dalla IV Direttiva antiriciclaggio, che limitava l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, oltre che alle autorità competenti e ai soggetti obbligati, “*a qualunque persona od organizzazione che possa dimostrare un legittimo interesse*”.

Che la Corte abbia inteso censurare il regime sull'accesso introdotto dalla direttiva del 2018/843 e (per brevità di seguito anche solo “nuovo regime”) e non anche la precedente versione dell'articolo 30, oltretutto dal contenuto della richiesta di rinvio, è confermato dal punto 85 della richiamata sentenza ove si afferma che: “*rispetto a un regime come quello dell'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2015/849 nella versione precedente all'entrata in vigore della direttiva 2018/843, che prevedeva, oltre all'accesso da parte delle autorità competenti e di determinate entità, quello da parte di qualunque persona od organizzazione che potesse dimostrare un legittimo interesse, il regime introdotto da quest'ultima direttiva, che prevede l'accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva, rappresenta una lesione considerevolmente più grave dei diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta, senza che tale aggravamento sia compensato dagli eventuali benefici che potrebbero derivare da quest'ultimo regime rispetto al primo, sotto il profilo della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo*”.

A ben vedere, quindi, ciò che la Corte ritiene non conforme al principio di proporzionalità è che venga consentito l'accesso “*in ogni caso al pubblico*”, come è previsto dal “nuovo regime”; nessuna obiezione, invece, nemmeno *incidenter tantum*, viene mossa nei confronti del “vecchio regime” (ripristinato dalla pronuncia in questione), ove l'accesso al pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva è subordinato alla ricorrenza di un “interesse legittimo”.

A prescindere da quanto appena osservato in ordine alla reviviscenza delle previsioni di cui all'articolo 30, comma 5, della direttiva UE 849/2015, occorre rimarcare che tale disposizione si riferisce, genericamente, alle “società” e alle altre “entità giuridiche”, mentre la norma che disciplina specificamente i trust e gli istituti giuridici ad essi affini, è l'articolo 31 della direttiva UE 2015/849, il quale, al comma 4, prevede, anche a seguito delle modifiche operate dalla direttiva del 2018, che l'accesso è consentito “c) a qualunque persona fisica o giuridica che possa dimostrare un legittimo interesse”. Alla luce di quanto precede deve concludersi che, stante il quadro normativo sovranazionale, sia senz'altro consentito l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di un trust o di un istituto giuridico affine a chiunque possa dimostrare un “legittimo interesse”.

Con specifico riferimento a questa nozione, va osservato che il considerando n. 14 della direttiva del UE 2015/849, nel riferirsi espressamente alla titolarità di “un legittimo interesse in relazione al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo e ai reati presupposto associati, quali la corruzione, i reati fiscali e la frode”, rende evidente che l'accesso possa (e debba) essere consentito solo allorché l'interesse ad esso sotteso sia, per così dire, coerente ed omogeneo con le finalità previste dalla normativa antiriciclaggio.

Stante sin qui complessivamente esposto deve rilevarsi l'infondatezza del motivo di ricorso in questione per le seguenti ragioni:

- diversamente da quanto affermato da parte ricorrente, la CEG non escluso l'accesso al pubblico al registro dei titolari effettivi, del resto espressamente consentito dall'articolo 31, comma 4, della direttiva UE 2015/849 alle condizioni ivi indicate;
- il legislatore italiano, con l'articolo 21, comma 4, lett. d-bis, non ha previsto una forma di accesso generalizzato, sul modello di quello contenuto nella disposizione dichiarata invalida dalla richiamata pronuncia della CEG, ma ha subordinato la

possibilità di accedere alle informazioni sul titolare effettivo alla ricorrenza delle seguenti stringenti condizioni:

- 1) il richiedente sia titolare di un interesse giuridico rilevante e differenziato;
- 2) l'accesso sia necessario per curare o difendere un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata;
- 3) vi siano evidenze concrete e documentate della non corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale.

10.2. È utile ribadire che la situazione giuridica differenziata cui fa riferimento l'articolo 21, comma 4, lett. d-bis, per legittimare l'accesso, deve essere pur sempre connessa alla tutela degli interessi che le direttive antiriciclaggio perseguono.

A tale conclusione si perviene sia in ragione della collocazione della previsione impugnata all'interno del d.lgs. 231/2007, *corpus* normativo appositamente deputato all'attuazione delle direttive antiriciclaggio, sia alla luce dell'obbligo di interpretazione conforme della normativa nazionale al diritto dell'Unione.

L'articolo 21, comma 4, lett. d-bis, ove interpretato diversamente, nel senso di consentire l'accesso per la tutela di qualsivoglia situazione giuridica, anche non correlata alle finalità della normativa antiriciclaggio, si porrebbe in contrasto con il diritto unionale, e ne sarebbe, quindi, imposta la disapplicazione.

10.3. In omaggio all'obbligo del giudice nazionale di effettuare uno sforzo di interpretazione conforme al diritto europeo prima di proporre un rinvio pregiudiziale, il Collegio rileva che la praticabilità, nei termini esposti al punto precedente, di una interpretazione della disciplina nazionale conforme alla disciplina europea consente di disattendere la richiesta di rinvio pregiudiziale sollecitata dalle ricorrenti con la memoria depositata ai sensi dell'art. 73 c.p.a., con la quale hanno chiesto di formulare alla Corte di Giustizia della Unione Europea il seguente quesito: *“Se l'art. 31 della direttiva n. 2015/849, paragrafo 4, sia incompatibile con gli artt. 7, 8, 15, 20, 41 e 45 della Carta dei diritti fondamentali ... nella parte in cui ... l'assenza di una adeguata*

*delimitazione del requisito del c.d. legittimo interesse legittimante qualsiasi persona fisica o giuridica all'accesso espone i soggetti registrati, oltre che alla violazione della riservatezza della vita privata loro e della famiglia, anche a pericoli quanto alla loro sicurezza'.*

10.4. Infine, per quanto attiene all'accesso da parte delle "autorità", le ricorrenti sostengono che *"avendo il decreto rimesso l'individuazione delle modalità di accesso a singole convenzioni "da sottoscrivere" con le singole autorità, non solo ha operato in contrasto con l'art. 21, co 5 lett. b), del decreto 231, che aveva attribuito al decreto direttamente (e non a Unioncamere e al gestore) il compito di stabilire le "modalità attraverso le quali le informazioni sulla titolarità effettiva (...) sono rese accessibili alle autorità", ma ha anche obliterato al riguardo il parere obbligatorio del Garante per la protezione dei dati personali, invero non previsto all'atto della sottoscrizione delle singole convenzioni?"*.

In proposito va premesso che:

- ai sensi dell'art. 21, comma 5, decreto anticiclaggio: *"con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono stabiliti: ... le modalità attraverso cui le informazioni sulla titolarità effettiva delle imprese dotate di personalità giuridica, delle persone giuridiche private e dei trust e degli istituti giuridici affini, stabiliti o residenti sul territorio della Repubblica italiana sono rese tempestivamente accessibili alle autorità di cui al comma 2, lettera a) [ossia "al Ministero dell'economia e delle finanze, alle Autorità di vigilanza di settore, all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, alla direzione investigativa antimafia, alla Guardia di finanza che opera nei casi previsti dal presente decreto attraverso il Nucleo Speciale Polizia Valutaria"]"*.

L'art. 5 del regolamento, con riferimento all'accesso da parte delle autorità, prevede che *"le modalità tecniche e operative dell'accesso sono disciplinate con apposita convenzione sottoscritta da ciascuna autorità con Unioncamere e il gestore"*.

Quanto appena riportato evidenzia l'infondatezza della doglianza in esame: infatti, la scelta di demandare la definizione delle specifiche modalità tecniche e operative dell'accesso al contenuto di apposite convenzioni stipulate con le singole Autorità

competenti è stata effettuata con l'avversato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, dopo aver acquisito il parere Garante per la protezione dei dati personali (prodotto in atti), come richiesto testualmente dalla disposizione del decreto antiriciclaggio che si assume violata.

11. Alla luce di quanto complessivamente esposto il ricorso va pertanto respinto.

12. La complessità e la novità delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Marianna Scali, Referendario

Giuseppe Grauso, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppe Grauso**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Politi**

IL SEGRETARIO