

Publicato il 15/10/2024

**N. 08248/2024 REG.PROV.COLL.**  
**N. 03366/2024 REG.RIC.**  
**N. 03367/2024 REG.RIC.**  
**N. 03369/2024 REG.RIC.**  
**N. 03546/2024 REG.RIC.**



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

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 3366 del 2024, proposto da:

Unione Fiduciaria s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Bernardo Giorgio Mattarella, Francesco Sciaudone, Davide Giorgio Contini e Carlo Angelici, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura, Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Milano, Monza-Brianza, Lodi, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 3367 del 2024, proposto da:

Assoservizi Fiduciari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Bernardo Giorgio Mattarella, Francesco Sciaudone, Davide Giorgio Contini e Carlo Angelici, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura, Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Milano, Monza-Brianza, Lodi, Camera di Commercio Industria e Artigianato di Torino, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Camera di Commercio Industria Artigianato 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;

*nei confronti*

Aletti Fiduciaria S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Bernardo Giorgio Mattarella, Francesco Sciaudone, Davide Giorgio Contini e Carlo Angelici, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 3369 del 2024, proposto da:

Torino Fiduciaria – Fiditor s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Bernardo Giorgio Mattarella, Francesco Sciaudone, Davide Giorgio Contini e Carlo Angelici, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura, Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Torino, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio, Camera di Commercio Industria e Artigianato di Torino, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 3546 del 2024, 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 e Francesco Saverio Marini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Garante per la protezione dei dati personali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Infocamere S.C.P.A., Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura - Unioncamere, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

*nei confronti*

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Scafetta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano, Monza-Brianza e Lodi, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

*per la riforma:*

*A) Quanto al ricorso n. 3366 del 2024:*

- della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 06845/2024, resa tra le parti;

*B) Quanto al ricorso n. 3367 del 2024:*

- della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 06839/2024, resa tra le parti;

*C) Quanto al ricorso n. 3369 del 2024:*

- della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 06844/2024, resa tra le parti;

*D) Quanto al ricorso n. 3546 del 2024:*

- della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 06841/2024, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero delle Imprese e del Made in Italy, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Roma, di Aletti Fiduciaria s.p.a. e del Garante per la protezione dei dati personali, come indicato in epigrafe;

Viste le ordinanze cautelari n. 1849/2024 (ricorso R.G. n. 3366/2024), n. 1850/2024 (ricorso R.G. n. 3367/2024), n. 1878/2024 (ricorso R.G. n. 3369/2024), n. 2036/2024 (ricorso R.G. n. 3546/2024);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 settembre 2024 il Consigliere Lorenzo Cordi' e uditi, per le parti, gli avvocati Bernardo Mattarella, Iacovone Flavio per delega dell'avvocato Francesco Sciaudone, Carlo Angelici, Ulisse Corea, per delega dell'avvocato Francesco Saverio Marini, e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello;

A. LE CONTROVERSIE DELLE CAUSE PRINCIPALI.

A.1. PREMessa E SINTESI PRELIMINARE.

1. Unione Fiduciaria s.p.a. (appellante nel ricorso R.G. n. 3366/2024) è una Società che, per statuto, svolge esclusivamente attività di Società fiduciaria ai sensi della Legge n. 1966/1939 e della Legge n. 148/1987, nonché attività di organizzazione e revisione contabile di aziende di cui all'art. 28, comma 4, del D.Lgs. n. 88/1992, anche mediante la realizzazione, la fornitura o la commercializzazione di prodotti o servizi amministrativi e informatici.

1.1. Assofiduciaria (appellante nel ricorso R.G. n. 3367/2024) è un'associazione senza scopo di lucro, costituita - ai sensi dell'art. 36 del codice civile italiano - dalle imprese autorizzate all'esercizio dell'attività e dei servizi di fiducia, di *trust* e di investimento nei settori finanziario, societario e patrimoniale. Ai sensi dell'art. 2 dello statuto, l'Associazione "*si propone lo studio e la trattazione dei problemi che, direttamente o indirettamente, riguardano l'attività degli associati e la tutela degli interessi comuni o specifici di gruppi di associati?*".

1.2. Torino Fiduciaria – Fiditor s.r.l. (appellante nel ricorso R.G. n. 3369/2024) è una Società che, per statuto, ha come oggetto lo svolgimento dell'attività fiduciaria e di revisione prevista dalla legge n. 1939/1966 e dal R.D. n. 531/1940. La Società è stata autorizzata all'esercizio dell'attività fiduciaria e di revisione con decreto ministeriale del 24 gennaio 1976, confermato con successivo decreto ministeriale del 30 novembre 1982.

1.3. Ser-fid Italiana Fiduciaria e di Revisione s.p.a. (appellante nel ricorso R.G. n. 3546/2024) è una società fiduciaria costituita nel 1975, esperta in amministrazione fiduciaria e normativa fiscale. L'attività di Ser-Fid è disciplinata dalla Legge n. 1966 del 1939 e dal R.D. n. 531 del 1940, in forza dei quali essa è stata autorizzata allo svolgimento dell'attività con decreto del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato in data 28.7.1976. La Società è soggetta alla vigilanza del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, ed è, inoltre, intermediario finanziario iscritto nella sezione separata dell'albo *ex art.* 106 del D.Lgs. n. 385 del 1993.

1.4. Le Società sopra indicate hanno adito il T.A.R. per il Lazio e, successivamente, questo Consiglio, deducendo, in estrema sintesi, il contrasto tra la normativa interna e la normativa unionale, l'illegittimità della stessa normativa unionale e, in ultimo, l'illegittimità dei provvedimenti e degli atti interni che saranno indicati (v., *infra*, sez. A.2 della presente ordinanza), nella parte in cui hanno ricompreso i mandati stipulati dalle Società fiduciarie tra gli istituti giuridici affini per assetto o per effetto ai *trust*, con conseguente obbligo di dare informazioni in ordine alla titolarità effettiva ai sensi dell'art. 31 della Direttiva (UE) n. 2015/849 (di seguito anche solo "*la Direttiva*"), nella versione attualmente vigente.

1.5. L'inserimento di questi "*mandati fiduciari*" è stato disposto dal legislatore italiano a seguito delle modifiche apportate dalla Direttiva (UE) n. 2018/843 alla Direttiva (UE) n. 2015/849, che, nella versione originaria, limitava il proprio campo di applicazione ai "*fiduciari di trust espressi*" disciplinati dal diritto nazionale (art. 31, par. 1), pur prevedendo che gli Stati membri dovessero consentire l'applicazione delle misure previste ad "*altri tipi di istituti giuridici che hanno assetto o funzioni analoghi a quelle dei trust*" (art. 31, par. 8).

1.6. La Direttiva del 2018 ha modificato quella del 2015, prevedendo, *ex aliis*, che le disposizioni di cui all'art. 31 trovassero applicazione "*ai trust e ad altri tipi di istituti giuridici, quali, tra l'altro, fiducie, determinati tipi di Treuhand o fideicomiso, quando tali istituti hanno un assetto o funzioni affini a quelli dei trust*". Inoltre, la Direttiva ha previsto che gli Stati membri definissero "*le caratteristiche in base alle quali determinare se un istituto giuridico ha assetto o funzioni affini a quelli dei trust per quanto riguarda tali istituti giuridici disciplinati ai sensi del diritto nazionale*". A tal fine, l'art. 31, par. 10, ha imposto agli Stati membri di notificare alla Commissione, "*le categorie, la descrizione delle caratteristiche, i nomi e, se del caso, la base giuridica dei trust e degli istituti giuridici affini di cui al paragrafo 1 entro il 10 luglio 2019*". La disposizione ha, inoltre, prescritto che la Commissione pubblicasse "*l'elenco consolidato di tali trust e istituti giuridici affini nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea entro il 10 settembre 2019*", e, entro il 26.6.2019, di presentare "*una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio in cui [sarebbe stato valutato] se*

*tutti i trust e gli istituti giuridici affini di cui al paragrafo 1 disciplinati ai sensi del diritto degli Stati membri [fossero] stati debitamente individuati e assoggettati agli obblighi stabiliti nella presente direttiva*". La disposizione ha, in ultimo, abilitato la Commissione – *“ove opportuno”* – ad adottare le misure necessarie per intervenire in base alle conclusioni di detta relazione.

1.7. In ottemperanza all'art. 31, par. 10, della Direttiva, la Repubblica italiana ha notificato (con atto impugnato da tutte le odierne appellanti) alla Commissione europea gli istituti affini ai *trust* presenti nell'ordinamento italiano, indicando, in particolare, il *“mandato fiduciario”* e il *“vincolo di destinazione”*. La Repubblica italiana ha, poi adottato gli atti che saranno indicati e con i quali si è dato, in sostanza, attuazione a tali previsioni, prevedendo l'obbligo per le Società fiduciarie di iscriversi nella nuova sezione speciale del registro dei titolari effettivi.

## A.2. I RICORSI DI PRIMO GRADO PROPOSTI DALLE SOCIETA' FIDUCIARIE.

2. Le Società fiduciarie odierne appellanti hanno adito il T.A.R. per il Lazio – sede di Roma articolando plurimi motivi di censura.

2.1. In particolare, Unione Fiduciaria s.p.a., Assofiduciaria s.p.a. e Torino Fiduciaria s.p.a. hanno impugnato dinanzi al T.A.R. per il Lazio – sede di Roma (oltre alla Notifica indicata *sub* 1.7): *i*) il decreto del 29.9.2023 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; *ii*) il *“Manuale operativo per l'invio telematico delle comunicazioni del titolare effettivo agli uffici del registro delle imprese”*, adottato dall'Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura; *iii*) il decreto dell'11.3.2022, n. 55, del Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico; *iv*) il decreto del 16.3.2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, recante *“Approvazione dei modelli per il rilascio di certificati e copie anche digitali relativi alle informazioni sulla titolarità effettiva”*; *v*) il decreto del 12.4.2023 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; *vi*) il decreto del 20.40.2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

2.2. Ser-Fid ha impugnato, oltre agli atti indicati alle lettere *i*)-*vi*) del punto precedente e alla Notifica indicata *sub* 1.7, i seguenti atti: *i*) il “*Disciplinare tecnico sulla sicurezza del trattamento dei dati sulla titolarità effettiva*”, predisposto da Infocamere S.C.p.A.; *ii*) il 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; *iii*) il parere favorevole n. 316 del 6.10.2022 reso dal Garante per la protezione dei dati personali; *iv*) il parere favorevole n. 397 del 14.9.2023 reso dal Garante per la protezione dei dati personali.

3. Unione Fiduciaria s.p.a., Assofiduciaria s.p.a. e Torino Fiduciaria s.p.a. hanno dedotto l’illegittimità della normativa italiana ed euro-unitaria, e degli atti impugnati osservando, in sintesi, quanto segue.

3.1. Con il primo motivo del ricorso introduttivo le odierne appellanti hanno dedotto che il mandato fiduciario non sarebbe stato assimilabile al *trust*, in quanto non avrebbe effetti equipollenti o non determinerebbe il pieno trasferimento della proprietà al fiduciario; inoltre, il mandato fiduciario non sarebbe stata una categoria unitaria e, pertanto, includere tutte le figure ad esso riconducibili avrebbe violato il canone di ragionevolezza e proporzionalità. Secondo le Società, la Notifica effettuata dalla Repubblica Italiana, con riferimento al “*mandato fiduciario*” doveva, quindi, ritenersi limitata ai soli negozi a struttura fiduciaria in grado di effettuare il trasferimento della proprietà dal fiduciante al fiduciario e non la mera attribuzione al fiduciario di un diritto gestorio teso all’amministrazione del bene.

3.2. Con il secondo motivo del ricorso introduttivo le Società hanno dedotto la contrarietà della normativa interna alla disciplina unionale, sia per aver erroneamente ricompreso il mandato fiduciario, sia per difetto di proporzionalità e ragionevolezza di tale scelta.

3.3. Con il terzo motivo del ricorso introduttivo le Società hanno dedotto l'illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 22, comma 5-*bis*, del D.lgs. n. 231/2007, inserita nell'ordinamento italiano in attuazione della Direttiva (UE) n. 2018/843 (UE).

3.4. Con il quarto motivo del ricorso introduttivo le Società hanno dedotto l'illegittimità della previsione contenuta nell'articolo 7, comma 2, del D.M. del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 55/2022, ritenendo che la stessa avesse ampliato l'accesso alle informazioni di cui all'articolo 22, comma 4, del D.Lgs. n. 231/2007, limitatamente ai dati e alle informazioni dei *trust* e non anche a quelle degli istituti giuridici affini. Inoltre, secondo le Società, la regola sarebbe stata in contrasto con i principi affermati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (di seguito anche "C.G.U.E."), nella sentenza del 22.11.2022, pronunciata nelle cause C-97/20 e C-601/20, WM e Sovim SA c. Luxembourg Business Registers.

4. Ser-fid ha articolato – anch'essa – quattro motivi di ricorso, di seguito sinteticamente esposti.

4.1. Con il primo motivo la Società ha eccepito l'illegittimità del decreto del Ministero delle Imprese e del Made in Italy del 16.3.2023, nella parte in cui ha assimilato i mandati fiduciari di cui alla L. n. 1966/1939 ai *trust* ai fini degli adempimenti di cui al D.Lgs. n. 231/2007 [normativa interna di attuazione della Direttiva (UE) n. 2018/843], per difetto di attribuzione e, comunque, per violazione del D.Lgs. n. 231/2007 e del decreto ministeriale attuativo n. 55/2022, nonché delle Direttive dell'Unione, che avrebbero escluso la possibilità di applicare tale normativa alle Società fiduciarie, già tenute ad una serie di obblighi informativi e sottoposte a vigilanza. La Società ha contestato, inoltre, la violazione e/o falsa applicazione della Notifica effettuata alla Commissione dal Governo italiana, evidenziando come tale documento non avesse fatto riferimento al mancato fiduciario sottoscritto dalle Società fiduciarie, ma ad altri istituti di elaborazione pretoria. In ultimo, la Società ha contestato l'illegittimità di tale Notifica per plurimi motivi.

4.2. Con il secondo motivo (articolato in via di subordine) la Società ha evidenziato che l'inclusione dei mandati fiduciari sarebbe stata in contrasto con i principi di proporzionalità e contingenza di misure limitative di diritti fondamentali, considerati anche gli ulteriori obblighi cui le Società fiduciarie sono sottoposte.

4.3. Con il terzo motivo – ulteriormente subordinato – la Società ha contestato la legittimità della disciplina nazionale per violazione della IV e V Direttiva antiriciclaggio, e nelle regole a tutela dei dati personali e dei diritti fondamentali.

4.4. Con il quarto motivo – anch'esso ulteriormente subordinato – la Società ha evidenziato profili di possibile contrasto della normativa unionale con i Trattati, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito "C.D.F.U.E.") e la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (di seguito "C.E.D.U.").

### A.3. LE DECISIONI DEL GIUDICE DI PRIMO GRADO.

5. Il T.A.R. ha respinto i ricorsi, con le sentenze n. 6845/2024, n. 6839/2024, n. 6444/2024, n. 6841/2024.

5.1. Sintetizzando il contenuto delle decisioni di primo grado si osserva, *in primis*, come il T.A.R. abbia ritenuto 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*. Secondo il T.A.R., la correttezza di tale assimilazione derivava dalla ricostruzione delle *rationes* poste a fondamento della Direttiva, che evidenziavano come le nuove disposizioni fossero funzionali a evitare che, attraverso il mascheramento dei titolari effettivi, venisse facilitato il compimento di operazioni illecite e restassero impuniti i responsabili. Il T.A.R. ha evidenziato come il mandato fiduciario comportasse la legittimazione ad esercitare diritti normalmente spettanti al proprietario (titolare effettivo), in virtù di un rapporto di mandato senza rappresentanza. Secondo il T.A.R.: *i*) non sarebbe condivisibile la distinzione tra fiducia romanistica e fiducia germanistica, in quanto ciò che rilevarebbe ai fini dell'applicazione delle disposizioni richiamate è che il congegno negoziale utilizzato in concreto dalle parti sia idoneo (o

meno) a determinare un occultamento del titolare effettivo; *ii*) nel caso delle Società fiduciarie non sarebbe revocabile in dubbio la realizzazione di un'intestazione dei beni in favore di un soggetto diverso dal titolare effettivo sì da integrare quella situazione di opacità che la normativa europea mira a contrastare.

5.2. Inoltre, per il T.A.R., la notifica inviata dalla Presidenza del Consiglio in data 16.7.2019 alla Commissione ai sensi dell'art. 31, par. 10, della Direttiva non doveva essere riferita alle sole fattispecie riconducibili al modello di fiducia romanistica, considerato che: *i*) le caratteristiche del mandato fiduciario descritte dal Governo corrispondevano alla definizione del mandato fiduciario di cui al D.M. 16.1.1995, improntato allo schema della fiducia germanistica; *ii*) la Presidenza aveva indicato sia il mandato fiduciario (par. 4.1.) che il vincolo di destinazione (par. 4.2.), e con riferimento al “*mandato fiduciario di diritto continentale*” - pur evidenziando la differenza strutturale tra i due istituti – aveva concluso nel senso che il *trust* fosse 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.

5.3. Il T.A.R. ha, poi, evidenziato come il mandato fiduciario potesse, comunque, porre problemi di trasparenza, non essendovi, comunque, corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale, e che la normativa unionale imponeva di assimilare gli effetti concretamente prodotti dagli istituti. Secondo il T.A.R. le conclusioni raggiunte erano confermate dalla relazione del 16.9.2020 che la Commissione aveva presentato al Parlamento europeo e al Consiglio ai sensi dell'art. 31, par. 10, della Direttiva, ove la Commissione aveva: *i*) affermato che istituto giuridico affine al *trust* deve ritenersi ogni figura che comporta “*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*”; *ii*) lamentato la mancata notifica da parte di alcuni Stati di istituti in cui la titolarità fiduciaria era solo formale e non vi era alcun trasferimento di beni in senso stretto, ritenendo, quindi, tali figure ricomprese nell'alveo applicativo della normativa.

5.4. In ultimo, il T.A.R. ha ritenuto infondata la deduzione relativa alla violazione del principio di proporzionalità, in quanto la precipua finalità della nuova disciplina (il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo), aveva reso necessario, da un lato, ampliare la platea dei soggetti che possono accedere alle informazioni sui titolari effettivi, e, dall'altro, introdurre più puntuali e stringenti regole di conservazione dei predetti dati e un più agevole meccanismo di accesso agli stessi. In ultimo, non sarebbe stato indeterminato il riferimento al concetto di “*affinità*”, avendo il legislatore specificato il contenuto della predetta nozione.

5.5. Il T.A.R. ha ritenuto insussistente la dedotta violazione della previsione di cui all'art. 31 della Direttiva UE 2015/849 da parte dell'art. 22, comma 5-*bis*, del D.Lgs. n. 231/2007, osservando come la previsione unionale avesse imposto agli Stati membri di indicare gli istituti affini al *trust* e tale adempimento fosse stato effettuato con la Notifica alla Commissione. Secondo il T.A.R., inoltre, non occorre neppure rimettere alla C.G.U.E. la questione relativa alla compatibilità del diritto interno con il diritto unionale essendo chiare le *rationes* a base della Direttiva. In ultimo, il Giudice di primo grado ha ritenuto non fondata la questione relativa al contrasto della Direttiva con le disposizioni del T.U.E. e del T.F.U.E., prospettata sull'assunto della genericità e della non idoneità della stessa a consentire l'armonizzazione delle disposizioni nazionali.

5.6. Il T.A.R. ha escluso, inoltre, il contrasto della disciplina con le previsioni della Costituzione italiana, escludendo che la norma potesse ingenerare incertezze in ordine all'individuazione degli istituti giuridici affini al *trust*.

5.7. Il T.A.R. ha ritenuto infondato anche il motivo con il quale le parti avevano dedotto l'illegittimità dell'art. 7, comma 2, del D.M. n. 55/2002, osservando che, sebbene l'articolo 21, comma 4, lett. *d)-bis* non menzionasse, accanto al *trust*, anche gli istituti giuridici affini, la soggezione di tale figura agli obblighi previsti in materia di accesso si ricavava, in modo inequivocabile, da una lettura contestuale dei diversi commi dell'articolo 21. Il T.A.R. ha escluso, inoltre, il contrasto con

i principi espressi dalla sentenza della Grande Sezione della C.G.U.E., del 22.11.2022, pronunciata nelle cause C-97/20 e C601/20 (v., *infra*, punti 37 ss.).

#### A.4. I RICORSI IN APPELLO DELLE SOCIETA' FIDUCIARIE: CENSURE E SVOLGIMENTO DEI GIUDIZI.

6. Passando ad esporre i contenuti dei quattro appelli proposti dinanzi a questo Consiglio, il Collegio ritiene di prendere l'abbrivio dai ricorsi di Unione Fiduciaria s.p.a., Assoservizi fiduciari e Torino Fiduciaria, contenenti censure sostanzialmente omologhe.

6.1. Con il primo motivo le Società hanno dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado osservando che: *i*) le Società fiduciarie sono già sottoposte ad un regime di accesso in favore dei soggetti che possono contribuire al contrasto del terrorismo e del riciclaggio e che tale sistema deve ritenersi adeguato; *ii*) la *ratio* della Direttiva non è quella di individuare un unico regime ma di adottare un approccio caso per caso e basato sul rischio; *iii*) nel caso delle fiduciarie non era stata fatta questa valutazione e non si era neppure tenuto conto del principio di proporzionalità che avrebbe imposto di prendere in considerazione sia l'insieme delle disposizioni normative vevoli per le fiduciarie che i concreti rischi derivanti da tale istituto, modulando, pertanto, gli obblighi di trasparenza.

6.2. Con il secondo motivo le Società hanno dedotto la violazione della Direttiva (UE) n. 2015/849, osservando che: *i*) la Notifica del Governo italiano alla Commissione e la relazione della stessa non potevano costituire fonti innovative del diritto; *ii*) la Relazione della Commissione aveva chiarito che un istituto poteva considerarsi affine se i beni fossero stati affidati a una persona che ne deteneva il diritto di proprietà o li gestiva a vantaggio di una o più persone terze o per uno scopo specifico, elementi non sussistenti nel caso delle fiduciarie; *iii*) la Relazione aveva escluso l'affinità di alcuni istituti come i “*life insurance contracts*”, gli “*escrow agreements*” e i “*nominees*”, con argomentazioni mutuabili anche in relazione all'assetto delle Società fiduciarie.

6.3. Con il terzo motivo le Società hanno osservato che il mandato fiduciario al quale aveva fatto riferimento la notifica del Governo alla Commissione non poteva essere assimilato al vincolo negoziale che caratterizza l'attività delle Società fiduciarie. Secondo le appellanti il Governo si era riferito solo ad istituti che determinano una destinazione dei beni ad uno scopo e al controllo da parte di un soggetto diverso dal proprietario, nell'interesse di uno o più beneficiari o per il perseguimento di uno specifico fine. Caratteristiche non rinvenibili, invece, nei mandati delle Società fiduciarie, che, inoltre, non determinano alcun mascheramento o situazione opaca, come confermato da diverse disposizioni del codice civile, relative agli obblighi e alle attività delle fiduciarie.

6.4. Con il quarto motivo le Società hanno reiterato l'istanza di sottoporre alla C.G.U.E. la questione interpretativa relativa alla compatibilità della normativa interna con la Direttiva UE n. 2015/849 e con il principio di proporzionalità. Inoltre, le Società hanno osservato come il T.A.R. avesse omesso di sollevare questione pregiudiziale di validità dell'art. 31, par. 1, della Direttiva (v., infra, sezione "H").

6.5. Con il quinto motivo le Società hanno dedotto l'illegittimità della normativa di cui all'art. 22, comma 5-*bis*, del D.Lgs. n. 231/2007 per contrasto con le previsioni di cui agli artt. 3, 10, 11, 41, 97 e 117 della Costituzione.

6.6. Con il sesto motivo le Società hanno dedotto l'illegittimità dell'art. 7, comma 3, del d.m. n. 55/2022: *i*) per vizi propri, nella parte in cui operava una non consentita estensione del campo di applicazione dell'art. 21, comma 4, lett. *d-bis*), del D.lgs. n. 231/2007; *ii*) in via derivata, per l'illegittimità dell'art. 21, comma 4, lett. *d-bis*), del D.lgs. n. 231/2007, ritenuto non conforme ai principi affermati dalla giurisprudenza della Grande Sezione di codesta C.G.U.E., nella sentenza del 22.11.2022.

7. Ser-Fid ha, invece, proposto quattro motivi di ricorso in appello.

7.1. Con il primo motivo la Società ha dedotto l'omessa pronuncia e l'erroneità della decisione di primo grado in quanto il T.A.R.: *i*) aveva omesso di esaminare la censura relativa all'insussistenza del potere del Ministero di assimilare le Società fiduciarie ai *trust*, difettando una scelta del Parlamento (o del Governo, su delega del Parlamento); *ii*) aveva omesso di prendere in considerazione i plurimi obblighi già imposti alle Società fiduciarie, rilevanti anche al fine di apprezzare le differenze della figura rispetto ai *trust* e la sussistenza di un adeguato sistema di tutela rispetto alle esigenze di contrasto al terrorismo e al riciclaggio; *iii*) aveva, comunque, errato nel ritenere le fiduciarie assimilabili ai *trust*, essendo le prime già esposte a diversi obblighi informativi e comunicativi riguardanti la titolarità effettiva, e configurandosi come esempi di fiducia germanistica; *iv*) aveva omesso di considerare come il Governo non aveva fatto alcuna menzione all'istituto delle Società fiduciarie, riferendosi, invece, alle figure non espressamente regolate dalla normativa, e, comunque, di tipo romanistico. La Società ha, inoltre, riproposto la censura relativa all'illegittimità della Notifica del Governo: *i*) per l'assoluta non assimilabilità del mandato fiduciario di cui al D.M. 16.1.1995 e alla L. n. 1966/1939 al *trust*; *ii*) per violazione dell'art. 31, par. 10, della Direttiva, in quanto il Governo aveva notificato l'istituto del “*mandato fiduciario*” senza indicarne la base giuridica; *iii*) per violazione dell'art. 31, parr. 1 e 10, della Direttiva, in quanto la Notifica era avvenuta prima della ricezione nell'ordinamento interno delle regole di cui all'articolo 31. La Società ha, in ultimo, dedotto l'erroneità dell'assimilazione ai *trust* delle Società fiduciarie, osservando che l'essenza del *trust* risiede 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; differente, pertanto, per assetto e per funzioni, rispetto all'amministrazione fiduciaria di stampo “*germanistico*”. Secondo la Società una interpretazione come quella sostenuta dal T.A.R. sarebbe stata *praeter legem* e lesiva dei diritti fondamentali tutelati dalla C.E.D.U. e dalla C.D.F.U.E.

7.2. Con il secondo motivo la Società ha dedotto l'erroneità della sentenza del T.A.R. nella parte in cui ha respinto il secondo motivo del ricorso introduttivo, relativo al contrasto della disciplina primaria con le regole unionali e con le previsioni costituzionali. In particolare, la Società ha chiesto a questo Collegio di disapplicare gli artt. 20, 21 e 22, comma 5-*bis*, del D.Lgs. n. 231/2007, ove interpretati nel senso di parificare ai *trust* 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 queste siano iscritte nella sezione separata dell'albo di cui all'art. 106 del testo unico bancario -, per violazione dell'art. 16 della C.D.F.U.E. e degli artt. 7 e 8 della C.E.D.U., chiedendo, in subordine, al Collegio di sollevare una serie di questioni pregiudiziali dinanzi alla C.G.U.E. La Società ha chiesto, inoltre, di sottoporre alla Corte Costituzionale questione di legittimità costituzionale della normativa interna per contrasto con l'art. 3 Cost., anche in relazione all'art. 97 Cost., con gli artt. 3 e 41 Cost., nonché con l'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 16 della C.D.F.U.E., 7 e 8 C.E.D.U.

7.3. Con il terzo motivo la Società ha dedotto l'omesso esame da parte del T.A.R. delle censure contenute nel terzo motivo del ricorso introduttivo che sono state, quindi, riproposte. Con tali censure la Società aveva dedotto: *i*) l'omesso adeguamento della normativa interna ai principi dettati dalla sentenza della C.G.U.E. del 22.11.2022; *ii*) la violazione dell'art. 31, par. 5, della Direttiva; *iii*) la violazione del *considerando* n. 36, che richiede di individuare ipotesi di esenzione totale dalla comunicazione delle informazioni in caso di circostanze peculiari; *iiii*) la violazione del *considerando* n. 36 anche in relazione al regime di contraddittorio procedimentale e di opposizione all'accesso stabilito dal D.M. n. 55/22; *v*) la violazione della riservatezza, anche in relazione ai *considerando* nn. 34, 36, 38 e artt. 30 e 31); *vi*) il contrasto tra il D.M. e la Direttiva nella misura in cui questa prevede il diritto a un ricorso amministrativo e a un ricorso giurisdizionale contro le decisioni in materia di deroga all'accesso (art. 30, par. 9), mentre il D.M. n. 55/22 prevede che possa essere adita l'autorità amministrativa e giurisdizionale, ai sensi dell'art. 25 della L. n. 241 del 1990, solo in caso di diniego di accesso e,

quindi, solo a tutela del richiedente, mentre nessuno strumento di tutela è previsto in favore del controinteressato e/o del titolare effettivo nel caso in cui venga riconosciuta l'ostensione delle informazioni, nonostante la motivata opposizione (art. 7, c. 2).

7.4. Con il quarto motivo la Società ha dedotto l'omessa pronuncia del T.A.R. sulle censure relative alla validità della Direttiva per violazione dell'art. 16 della C.D.F.U.E. e del principio di proporzionalità. Secondo la Società, la tutela conferita dall'art. 16 implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza (C.G.U.E., sentenza del 22.1.2013, causa C-283/11; Id., sentenza, 15.4.2021, cause C-798/18 e C-199-18); pertanto, costituirebbe una restrizione di tale diritto l'obbligo di adottare misure che possano rappresentare un costo notevole per l'operatore economico o avere un impatto considerevole sull'organizzazione delle sue attività (C.G.U.E., sentenza 27.3.2014 causa C-314-18). Nel caso di specie l'obbligo di iscrizione al Registro di ciascun mandato concluso dalle fiduciarie costituirebbe un costo e un onere notevole sull'organizzazione delle attività delle fiduciarie, che non risponderebbe a una finalità pubblica, considerati gli obblighi già esistenti, specie per le Società iscritte nella sezione separata dell'albo *ex art.* 106 del testo unico bancario.

7.4.2. In secondo luogo, la Società ha ritenuto illegittima l'intera disciplina sull'accesso nei confronti di soggetti diversi dalle autorità pubbliche e dai soggetti obbligati, per violazione del diritto alla vita privata e alla riservatezza di cui agli artt. 7 e 8 della C.D.F.U.E., non operandosi un contemperamento tra l'interesse pubblico a contrastare riciclaggio e terrorismo e l'interesse a non divulgare dati personali, permettendo, peraltro, agli Stati membri di consentire l'accesso a ulteriori informazioni non previamente determinate.

8. Si sono costituite nei vari giudizi le Amministrazioni indicate in epigrafe e la Camera di Commercio di Roma che hanno chiesto di respingere il ricorso in appello.

9. Con le ordinanze n. 1849, n. 1850, n. 1878 e n. 2036 del 2024 la Sezione ha accolto le istanze cautelari articolate dalle Società appellanti, sospendendo, quindi, l'efficacia delle sentenze di primo grado e, di conseguenza, l'efficacia dei provvedimenti impugnati. La Sezione ha evidenziato che: *i*) le questioni prospettate dalle parti risultavano di particolare complessità ed esigevano l'approfondimento proprio della fase di merito, in specie in relazione alle tematiche di conformità della normativa interna al diritto unionale e alla stessa validità di alcune delle disposizioni della Direttiva al diritto unionale sovraordinato; *ii*) nel bilanciamento dei contrapposti interessi, risultava prevalente quello della Società le quali, in difetto di misura cautelare, sarebbero state onerate del complesso di adempimenti previsti dalla normativa in questione e della rilevazione dei dati; attività che, all'esito della fase di merito, sarebbero potuto risultare non legittimamente imposte.

10. In vista dell'udienza pubblica del 19.9.2024 alcune delle parti costituite hanno depositato memorie conclusionali e hanno insistito nelle rispettive conclusioni nell'udienza di discussione. La causa è stata, successivamente, trattenuta in decisione.

## B. RIUNIONE DEI GIUDIZI.

11. Preliminarmente va disposta la riunione la riunione dei giudizi in epigrafe *ex art. 70 c.p.a.* (operante in grado di appello *ex art. 38 c.p.a.*), stante la loro connessione oggettiva, afferenti a medesime questioni relative agli obblighi gravanti sulle Società fiduciarie in forza della normativa unionale e interna sin qui esposta.

## C. SULLA SUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI PER IL RINVIO PREGIUDIZIALE EX ART. 267 T.F.U.E.

12. Con la sentenza del 6.10.2021, resa a definizione della causa pregiudiziale C-561/19, codesta C.G.U.E. ha precisato le condizioni che devono sussistere perché, ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E., il Giudice nazionale di ultima istanza possa

risolvere la controversia interna senza investire la C.G.U.E. della soluzione di quesiti pregiudiziali relativi alla corretta interpretazione del diritto unionale.

12.1. In particolare, secondo quanto rilevato dalla Corte, il Giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno – quale deve intendersi il Consiglio di Stato italiano (v. C.G.U.E. Grande Sezione, 21.12.2021, in C-497/2020) – quando è chiamato a pronunciarsi su una questione d'interpretazione del diritto dell'Unione, può essere esonerato dall'obbligo di rinvio ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, T.F.U.E. solo quando abbia constatato che la questione sollevata non è rilevante, o che la disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte, oppure che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi (punto 33 della sentenza).

12.2. Secondo la giurisprudenza di codesta Corte, la questione pregiudiziale afferente alla corretta interpretazione del diritto unionale deve ritenersi irrilevante nel caso in cui la sua soluzione, qualunque essa sia, non possa in alcun modo influire sull'esito della controversia (punto 34). In secondo luogo, la questione pregiudiziale può ritenersi già oggetto di interpretazione da parte della Corte qualora sia materialmente identica ad altra questione, sollevata in relazione ad analoga fattispecie, che sia già stata decisa in via pregiudiziale o nell'ambito del medesimo procedimento nazionale ovvero qualora una giurisprudenza consolidata della Corte risolva il punto di diritto di cui trattasi, quale che sia la natura dei procedimenti che hanno dato luogo a tale giurisprudenza, anche in mancanza di una stretta identità delle questioni controverse (punto 36). In terzo luogo, l'interpretazione corretta del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi qualora il giudice nazionale maturi il convincimento che la stessa evidenza si imporrebbe altresì ai giudici di ultima istanza degli altri Stati membri e alla Corte (punto 40).

13. Declinando tali principi al caso di specie, il Collegio ritiene che non vi siano i presupposti per potersi ritenere esonerato dal rinvio a codesta Corte di Giustizia, nonostante l'avviso che sarà espresso in ordine all'infondatezza dei motivi di ricorso in appello.

13.1. Le questioni di diritto unionale rilevanti nelle presenti controversie riguardano la corretta interpretazione di alcune disposizioni della Direttiva (UE) n. 2015/849, come modificata dalla Direttiva (UE) n. 2018/843, nonché – secondo le prospettazioni della Società appellanti – la validità di tale atto normativo unionale (su quest'ultimo aspetto, v., *infra*, punto 32). Occorre, pertanto, investire codesta Corte onde ottenere la corretta interpretazione delle disposizioni unionali sul concetto di “*istituti affini*” per assetto o per funzioni, e sulla possibile ostatività del diritto unionale ad una normativa – come quella nazionale – che inserisce tra tali istituti i mandati delle Società fiduciarie.

13.2. In considerazione della novità del procedimento non si registrano pronunce di codesta Corte sul punto e, di conseguenza, le questioni non sono identiche ad altre decise da codesta Corte, né vi è una giurisprudenza consolidata della Corte anche in considerazione della già decretata peculiarità della vicenda.

13.3. In ultimo, i quesiti pregiudiziali che verranno esposti pongono problemi interpretativi, in relazione ai quali non sembra possa ritenersi che “*l'interpretazione corretta del diritto dell'Unione s'imponga con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi*”, alla luce dei chiarimenti forniti dalla C.G.U.E. con la sentenza del 6.10.2021, citata nei punti iniziali del presente paragrafo.

#### D. SULLA NORMATIVA UNIONALE RILEVANTE.

14. Prima di procedere all'esposizione dei quesiti occorre indicare la normativa unionale (e, successivamente, quella interna) rilevante. Onde evitare inutili duplicazioni il Collegio evidenzia come alcuni dei testi normativi saranno indicati

nei singoli quesiti (anche per una miglior comprensione degli stessi), effettuando, in tal caso, un rinvio allo specifico punto della presente ordinanza.

14.1. In primo luogo, assumono rilievo le disposizioni di cui agli artt. 6, 7, 8, e 16 della C.D.F.U.E (i cui testi sono riprodotti al punto 37);

14.2. Rileva, inoltre, la disposizione di cui all'art. 5, par. 4 del T.U.E. (il cui testo è riprodotto al punto 26.3).

14.3. In relazione al T.F.U.E. assumo rilievo l'art. 114 e l'art. 288 (i cui testi sono riprodotti al punto 33);

14.4. In relazione alla Direttiva (UE) 2015/849, assumono rilievo, in primo luogo, i seguenti *considerando*:

i) n. 1, a mente del quale: *“I flussi di denaro illecito possono minare l'integrità, la stabilità e la reputazione del settore finanziario e costituire una minaccia per il mercato interno dell'Unione nonché per lo sviluppo internazionale. Il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e la criminalità organizzata continuano ad essere problemi gravi che dovrebbero essere affrontati a livello di Unione. Oltre a sviluppare ulteriormente gli strumenti di diritto penale a livello di Unione, una prevenzione mirata e proporzionata dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è indispensabile e può permettere di ottenere risultati complementari?”*;

ii) n. 2, a mente del quale: *“La solidità, l'integrità e la stabilità degli enti creditizi e degli istituti finanziari nonché la fiducia nel sistema finanziario nel suo complesso potrebbero essere gravemente compromesse dagli 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. I riciclatori e i finanziatori del terrorismo potrebbero tentare di approfittare della libera circolazione dei capitali e della libertà di prestare servizi finanziari, che il mercato finanziario integrato dell'Unione comporta, per esercitare più agevolmente le proprie attività criminose. Pertanto, sono necessarie determinate misure di coordinamento a livello dell'Unione. Al contempo, si dovrebbe trovare un equilibrio tra il conseguimento degli obiettivi di protezione della società dalla criminalità e la salvaguardia della stabilità e integrità del sistema finanziario dell'Unione e la*

*necessità di creare un ambiente normativo che consenta alle società di sviluppare la propria attività senza incorrere in costi sproporzionati di adeguamento alla normativa”;*

*iii) n. 4, a mente del quale: “Il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo avvengono sovente a livello internazionale. Misure adottate esclusivamente a livello nazionale o anche dell'Unione, in assenza di coordinamento e di cooperazione internazionali, avrebbero effetti molto limitati. Di conseguenza, le misure adottate in materia dall'Unione dovrebbero essere compatibili e altrettanto rigorose rispetto alle altre iniziative intraprese nelle sedi internazionali. L'azione dell'Unione dovrebbe continuare ad avere particolare considerazione delle raccomandazioni del GAFI e degli strumenti di altri organismi internazionali attivi nella lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Allo scopo di rafforzare l'efficacia della lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, i rilevanti atti giuridici dell'Unione dovrebbero, ove necessario, essere allineati agli standard internazionali in materia di lotta contro il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa, adottate dal GAFI nel febbraio 2012 («raccomandazioni riviste del GAFI»);”;*

*iv) n. 5, a mente del quale: “l'abuso del sistema finanziario allo scopo di finanziare, con fondi di provenienza illecita e non, il terrorismo rappresenta una chiara minaccia all'integrità, al regolare funzionamento, alla reputazione e alla stabilità di tale sistema. Di conseguenza, è opportuno che le misure preventive previste dalla presente direttiva affrontino il mascheramento di fondi provenienti da forme gravi di criminalità e la raccolta di beni o di denaro a scopo di finanziamento del terrorismo”;*

*v) n. 12, a mente del quale: “È 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 [...]”;*

*vi) n. 13, a mente del quale: “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 giuridico cliente [...]”;*

*vii) n. 14, a mente del quale: “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. Allo scopo di promuovere la trasparenza al fine di contrastare l'abuso dei soggetti giuridici, gli Stati membri dovrebbero assicurare che le informazioni sulla titolarità effettiva siano archiviate in un registro centrale situato all'esterno della società, in piena conformità con il diritto dell'Unione. A tal fine, gli Stati membri possono utilizzare una banca dati centrale che raccolga le informazioni sulla titolarità effettiva, o il registro delle imprese, ovvero un altro registro centrale. Gli Stati membri possono decidere che i soggetti obbligati siano responsabili della tenuta del registro. È opportuno che gli Stati membri si assicurino che, in ogni caso, tali informazioni siano messe a disposizione delle autorità competenti e delle FIU e siano fornite ai soggetti obbligati quando procedono all'adeguata verifica della clientela. 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”;*

*viii) n. 15, a mente del quale: “A tal fine gli Stati membri dovrebbero poter consentire, ai sensi del diritto nazionale, un accesso più ampio di quello stabilito dalla presente direttiva”;*

*ix) n. 16, a mente del quale: “È opportuno che l'accesso tempestivo alle informazioni sulla titolarità effettiva sia effettuato in modo tale da evitare qualsiasi rischio di divulgazione di informazioni riservate della società interessata”;*

x) n. 17, a mente del quale: *“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?”*;

xi) n. 22 (il cui testo è riprodotto al punto 26.3).

14.4.1. Di tale Direttiva rilevano, inoltre, le seguenti disposizioni:

i) l'art. 2, a mente del quale: *“1. La presente direttiva si applica ai seguenti soggetti obbligati: 1) enti creditizi; 2) istituti finanziari; 3) le seguenti persone fisiche o giuridiche quando agiscono nell'esercizio della loro attività professionale: a) revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari; b) notai e altri liberi professionisti legali, quando partecipano, in nome e per conto del loro cliente, ad una qualsiasi operazione finanziaria o transazione immobiliare o assistendo il loro cliente nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti: i) l'acquisto e la vendita di beni immobili o di imprese; ii) la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni; iii) l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di risparmio o conti titoli; iv) l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società; v) la costituzione, la gestione o l'amministrazione di trust, società, fondazioni o strutture simili; c) prestatori di servizi relativi a trust o società e diversi da quelli indicati alla lettera a) o b); d) agenti immobiliari; e) altri soggetti che negoziano beni, quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 10 000 EUR, indipendentemente dal fatto che la transazione si effettua con un'operazione unica con diverse operazioni che appaiono collegate; f) prestatori di servizi di gioco d'azzardo. 2. Ad eccezione delle case da gioco e a seguito di un'opportuna valutazione del rischio, gli Stati membri possono decidere di esonerare, in tutto o in parte, i prestatori di determinati servizi di gioco d'azzardo dalle disposizioni nazionali che recepiscono la presente direttiva sulla base del basso livello di rischio comprovato dalla natura e, se del caso, dalle dimensioni operative di detti servizi. Tra i fattori considerati nelle loro valutazioni del rischio, gli Stati membri valutano il grado di vulnerabilità delle operazioni in questione, anche riguardo ai metodi di*

pagamento utilizzati. Nella valutazione del rischio, gli Stati membri indicano in che modo hanno tenuto conto di tutte le pertinenti risultanze delle relazioni presentate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 6. La decisione adottata da uno Stato membro a norma del primo comma è notificata alla Commissione, insieme ad una motivazione fondata sulla valutazione del rischio specifico. La Commissione comunica detta decisione agli altri Stati membri.

3. Gli Stati membri possono decidere di non includere nell'ambito d'applicazione della presente direttiva i soggetti che esercitano, in modo occasionale o su scala molto limitata, un'attività finanziaria che presenta un basso rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, purché tali soggetti soddisfino tutti i criteri seguenti: a) l'attività finanziaria è limitata in termini assoluti; b) l'attività finanziaria è limitata a livello di operazioni; c) l'attività finanziaria non è l'attività principale di tali persone; d) l'attività finanziaria è accessoria e direttamente collegata all'attività principale di tali persone; e) l'attività principale di tali persone non è un'attività di cui al paragrafo 1, punto 3), lettere da a) a d) e lettera f); f) l'attività finanziaria è prestata soltanto ai clienti dell'attività principale di tali persone e non offerta in generale al pubblico. Il primo comma non si applica ai soggetti che esercitano attività di rimessa di denaro quali definiti all'articolo 4, punto 13), della direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

4. Ai fini del paragrafo 3, lettera a), gli Stati membri richiedono che il fatturato complessivo dell'attività finanziaria non superi una data soglia che deve essere sufficientemente bassa. Tale soglia è stabilita a livello nazionale, in funzione del tipo di attività finanziaria.

5. Ai fini del paragrafo 3, lettera b), gli Stati membri applicano una soglia massima per cliente e per singola operazione, indipendentemente dal fatto che l'operazione sia eseguita in un'unica soluzione o con diverse operazioni che appaiono collegate. Tale soglia massima è stabilita a livello nazionale in funzione del tipo di attività finanziaria. Essa deve essere sufficientemente bassa per assicurare che i tipi di operazione in questione costituiscano un metodo difficilmente utilizzabile e inefficace per il riciclaggio o per il finanziamento del terrorismo, e non deve superare 1 000 EUR.

6. Ai fini del paragrafo 3, lettera c), gli Stati membri prescrivono che il fatturato dell'attività finanziaria non superi il 5 % del fatturato complessivo del soggetto in questione.

7. Nel valutare il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo ai fini del presente articolo, gli Stati membri devono prestare particolare attenzione alle attività finanziarie considerate particolarmente suscettibili, per loro natura, di uso o abuso a fini di

*riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. 8. Le decisioni adottate dagli Stati membri a norma del paragrafo 3 indicano le ragioni sulle quali sono basate. Gli Stati membri possono decidere di revocare tali decisioni qualora le circostanze mutino. Essi notificano tali decisioni alla Commissione. La Commissione comunica dette decisioni agli altri Stati membri. 9. Gli Stati membri prevedono attività di controllo basate sul rischio o adottano altre misure atte a evitare abusi dell'esenzione concessa mediante le decisioni di cui al presente articolo”;*

*ii) l'art. 3, par. 1, n. 6, a mente del quale si intende per titolare effettivo “la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/ o le persone fisiche per conto delle quali è realizzata un'operazione o un'attività e che comprende almeno: [...] b) in caso di trust: i) il costituente; ii) il o i «trustee»; iii) il guardiano, se esiste; iv) i beneficiari ovvero, se le persone che beneficiano dell'istituto giuridico o dell'entità giuridica non sono ancora state determinate, la categoria di persone nel cui interesse principale è istituito o agisce l'istituto giuridico o il soggetto giuridico; v) qualunque altra persona fisica che esercita in ultima istanza il controllo sul trust attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi; c) in caso di soggetti giuridici quali le fondazioni e istituti giuridici analoghi ai trust, la persona o le persone fisiche che detengono posizioni equivalenti o analoghe a quelle di cui alla lettera b)”.*

*iii) l'art. 31, come modificato dalla Direttiva (UE) 2018/843, a mente del quale: “1. Gli Stati membri assicurano che il presente articolo si applichi ai trust e ad altri tipi di istituti giuridici, quali, tra l'altro, fiducie, determinati tipi di Treuhand o fideicomiso, quando tali istituti hanno un assetto o funzioni affini a quelli dei trust. Gli Stati membri definiscono le caratteristiche in base alle quali determinare se un istituto giuridico ha assetto o funzioni affini a quelli dei trust per quanto riguarda tali istituti giuridici disciplinati ai sensi del diritto nazionale. Ciascuno Stato membro prescrive che i fiduciari di trust espressi amministrati nel proprio territorio nazionale ottengano e mantengano informazioni adeguate, accurate e attuali sulla titolarità effettiva del trust. Tali informazioni includono l'identità: a) del costituente o dei costituenti; b) del «trustee» o dei «trustee»; c) del guardiano o dei guardiani (se esistono); d) dei beneficiari o della classe di beneficiari; e) delle altre persone fisiche che esercitano il controllo effettivo sul trust. Gli Stati membri garantiscono che le violazioni del presente articolo siano soggette a misure o sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. 2. Gli Stati membri provvedono affinché i trustee, o le persone*

*che ricoprono posizioni equivalenti negli istituti giuridici affini di cui al paragrafo 1 del presente articolo, rendano noto il proprio stato e forniscano prontamente ai soggetti obbligati le informazioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo quando, in veste di trustee o di persona che ricopre una posizione equivalente in un istituto giuridico affine, instaurano un rapporto d'affari o eseguono un'operazione occasionale d'importo superiore alla soglia di cui all'articolo 11, lettere b), c) e d). Gli Stati membri prescrivono che le autorità competenti e le FIU abbiano prontamente accesso alle informazioni di cui al paragrafo 1. bis. Gli Stati membri prescrivono che le informazioni sulla titolarità effettiva di trust espressi e istituti giuridici affini di cui al paragrafo 1 siano contenute in un registro centrale dei titolari effettivi istituito dallo Stato membro in cui è stabilito o risiede il trustee del trust o la persona che ricopre una posizione equivalente in un istituto giuridico affine. Qualora il luogo di stabilimento o di residenza del trustee del trust o della persona che ricopre una posizione equivalente in un istituto giuridico affine sia al di fuori dell'Unione, le informazioni di cui al paragrafo 1 sono conservate in un registro centrale istituito dallo Stato membro in cui il trustee o la persona che ricopre una posizione equivalente in un istituto giuridico affine avvia rapporti d'affari o acquisisce proprietà immobiliari a nome del trust o dell'istituto giuridico affine. Qualora i trustee di un trust o le persone che ricoprono una posizione equivalente in un istituto giuridico affine siano stabiliti o residenti in Stati membri diversi, o qualora il trustee del trust o la persona che ricopre una posizione equivalente nell'istituto giuridico affine avviino rapporti d'affari multipli a nome del trust o dell'istituto giuridico affine in diversi Stati membri, un certificato di prova della registrazione o un estratto delle informazioni sulla titolarità effettiva in un registro tenuto da uno Stato membro può essere considerato sufficiente per ritenere adempiuto l'obbligo di registrazione. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sulla titolarità effettiva di un trust o di un istituto giuridico affine siano accessibili in ogni caso: a) alle autorità competenti e alle FIU, senza alcuna restrizione; b) ai soggetti obbligati, nel quadro dell'adeguata verifica della clientela a norma del capo II; c) a qualunque persona fisica o giuridica che possa dimostrare un legittimo interesse ad accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva. Le informazioni accessibili alle persone fisiche o giuridiche di cui al primo comma, lettera c), comprendono il nome, il mese e anno di nascita, il paese di residenza e la cittadinanza del titolare effettivo, così come la natura e l'entità dell'interesse beneficiario detenuto. Gli Stati membri*

possono, alle condizioni stabilite dal diritto nazionale, garantire l'accesso a informazioni aggiuntive che consentano l'identificazione del titolare effettivo. Tali informazioni aggiuntive contengono almeno la data di nascita o le informazioni di contatto, conformemente alle norme sulla protezione dei dati. Gli Stati membri possono concedere accesso più ampio alle informazioni contenute nel registro in conformità del loro diritto nazionale. Le autorità competenti che hanno accesso al registro centrale di cui al paragrafo 3 bis sono le autorità pubbliche cui sono attribuite responsabilità in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro o il finanziamento del terrorismo, nonché le autorità fiscali, le autorità di vigilanza dei soggetti obbligati e le autorità che hanno il compito di indagare o perseguire i casi di riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo, e di tracciare, sequestrare o congelare e confiscare i proventi di reato. 4 bis. Gli Stati membri possono decidere di rendere disponibili le informazioni contenute nei registri nazionali di cui al paragrafo 3 bis, previa registrazione online e previo pagamento di una tassa che non superi i costi amministrativi volti a rendere l'informazione disponibile, compresi i costi di mantenimento e sviluppo del registro. 5. Gli Stati membri prescrivono che le informazioni contenute nel registro centrale di cui al paragrafo 3 bis siano adeguate, accurate e attuali e istituiscono meccanismi a tale scopo. Tali meccanismi prescrivono, tra l'altro, che i soggetti obbligati e, se del caso e nella misura in cui tale obbligo non interferisce inutilmente con le loro funzioni, le autorità competenti segnalino eventuali discrepanze rilevate tra le informazioni relative alla titolarità effettiva disponibili nel registro centrale e le informazioni relative alla titolarità effettiva di cui dispongono. Nel caso in cui siano segnalate discrepanze, gli Stati membri assicurano che siano adottate le azioni necessarie per risolverle in modo tempestivo e, se del caso, che nel frattempo sia inclusa una menzione specifica nel registro centrale. Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti obbligati non si basino esclusivamente sul registro centrale di cui al paragrafo 4 per rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela di cui al capo II. Detti obblighi sono rispettati utilizzando un approccio basato sul rischio. 7. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti e le FIU siano in grado di fornire prontamente e gratuitamente le informazioni di cui ai paragrafi 1 e 3 alle autorità competenti e alle FIU degli altri Stati membri. 7 bis. In circostanze eccezionali stabilite dal diritto nazionale, qualora l'accesso di cui al paragrafo 4, primo comma, lettere b), c) e d), esponga il titolare effettivo a un rischio sproporzionato di frode,

*rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione, o qualora il titolare effettivo sia minore di età o altrimenti incapace, 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. È garantito il diritto a un ricorso amministrativo contro la decisione di deroga nonché il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo. Gli Stati membri che concedono deroghe pubblicano dati statistici annuali circa il numero delle deroghe concesse e le motivazioni fornite e comunicano i dati alla Commissione. Le deroghe accordate a norma del primo comma non si applicano agli enti creditizi, agli istituti finanziari e ai soggetti obbligati di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettera b), che sono funzionari pubblici. Qualora uno Stato membro decida di istituire una deroga a norma del primo comma, esso non limita l'accesso alle informazioni da parte delle autorità competenti e delle FIU. 9. Gli Stati membri provvedono all'interconnessione dei registri centrali di cui al paragrafo 3 bis del presente articolo attraverso la piattaforma centrale europea istituita dall'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2017/1132. Il collegamento dei registri centrali degli Stati membri alla piattaforma è effettuato in conformità delle specifiche tecniche e delle procedure stabilite dagli atti di esecuzione adottati dalla Commissione a norma dell'articolo 24 della direttiva (UE) 2017/1132 e dell'articolo 31 bis della presente direttiva. Gli Stati membri provvedono a che le informazioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo siano disponibili attraverso il sistema di interconnessione dei registri istituito dall'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2017/1132, in conformità della legislazione nazionale degli Stati membri che attua i paragrafi 4 e 5 del presente articolo. Gli Stati membri adottano misure adeguate per assicurare che siano rese disponibili attraverso i rispettivi registri nazionali e attraverso il sistema di interconnessione dei registri soltanto le informazioni di cui al paragrafo 1 che sono aggiornate e corrispondono realmente alla titolarità effettiva, e che l'accesso a tali informazioni sia conforme alle norme sulla protezione dei dati. Le informazioni di cui al paragrafo 1 sono disponibili tramite i registri nazionali e il sistema di interconnessione dei registri per almeno cinque anni e non oltre i 10 anni dopo che i motivi per la registrazione delle informazioni sulla titolarità effettiva di cui al paragrafo 3 bis sono cessati di esistere. Gli Stati membri cooperano con la Commissione al fine di attuare i diversi tipi di accesso a norma dei paragrafi 4 e 4 bis.*

10. *Gli Stati membri notificano alla Commissione le categorie, la descrizione delle caratteristiche, i nomi e, se del caso, la base giuridica dei trust e degli istituti giuridici affini di cui al paragrafo 1 entro il 10 luglio 2019. La Commissione pubblica l'elenco consolidato di tali trust e istituti giuridici affini nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea entro il 10 settembre 2019. Entro il 26 giugno 2020 la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio in cui valuta se tutti i trust e gli istituti giuridici affini di cui al paragrafo 1 disciplinati ai sensi del diritto degli Stati membri siano stati debitamente individuati e assoggettati agli obblighi stabiliti nella presente direttiva. Ove opportuno, la Commissione adotta le misure necessarie per intervenire in base alle conclusioni di detta relazione*'.

14.5. In ultimo, rilevano anche i seguenti *considerando* della Direttiva (UE) 2018/843:

i) n. 4, a mente del quale: *“Se è vero che negli ultimi anni si sono registrati miglioramenti significativi, a livello degli Stati membri, per quanto riguarda l'adozione e l'applicazione delle norme del gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) e il sostegno al lavoro svolto dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico in materia di trasparenza, è evidente che 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 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*”;

ii) n. 5, primo periodo (il cui testo è riprodotto al punto 26.3);

iii) n. 16, a mente del quale: *“Le unità di informazione finanziaria (FIU) svolgono un ruolo importante nell'individuare le operazioni finanziarie delle reti terroristiche, soprattutto quelle transfrontaliere, e i loro finanziatori. L'informazione finanziaria potrebbe essere di fondamentale importanza per smascherare le attività di sostegno dei reati terroristici, come pure le reti e le strutture di funzionamento delle organizzazioni terroristiche. A causa della mancanza di norme internazionali vincolanti, permangono differenze significative tra le unità di*

*informazione finanziaria in termini di funzioni, competenze e poteri. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per garantire un approccio più efficiente e coordinato in relazione alle indagini finanziarie in materia di terrorismo, incluse quelle relative all'uso improprio delle valute virtuali. Le differenze attuali non dovrebbero tuttavia incidere sulle attività delle FIU, e in particolare sulla loro capacità di effettuare analisi preventive a sostegno di tutte le autorità responsabili delle attività di carattere informativo, investigativo e giudiziario e della cooperazione internazionale. Nell'esercizio dei propri compiti le unità di informazione finanziaria dovrebbero poter accedere alle informazioni ed essere in grado di scambiarle senza ostacoli, anche attraverso un'adeguata cooperazione con le autorità di contrasto. In tutti i casi di sospetta attività criminale e, in particolare, nei casi riguardanti il finanziamento del terrorismo, le informazioni dovrebbero circolare direttamente e rapidamente senza indebiti ritardi. Pertanto è essenziale rafforzare ulteriormente l'efficacia e l'efficienza delle FIU, chiarendone le competenze e la cooperazione”;*

*ii) il n. 17, a mente del quale: “Le FIU dovrebbero poter ottenere da qualsiasi soggetto obbligato tutte le informazioni necessarie per l'esercizio delle loro funzioni. Il loro accesso incondizionato alle informazioni è essenziale per garantire il corretto tracciamento dei flussi di denaro e l'individuazione precoce di reti e flussi illegali. La necessità che le FIU ottengano ulteriori informazioni dai soggetti obbligati sulla base di un sospetto di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo potrebbe manifestarsi non solo a seguito del ricevimento di una segnalazione di operazioni sospette ma anche, ad esempio, sulla scorta di analisi svolte dalle FIU stesse o di informazioni fornite dalle autorità competenti o detenute da un'altra FIU. Nell'ambito delle loro funzioni, le FIU dovrebbero pertanto poter ottenere informazioni da qualsiasi soggetto obbligato, anche in assenza di una segnalazione da parte del singolo soggetto obbligato. Tutto ciò riguarda solo le richieste di informazioni sulla base di presupposti definiti in modo sufficientemente chiaro, e non le richieste generiche di informazioni rivolte ai soggetti obbligati nell'ambito delle analisi svolte dalle FIU. Una FIU dovrebbe inoltre poter ottenere queste informazioni a seguito della richiesta presentata da un'altra FIU dell'Unione e poter scambiare le informazioni con l'unità richiedente”;*

v) il n. 25, a mente del quale: *“Attualmente gli Stati membri devono assicurare che le società e gli altri soggetti giuridici costituiti nel loro territorio ottengano e mantengano informazioni adeguate, accurate e aggiornate sui propri titolari effettivi. La necessità di informazioni accurate e aggiornate sul titolare effettivo è un elemento fondamentale per rintracciare criminali che potrebbero altrimenti riuscire a occultare la propria identità dietro una struttura societaria. Con un sistema finanziario che presenta interconnessioni su scala globale è possibile nascondere e trasferire fondi in tutto il mondo, e i soggetti che riciclano denaro, finanziano il terrorismo o commettono altri crimini sfruttano questa possibilità in misura crescente”*;

vi) il n. 26, a mente del quale *“È opportuno chiarire il fattore specifico che consente di determinare lo Stato membro competente per il monitoraggio e la registrazione delle informazioni sulla titolarità effettiva di trust e istituti giuridici affini. A causa delle differenze esistenti tra i sistemi giuridici degli Stati membri, alcuni trust e istituti giuridici affini non sono affatto monitorati o registrati nell’Unione. Le informazioni sulla titolarità effettiva dei trust e di istituti giuridici affini dovrebbero essere registrate ove i fiduciari di trust e le persone che ricoprono una posizione equivalente in istituti giuridici affini sono stabiliti o risiedono. Inoltre, per garantire l’efficacia del monitoraggio e della registrazione delle informazioni sulla titolarità effettiva dei trust e di istituti giuridici affini, è necessaria la cooperazione fra gli Stati membri. L’interconnessione dei registri degli Stati membri relativi ai titolari effettivi di trust e istituti giuridici affini renderebbe accessibili tali informazioni e garantirebbe altresì che gli stessi trust e istituti giuridici affini non siano registrati più volte nell’Unione”*;

vii) il n. 27 (il cui testo è riprodotto al punto 26.3);

viii) il n. 28, a mente del quale: *“Viste le diverse caratteristiche dei trust e degli istituti giuridici affini, gli Stati membri dovrebbero poter determinare, a norma del diritto nazionale e conformemente alla normativa sulla protezione dei dati, il livello di trasparenza applicabile ai trust e agli istituti giuridici affini non comparabili alle società o ad altri soggetti giuridici. I rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo possono variare in base alle caratteristiche del tipo di trust o di istituto giuridico affine, e la percezione di tali rischi può evolvere nel tempo, ad esempio a seguito di valutazioni dei rischi nazionali e sovranazionali. Per tale ragione, gli Stati membri dovrebbero poter*

*prevedere un accesso più ampio alle informazioni sulla titolarità effettiva di trust e istituti giuridici affini, qualora tale accesso rappresenti una misura necessaria e proporzionata rispondente alla finalità legittima di prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Nel determinare il livello di trasparenza delle informazioni sulla titolarità effettiva dei suddetti trust e istituti giuridici affini, gli Stati membri dovrebbero tener adeguatamente conto della protezione dei diritti fondamentali della persona, in particolare del diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali. Alle informazioni sulla titolarità effettiva di trust e istituti giuridici affini dovrebbero poter accedere quanti possono dimostrare un interesse legittimo. L'accesso dovrebbe essere concesso anche a quanti fanno richiesta scritta in relazione a un trust o a un istituto giuridico affini che detiene una partecipazione di controllo in una società o in un altro soggetto giuridico avente sede al di fuori dell'Unione, attraverso il possesso, diretto o indiretto, anche tramite azioni al portatore, o attraverso il controllo con altri mezzi. I criteri e le condizioni per l'accoglimento delle richieste di accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di trust e istituti giuridici affini dovrebbero essere sufficientemente precisi e conformi agli obiettivi della presente direttiva. Gli Stati membri dovrebbero poter respingere una richiesta scritta qualora vi siano ragionevoli motivi per sospettare che detta richiesta non sia conforme agli obiettivi della presente direttiva”;*

*ix) il n. 29 (il cui testo è riprodotto al punto 19.7);*

*x) il n. 30 a mente del quale: “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”;*

*xi) il n. 31, a mente del quale: “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 [...]”;*

*xii) il n. 32, a mente del quale: “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 di società e altri soggetti giuridici nonché di certe tipologie di trust e istituti giuridici affini. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero consentire l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva in modo sufficientemente coerente e coordinato, stabilendo principi chiari di accesso pubblico che consentano ai terzi di accertare, in tutto il territorio dell'Unione, chi sono i titolari effettivi delle società e degli altri soggetti giuridici nonché di certe tipologie di trust e istituti giuridici affini”;*

*xiii) il n. 33, a mente del quale: “gli Stati membri dovrebbero consentire l'accesso alle informazioni sulle società e le altre persone giuridiche in modo sufficientemente coerente e coordinato, attraverso i registri centrali che contengono le informazioni sui titolari effettivi, stabilendo un principio chiaro di accesso pubblico che consenta ai terzi di accertare, in tutto il territorio dell'Unione, chi sono i titolari effettivi delle società e degli altri soggetti giuridici. È essenziale stabilire inoltre un quadro normativo coerente che assicuri un migliore accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva dei trust e degli istituti giuridici affini, dopo la loro registrazione nell'Unione. Le norme che si applicano ai trust e agli istituti giuridici affini per quanto riguarda l'accesso alle informazioni sulla loro titolarità effettiva dovrebbero essere comparabili alle norme corrispondenti che si applicano alle società e agli altri soggetti giuridici”;*

*xiv) il n. 34, a mente del quale: “In tutti i casi, per quanto riguarda sia le società e gli altri soggetti giuridici sia i trust e gli istituti giuridici affini, è opportuno in particolare ricercare un giusto equilibrio tra il pubblico interesse alla prevenzione del riciclaggio di denaro e del*

*finanziamento del terrorismo e i diritti fondamentali delle persone interessate. L'insieme di dati da mettere a disposizione del pubblico dovrebbe essere limitato, definito in maniera chiara e tassativa e avere natura generale, in modo da ridurre al minimo il potenziale pregiudizio per i titolari effettivi. Allo stesso tempo le informazioni rese accessibili al pubblico non dovrebbero differire significativamente dai dati raccolti attualmente. Per limitare le ripercussioni sul diritto al rispetto della vita privata in generale e alla protezione dei dati personali in particolare, tali informazioni dovrebbero riguardare essenzialmente lo status dei titolari effettivi di società e altri soggetti giuridici nonché di trust e istituti giuridici affini e riferirsi rigorosamente alla loro sfera di attività economica. È opportuno che nei registri siano chiaramente indicati i casi in cui il dirigente di alto livello sia stato identificato come titolare effettivo solo ex officio e non perché detiene partecipazioni o esercita un controllo tramite altri mezzi. Per quanto riguarda le informazioni sui titolari effettivi, gli Stati membri possono fornire informazioni sulla cittadinanza da includere nel registro centrale, in particolare per quanto concerne i titolari effettivi stranieri. Al fine di agevolare le procedure di registrazione e dato che la grande maggioranza dei beneficiari effettivi saranno cittadini dello Stato che gestisce il registro centrale, gli Stati membri possono presumere che un titolare effettivo sia un loro cittadino qualora non sia presente indicazione contraria?.*

#### E. LA NORMATIVA INTERNA RILEVANTE.

15. In relazione al diritto nazionale, rilevano, in sostanza, due distinti ambiti normativi: il primo riguarda la regolamentazione delle Società fiduciarie; il secondo riguarda, invece, le specifiche disposizione di diritto nazionale adottate in attuazione del diritto unionale sopra ricostruito. Ritiene il Collegio di esporre in questa sede il secondo ambito di norme rilevanti, riservando alla parte di esposizione dei quesiti l'illustrazione delle principali regole concernenti l'attività delle Società fiduciarie, nei limiti di quanto di interesse.

16. In relazione alle norme di diritto interno di attuazione delle previsioni del diritto unionale rilevano:

1) l'art. 1, comma 2, lett. *ee*), del D.Lgs. n. 231/2007, come modificato dal D.Lgs. n. 125/2019, che definisce prestatori di servizi relativi a Società e *trust* ogni persona fisica o giuridica che fornisce a terzi, a titolo professionale, uno dei seguenti

servizi: [...] svolgere la funzione di fiduciario in un trust espresso o in un istituto giuridico affine o provvedere affinché un'altra persona occupi tale funzione;

ii) l'art. 20 del D.Lgs. n. 231/2007, il quale prevede: “1. Il titolare effettivo di clienti diversi dalle persone fisiche coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo [...] 3. Nelle ipotesi in cui l'esame dell'assetto proprietario non consenta di individuare in maniera univoca la persona fisica o le persone fisiche cui è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile il controllo del medesimo in forza: a) del controllo della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria; b) del controllo di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante in assemblea ordinaria; c) dell'esistenza di particolari vincoli contrattuali che consentano di esercitare un'influenza dominante. 4. Nel caso in cui il cliente sia una persona giuridica privata, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, sono cumulativamente individuati, come titolari effettivi: a) i fondatori, ove in vita; b) i beneficiari, quando individuati o facilmente individuabili; c) i titolari di poteri di rappresentanza legale, direzione e amministrazione. 5. Qualora l'applicazione dei criteri di cui ai precedenti commi non consenta di individuare univocamente uno o più titolari effettivi, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche titolari, conformemente ai rispettivi assetti organizzativi o statutari, di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione della società o del cliente comunque diverso dalla persona fisica. 6. I soggetti obbligati conservano traccia delle verifiche effettuate ai fini dell'individuazione del titolare effettivo nonché, con specifico riferimento al titolare effettivo individuato ai sensi del comma 5, delle ragioni che non hanno consentito di individuare il titolare effettivo ai sensi dei commi 1, 2, 3 e 4 del presente articolo”;

iii) l'art. 21 del medesimo articolato normativo prevede: “1. Le imprese dotate di personalità giuridica tenute all'iscrizione nel Registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile e le persone giuridiche private tenute all'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche private di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, comunicano le informazioni relative ai propri

titolari effettivi, per via esclusivamente telematica e in esenzione da imposta di bollo, al Registro delle imprese, ai fini della conservazione in apposita sezione. L'omessa comunicazione delle informazioni sul titolare effettivo è punita con la medesima sanzione di cui all'articolo 2630 del codice civile. 2. L'accesso alla sezione è consentito: a) 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 senza alcuna restrizione; b) alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo; c) all'autorità giudiziaria, conformemente alle proprie attribuzioni istituzionali; d) alle autorità preposte al contrasto dell'evasione fiscale, secondo modalità di accesso idonee a garantire il perseguimento di tale finalità, stabilite in apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico; e) ai soggetti obbligati, a supporto degli adempimenti prescritti in occasione dell'adeguata verifica, previo accreditamento e dietro pagamento dei diritti di segreteria di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580; f) al pubblico, dietro pagamento dei diritti di segreteria di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580. L'accesso ha ad oggetto il nome, il cognome, il mese e l'anno di nascita, il paese di residenza e la cittadinanza del titolare effettivo e le condizioni, di cui all'articolo 20, in forza delle quali il titolare effettivo è tale. 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. I dati statistici relativi al numero delle esclusioni deliberate e alle relative motivazioni sono pubblicati e comunicati alla Commissione europea con le modalità stabilite dal decreto di cui al comma 5. 3. I trust produttivi di effetti giuridici rilevanti a fini fiscali, secondo quanto disposto dall'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986 n. 917 nonché gli istituti giuridici affini stabiliti o residenti sul territorio della Repubblica italiana, sono tenuti all'iscrizione in apposita sezione speciale del Registro delle imprese. Le informazioni di cui all'articolo 22, comma 5, relative alla titolarità effettiva dei medesimi trust e degli istituti giuridici affini, stabiliti o residenti sul territorio della Repubblica italiana sono

*comunicate, a cura del fiduciario o dei fiduciari, di altra persona per conto del fiduciario o della persona che esercita diritti, poteri e facoltà equivalenti in istituti giuridici affini, per via esclusivamente telematica e in esenzione da imposta di bollo, al Registro delle imprese, ai fini della relativa conservazione. L'omessa comunicazione delle informazioni sul titolare effettivo è punita con la medesima sanzione di cui all'articolo 2630 del codice civile. 4. L'accesso alle informazioni di cui all'articolo 22, comma 5, relative alla titolarità effettiva dei medesimi trust è consentito: a) alle autorità di cui al comma 2, lettera a) e alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, senza alcuna restrizione; b) all'autorità giudiziaria nell'esercizio delle rispettive attribuzioni istituzionali, previste dall'ordinamento vigente; c) alle autorità preposte al contrasto dell'evasione fiscale, secondo modalità di accesso idonee a garantire il perseguimento di tale finalità, stabilite in apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico;*

*d) ai soggetti obbligati, a supporto degli adempimenti prescritti in occasione dell'adeguata verifica, previo accreditamento e dietro pagamento dei diritti di segreteria di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580; 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. I dati statistici relativi al numero delle esclusioni deliberate e alle relative motivazioni sono pubblicati e comunicati alla Commissione europea con le modalità stabilite dal decreto di cui al comma 5. 5. 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: a) i dati e 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 da comunicare al Registro delle imprese nonché le modalità e i termini entro cui effettuare la comunicazione; b) 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); c) le modalità di consultazione delle informazioni da parte dei soggetti obbligati e i relativi requisiti di accreditamento; d) i termini, la competenza e le modalità di svolgimento del procedimento volto a rilevare la ricorrenza delle cause di esclusione dell'accesso e a valutare la sussistenza dell'interesse all'accesso in capo ai soggetti di cui al comma 4, lettera d-bis), nonché i mezzi di tutela dei medesimi soggetti interessati avverso il diniego opposto dall'amministrazione procedente; e) con specifico riferimento alle informazioni sulla titolarità effettiva di persone giuridiche private diverse dalle imprese e su quella dei trust produttivi di effetti giuridici rilevanti a fini fiscali, le modalità di dialogo tra il Registro delle imprese e le basi di dati, relative alle persone giuridiche private, gestite dagli Uffici territoriali del governo nonché quelle di cui è titolare l'Agenzia delle entrate relativi al codice fiscale ovvero, se assegnata, alla partita IVA del trust e agli atti istitutivi, dispositivi, modificativi o traslativi inerenti le predette persone giuridiche e i trust, rilevanti in quanto presupposti impositivi per l'applicazione di imposte dirette o indirette; 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; e-ter) le modalità di dialogo con la piattaforma centrale europea istituita dall'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2017/1132, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, relativa ad alcuni aspetti di diritto societario, al fine di garantire l'interconnessione tra le sezioni del Registro di cui ai commi 1 e 3 del presente articolo e i registri centrali istituiti presso gli Stati membri per la conservazione delle informazioni e dei dati sulla titolarità effettiva di enti giuridici e trust [...]. 7. La consultazione dei registri di cui al

*presente articolo non esonera i soggetti obbligati dal valutare il rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui sono esposti nell'esercizio della loro attività e dall'adottare misure adeguate al rischio medesimo. 7-bis. I soggetti obbligati che consultino i registri di cui al presente articolo a supporto degli adempimenti di adeguata verifica del titolare effettivo, acquisiscono e conservano prova dell'iscrizione del titolare effettivo nei predetti registri ovvero conservano un estratto dei registri idoneo a documentare tale iscrizione”;*

*iii) l'art. 22 del medesimo articolato normativo, il quale prevede: “1. I clienti forniscono per iscritto, sotto la propria responsabilità, tutte le informazioni necessarie e aggiornate per consentire ai soggetti obbligati di adempiere agli obblighi di adeguata verifica. 2. Per le finalità di cui al presente decreto, le imprese dotate di personalità giuridica e le persone giuridiche private ottengono e conservano, per un periodo non inferiore a cinque anni, informazioni adeguate, accurate e aggiornate sulla propria titolarità effettiva e le forniscono ai soggetti obbligati, in occasione degli adempimenti strumentali all'adeguata verifica della clientela. 3. Le informazioni di cui al comma 2, inerenti le imprese dotate di personalità giuridica tenute all'iscrizione nel Registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile, sono acquisite, a cura degli amministratori, richiedendole al titolare effettivo, individuato ai sensi dell'articolo 20, anche sulla base di quanto risultante dalle scritture contabili e dai bilanci, dal libro dei soci, dalle comunicazioni relative all'assetto proprietario o al controllo dell'ente, cui l'impresa è tenuta secondo le disposizioni vigenti nonché dalle comunicazioni ricevute dai soci e da ogni altro dato a loro disposizione. Qualora permangano dubbi in ordine alla titolarità effettiva, le informazioni sono acquisite, a cura degli amministratori, a seguito di espressa richiesta rivolta ai soci rispetto a cui si renda necessario approfondire l'entità dell'interesse nell'ente. L'inerzia o il rifiuto ingiustificati del socio nel fornire agli amministratori le informazioni da questi ritenute necessarie per l'individuazione del titolare effettivo ovvero l'indicazione di informazioni palesemente fraudolente rendono inesercitabile il relativo diritto di voto e comportano l'impugnabilità, a norma dell'articolo 2377 del codice civile, delle deliberazioni eventualmente assunte con il suo voto determinante. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 120 e 122 TUF, 74 e 77, CAP e 2341-ter del codice civile. 4. Le informazioni di cui al comma 2, inerenti le persone giuridiche private, tenute all'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche private di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n.*

361, e successive modificazioni, sono acquisite dal fondatore, ove in vita ovvero dai soggetti cui è attribuita la rappresentanza e l'amministrazione dell'ente, richiedendole al titolare effettivo, individuato ai sensi dell'articolo 20, anche sulla base di quanto risultante dallo statuto, dall'atto costitutivo, dalle scritture contabili e da ogni altra comunicazione o dato a loro disposizione. 5. I fiduciari di trust espressi, disciplinati ai sensi della legge 16 ottobre 1989, n. 364, nonché le persone che esercitano diritti, poteri e facoltà equivalenti in istituti giuridici affini, purché stabiliti o residenti sul territorio della Repubblica italiana, ottengono e detengono informazioni adeguate, accurate e aggiornate sulla titolarità effettiva del trust, o dell'istituto giuridico affine, per tali intendendosi quelle relative all'identità del costituente o dei costituenti, del fiduciario o dei fiduciari, del guardiano o dei guardiani ovvero di altra persona per conto del fiduciario, ove esistenti, dei beneficiari o classe di beneficiari e delle altre persone fisiche che esercitano il controllo sul trust o sull'istituto giuridico affine e di qualunque altra persona fisica che esercita, in ultima istanza, il controllo sui beni conferiti nel trust o nell'istituto giuridico affine attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi. I fiduciari di trust espressi e le persone che esercitano diritti, poteri e facoltà equivalenti in istituti giuridici affini conservano tali informazioni per un periodo non inferiore a cinque anni dalla cessazione del loro stato di fiduciari e le rendono prontamente accessibili alle autorità di cui all'articolo 21, comma 2, lettera a) e b). I medesimi fiduciari che, in tale veste, instaurano un rapporto continuativo o professionale ovvero eseguono una prestazione occasionale dichiarano il proprio stato ai soggetti obbligati. 5-bis. Per le finalità di cui al presente decreto, si considerano istituti giuridici affini al trust gli enti e gli istituti che, per assetto e funzioni, determinano effetti giuridici equivalenti a quelli dei trust espressi, anche avuto riguardo alla destinazione dei beni ad uno scopo ed al controllo da parte di un soggetto diverso dal proprietario, nell'interesse di uno o più beneficiari o per il perseguimento di uno specifico fine. 5-ter. I soggetti obbligati assicurano che le informazioni di cui al presente articolo, acquisite nell'espletamento delle procedure di adeguata verifica della clientela, siano prontamente rese disponibili alle autorità di cui all'articolo 21, comma 2, lettera a), per l'esercizio delle rispettive attribuzioni”.

16.1. Giova, inoltre, indicare gli atti adottati in attuazione di tali previsioni e illustrare i contenuti principali di alcuni di questi, nei limiti di interesse per le presente controversie.

16.2. A tal fine, si osserva che, con il decreto dell'11.3.2022, n. 55, del Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, è stato adottato il *“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”*. Su tale decreto il Garante italiano per la protezione dei dati personali ha espresso pareri favorevoli con provvedimento n. 2 del 14.01.2021.

16.2.1. Il decreto n. 55 ha dettato disposizioni: *i)* in materia di comunicazione all'ufficio del Registro delle Imprese 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 a fini fiscali e istituti giuridici affini al trust, per la loro iscrizione e conservazione nella Sezione autonoma e nella Sezione speciale del Registro delle Imprese; *ii)* in materia di accesso ai dati e alle informazioni da parte delle Autorità, dei *“soggetti obbligati”*, del pubblico e di qualunque persona fisica o giuridica, ivi compresa quella portatrice di interessi diffusi.

16.2.2. Assumono in particolare rilievo per le presenti controversie: *i)* la disposizione di cui all'art. 3, comma 2, che impone al fiduciario di trust o di istituti giuridici affini di comunicare *“all'ufficio del registro delle imprese della Camera di commercio territorialmente competente i dati e le informazioni relativi alla titolarità effettiva, acquisiti ai sensi dell'articolo 22, comma 5, del decreto antiriciclaggio per la loro iscrizione e conservazione nella sezione speciale del registro delle imprese”*; *ii)* la disposizione di cui all'art. 7, comma 1, che - in attuazione delle previsioni di cui all'art. 21, comma 2, lett. *f)*, e comma 4, lett. *d-bis)* - prevede: *“i dati e le informazioni sulla titolarità effettiva delle imprese dotate di personalità giuridica e delle persone giuridiche private, presenti nella sezione autonoma del registro delle imprese, sono accessibili al pubblico a richiesta e senza limitazioni, salvo che nella comunicazione di cui all'articolo 4 risulti l'indicazione di cui al comma 1, lettera e), dello stesso articolo. L'accesso del pubblico ha ad oggetto il nome, il cognome, il*

*mese e l'anno di nascita, il paese di residenza e la cittadinanza del titolare effettivo e le condizioni da cui deriva lo status di titolare effettivo, ai sensi dell'articolo 20 del decreto antiriciclaggio*"; la disposizione di cui all'art. 7, comma 2, a mente della quale: *"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"*.

16.3. L'art. 11, comma 3, del D.M. n. 55/2022 ha imposto a InfoCamere s.p.a. di predisporre il *"Disciplinare tecnico sulla sicurezza del trattamento dei dati sulla titolarità effettiva"*, che ha ottenuto il parere favorevole del Garante per la protezione dei dati personali n. 316/2022.

16.4. L'Unione Italiana delle Camere di Commercio ha adottato il *"Manuale operativo per l'invio telematico delle comunicazioni del titolare effettivo agli uffici del registro delle imprese"*, pubblicato in data 10.10.2023 sul sito *internet* istituzionale dell'ente.

16.5. Il procedimento di attuazione della normativa unionale è stato completato con: *i)* il decreto del 16.3.2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, recante *"Approvazione dei modelli per il rilascio di certificati e copie anche digitali relativi alle informazioni sulla titolarità effettiva"*; *ii)* il decreto del 12.4.2023 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, recante *"Approvazione delle specifiche tecniche del formato elettronico della comunicazione unica d'impresa"*; *iii)* il decreto del 20.4.2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, recante *"Approvazione degli importi dei diritti di segreteria di cui all'articolo 8, comma*

1, del decreto 11 marzo 2022, n. 55”; iv) il decreto del 29.9.2023 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, recante “*Attestazione dell’operatività del sistema di comunicazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva*”.

16.6. Per completezza, si osserva che il Garante per la protezione sui dati personali si è espresso positivamente anche con il parere n. 397 del 14.9.2023, recante “*Parere a InfoCamere sullo schema di Addendum consultazione al disciplinare tecnico sulla sicurezza del trattamento dei dati sulla titolarità effettiva - 14 settembre 2023*”.

## F. SULLA NOZIONE DI ISTITUTI GIURIDI CHE HANNO ASSETTO O FUNZIONI AFFINI AI TRUST.

17. Terminata l’esposizione della normativa rilevante, può procedersi ad esporre i primi tre quesiti interpretativi sottoposti all’attenzione di codesta C.G.U.E., che attengono, in sintesi preliminare, alla ricomprensione dei mandati fiduciari nell’ambito della nozione in rubrica.

18. I quesiti che si sottopongono alla C.G.U.E. sono, quindi, relativi alla corretta interpretazione da fornire all’articolato normativo unionale [e, in particolare, ai considerando 1, 2, 4, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, e gli articoli 2, 3, par. 1, n. 6, e 31 della Direttiva (UE) n. 2015/849, e i considerando 4, 5, 16, 17, 25-34, della Direttiva (UE) 2018/843, onde comprendere se al suo interno debba essere ricompresa – come previsto dal diritto italiano – l’attività svolta dalle Società fiduciarie.

### F.1. PRIMO QUESITO: SULLA NOZIONE DI “ISTITUTI GIURIDICI”.

19. Prendendo l’abbrivio dal diritto unionale il Collegio osserva come la versione originaria della Direttiva (UE) n. 2015/849 faceva espresso riferimento, nel delineare l’ambito applicativo dell’obbligo di comunicazioni circa la titolarità effettiva, ai solo “*fiduciari di trust espressi*” (art. 31, par. 1), sebbene avesse imposto agli Stati membri di provvedere ad adottare misure finalizzate all’applicazione dell’art. 31 anche ad altri tipi di “*istituti giuridici che hanno assetto o funzioni analoghi*” (par. 8). La formulazione conseguente alle modifiche apportate dalla Direttiva (UE) n. 2018/843 ha mantenuto

il riferimento ai *trust* a ad altri tipi di istituti giuridici, specificando, in via chiaramente esemplificativa (come discende dalla locuzione “*tra l’altro*”; “*such as*” nella versione inglese; “*notement*” nella versione francese; “*beispielsweise*”, nella versione tedesca; “*entre otros*”, nella versione spagnola), come tra questi fossero ricompresi “*fiducie, determinati tipi di Treuband o fideicomiso*”, e come, in ogni caso presupposto per l’operatività della disposizione fosse che tali istituti avessero “*un assetto o funzioni affini a quelli dei trust*”. Le modifiche della Direttiva del 2018 hanno, quindi, da un lato, comportato l’inserimento di alcune esemplificazioni e, dall’altro, delineato un diverso procedimento di ricognizione di tali istituti, demandando agli Stati membri il compito di indicare le categorie, la descrizione delle caratteristiche, i nomi e, se del caso, la base giuridica dei *trust* e degli istituti giuridici affini di cui al paragrafo 1, onerando, poi, la Commissione di valutare “*se tutti i trust e gli istituti giuridici affini di cui al paragrafo 1 disciplinati ai sensi del diritto degli Stati membri [fossero] stati debitamente individuati e assoggettati agli obblighi stabiliti?*” nella Direttiva (par. 10).

19.1. La prima delle questioni centrali per le presenti controversie riguarda la corretta interpretazione della nozione di istituti giuridici, utilizzata nella versione italiana della Direttiva. Rileva, in primo luogo, il Collegio come la parola “*istituti?*” sia resa con l’espressione “*legal arrangements*” nella versione linguistica inglese, “*constructions juridiques*” in quella francese, “*Rechtsvereinbarungen*” in quella tedesca, “*instrumentos jurídicos*” in quella spagnola. Le diverse formulazione utilizzate non sembrano, invero, pienamente sovrapponibili ove si consideri che la versione italiana evoca il concetto di istituto che, secondo la dottrina, designa, “*il complesso delle norme giuridiche relative a rapporti tra loro connessi?*” o “*l’unione organica delle norme e dei principî che regolano un fenomeno sociale, unione non artificiale e aprioristica, ma determinata dalla natura e dai fini di quello?*”. L’attenzione sembra, quindi, puntata sulla regolazione organica di un determinato fenomeno di rilevanza giuridica. Al contrario, la versione inglese e quella tedesca sembrano incentrate sull’accordo negoziale stipulato dalle parti, riferendosi,

infatti, ad “*arrangements*” e “*Vereinbarungen*”; in ultimo, la versione francese e spagnola utilizzano formule più generali, riferendosi a “*constunciones*” e “*instrumentos*”, che sembrano ricomprendere figure di svariata natura.

19.2. Secondo l’insegnamento di codesta Corte, le differenti sfumature riscontrabili nelle varie versioni linguistiche non possono, tuttavia, comportare una difforme interpretazione e applicazione del diritto unionale, ma impongono di effettuare un’interpretazione che tenga conto sia di tali differenze che “*dell’economica generale e delle finalità*” delle disposizioni rilevanti (C.G.U.E., 27.10.1977, causa C-30/77, punto 14; Id., 22.3.2012, causa C-190/10, punto 42, e la giurisprudenza ivi citata; Id., 24.3.2021, causa C-950/19, punto 37 e giurisprudenza ivi citata). Va, inoltre, considerato come il diritto unionale utilizzi, invero, una propria terminologia e nozioni autonome che non hanno necessariamente lo stesso contenuto delle nozioni equivalenti eventualmente esistenti nei diritti nazionali (v., in questo senso, sentenza del 6.10.1982, causa C-283/81, punto 19). In ultimo, secondo codesta C.G.U.E. “*ciascuna disposizione del diritto dell’Unione deve essere collocata nel suo contesto e interpretata alla luce dell’insieme delle disposizioni di tale diritto, delle sue finalità e dello stato della sua evoluzione alla data in cui deve essere effettuata l’applicazione della disposizione in questione*” (C.G.U.E., 28.7.2016, causa C 379/15).

19.3. Declinando queste coordinate al caso di specie, il Collegio osserva la nozione di “*istituti giuridici*” possa essere intesa come riferita: *i*) ad un determinato fenomeno, come regolato da norme e principi organici, in ragione della natura e delle finalità dello stesso (secondo, quindi, la “tradizionale” nozione interna di istituto); *ii*) ad una determinata tipologia di operazione negoziale, valutata in relazione agli assetti o alle funzioni che la stessa realizza; *iii*) alla concreta operazione posta in essere dalle parti, valutando, quindi, gli effettivi assetti e funzione che la stessa realizza. La questione relativa al corretto significato di tale nozione risulta rilevante considerato che: *i*) ove circoscritta all’ipotesi *sub i*), sarebbe necessario preliminarmente verificare se vi sia un complesso di norme e principi organici che regolino effettivamente un dato fenomeno, conferendogli assetti o funzioni analoghi a quelle dei trust; *ii*) ove riferita all’ipotesi *sub ii*), la nozione

risulterebbe idonea a ricomprendere tutte le categorie di operazioni indicate dal Governo italiano e valutate dalla Commissione, molte delle quali non sono, tuttavia, inquadrabili tecnicamente come istituti nel senso indicato sub *i*); *iii*) ove riferita all'ipotesi *sub iii*), la nozione imporrebbe al Collegio di verificare le concrete operazioni negoziali poste in essere per valutare gli specifici assetti e le singolari funzioni assolute, ponendo problemi di conformità con quanto previsto dall'art. 31, par 1, secondo periodo, e par. 10 della Direttiva (v. *infra*).

19.4. Rispetto alle tre ipotesi interpretative il Collegio deve, tuttavia, rilevare come il riferimento all'istituto quale “*unione organica delle norme e dei principi che regolano un fenomeno sociale, unione non artificiale e aprioristica, ma determinata dalla natura e dai fini di quello*” risulti una nozione che non pare allineata alle espressioni utilizzate nelle altre versioni linguistiche, le quali, come spiegato, si incentrano, piuttosto sull'accordo negoziale o sullo strumento adoperato dalle parti, prescindendo dalla sussistenza o meno di una regolamentazione organica del fenomeno. Inoltre, tale nozione designa, normalmente, categorie di carattere generale, all'interno delle quali possono sussistere anche figure eterogenee, con conseguente necessità di dover, comunque, selezionare quelle che – nel quadro generale – hanno assetti o funzioni simili ai *trust*, e, quindi, di dover rivolgere l'attenzione a categorie specifiche, onde non vanificare l'applicazione della Direttiva per impossibilità di riscontrare tali caratteristiche in relazione all'insieme dei fenomeni ricompresi nel generale istituto.

19.5. All'opposto di quella tracciata si colloca una interpretazione della nozione di “*istituti giuridici*” incentrata sulla concreta operazione negoziale, e, quindi, sull'effettiva rilevanza sostanziale di uno specifico accordo o strumento che regola un dato assetto di interessi. In questa accezione, l'attenzione dell'interprete dovrebbe, quindi, incentrarsi su una verifica di affinità della concreta operazione economica, intesa come la specifica sequenza unitaria e composita che comprende in sé il regolamento, tutti i comportamenti che con esso si collegano per il conseguimento dei risultati voluti, e la situazione oggettiva nella quale il complesso delle regole e gli altri comportamenti si collocano. In questa accezione si

deve, quindi, osservare lo specifico atto di autonomia privata per coglierne la rilevanza sostanziale, riguardandolo nella sua unità strutturale, nel contesto nel quale si colloca, e negli specifici effetti e assetti che lo stesso realizza.

19.6. Una simile accezione della nozione di “*istituti giuridici*” avrebbe, invero, il pregio di consentire un apprezzamento dell’operazione nella sua globalità e nella complessiva, unitaria e concreta ragione che le parti hanno inteso conseguire mediante l’assetto di interesse specificamente regolato tramite l’operazione economica attuata.

19.7. L’adozione di un’interpretazione di “*istituti giuridici*” come quella ipotizzata nei precedenti punti 19.5-19.6. pare, tuttavia, avere il limite di poter vanificare la funzione delle regole contenute nell’art. 31, par. 1, secondo periodo, e par.

10. Infatti, ove la nozione di “*istituti giuridici*” venisse intesa come volta ad imporre una verifica della concreta operazione negoziale verrebbe meno la finalità perseguita di individuare in modo preventivo da parte degli Stati gli istituti giuridici affini, considerato che l’effettiva applicazione della Direttiva dipenderebbe, in ultima analisi, dal riscontro dell’affinità di assetti o funzioni in relazione ad uno specifico caso concreto. Del resto, la necessità di una preventiva individuazione delle categorie di istituti affini è stata imposta in ragione delle necessità di certezza del diritto, come, chiaramente, evidenziato al considerando n. 29 della Direttiva (UE) n. 2018/843, secondo il quale: *“Per garantire la certezza del diritto e condizioni di parità, è fondamentale stabilire chiaramente quali istituti giuridici stabiliti nell’Unione dovrebbero essere considerati simili ai trust sulla base delle loro funzioni o del loro assetto. Pertanto, ogni Stato membro dovrebbe essere tenuto a identificare i trust, se riconosciuti dal diritto nazionale, e gli istituti giuridici affini che possono essere istituiti conformemente al quadro giuridico o alle consuetudini nazionali e che hanno assetto o funzioni analoghi a quelli dei trust, quale la possibilità di separare o scindere la titolarità giuridica dalla titolarità effettiva delle attività. Dopodiché, gli Stati membri dovrebbero notificare alla Commissione le categorie, la descrizione delle caratteristiche, i nomi e, se del caso, la base giuridica dei suddetti trust e istituti giuridici affini, in vista della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, per consentire l’identificazione di tali trust e istituti da parte degli altri Stati membri. È opportuno tener conto del fatto*

*che, all'interno dell'Unione, i trust e gli istituti giuridici affini possono presentare caratteristiche giuridiche diverse. Se un trust o un istituto giuridico affine presenta caratteristiche comparabili, in termini di assetto o funzioni, a quelle di una società o di altri soggetti giuridici, l'accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva può contribuire a contrastare il suo uso improprio, così come l'accesso pubblico può contribuire a prevenire l'uso improprio delle società e di altri soggetti giuridici per riciclare denaro e finanziare il terrorismo”.*

19.8. In ragione di quanto esposto, ritiene il Collegio che la nozione di “*istituti giuridici*” debba, piuttosto, essere interpretata non facendo riferimento ad una generale categoria né alla specifica e concreta operazione negoziale quanto alla tipologia delle operazioni giuridico-economiche che le parti possono porre in essere in conformità con l'ordinamento. In sostanza, questa nozione andrebbe interpretata non avendo riguardo ad una categoria generale, retta da principi e regole comuni, né ai concreti accordi stipulati dalle parti ma alle tipologie predefinite di tali accordi – individuate nei vari ordinamenti – che realizzano, in generale, un assetto o una funzione assimilabile a quelli dei trust. In tal modo, si eviterebbe sia l'eccessiva genericità della tradizionale nozione di istituto, sia l'eccessiva concretezza e singolarità di una verifica incentrata sulla singola operazione negoziale. In conclusione sul punto, l'interpretazione che pare maggiormente aderente anche alle altre principali versioni linguistiche della Direttiva è quella che si incentra sulla categoria (e non sul tipo, atteso che la tipizzazione legale potrebbe anche mancare) di operazione giuridico-economica posta in essere, considerando, quindi, lo schema strutturale e funzionale unitario di una serie di operazioni che trovano applicazione nell'ordinamento e che, per tale ragione, possono ricondursi ad una determinata categoria, a prescindere dalla sussistenza di schemi di inquadramento e classificazione di carattere formale.

19.9. L'interpretazione della nozione di “*istituti*” come categorie di operazioni giuridico-economiche aventi determinate caratteristiche sostanziali pare, inoltre, maggiormente aderente al contesto e agli obiettivi della Direttiva. La Direttiva del 2018 ha, infatti, modificato la Direttiva del 2015 al fine di incrementare “*la trasparenza generale del contesto economico e*

*finanziario dell'Unione*” (considerando n. 4): obiettivo perseguibile solo “*emancipando*” la nozione di istituto dal significato tradizionalmente assegnatogli nell’ordinamento interno (che, come spiegato, potrebbe limitarne l’applicazione) e, al contempo, avendo riguardo ad una categoria sostanziale che garantisca la certezza del diritto e la più ampia possibilità di ricomprendere fenomeni morfologicamente e funzionalmente affini ai *trust*. Lo conferma la successiva proposizione del considerando n. 4, ove sono accostati plurimi e differenti fenomeni, e dove si afferma che “*l’integrità del sistema finanziario dell’Unione dipende dalla trasparenza delle società e di altri soggetti giuridici, trust e giuridici affini*”. Inoltre, questo *considerando* chiarisce che obiettivo della Direttiva è quello anche di prevenire fenomeni di riciclaggio, con la conseguenza che interpretazioni meno estese di quella proposta possano deprivare la funzione preventiva che la Direttiva intende perseguire. Allo stesso modo, la necessità di adottare misure che consentano di affrontare il finanziamento del terrorismo in maniera più “*efficace e globale*” (*considerando* n. 5) postula la ricomprensione nella nozione di “*istituti*” di ogni categoria di operazione strutturalmente o funzionalmente affine ad un *trust*. Inoltre, laddove la Direttiva afferma che “*le differenze attuali non dovrebbero tuttavia incidere sulle attività delle FIU, e in particolare sulla loro capacità di effettuare analisi preventive a sostegno di tutte le autorità responsabili delle attività di carattere informativo, investigativo e giudiziario e della cooperazione internazionale*” (*considerando* n. 6; v., anche, *considerando* n. 17), la stessa sembra, chiaramente, diretta ad una nozione di “*istituti*” di ampia portata, negando possibili limitazioni alle attività delle F.I.E. che possano discendere dalle definizioni o qualificazioni nazionali dei fenomeni presi in considerazione. L’interpretazione della nozione di “*istituti*” proposta trova, inoltre, conferma negli specifici *considerando* relativi alle informazioni sulla titolarità effettiva, ove la Direttiva evidenzia come i *trust* e gli istituti giuridici affini presentano “*caratteristiche diverse*” (*considerando* n. 29; v., anche, *considerando* n. 27). La volontà di dare applicazione alla normativa unionale a figure giuridicamente diverse presenti nei vari Stati non sembra, quindi, poter avallare una nozione “*nazionale*” di “*istituti*”, ma, al contrario, involge ogni categoria di operazione con assetto o

funzioni simili ai *trust*. Il dato rilevante per il diritto unionale non sembra, quindi, poter risiedere nella riferibilità dell'operazione a una figura che trovi, necessariamente, disciplina all'interno di un insieme organico di norme giuridiche, quanto, piuttosto, nelle caratteristiche dell'operazione (prescindendo, quindi, anche dalla sussistenza di discipline dotate di organicità), in coerenza con gli obiettivi della Direttiva di realizzare la trasparenza e la prevenzione e il contrasto a fenomeni criminali in relazione ai concreti assetti e funzioni che le operazioni giuridico-economiche possono realizzare.

19.10. Questa interpretazione della nozione di struttura e funzioni risulta confermata anche dalla disamina della Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, ove si consideri che la stessa ha fatto riferimento a “*strutture e reti complesse*” (f. 1) e, generalmente, a “*meccanismi*” 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*”, effettuando, quindi, una disamina incentrata sulla struttura sostanziale o sull'assetto (f. 10) del tipo di operazione effettuata dalle parti, nonché sulle pur varie funzioni che singoli istituti possono consentire di perseguire (v. punto III.2.b. sul “*Treuband*” o punto III.2.e. sui “*fondi*”).

19.11. Alla luce di quanto esposto si chiede a codesta C.G.U.E. se sia corretta, in sostanza, l'interpretazione offerta da questo Collegio, formulando il seguente quesito: “*Se la nozione di “istituti giuridici” di cui all'articolo 31, par. 1, par. 2, par. 10, della Direttiva (UE) n. 2015/849, come modificato dalla Direttiva (UE) n. 2018/843 che compare nella versione italiana debba essere interpretata nel senso che essa si riferisce, in conformità a quanto evincibile dalle altre versioni linguistiche principali e dal contesto e dalle finalità della Direttiva, alla sussistenza di una unione organica delle norme e dei principi che regolano un fenomeno sociale, o, invece, ad una concreta e specifica operazione economico-giuridico o, ancora, a tipologie di operazioni economico-giuridiche valutate secondo le loro caratteristiche sostanziali, che abbiano, in ogni caso, assetto o funzioni affini a quelli dei trust*”.

F2. SECONDO QUESITO: SULLA PORTATA NORMATIVA O RICOGNITIVA DELL'INDIVIDUAZIONE DEGLI ISTITUTI GIURIDICI AFFINI EFFETTUATA DALLA REPUBBLICA ITALIANA E VERIFICATA

DALLA COMMISSIONE EUROPEA.

20. Come esposto in precedenza presupposto necessario per ricondurre una certa operazione economico-giuridica all'ambito applicativo della Direttiva è che la stessa determini un assetto o assolvga a funzioni affini a quelle dei *trust*. La formulazione linguistica contenuta nella versione italiana non appare divergente da quelle che si riscontrano nelle altre versioni linguistiche, considerato che la versione inglese si riferisce a “*a structure or functions similar to trusts*”, quella francese a “*structure ou des fonctions similaires*”, quella spagnola a “*una estructura o funciones análogas a las de los fideicomisos (del tipo «trust»)*”. La versione tedesca ha solo una proposizione strutturalmente diversa ma, anche in tal caso, la nozione risulta assimilabile a quella italiana, facendosi riferimento a “*Rechtsvereinbarungen, die unter ihr Recht fallen, in ihrer Struktur oder ihren Funktionen Trusts ähneln*”.

20.1. La verifica inerente all'affinità della struttura o delle funzioni rispetto a quelle dei *trust* pone al Collegio un primo problema interpretativo, inerente alla portata delle valutazioni effettuate dalla Repubblica italiana e dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 31, par. 10, della Direttiva, con specifico riferimento ai mandati fiduciari stipulati dalle Società fiduciarie.

20.2. Osserva, infatti, il Collegio come le parti dei procedimenti pendenti dinanzi a questo Giudice hanno contestato non solo il contenuto ma anche la natura di questi atti, ipotizzando, pur in via subordinata, che gli stessi potessero essere fonti atipiche, in quanto non previste dal diritto unionale. La questione circa l'esatta natura di questi atti risulta, quindi, particolarmente rilevante nelle controversie principali considerato che: 1) ove agli stessi venisse riconosciuta natura normativa, il Giudice sarebbe tenuto a darvi, chiaramente, applicazione, trattandosi, altresì, di parametri per la stessa valutazione di conformità del diritto interno al complessivo diritto unionale vincolante, del quale tali atti farebbero parte; con la conseguenza ulteriore, che eventuali dubbi sulla correttezza dell'operazione di identificazione degli istituti affini si

dovrebbe tradurre in una questione di validità di tali atti rispetto ai sovraordinati atti normativi unionali; *ii*) ove agli stessi venisse riconosciuta portata meramente ricognitiva, tali atti non costituirebbero parametri vincolanti ma una indicazione, pur certamente rilevante, che, comunque, imporrebbe al Giudice di verificare la sussistenza di tale affinità. Inoltre, nel primo caso il Giudice non avrebbe margini di apprezzamento sugli istituti ritenuti affini per assetto o per funzioni, essendo questa valutazione espressa in un atto valente *ratione imperii*; nel secondo caso, il Giudice sarebbe, invece, tenuto ad una propria valutazione sulla correttezza della valutazione di affinità, rimettendo eventuali dubbi interpretativi a codesta Corte di Giustizia, senza, tuttavia, essere vincolato in termini strettamente giuridici da tali atti che non varrebbero, quindi, *ratione imperii* ma, in ipotesi, *imperio rationis*, e, cioè, per la sostanziale correttezza della valutazione espressa in ordine alle caratteristiche sostanziali dell'operazione economica.

20.3. A parere del Collegio l'atto del Governo italiano e la Relazione della Commissione non hanno valenza propriamente normativa vincolante, limitandosi ad effettuare – nell'ottica di una maggior certezza dell'ambito di applicazione della Direttiva – una mera ricognizione degli istituti presenti nei vari ordinamenti che hanno caratteristiche affini per l'assetto o per le funzioni a quelle dei trust. In sostanza, si tratta di atti che non innovano il meccanismo normativo di cui all'art. 288, par. 3, del T.F.U.E., con l'inserzione di fonti normative vincolanti ulteriori. Del resto, diversamente opinando, questi atti dovrebbero qualificarsi come fonti “*atipiche*” del diritto dell'Unione – come affermato dalle odierne parti appellanti -, non essendovi previsioni nei Trattati che attribuiscono e diano fondamento a simili poteri di normazione, con conseguente illegittimità dell'intero impianto posto in essere in attuazione delle previsioni contenute nell'art. 31, par. 10, della Direttiva. Inoltre, la tesi esposta risulta confermata dal *considerando* n. 29 della Direttiva (UE) n. 2018/843, che fa riferimento alla “*identificazione*” degli istituti affini, e, quindi, ad un'attività che è, meramente, ricognitiva della situazione esistente nei vari Paesi. In ultimo, occorre considerare come gli atti adottati siano privi della struttura

propria delle proposizioni normative, contenendo, per l'appunto, delle mere valutazioni sulle categorie di operazioni negoziali ivi indicate (v., per le implicazioni di questa ricostruzione, punti 23.1 e 23.3.1-23.3.2).

20.4. La riconosciuta valenza ricognitiva di questi atti non risulta – a parere del Collegio – contraria al principio di certezza del diritto che la Direttiva intende conseguire. Infatti, escludere una valenza normativa degli stessi non significa negare la rilevanza dell'operazione di identificazione degli istituti affini; al contrario, proprio un percorso come quello individuato dalla Direttiva migliora il precedente assetto della Direttiva del 2015, consentendo una valutazione unitaria dell'attività ricognitiva da parte della stessa Commissione, che, in tal modo, “*valida*” la ricognizione dei singoli Stati membri, garantendo uniformità di trattamento ai vari istituti presenti negli ordinamenti degli Stati membri. Questo percorso sembra, quindi, garantire – a parere del Collegio – che la successiva fase di attuazione del diritto unionale da parte dei singoli ordinamenti e, quindi, la trasposizione della Direttiva ai sensi dell'art. 288, par. 3, sia effettuata con la previa verifica di correttezza della ricognizione effettuata, fatto salvo, come spiegato, il controllo sulla conformità di questi atti attuativi con la Direttiva stessa, rimessa agli organi giurisdizionali interni, con l'ausilio interpretativo di codesta Corte *ex art. 267* del T.F.U.E.

20.5. Alla luce di quanto esposto, si formula a codesta C.G.U.E. il seguente quesito: “*Se l'articolo 31, par. 10, della Direttiva (UE) n. 2015/849, come modificato dalla Direttiva (UE) n. 2015/849, debba essere interpretato nel senso che le notifiche effettuate dagli Stati membri e la Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio della Commissione non hanno valenza normativa vincolante ma sono atti meramente ricognitivi degli istituti giuridici affini ai trust presenti nei vari ordinamenti, con la conseguenza che spetta, comunque, al Giudice nazionale e a codesta C.G.U.E. verificare, in caso di contestazione, la sussistenza di tale affinità rispetto ai trust dell'assetto o delle funzioni di tali istituti alla luce delle sole disposizioni della Direttiva, non potendosi ritenere tali atti integrativi del diritto unionale vincolante?*”.

### F.3. TERZO QUESITO: SULL’AFFINITÀ DELL’ASSETTO O DELLE FUNZIONI DEL MANDATO FIDUCIARIO STIPULATO DALLE SOCIETÀ FIDUCIARIE A QUELLI DEL TRUST.

21. Con il presente quesito il Collegio sottopone a codesta Corte la principale delle questioni interpretative emergente dalle controversie principali, relativa alla possibilità di ritenere l’assetto o le funzioni del mandato fiduciario stipulato dalla Società fiduciarie affine all’assetto o alle funzioni che si riscontrano nel trust.

22. Al fine di consentire a codesta Corte una miglior comprensione della questione si ritiene opportuno illustrare le caratteristiche della categoria di operazione giuridico-economica, resa con *nomen iuris* “*mandato fiduciario*” delle Società fiduciarie.

22.1. A tale fine si rappresenta che tali Società sono definite dall’art. 1, comma 1, della L. n. 1966 del 1939, a mente della quale “*Sono società fiduciarie e di revisione e sono soggette alla presente legge quelle che, comunque denominate, si propongono, sotto forma di impresa, di assumere l’amministrazione dei beni per conto di terzi, l’organizzazione e la revisione contabile di aziende e la rappresentanza dei portatori di azioni e di obbligazioni*”. L’attività delle Società fiduciarie consiste, in sintesi, nell’offrire in forma imprenditoriale competenze professionali e tecniche in vari settori economici, compreso quello finanziario. A tali competenze specialistiche sono da ricondursi le principali prestazioni da esse rese nella pratica: organizzazione aziendale, rappresentanza di azionisti, coordinamento di partecipazioni sociali, revisione contabile, esercizio in nome proprio e per conto altrui di diritti connessi a titoli in amministrazione, valutazione ed esecuzione per conto altrui di investimenti. Inoltre, molte di tali Società svolgono le loro attività nell’ambito dell’intermediazione finanziaria, custodendo e amministrando valori mobiliari, in nome proprio e per conto terzi (art. 17, L. n. 1/1991; art. 199, comma 2, del D.Lgs. n. 58/1998).

22.2. Passando all'aspetto di maggior interesse per le presenti controversie, occorre soffermarsi sulla natura e sulla morfologia del rapporto che si instaura tra il fiduciante e la Società fiduciaria. In passato, le opinioni espresse dalla dottrina italiana sulle caratteristiche di tale rapporto sono state variegatae, considerato che: *i)* alcuni Autori avevano ritenuto che le fiduciarie disciplinate dalla L. n. 1966 del 1939 potessero solo amministrare beni di terzi, senza divenirne proprietarie; *ii)* altri Autori avevano ricondotto la figura, alternativamente, alla fiducia c.d. romanistica, con trasferimento alla fiduciaria del diritto di proprietà sui beni, o alla c.d. fiducia germanistica [così chiamata dal riferimento contenuto al par. 185 del B.G.B., secondo cui: “1) *Eine Verfügung, die ein Nichtberechtigter über einen Gegenstand trifft, ist wirksam, wenn sie mit Einwilligung des Berechtigten erfolgt.* 2) *Die Verfügung wird wirksam, wenn der Berechtigte sie genehmigt oder wenn der Verfügende den Gegenstand erwirbt oder wenn er von dem Berechtigten beerbt wird und dieser für die Nachlassverbindlichkeiten unbeschränkt haftet. In den beiden letzteren Fällen wird, wenn über den Gegenstand mehrere miteinander nicht in Einklang stehende Verfügungen getroffen worden sind, nur die frühere Verfügung wirksam.*”], che si fonda sulla distinzione tra titolarità del diritto (in capo al fiduciante) e autorizzazione all'esercizio (in capo al fiduciario); *iii)* altra parte della dottrina aveva rinvenuto in questa tipologia di mandato fiduciario un contratto con causa mista, con prevalente natura di contratto d'opera intellettuale (ma pure con contenuto parzialmente gestorio o di deposito), implicante un obbligo di diligenza di tipo professionale; *iv)* in ultimo, secondo altri Autori, i poteri dispositivi del gestore potevano qualificarsi come poteri dispositivi possessori, riferibili cioè al subingresso dell'*accipiens* nella posizione possessoria del *tradens*; mentre in caso di beni fungibili l'attribuzione della facoltà di disporre avrebbe reso la fattispecie non dissimile al deposito irregolare; secondo questa opinione, quindi, il contratto di gestione degli investimenti avrebbe potuto rappresentare una fattispecie atipica, nella quale si sarebbero riscontrati effetti riconducibili a contratti tipici (come il contratto d'opera intellettuale; il deposito irregolare; il deposito titoli in amministrazione; il mandato, nei limiti in cui risulti applicabile), e caratterizzata da una propria funzione

economico-sociale: cura professionale della scelta ed esecuzione di investimenti finanziari nell'interesse altrui, dietro corrispettivo.

22.3. Al dibattito sulla figura del mandato fiduciario ha aggiunto un rilevante tassello il D.M. 16.1.1995, recante *“Elementi informativi del procedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività fiduciaria e di revisione e disposizioni di vigilanza”*, la cui disciplina deve essere – per quanto di interesse – ricostruita.

22.3.1. L'art. 5, comma 5, di tale decreto ha previsto quanto segue: *“L'oggetto sociale deve prevedere un esplicito riferimento alle attività, disciplinate dalla legge n. 1966/1939, concernenti l'amministrazione di beni per conto di terzi, l'intestazione fiduciaria degli stessi, l'interposizione della fiduciaria nell'esercizio dei diritti eventualmente ad essi connessi, nonché la rappresentanza di azionisti ed obbligazionisti”*.

22.3.2. L'art. 5, comma 10, ha indicato le condizioni generali di mandato, prevedendo che: *“Le clausole del mandato di amministrazione devono in ogni caso prevedere: a) l'elencazione dei singoli beni e dei diritti intestati. I beni e i valori mobiliari devono essere consegnati esclusivamente e direttamente alla fiduciaria, salvo che somme di denaro e valori mobiliari pervengano ad essa tramite intermediari autorizzati; b) l'individuazione analitica dei poteri conferiti alla società; c) fatte salve le norme sul mandato di cui agli articoli da 1703 al 1730 del codice civile, la possibilità del fiduciante di modificare in ogni momento i poteri conferiti e - per quanto in tempo con la loro esecuzione - di revocarli, nonché la possibilità di impartire in ogni momento istruzioni per il relativo esercizio, con comunicazione scritta. La facoltà della fiduciaria di non accettare le istruzioni o di sospenderne l'esecuzione - dandone, in tale ipotesi, pronta comunicazione al fiduciante - qualora esse, secondo il suo apprezzamento, appaiono contrarie a norme di legge o pregiudizievoli alla sua onorabilità o professionalità o alla sua operatività ed ai suoi diritti soggettivi, senza obbligo di fornire giustificazione in merito e allorquando le istruzioni non vengano formulate per iscritto; d) la possibilità del fiduciante di revocare in ogni momento l'incarico alla società per tutti o parte dei beni o diritti e il dovere della società di mettere sollecitamente a disposizione del fiduciante i beni di cui egli faccia richiesta, compatibilmente con i tempi e le esigenze tecniche*

delle operazioni eventualmente in corso e delle eventuali obbligazioni contrattuali assunte dalla fiduciaria per conto del mandante. Ai sensi dell'art. 1727 del codice civile e del successivo art. 13 del presente decreto la fiduciaria ha la facoltà di recedere dal contratto qualora il fiduciante, nel corso dello svolgimento dell'incarico, abbia regolato direttamente operazioni finanziarie a nome della fiduciaria effettuando pagamenti di somme o ricevendone in luogo della fiduciaria stessa; e) l'obbligo del fiduciante di non operare direttamente a nome della società fiduciaria in relazione ai beni o diritti in amministrazione e di anticipare alla società i mezzi necessari per lo svolgimento degli incarichi nonché l'obbligo della società di non darvi esecuzione ove i mezzi non siano stati tempestivamente messi a disposizione; f) il divieto per la fiduciaria di cedere il contratto; g) l'indicazione del compenso spettante alla società o dei criteri oggettivi in base ai quali viene determinato in relazione alla natura dell'incarico; il contratto deve altresì specificare gli oneri e le spese che la società può addebitare al fiduciante; h) l'esercizio del diritto di voto o di altri diritti inerenti i beni ricevuti in amministrazione, in conformità alle direttive impartite, ogni volta per iscritto, dal fiduciante; i) l'individuazione della o delle aziende di credito o delle S.I.M. autorizzate alla "custodia" presso le quali vengono depositate le somme e i valori mobiliari dei fiducianti; l) l'individuazione della cadenza (almeno annuale) con la quale la società è tenuta a rendere conto dell'attività al fiduciante; m) che la responsabilità della fiduciaria è regolamentata per quanto concerne l'adempimento dell'obbligazione dall'art. 1218 del codice civile e per l'adempimento del mandato dall'art. 1710 del codice civile; n) che la fiduciaria risponde altresì dell'operato dei propri ausiliari, di cui il fiduciante la autorizza ad avvalersi per l'esecuzione dell'incarico ai sensi degli articoli 1228 e 2049 del codice civile salvo che nel contratto di mandato le parti abbiano indicato il nominativo dell'ausiliario ovvero che la sostituzione sia necessaria in relazione alla natura dell'incarico, ai sensi dell'art. 1717 del codice civile”.

22.3.3. L'art. 5, comma 10, punto 2, ha, poi, previsto: “Le condizioni generali di mandato indicate nel precedente punto 1 costituiscono principi di corretta amministrazione di beni in nome proprio e per conto di terzi. Esse pertanto, salvo motivate eccezioni, non possono essere derogate da clausole aggiuntive ovvero da appendici al mandato”.

22.3.4. L'art. 12 ha previsto: “1. La società, nell'esecuzione degli incarichi, è invitata ad osservare con particolare attenzione le norme che regolano anche aspetti fiscali, tributari, e impongono misure di prevenzione della criminalità. a) Nello svolgimento dell'incarico la società può compiere esclusivamente gli atti espressamente previsti o necessariamente indicati dalla natura o dall'oggetto dell'incarico, esercitando con professionale deontologia esclusivamente i poteri conferiti dal fiduciante. b) Nello svolgimento dell'incarico la società deve agire nell'interesse esclusivo del fiduciante e risponde secondo le regole del mandato oneroso. c) I beni e le somme dei fiducianti debbono essere analiticamente elencati nella lettera di mandato nonché in un estratto conto periodico recante le variazioni intervenute nel periodo di riferimento, la data delle stesse nonché la descrizione delle causali. La società può prescindere da tali indicazioni, ma non dall'invio dell'estratto conto, qualora abbia scrupolosamente trasmesso al fiduciante volta per volta lettera di conferma dell'avvenuta esecuzione degli incarichi ricevuti. 2. La società non può emettere titoli, documenti, o certificati comunque rappresentativi dei diritti dei fiducianti. 3. La società deve depositare i valori mobiliari dei fiducianti presso enti creditizi o S.I.M. autorizzati all'amministrazione e alla custodia di titoli ai sensi della legge n. 1/1991, con rapporti di "deposito titoli di amministrazione fiduciaria", ovvero, ove ne ricorrano le condizioni, può avvalersi del deposito centralizzato dei titoli presso la Monte titoli S.p.a. In deroga a quanto sopra esposto, il fiduciante: a) può richiedere il deposito dei valori mobiliari presso l'emittente; b) può consentire il deposito dei valori mobiliari presso la fiduciaria, solo in quanto ciò sia necessario all'esecuzione di specifici incarichi conferiti nell'ambito del mandato od in quanto la fiduciaria svolga funzioni di cassa incaricata, per il pagamento dei frutti e/o per i depositi ai fini dell'intervento alle assemblee, ovvero in attesa di ritiro dei titoli nominativi della società fiduciaria girati ai fiducianti per la reintestazione. 4. In occasione della sottoscrizione del mandato, la fiduciaria è tenuta a richiedere al fiduciante, ove questi sia una persona fisica, una dichiarazione attestante: a) che i beni, le somme od i valori affidati alla fiduciaria sono a tutti gli effetti di proprietà del fiduciante; b) ovvero che egli abbia su tali beni diritti reali di godimento; c) ovvero che i beni, le somme od i valori sono affidati dal fiduciante nella sua qualità di imprenditore o nell'esercizio di un'impresa. 5. Nel caso del conferimento di un mandato per la costituzione di società di capitali, l'intestazione ovvero l'acquisto di certificati azionari di società non quotate o di quote di società a responsabilità limitata, la fiduciaria dovrà

*integrare l'apposito fascicolo, istituito per ogni affare, con copia della documentazione afferente la società partecipata fiduciariamente (atto costitutivo, statuto, verbali di assemblee straordinarie ed ordinarie, comunicazioni effettuate al fiduciante, disposizioni ricevute ecc.) dalla quale risulti l'attività svolta dalla fiduciaria o dai propri delegati nell'esecuzione del mandato. 6. Il fiduciante è tenuto ad anticipare alla fiduciaria i mezzi necessari per lo svolgimento degli incarichi e la società non potrà darvi esecuzione ove i predetti mezzi non siano stati previamente e tempestivamente posti a disposizione. 7. Sono ritenuti mezzi di pagamento idonei allo svolgimento dell'incarico fiduciario, in osservanza della legge 5 luglio 1991, n. 197: assegno circolare; assegno bancario; valori mobiliari, ivi compresi i titoli di Stato; denaro contante (in lire od in valuta estera). È altresì utilizzabile l'ordine di accredito o di pagamento su conto corrente bancario, nel rispetto della predetta legge n. 197/1991 e dei suoi regolamenti di attuazione (decreto del ministro del tesoro 19 dicembre 1991). 8. Per quanto concerne la provvista eseguita in denaro contante o in titoli al portatore in lire o in valuta estera, la fiduciaria avrà cura di conservare ai propri atti una distinta analitica dei biglietti e dei valori ricevuti con l'indicazione per i titoli dei rispettivi numeri di serie sottoscritta dal fiduciante e verificata dalla fiduciaria stessa. La fiduciaria ove lo ritenga può procedere ad equipollenti metodi di identificazione delle banconote e dei singoli titoli, ad es. a mezzo fotocopiatura, microfilmatura. Quanto sopra per i versamenti di importi rilevanti ai fini della normativa sull'antiriciclaggio.”.*

22.3.5. In ultimo, l'art. 14 ha previsto quanto segue: “1. La fiduciaria può compiere transazioni od altre operazioni finanziarie aventi ad oggetto valori mobiliari relativi a società che abbiano con essa relazioni indicate all'art. 2 del decreto-legge 5 giugno 1986, n. 233, convertito con la legge 1° agosto 1986, n. 430, dopo aver provato di aver adeguatamente informato di quanto sopra il fiduciante. 2. Si presume che il fiduciante sia stato reso edotto della situazione qualora abbia sottoscritto copia o rilasciato ricevuta di avvenuta consegna di un "documento conoscitivo" redatto secondo lo schema dell'allegato B al presente decreto. L'omessa consegna al fiduciante del predetto documento che assume la forma di appendice al mandato fiduciario costituisce circostanza rilevante al fine della valutazione di conflitti di interesse. 3. Ogni incarico deve essere conferito per iscritto e deve concernere ogni operazione finanziaria affidata alla fiduciaria. Dovrà essere indicato il prezzo di eventuali negoziazioni di titoli, o in caso di titoli quotati dovranno essere indicati i criteri oggettivi per determinarlo. 4. La società

*deve depositare le disponibilità liquide dei fiducianti presso enti creditizi in conti rubricati come di amministrazione fiduciaria. La fiduciaria avrà cura di richiedere all'ente creditizio l'esclusione del diritto di compensazione di cui all'art. 1853 del codice civile tra i saldi dei conti così rubricati ed i saldi di ogni altro conto intrattenuto dalla società con l'ente creditizio, a tutela dei fiducianti, nell'ipotesi di insolvenza della società stessa.”.*

22.4. Alla luce di questi contenuti, la giurisprudenza italiana ha espresso l'avviso che l'intestazione fiduciaria realizzata con il mandato in esame sia riconducibile alla c.d. fiducia germanistica, senza, quindi, trasferimento di proprietà. Questa posizione può ritenersi, ormai, diritto vivente ed è stata anche espressa dalla Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che svolgono nell'ordinamento una peculiare funzione nomofilattica. Secondo le Sezioni Unite, le società fiduciarie *ex L. n. 1966 del 1939* sono, quindi, regolate secondo lo schema invalso sotto il nome di “*fiducia germanistica*”. Infatti, allorché sia svolta in forma di impresa, l'attività sottostante presuppone che la Società assuma l'amministrazione di beni per conto di terzi e la rappresentanza dei portatori di azioni o di obbligazioni (art. 1), sì da rimanere destinataria della sola legittimazione all'esercizio dei diritti relativi ai beni o ai capitali conferiti, senza trasferimento effettivo di proprietà. Le Sezioni unite hanno, all'uopo, osservato che: *i)* le società fiduciarie sono soggette a vigilanza del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (art. 2) in quanto strumento di costituzione di un patrimonio amministrato in forma anonima, senza trasferimento di proprietà; *ii)* ciò comporta che le attività tipiche prese in considerazione dalla L. n. 1966 del 1939, sono, in pratica, tutte sussumibili nel concetto di amministrazione di elementi patrimoniali altrui, mediante contratti che legittimano le società a operare in nome proprio sui capitali affidati secondo lo schema del mandato senza rappresentanza; *iii)* la giurisprudenza ha, da tempo, riconosciuto la rilevanza di simile fenomeno, “*sempre sostanzialmente ripetendo che nella società fiduciaria i fiducianti vanno identificati come gli effettivi proprietari dei beni da loro affidati alla fiduciaria e a questa strumentalmente intestati*”; *iv)* qualificazione che ha condotto a precisare come “*il mandato dei fiducianti a investire danaro,*

anche quando rimetta alla discrezione professionale della società fiduciaria l'opzione tra le diverse ipotesi di investimento considerate nel mandato, volge a costituire patrimoni separati da quello della società stessa e intangibili dai creditori di quest'ultima"; v) lo strumento giuridico utilizzato per l'adempimento è, quindi, quello del "mandato fiduciario senza rappresentanza finalizzato alla mera amministrazione dei beni conferiti, salva rimanendo la proprietà effettiva di questi in capo ai mandanti; conseguentemente la società fiduciaria che abbia gestito malamente il capitale conferito, e che non sia quindi in grado di riversarlo ai mandanti perché divenuta insolvente, risponde essa stessa del danno correlato all'inadempimento del mandato e alla violazione del patto fiduciario" (Cassazione civile, Sezioni unite, 27 aprile 2022, n. 13143; v., inoltre, Cassazione civile, Sez. III, 16 settembre 2024, n. 24859).

23. Se, quindi, alla luce del diritto vivente il mandato fiduciario deve ritenersi di tipo germanistico occorre, comunque, verificare se lo stesso realizzi un assetto o una funzione affine a quelli dei *trust*, ai sensi della Direttiva (UE) n. 2015/849. A parere del Collegio questo quesito merita risposta affermativa per le considerazioni che si procederà ad esporre per la valutazione di codesta Corte.

23.1. Osserva, in primo luogo, il Collegio come il riferimento al mandato fiduciario contenuto nella Notifica del Governo italiano ed evocato nella Relazione della Commissione non possa essere circoscritto alle sole operazioni negoziali diverse da quelle poste in essere dalle Società fiduciarie e alle quali – secondo le parti appellanti – si riferirebbe, in modo esclusivo, la Commissione nella parte in cui ha affermato: "*In altri casi, un istituto affine si basa sul principio generale dell'autonomia delle parti contraenti ed è delimitato dalle sentenze e dalla dottrina dei tribunali. Questo è il caso, ad esempio, del mandato fiduciario notificato dall'Italia. Sebbene non vi siano disposizioni nazionali che disciplinano questo tipo di contratto, esso di norma assume la forma di un regime che corrisponde a quello di una fiducie, con gli stessi effetti per quanto riguarda la separazione e il trasferimento di beni a un fiduciario a vantaggio di uno o più beneficiari*". Secondo il Collegio, in questo passaggio, la Commissione ha inteso far riferimento alle ipotesi di mandato fiduciario che non hanno una compiuta disciplina normativa, senza, tuttavia, voler

escludere fenomeni che sono, invece, regolati come i mandati sottoscritti dalle Società fiduciarie. In sostanza, il riferimento non avrebbe portata esclusiva ed escludente. E ciò in considerazione del fatto che la Commissione ha, comunque, ritenuto assimilabili questi tipi di mandati ai trust valutando la “*forma di un regime*” e gli effetti che questi producono, senza, quindi, soffermarsi su una circostanza – invero scarsamente dirimente – come la sussistenza o meno di una compiuta disciplina normativa. Del resto, come affermato dalla Cassazione italiana, “*il negozio fiduciario si presenta non come una fattispecie, ma come una casistica: all'unicità del nome corrispondono operazioni diverse per struttura, per funzione e per pratici effetti*” (Cassazione civile, Sezioni unite, 6 marzo 2020, n. 6459). Anche la dottrina italiana – nell’operare un confronto proprio con il trust – ha, del resto, osservato: “*il nostro ordinamento non disciplina i trust ma non ignora le situazioni affidanti e, così come è corretto parlare di trusts al plurale, altrettanto si deve fare per i negozi e i contratti di affidamento fiduciario, giacché plurime sono le fiducie*”. Pertanto, anche nel diritto interno le categorie di operazioni economiche riferibili all’istituto del negozio fiduciario trovano compiuta distinzione in ragione della struttura, della funzione e degli effetti senza che – come spiegato in relazione alla nozione di “*istituti giuridici*” (*supra*, par. F.1) - abbia rilievo la sussistenza di un complesso di norme o principi organici o, semplicemente, di una regolamentazione normativa. Pertanto, il riferimento effettuato dalla Commissione non può ritenersi volto a escludere fenomeni che presentano le medesime caratteristiche solo perché regolate dalla legge. Né una simile interpretazione può darsi alla Notifica del Governo italiano, che, nel far riferimento al “*mandato fiduciario*” non ha operato alcun distinguo tra mandati regolati dalla legge e mandati frutto dell’elaborazione della dottrina e della giurisprudenza, nonché delle prassi negoziali. Del resto, questa distinzione non trova alcun riferimento nell’ambito della Direttiva e conduce, inoltre, all’esito di applicare la stessa a figure che, nella prassi, hanno – nella gran parte delle ipotesi – minor rilevanza (anche economica) rispetto alle operazioni compiute da organismi professionali come le Società fiduciarie. In ultimo, va considerato che l’affermata esclusione della natura normativa

vincolante della Notifica del Governo e della Relazione della Commissione (v., *supra*, le considerazioni esposte in relazione al secondo quesito del Collegio) consenta di affermare che, in ogni caso, le valutazioni del Governo e della Commissione non possono ritenersi atti che fungono da parametro per la normativa interna contestata dalle appellanti; pertanto, anche accedendo a questa interpretazione dei due atti (che il Collegio non condivide), non potrebbe, comunque, ritenersi il diritto interno per tale ragione contrastante con il diritto unionale, dovendosi, comunque, verificare le caratteristiche intrinseche di tale categoria di operazioni negoziali secondo la tradizionale verifica di conformità del diritto interno al diritto unionale, con l'ausilio interpretativo di codesta Corte.

23.2. Omologhe considerazioni valgono con riferimento alle deduzioni delle parti appellanti, secondo le quali la: *i*) Commissione avrebbe inteso riferirsi alle sole ipotesi in cui il regime delle fiducie comporta “*la separazione dei beni dai beni personali del conferente*”; *ii*) le distinzioni effettuate dal Governo italiano nella Notifica del 16.7.2019 (punto 4.1) tra mandato fiduciario e *trust* sarebbero funzionali ad escludere i mandati fiduciari in esame.

23.2.1. Osserva il Collegio come il meccanismo di separazione indicato dalla Commissione debba ritenersi meramente esemplificativo e non volto ad escludere figure ove tale separazione non si registri ma che, in ogni caso, realizzano assetti o funzioni affini ai *trust*, nei termini che saranno esposti. La stessa Commissione ha, infatti, affermato che “*le caratteristiche specifiche di una fiducie possono variare e adattarsi a seconda dei diversi Stati membri e dei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali*”. La consapevole eterogeneità delle figure sembra, quindi, escludere che la separazione dei beni del fiduciante sia un presupposto necessario per affermare l'affinità.

23.2.2. Ora, nel caso delle Società fiduciarie, la separazione riguarda, invero, i patrimoni del fiduciante e quello della Società (e non le componenti del patrimonio del fiduciante), come chiarito dalla giurisprudenza italiana laddove afferma che: *i*) “*il mandato dei fiducianti a investire danaro, anche quando rimetta alla discrezione professionale della società fiduciaria l'opzione tra*

*le diverse ipotesi di investimento considerate nel mandato, volge a costituire patrimoni separati da quello della società stessa e intangibili dai creditori di quest'ultima*"; ii) la *mala gestio* dei beni amministrati non lede l'integrità del patrimonio sociale, che è separato e distinto da quello costituito dal complesso dei beni conferiti nella gestione (Cassazione civile, Sezioni unite, 27.4.2022, n. 13143, da cui sono tratti i principi contenuti nel presente e nel precedente numero); iii) essendo i beni ed i diritti da essa amministrati nell'interesse del fiduciante separati rispetto al suo patrimonio (Cassazione civile, Sez. I, 28.5.1997, n. 10031), la Società non può affermarsi proprietaria di tali beni ad essa solo formalmente intestati.

23.3. L'assenza di un meccanismo di separazione dei beni del fiduciante non è però circostanza che esclude la sussistenza di affinità, come di seguito indicate. Inoltre, le distinzioni operate dal Governo italiano non si sono, in alcun modo, tradotte nell'affermare l'impossibilità di riscontrare tale affinità; al contrario, pur con queste distinzioni, il Governo ha, comunque, indicato il mandato fiduciario tra gli istituti affini e questa convinzione si è poi tradotta in tutti gli atti amministrativi che le parti hanno impugnato. In ogni caso, anche a voler interpretare tali atti in senso difforme, varrebbero le considerazioni sopra esposte in ordine all'assenza di carattere vincolante di tali atti, che, quindi, impone un esclusivo confronto tra la normativa interna e la sola Direttiva (nonché l'ulteriore diritto unionale).

23.4. Osserva il Collegio come possa riscontrarsi un'affinità di mandati fiduciari in esame ai *trust* sia sotto il profilo degli assetti che tale operazioni realizzano che sotto il profilo delle funzioni. Come evidente, non si tratta di integrali assimilazioni degli "istituti" ma, come imposto dalla Direttiva, di riscontri di affinità in relazione all'assetto o alle funzioni di queste categorie di operazioni negoziali.

23.5. Prendendo l'abbrivio dagli assetti si osserva che il modello generale di trust (*recte: express trust*, e non *implied* o *constructive trust*, che hanno, peraltro natura di rimedi e non di atti negoziali) sia ricavabile dalle previsioni della Convenzione dell'Aja del 1985, che hanno, sostanzialmente, codificato uno schema sorto nell'ambito della giurisdizione

di *equity* del diritto inglese. In estrema sintesi, questo modello costituisce uno strumento di segregazione del patrimonio o di parte di beni di un soggetto (disponente o *settlor*) posto sotto il controllo di un amministratore fiduciario (il *trustee*); più precisamente *“per trust si intendono i rapporti giuridici istituiti da una persona (...) con atto tra vivi o mortis causa qualora dei beni siano stati posti sotto il controllo di un trustee nell’interesse di un beneficiario o per un fine specifico”* (art. 2 Conv. dell’Aja). Il trust presenta le seguenti caratteristiche: *i)* i beni del *trust* costituiscono una massa distinta e non fanno parte del patrimonio del *trustee*; *ii)* i beni del *trust* sono intestati a nome del trustee o di un'altra persona per conto del *trustee*; *iii)* il *trustee* è investito del potere e onerato dell'obbligo, di cui deve rendere conto, di amministrare, gestire o disporre beni secondo i termini del trust e le norme particolari impostegli dalla legge.

23.6. Prescindendo dall’effetto di segregazione del patrimonio dello stesso fiduciante e dal conferimento di un diritto di proprietà, il tratto di affinità dell’assetto delle due operazioni negoziali risiede – a parere del Collegio – nella sussistenza di un meccanismo di intestazione di un bene altrui (finalizzato all’amministrazione e gestione dello stesso) e nella creazione di una *“scissione”* tra il soggetto che amministra e gestisce il bene e il soggetto che conferisce tale incarico gestionale e nel cui interesse è compiuto lo stesso, e che, quindi, può considerarsi il titolare *“effettivo”* di quel bene.

23.7. Come affermato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, l'intestazione fiduciaria di beni, se non ha in sé effetto traslativo, genera, comunque, in ordine al bene amministrato, *“un fenomeno di dissociazione tra la situazione di “proprietà sostanziale”, che resta in capo al fiduciante, e l'intestazione o “proprietà formale”, che ricade in capo al fiduciario, per cui non si verifica un trasferimento della proprietà sostanziale del bene, ma, per effetto del mandato senza rappresentanza che si instaura fra la società fiduciaria ed il fiduciante, la prima acquista la legittimazione all'esercizio dei diritti sociali?”* (Cassazione civile, sez. III, 16.9.2024, n. 24859). L'utilizzo del *nomen* *“proprietà”* non allude, invero, alla sussistenza di un effetto traslativo (che, al contrario, è escluso) ma al conferimento di prerogative e facoltà in capo ad un soggetto diverso dal proprietario. Del resto, anche autorevole

dottrina italiana ha osservato che, “*se si esamina la struttura generica del trust non vi si ritrovano difformità maiuscole rispetto a quella della fiducia*”. Infatti, “*nello schema del trust si contemplan normalmente tre soggetti: il settlor, il trustee, ed il beneficiary (arcaico: cestui que trust) i cui ruoli paiono del tutto speculari a quelli che si rinvengono nello schema della fiducia*”. Nello schema della c.d. fiducia romanistica questa struttura risulta maggiormente affine atteso che il *settlor* trasferisce un bene o in insieme di beni ad un *trustee* (il fiduciario), che ne acquista la proprietà *fiduciae causa*, con l'obbligo di amministrarli a beneficio del costituente medesimo, o di un terzo (beneficiario). In quello della c.d. fiducia germanistica difetta l'acquisizione della proprietà ma vi è, comunque, il necessario meccanismo di intestazione che attribuisce la legittimazione ad esercitare in nome proprio un diritto che continua ad appartenere al fiduciante. In sostanza, l'elemento decisivo per predicare un'affinità negli assetti è costituito dall'intestazione fiduciaria e dagli effetti che ne derivano che, al pari di quanto avviene nei *trust*, determina una separazione o scissione tra titolarità giuridica e titolarità effettiva che, del resto, è l'aspetto sul quale si incentra la Direttiva, a prescindere dalle diverse e non decisive questioni relative agli effetti di trasferimento della proprietà e di segregazione.

23.8. Del resto, la stessa fiducia romanistica non è, chiaramente, sovrapponibile *tout court* ad un *trust*, risultando notevoli differenze in specie in ordine all'apparato dei rimedi con i quali sono tutelate le aspettative del fiduciante o del beneficiario. Deve, infatti, considerarsi come l'apparato rimediale per il beneficiario sia stato plasmato, storicamente, dalla giurisdizione di *equity* del diritto inglese, e, quindi, - come evidenziato in dottrina - “*con la scioltezza dalle categorie giuridiche dominanti, ma anche con la propensione all'efficacia che ben si addicono ad una giurisdizione di equità*”. Inoltre, si tratta di un apparato elaborato in un'epoca in cui il *trust* era utilizzato soprattutto per trasferire *fiduciae causa* un *real estate* e che è stato, quindi, elaborato sul modello della *Law of property* e non secondo lo schema del rapporto obbligatorio *ex contractu*. Questo apparato rimediale non è, poi, riconducibile ad unità, dovendosi considerare che: *i*) la conformazione sostanziale

dei diritti del beneficiario discende, prioritariamente, dal *trust deed*, e, quindi, da regolamento dell'atto di attribuzione nella parte in cui esso stabilisce i limiti all'agire del *trustee*; ii) la conformazione varia a seconda che si tratti di un *charity trusts* (in cui i beneficiari sono solo determinabili e hanno una tutela più tenue delle loro aspettative), o di *trusts non-charity*. Inoltre, l'apparato rimediabile risente, chiaramente, dell'attribuzione proprietaria e si sostanzia in una maggiore discrezionalità nell'attività di amministrazione fiduciaria, fermo restando che, anche nel modello basilare del *trust*, il *trustee* è gravato dal dovere di gestire ed amministrare i beni che gli sono stati consegnati nell'interesse altrui e nel rispetto delle prescrizioni che gli sono state impartite dal costituente.

23.9. Si tratta, tuttavia, di aspetti della figura che non sembrano decisivi ai fini della Direttiva, la quale incentra la valutazione di affinità sull'assetto e sulla funzione, e non anche sulla regolazione dei rapporti o sull'apparato dei rimedi. Ciò che, quindi, viene preso in considerazione dalla Direttiva è la struttura che l'operazione realizza sotto il profilo della dissociazione della titolarità nella gestione e amministrazione di un bene. Aspetto che, come evidenziato, si riscontra anche nel mandato fiduciario in esame. Del resto, secondo la Corte di Cassazione italiana, *“la fiduciaria svolge, piuttosto, una funzione di schermo, tanto che l'identità del fiduciante non compare nel Registro delle imprese, ed il pactum fiduciae, riconducibile al mandato senza rappresentanza, regola esclusivamente i rapporti interni, ma non assume rilievo nei confronti dei terzi, né ai fini degli adempimenti al Registro delle imprese, proprio in ragione della natura dell'attività esercitata dalla fiduciaria, che opera per statuto ai sensi della legge n. 1966 del 1939”* (Cassazione civile sez. III, 16.9.2024, n. 24859).

23.10. In sostanza, nella ricostruzione della Cassazione, emerge quello *“schermo”* che, comunque, si realizza mediante l'intestazione fiduciaria e che anche la dottrina definisce come *“l'effetto di velamento che l'intestazione fiduciaria per sua natura consente”*. Questo schermo rispetto ai soggetti terzi derivanti dalla separazione tra titolare formale e titolare effettivo è – a parere del Collegio – ciò che la Direttiva intende ricucire, perseguendo obiettivi di trasparenza che possano agevolare

“una prevenzione mirata e proporzionata del sistema finanziario” (considerando n. 1 della Direttiva del 2015;) e la fiducia nel sistema finanziario nel suo complesso (considerando n. 2 della medesima Direttiva) (v., anche, *considerando* n. 4, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, di tale Direttiva, nonché i considerando n. 4-5, 16-17, 25-34 della Direttiva (UE) n. 2018/843).

23.11. Inoltre, questa affinità si coglie anche sul piano delle funzioni. Ora, come esposto in precedenza, lo schema del *trust* si specifica – al pari di quanto avviene per il negozio fiduciario continentale - in una serie di schemi diversificati a seconda dei diversi scopi che possono essere perseguiti, dovendosi parlare di *trusts* al plurale perché la concreta disciplina si riferisce a ciascuna singola figura. In via meramente esemplificativa e non esaustiva si osserva che, nella tradizione di *common law*, i *trusts* sono stati usati: *i*) per organizzare la trasmissione della ricchezza tra generazioni, e quindi, da una generazione all'altra in conformità ad un piano, anche assai articolato, e, quindi, come surrogato delle disposizioni testamentarie ed anche in direzione di sostituzioni fedecommissorie; *ii*) per la gestione e amministrazione della ricchezza, come i *pension trusts*, gli *investment trust*, i *corporate trust*; *iii*) in funzione di garanzia, come conferma anche le analitiche disamine sui rapporti con la *fiducia cum creditore* di origine romanistica; *iv*) in funzione solidaristica, come nel caso dei *charitable trusts*.

23.12. Dinanzi all'eterogeneità di scopi, il tratto coagulante sembra risiedere nel carattere “fiduciario” del “legame” che si instaura tra le parti, e che si pone a fondamento giustificativo di un'intestazione o attribuzione finalizzata al perseguimento degli obiettivi a cui mira la specifica operazione negoziale. Ora, tenuto conto che l'art. 31 della Direttiva non intende soffermarsi sulle concrete operazioni negoziali ma sulle categorie di operazioni poste in essere dalle parti (v. le considerazioni esposte in ordine al primo quesito), è evidente come il giudizio di affinità non possa essere condotto mediante il confronto tra le funzioni economico-individuali che i singoli negozi intendono realizzare, quanto su generali tratti caratteristici della funzione di tale operazione.

23.13. Nella pluralità di schemi e funzioni dei trust il tratto comune caratterizzante simili operazione è dato dalla sussistenza di una *causa fiduciae*, che non è la causa del singolo negozio, quanto la causa dell'attribuzione fiduciaria e della complessiva operazione economica posta in essere. Infatti, pur nel polimorfismo dell'istituto, l'attribuzione è, comunque, sorretta da una causa fiduciaria, che, mutuando un'immagine dottrinale, è “*il centro di gravità del negozio*”, che comunica al negozio o ai negozi e alla sua/loro funzionalità le esigenze particolari per le quali è stato congegnato. In sintesi, l'attribuzione – quale che sia il programma negoziale concreto delle parti – trova, comunque, un fondamento giustificativo nel “*legame fiduciario*”, su cui pure si sofferma la Relazione della Commissione laddove afferma che “*in tali istituti la separazione tra titolarità giuridica ed effettiva non è necessariamente tanto marcata quanto lo è nei trust, ma i suddetti creano tuttavia un legame fiduciario che può essere assimilato a quello istituito in un trust*” (v. punto III.2. della Relazione). L'attribuzione della proprietà o della mera gestione di un bene che caratterizza l'operazione negoziale è, quindi, sorretta da quella causa fiducia, in assenza della quale il negozio sarebbe diversamente qualificato. E', del resto, la fiduciarità dell'intestazione è anche alla base delle operazioni traslative, non potendosi ritenere che l'acquisto della proprietà da parte del *trustee* o del fiduciario (nella fiducia romanistica) si traduca in un acquisto pieno, anche se temporaneo e finalizzato all'attività fiduciaria e poi al ritrasferimento, al fiduciante o al beneficiario da questi indicato. Come affermato in modo condivisibile dalla dottrina, la pienezza (intesa nell'accezione tradizionale del diritto reale) della titolarità trasmessa si riduce in funzione dell'eventuale interesse del fiduciante a che il fiduciario possa disporre senza limiti dei beni trasmessigli, se questo è richiesto dagli scopi dell'operazione fiduciaria (amministrare, gestire, a volte anche sostituire il bene con altri): “*Tutto ciò però è ben lungi da una titolarità «vera» e «piena». Non vera, perché il diritto soggettivo che il fiduciario acquista fiduciae causa non è un potere nell'interesse proprio, ma un potere nell'interesse altrui: soprattutto se intrinseco alla causa dell'attribuzione patrimoniale, la causa fiduciae, il vincolo fiduciario, che nella costruzione dualista è una correzione obbligatoria della titolarità, un vincolo ad*

*essa esterno insomma, diviene un vincolo interno, che la permea trasformando il potere in un ufficio. E questo vale per qualsiasi «diritto» fiduciariamente trasmesso, e non solo per la proprietà». Quindi, anche nelle ipotesi traslative, la proprietà che si attribuisce è “disarticolata, monca, altruista”. Inoltre, la causa fiduciaria dell’attribuzione è ciò che giustifica anche le limitazioni al potere di gestione dell’amministratore fiduciario o del fiduciario, e che non troverebbero spiegazione se non in ragione della sussistenza di un diverso titolare, nel cui interesse l’amministrazione e la gestione viene realizzata.*

23.14. La causa fiduciaria è, quindi, fondamento e ragione giustificativa di questa categoria di operazioni negoziali, senza che rilevino gli scopi pratici dell’operazione che, al contrario, descrivono la causa concreta, che, ovviamente, varia a seconda dello specifico assetto di interessi che i contraenti perseguono e che, quindi, rileva su un piano diverso rispetto a quella della funzione generale che colora simili operazioni economico-giuridiche. Il dato di affinità che si riscontra risiede, quindi, nel carattere di fiduciarità dell’intestazione, comune tanto al *trust* che al mandato fiduciario, e che è alla base dell’attribuzione dell’incarico di gestione e amministrazione del bene, nonché ragione che spiega il senso dell’operazione negoziale realizzata.

23.15. Del resto, l’attenzione sull’attribuzione fiduciaria si rinviene sin nella formula originaria dell’art. 31, par. 1, che faceva riferimento ai “*fiduciari*” di trust espressi, volendo, evidentemente, porre l’accento proprio su quell’aspetto nell’operazione consistente nell’attribuzione della gestione e amministrazione di un bene (oltre che, in caso di trust della proprietà) in capo ad un soggetto che – non a caso – è definito amministratore fiduciario o *trustee*. Inoltre, l’art. 3, par. 1, n. 6, lett. c), nel riferirsi agli altri soggetti degli istituti giuridici affini al *trust*, ha fatto riferimento alle persone che detengono posizioni equivalenti o analoghe a quelle di cui alla lettera b), relativa propria ai *trust*, riferendosi, quindi, a rapporti analoghi a quelli che si instaurano tra “*l’istituto o il soggetto giuridico*” (compreso, evidentemente, l’amministratore fiduciario) e la categoria di persone “*nel cui interesse principale è istituito o agisce*” tale soggetto.

23.16. L'aspetto rispetto al quale è, quindi, predicabile una situazione di affinità per assetto o per funzione è, quindi, costituito – a parere del Collegio – proprio dalla presenza di un'operazione sorretta da una causa fiduciaria, in forza della quale si giustifica il complessivo assetto dell'operazione, nonché gli obblighi e i diritti delle parti, e che innerva l'intera operazione e giustifica la dissociazione nella gestione e amministrazione di un bene, effettuata da un soggetto diverso dal suo titolare effettivo.

23.17. Del resto, il mandato fiduciario è operazione finalizzata a consentire al fiduciante di poter ottenere una proficua gestione e amministrazione dei propri beni da parte di un soggetto qualificato e organizzato, su cui egli ripone la propria fiducia, non in senso etico ma in senso propriamente giuridico, attribuendogli – in forza di tale legame – la gestione del proprio bene per la realizzazione dei propri interessi.

23.18. Alla luce di quanto esposto, il Collegio ritiene che il diritto unionale debba essere interpretato nel senso che esso comporta l'applicazione della Direttiva anche ai mandati fiduciari delle Società fiduciarie. Di conseguenza, le disposizioni normative e i successivi atti adottati dalla Repubblica italiana non si ritengono contrastanti con il diritto dell'Unione. Contrasto che, per converso, dovrebbe affermarsi ove gli stessi avessero escluso i mandati fiduciari delle Società fiduciarie dall'ambito di applicazione della Direttiva.

24. Si sottopone, quindi, a codesta C.G.U.E., quale organo competente a pronunciarsi sull'interpretazione del diritto unionale, il seguente quesito: *“Se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, i considerando 1, 2, 4, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, e gli articoli 2, 3, par. 1, n. 6, e 31 della Direttiva (UE) n. 2015/849, e i considerando 4, 5, 16, 17, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, della Direttiva (UE) 2018/843, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una disciplina nazionale come quella di cui agli articoli 1, comma 2, lett. ee), 20, 21 e 22 del D.Lgs. n. 231/2017, nella parte in cui tra ricomprende tra gli istituti giuridici che hanno un assetto e funzioni affini a quelli dei trust i mandati fiduciari delle dalle Società fiduciarie”*.

G. QUARTO QUESITO: SULLA PROPORZIONALITA' DELLA RICOMPRESIONE DEL MANDATO FIDUCIARIO TRA GLI ISTITUTI GIURIDICI AFFINI PER ASSETTO O FUNZIONI AL TRUST.

25. Con il presente quesito il Collegio sottopone a codesta C.G.U.E. una questione di interpretazione delle disposizioni contenute nell'art. 31, par. 1, della Direttiva (UE) (UE) n. 2015/849, in combinato disposto con l'art. 5, par. 4, del T.U.E. e con i considerando n. 5 e n. 27 della Direttiva (UE) n. 2018/843.

26. Il quesito è logicamente e giuridicamente subordinato alla positiva risposta al quesito n. 1 e al quesito n. 2, e alla ritenuta ricomprensione dei mandati fiduciari della Società fiduciarie nell'ambito applicativo della Direttiva.

26.1. In particolare, il Collegio chiede se il diritto unionale sopra indicato osti ad una disciplina nazionale come quella di cui agli articoli 1, comma 2, lett. *ee*), 21 e 22 del D.Lgs. n. 231/2017, nella parte in cui tra ricomprende tra gli istituti giuridici che hanno un assetto e funzioni affini a quelli dei *trust* i mandati fiduciari delle dalle Società fiduciarie, sebbene l'attività di tali Società sia sottoposta ad una serie di obblighi e soggetta alla vigilanza di varie Autorità nazionali.

26.2. Il quesito nasce dalla prospettazione resa da tutte le parti appellanti, le quali hanno illustrato le varie normative interne che regolano l'operato delle Società fiduciarie, che hanno ritenuto già sufficienti al raggiungimento degli obiettivi della Direttiva, con conseguente difetto di proporzionalità della normativa interna rispetto alle previsioni contenute nella Direttiva.

26.3. Sul piano strettamente giuridico assumono rilievo, oltre all'art. 31 della Direttiva, le disposizioni di cui: *i*) all'art. 5, par. 4, del T.U.E., a mente del quale: *“In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”*; *ii*) il considerando n. 4 della Direttiva (UE) n. 2018/843; *iii*) il considerando n. 5, primo periodo, della stessa Direttiva a mente del quale: *“Pur*

*salvaguardando gli obiettivi della direttiva (UE) 2015/849, qualsiasi modifica apportata a quest'ultima dovrebbe essere coerente con l'azione dell'Unione attualmente in corso nel settore della lotta contro il terrorismo e il finanziamento dei terroristi, nel rispetto del diritto fondamentale alla protezione dei dati di carattere personale così come nel rispetto e in applicazione del principio di proporzionalità”; v) il considerando n. 27, della stessa Direttiva, a mente del quale: “Le norme applicabili ai trust e agli istituti giuridici affini per quanto riguarda l'accesso alle informazioni sulla loro titolarità effettiva dovrebbero essere comparabili alle norme corrispondenti applicate alle società e agli altri soggetti giuridici. Dati la vasta gamma di tipologie di trust esistenti attualmente nell'Unione e un panorama ancor più variegato degli istituti giuridici affini, dovrebbero essere gli Stati membri a decidere se un trust o un istituto giuridico analogo sia o non sia comparativamente simile a una società o ad altri soggetti giuridici. Le norme di diritto nazionale che recepiscono tali disposizioni dovrebbero essere volte a impedire che i trust o istituti giuridici affini siano utilizzati per attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o per reati presupposto associati”; vi) il considerando n. 22 della Direttiva (UE) n. 2015/849, a mente del quale: “Il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo non è sempre lo stesso in ogni caso. Di conseguenza, dovrebbe essere adottato un approccio olistico basato sul rischio. Tale approccio basato sul rischio non costituisce un'opzione indebitamente permissiva per gli Stati membri e per i soggetti obbligati: implica processi decisionali basati sull'evidenza fattuale, al fine di individuare in maniera più efficace i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che gravano sull'Unione e su coloro che vi operano”. Si precisa che queste disposizioni vengono in rilievo non in relazione alla validità del diritto unionale, ma quali parametri vincolati per gli Stati membri (e, quindi, per l'Italia) nell'individuare l'ambito di applicazione della Direttiva, individuando gli istituti affini per assetto o per funzioni ai trust.*

26.4. Secondo le appellanti la decisione di ricomprendere i mandati fiduciari stipulati dalle Società risulterebbe, in sostanza, in contrasto con il principio di proporzionalità e con una valutazione preventiva del rischio, che sarebbe da escludere in ragione della complessa normativa che regola le attività delle Società fiduciarie.

26.5. In particolare, le Società appellanti hanno evidenziato che le Società fiduciarie:

z) sono già obbligate all'adeguata verifica del cliente e del titolare effettivo con riferimento ai rapporti e alle operazioni inerenti allo svolgimento dell'attività istituzionale o professionale ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 231/2007 (il cui testo è il seguente: “1. I soggetti obbligati procedono all'adeguata verifica del cliente e del titolare effettivo con riferimento ai rapporti e alle operazioni inerenti allo svolgimento dell'attività istituzionale o professionale: a) in occasione dell'instaurazione di un rapporto continuativo o del conferimento dell'incarico per l'esecuzione di una prestazione professionale; b) in occasione dell'esecuzione di un'operazione occasionale, disposta dal cliente, che comporti la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento di importo pari o superiore a 15.000 euro, indipendentemente dal fatto che sia effettuata con una operazione unica o con più operazioni che appaiono collegate per realizzare un'operazione frazionata ovvero che consista in un trasferimento di fondi, come definito dall'articolo 3, paragrafo 1, punto 9, del regolamento (UE) n. 2015/847 del Parlamento europeo e del Consiglio, superiore a mille euro; c) con riferimento ai prestatori di servizi di gioco di cui all'articolo 3, comma 6), in occasione del compimento di operazioni di gioco, anche secondo le disposizioni dettate dal Titolo IV del presente decreto. 2. I soggetti obbligati procedono, in ogni caso, all'adeguata verifica del cliente e del titolare effettivo: a) quando vi è sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, indipendentemente da qualsiasi deroga, esenzione o soglia applicabile; b) quando vi sono dubbi sulla veridicità o sull'adeguatezza dei dati precedentemente ottenuti ai fini dell'identificazione. 3. I soggetti obbligati adottano misure di adeguata verifica della clientela proporzionali all'entità dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e dimostrano alle autorità di cui all'articolo 21, comma 2, lettera a), e agli organismi di autoregolamentazione che le misure adottate sono adeguate al rischio rilevato e basate su informazioni aggiornate, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera d). Nel graduare l'entità delle misure i soggetti obbligati tengono conto, quanto meno, dei seguenti criteri generali: a) con riferimento al cliente: 1) la natura giuridica; 2) la prevalente attività svolta; 3) il comportamento tenuto al momento del compimento dell'operazione o dell'instaurazione del rapporto continuativo o della prestazione professionale; 4) l'area geografica di residenza o sede del cliente o della controparte; b) con riferimento all'operazione, rapporto continuativo o prestazione professionale: 1) la tipologia dell'operazione, rapporto continuativo o prestazione professionale posti in essere; 2) le modalità di

svolgimento dell'operazione, rapporto continuativo o prestazione professionale; 3) l'ammontare dell'operazione; 4) la frequenza e il volume delle operazioni e la durata del rapporto continuativo o della prestazione professionale; 5) la ragionevolezza dell'operazione, del rapporto continuativo o della prestazione professionale, in rapporto all'attività svolta dal cliente e all'entità delle risorse economiche nella sua disponibilità; 6) l'area geografica di destinazione del prodotto e l'oggetto dell'operazione, del rapporto continuativo o della prestazione professionale.

4. I soggetti obbligati adempiono alle disposizioni di cui al presente capo nei confronti dei nuovi clienti nonché dei clienti già acquisiti, rispetto ai quali l'adeguata verifica si renda opportuna in considerazione del mutato livello di rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato al cliente. In caso di clienti già acquisiti, i soggetti obbligati adempiono alle predette disposizioni in occasione dell'assolvimento degli obblighi prescritti 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 e dalla pertinente normativa nazionale di recepimento in materia di cooperazione amministrativa nel settore fiscale.

5. Gli obblighi di adeguata verifica della clientela sono osservati altresì nei casi in cui le banche, gli istituti di moneta elettronica, gli istituti di pagamento e Poste Italiane S.p.A. agiscono da tramite o siano comunque parte nel trasferimento di denaro contante o titoli al portatore, in euro o valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, di importo complessivamente pari o superiore a 15.000 euro.

6. Nella prestazione di servizi di pagamento e nell'emissione e distribuzione di moneta elettronica effettuate tramite agenti in attività finanziaria di cui all'articolo 3, comma 3, lettera c), ovvero tramite soggetti convenzionati e agenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera nn), le banche, Poste italiane Spa, gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica, ivi compresi quelli aventi sede centrale in altro Stato membro, nonché le succursali di questi ultimi, osservano gli obblighi di adeguata verifica della clientela per le operazioni occasionali di qualsiasi importo; nel servizio di prelievo di contante, l'osservanza di tali obblighi è dovuta per le operazioni occasionali che superino l'importo complessivo di 250 euro al giorno. Nei casi in cui la prestazione di servizi di cui al presente comma sia effettuata tramite soggetti convenzionati e agenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera nn), restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 44, comma 3.

7. Gli obblighi di adeguata verifica della clientela non si osservano in relazione allo svolgimento dell'attività di mera

*redazione e trasmissione ovvero di sola trasmissione delle dichiarazioni derivanti da obblighi fiscali e degli adempimenti in materia di amministrazione del personale di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 11 gennaio 1979, n. 12”);*

*ii) sono sottoposte agli obblighi di conservazione dei dati ai sensi dell’art. 31 del D.Lgs. n. 231/2007 (il cui testo è il seguente: “1. I soggetti obbligati conservano i documenti, i dati e le informazioni utili a prevenire, individuare o accertare eventuali attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e a consentire lo svolgimento delle analisi effettuate, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, dalla UIF o da altra Autorità competente. 2. Per le finalità di cui al comma 1, i soggetti obbligati conservano copia dei documenti acquisiti in occasione dell'adeguata verifica della clientela e l'originale ovvero copia avente efficacia probatoria ai sensi della normativa vigente, delle scritture e registrazioni inerenti le operazioni. La documentazione conservata deve consentire, quanto meno, di ricostruire univocamente: a) la data di instaurazione del rapporto continuativo o del conferimento dell'incarico; b) i dati identificativi, ivi compresi, ove disponibili, i dati ottenuti mediante i mezzi di identificazione elettronica e i pertinenti servizi fiduciari di cui al regolamento UE n. 910/2014 o mediante procedure di identificazione elettronica sicure e regolamentate ovvero autorizzate o riconosciute dall'Agenzia per l'Italia digitale, del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore e le informazioni sullo scopo e la natura del rapporto o della prestazione; b-bis) la consultazione, ove effettuata, dei registri di cui all'articolo 21, con le modalità ivi previste; c) la data, l'importo e la causale dell'operazione; d) i mezzi di pagamento utilizzati. 3. I documenti, i dati e le informazioni acquisiti sono conservati per un periodo di 10 anni dalla cessazione del rapporto continuativo, della prestazione professionale o dall'esecuzione dell'operazione occasionale”);*

*iii) sono tenute a comunicare l'identità del titolare effettivo all'Archivio dei rapporti con operatori finanziari ai sensi dell’art. 7 del D.P.R. del 29 settembre 1973, n. 605, (a cui accedono gli agenti della riscossione, l’Autorità giudiziaria e gli ufficiali di polizia giudiziaria delegati dal pubblico ministero, l’UIF, gli Organi di Polizia, la Direzione investigativa antimafia, la Guardia di Finanza e l’Agenzia delle Entrate), al sistema di conservazione dei dati e delle informazioni prescelto (a cui accedono l’UIF e la Guardia di Finanza), all’UIF nell’ambito delle segnalazioni delle operazioni sospette,*

e agli intermediari bancari, finanziari e assicurativi soggetti alle disposizioni del D.Lgs. n. 231/2007, quando la società fiduciaria apre un rapporto continuativo in nome proprio e per conto del cliente/fiduciante;

*iv)* sono obbligate a comunicare, senza ritardo, alle Autorità di vigilanza di settore e alle amministrazioni interessate i fatti che possono integrare violazioni gravi o ripetute o sistematiche o plurime delle disposizioni in materia di verifica della clientela, di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni;

*v)* sono sottoposte alla vigilanza di varie Autorità (Banca d'Italia, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, Consob, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero delle Imprese e del Made in Italy), munite di poteri ispettivi, con i quali si possono agevolmente ottenere informazioni sui titolari effettivi;

*vi)* sono obbligate a fornire informazioni sulla titolarità effettiva a enti creditizi, istituti finanziari, revisori dei conti, contabili esterni, consulenti tributari, notai, liberi professionisti legali, prestatori di servizi relativi a trust o società, agenti immobiliari, altri soggetti che negoziano beni, prestatori di servizi di gioco d'azzardo [art. 2 della Direttiva (UE) n. 2017/849];

*vii)* se iscritte nella sezione separata dell'albo *ex art.* 106 del Testo unico bancario sono sottoposte alla vigilanza della Banca d'Italia e ai relativi obblighi discendenti da tale iscrizioni, tra cui: *a)* l'obbligo di dimostrare l'insussistenza, ai fini dell'iscrizione, di stretti legami tra le società fiduciarie o i soggetti del gruppo di appartenenza e altri soggetti, che ostacolano l'effettivo esercizio delle funzioni di vigilanza; *b)* la verifica, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, affinché “*sia garantito il rispetto della normativa in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo, l'adeguatezza della struttura organizzativa adottata in relazione all'attività esercitata e la sussistenza delle condizioni di idoneità di coloro che detengono una partecipazione qualificata al capitale e del gruppo di appartenenza della società fiduciaria*”; *c)* la valutazione operata dalla Banca d'Italia, al fine di garantire il rispetto della normativa in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del

terrorismo da parte delle società fiduciarie, della qualità del candidato acquirente, tenendo conto del probabile grado d'influenza del candidato medesimo sull'intermediario; *d*) il rispetto delle Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, adottate dalla Banca d'Italia in attuazione del d.lgs. n. 231 del 2007.

27. Secondo le Società appellanti simili obblighi sono, quindi, sufficienti a realizzare gli obiettivi di contrasto e prevenzione del terrorismo e del riciclaggio a cui mira la Direttiva del 2015, e le sue successive modifiche.

28. Il Collegio, nel sottoporre a codesta C.G.U.E. la questione interpretativa indicata, ritiene, tuttavia, che il principio di proporzionalità non possa ritenersi ostativo ad una normativa come quella introdotta dal legislatore nazionale. Osserva, infatti, il Collegio che le previsioni indicate dalle parti appellanti pongano obblighi non sovrapponibili a quelli di cui all'art. 31 della Direttiva, che assolve, altresì, funzioni ulteriori. Nel fornire elementi valutativi a codesta Corte il Collegio ritiene di dover evidenziare che:

*i*) le procedure di verifica del cliente e del titolare effettivo con riferimento ai rapporti e alle operazioni inerenti allo svolgimento dell'attività istituzionale o professionale ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 231/2007 [v. punto 26, n. *i*)] non realizzano la medesima trasparenza di cui all'art. 31 della Direttiva, essendo sottratte all'accesso dei soggetti obbligati;

*ii*) le procedure di conservazione di dati [v. punto 26, n. *ii*)], non comportano l'accesso nei termini indicati dall'art. 31 della Direttiva;

*iii*) le comunicazioni all'anagrafe tributaria [v. punto 26, n. *iii*)] assolvono a finalità di carattere fiscale, sono poste in essere in ragione della qualità di sostituto d'imposta della Società fiduciaria, e concernono operazioni circoscritte rispetto alle previsioni dell'art. 31, riguardando *“i dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni soggetto che intrattenga con loro qualsiasi rapporto o effettui per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, qualsiasi operazione di natura finanziaria ad esclusione di quelle*

*effettuate tramite bollettino di conto corrente postale per un importo unitario inferiore a 1.500 euro; l'esistenza dei rapporti e l'esistenza di qualsiasi operazione di cui al precedente periodo, compiuta al di fuori di un rapporto continuativo e l'esistenza di qualsiasi operazione di cui al precedente periodo, compiuta al di fuori di un rapporto continuativo, nonché la natura degli stessi sono comunicate all'anagrafe tributaria, ed archiviate in apposita sezione, con l'indicazione dei dati anagrafici dei titolari e dei soggetti che intrattengono con gli operatori finanziari qualsiasi rapporto o effettuano operazioni al di fuori di un rapporto continuativo per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi e dei soggetti che intrattengono con gli operatori finanziari qualsiasi rapporto o effettuano operazioni al di fuori di un rapporto continuativo per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, compreso il codice fiscale”;*

*iv)* l'obbligo di trasmettere alle UIF dati e informazioni concernenti operazioni a rischio riciclaggio o di finanziamento del terrorismo [v. punto 26, n. *iii*)] non riguarda la comunicazione dei titolari effettivi;

*v)* l'obbligo di comunicare, senza ritardo, alle Autorità di vigilanza di settore e alle amministrazioni interessate i fatti che possono integrare violazioni gravi o ripetute o sistematiche o plurime delle disposizioni in materia di verifica della clientela [v. punto 26, n. *iv*)], non assolve a quelle finalità preventive, che sono anche a fondamento della Direttiva e che sono state illustrate nella Sezione relativa ai primi tre quesiti pregiudiziali;

*vi)* la sussistenza di poteri ispettivi delle varie Autorità è questione diversa dall'immediata possibilità di conoscenza del titolare effettivo, prevista dall'art. 31 della Direttiva;

*vii)* il registro di cui all'art. 106 del t.u. bancario (e gli obblighi derivanti dall'iscrizione) riguarda un numero limitato di Società fiduciarie e non è, comunque, assimilabile al registro di cui all'art. 31, della Direttiva, considerato che al primo registro non hanno accesso notai, banche ed intermediazioni finanziari.

29. In considerazione di quanto sin qui esposto, il Collegio esprime l'avviso che il principio di proporzionalità non possa ritenersi ostativo ad una disciplina che, come già sottolineato, persegue obiettivi maggiori e ulteriori di trasparenza e di

prevenzione e che è, nell'ottica del principio di prevenzione, che, al contrario, si ritiene conforme alle *rationes* e alle finalità della Direttiva la normativa adottata dalla Repubblica italiana.

30. Inoltre, a parere del Collegio le caratteristiche del mandato fiduciario stipulato dalle Società fiduciarie (illustrato nella precedente sezione) non comportano neppure la dedotta violazione del principio di proporzionalità sotto il profilo della mancata valutazione dei rischi per la prevenzione del terrorismo e del riciclaggio. Come osservato in precedenza, la dottrina ha evidenziato *“l'effetto di velamento che l'intestazione fiduciaria per sua natura consente”*, e, proprio la sussistenza di questo “velo” rende proporzionale una misura che ha, chiaramente, finalità preventiva. In sintesi, la presenza di una scissione nella titolarità effettiva può celare anche operazioni non lecite, senza voler con tale affermazione stigmatizzare l'operato delle Società fiduciarie, che, al contrario, fungerebbero, in questi casi, da inconsapevole veicolo per attività come quelle che la Direttiva intende prevenire. Inoltre, le Amministrazioni appellate hanno riportato nelle loro memorie alcune indicazioni provenienti da organi istituzionali particolarmente qualificati, i quali hanno, comunque, evidenziato l'impossibilità di una radicale esclusione del rischio di possibili attività illegali. E' il caso della Banca d'Italia, che, in relazione alle *“strutture qualificabili come veicoli di interposizione patrimoniale”*, ha fatto riferimento a *“trust, società fiduciarie, fondazioni e ulteriori soggetti giuridici che possono essere strutturati in maniera tale da beneficiare dell'anonimato e permettere rapporti con banche di comodo o con società aventi azionisti fiduciari”*; con specifico riferimento alle fiduciarie, la Banca d'Italia ha enfatizzato la sussistenza di *“un elevato rischio”*, solo mitigato per le Società sottoposte alla sua vigilanza (27 su un totale di 280). Secondo l'analisi svolta dal Comitato di sicurezza finanziaria (che è l'organo finalizzato a monitorare il funzionamento del sistema di contrasto, *ex aliis*, del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio) l'attività delle Società fiduciarie vigilate dalla Banca d'Italia presenta, comunque, una vulnerabilità relativa abbastanza significativa, mentre quella delle fiduciarie non vigilate una vulnerabilità relativa molto significativa.

31. In definitiva, si formula il seguente quesito: *“Se il diritto dell’Unione europea e, in particolare, il principio di proporzionalità, e le disposizioni contenute nell’art. 31, par. 1, della Direttiva (UE) (UE) n. 2015/849, in combinato disposto con l’art. 5, par. 4, del T.U.E. e con i considerando n. 5 e n. 27 della Direttiva (UE) n. 2018/843, osti ad una disciplina nazionale come quella di cui agli articoli 1, comma 2, lett. ee), 20, 21 e 22 del D.Lgs. n. 231/2017, nella parte in cui tra ricomprende tra gli istituti giuridici che hanno un assetto e funzioni affini a quelli dei trust i mandati fiduciari delle dalle Società fiduciarie, sebbene l’attività di tali Società sia sottoposta ad una serie di obblighi e soggetta alla vigilanza di varie Autorità nazionali e considerati i rischi che le operazioni poste in essere possono comportare”*;

H. QUINTO QUESITO: SULLA VALIDITA’ DELLA DIRETTIVA (UE) N. 2015/849, COME MODIFICATA DALLA DIRETTIVA (UE) N. 2018/843.

32. Nel presente paragrafo viene esposto un quesito afferente alla validità della Direttiva in relazione ad alcune disposizione sovraordinate. In relazione a quest’ultimo aspetto deve osservarsi come, secondo codesta C.G.U.E., la stessa *“è competente in via esclusiva a dichiarare l’invalidità di un atto dell’Unione”*; la natura esclusiva di tale competenza ha lo scopo di garantire la certezza del diritto assicurando l’applicazione uniforme del diritto dell’Unione (v. sentenze Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 54, nonché CIVAD, C-533/10, EU:C:2012:347, punto 40). Inoltre, per quanto i giudici nazionali siano effettivamente legittimati ad esaminare la validità di un atto dell’Unione, essi non sono tuttavia competenti a constatare essi stessi l’invalidità di un siffatto atto (v., in tal senso, sentenze Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punti da 15 a 20, nonché IATA e ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punto 27) (v., inoltre, sentenza della Grande Sezione, 6 ottobre 2015, causa C-362/14). In ragione della giurisprudenza sopra indicata devono, quindi, rimettersi a codesta Corte le seguenti questioni di validità.

33. In relazione al presente quesito assumono rilievo: *ì) l’art. 114, par. 1, del T.F.U.E., a mente del quale: “1. Salvo che i trattati non dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell’articolo 26. Il Parlamento*

europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno"; ii) l'art. 288, par. 3, del T.F.U.E., a mente del quale: "La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi".

34. Alcune delle parti appellanti hanno prospettato la possibile invalidità delle previsioni di cui all'art. 31, parr. 1, 2 e 10, in relazione alle disposizioni del T.F.U.E. indicate e al principio dell'effetto utile del diritto unionale, ritenendo che le regole della Direttiva non sarebbero "chiare, precise, e prevedibili" nei loro effetti e non consentirebbero di raggiungere l'obiettivo di certezza del diritto, in quanto: i) la Direttiva fa riferimento a concetti giuridici indeterminati – come quello della "affinità" – senza indicare i necessari criteri comuni oggettivi, seppur ampi ed elastici, sulla base dei quali ciascuno Stato membro avrebbe dovuto procedere all'individuazione degli "istituti giuridici affini" al trust diffusi nel proprio ordinamento; ii) era significativo che molti Stati avessero notificato alla Commissione la non esistenza di "istituti giuridici affini al trust nel proprio ordinamento, pur essendo presenti in tutti gli ordinamenti europei istituti giuridici identici al mandato senza rappresentanza o, comunque, istituti giuridici che determinano, causa fiduciae, una dissociazione fra titolarità effettiva e titolarità legale"; iii) la stessa Commissione U.E., nella propria Relazione ai sensi dell'art. 31, par. 10 Direttiva UE n. 2015/849 ss.mm.ii., aveva stigmatizzato "l'assenza di un approccio comune alle caratteristiche che definiscono l'affinità con il trust di common law", affermando che "tale assenza di un approccio comune all'individuazione di istituti affini ai trust non garantisce la certezza del diritto e la parità di condizioni", ipotizzando, peraltro, di istituire "un gruppo di lavoro informale in collaborazione con il mondo accademico, gli operatori del settore, le unità di informazione finanziaria e le autorità competenti al fine di individuare criteri comuni obiettivi e coerenti per l'individuazione dei pertinenti istituti giuridici disciplinati dal rispettivo diritto".

35. Nel rimettere la decisione della questione di validità a codesta Corte, questo Giudice ritiene, comunque, di esprimere l'avviso che tale questione non pare fondata (e, per tale ragione non si è ritenuto neppure di esporla per prima, in ordine logico), atteso che: *i)* secondo la giurisprudenza di codesta Corte, con l'espressione «*misure relative al ravvicinamento*» di cui all'articolo 114 T.F.U.E., “*gli autori del Trattato hanno voluto attribuire al legislatore dell'Unione, in funzione del contesto generale e delle circostanze specifiche della materia da armonizzare, un margine di discrezionalità in merito alla tecnica di ravvicinamento più appropriata per ottenere il risultato auspicato, in particolare in settori caratterizzati da particolarità tecniche complesse (sentenze Germania/Parlamento e Consiglio, C 380/03, EU:C:2006:772, punto 42, nonché Regno Unito/Parlamento e Consiglio, C 270/12, EU:C:2014:18, punto 102)*” (C.G.U.E., 4.5.2016, causa C-547/2014, punto 63); *ii)* la tecnica di riavvicinamento utilizzata deve ritenersi appropriata al risultato auspicato, tenuto conto che la nozione di affinità per assetto o per effetti, risulta, comunque, sufficientemente determinata, pur ponendo, certamente, problemi interpretativi, che, tuttavia, possono essere risolti tramite il ricorso a codesta Corte, come accaduto nel caso di specie; *iii)* la tecnica pare idonea anche considerate le difficoltà di armonizzazione, coinvolgendo gli Stati membri nell'indicazione degli istituti presenti nei loro ordinamenti, con una successiva verifica da parte della Commissione che è, altresì, abilitata ad adottare le misure per intervenire in base alle conclusioni della Relazione (art. 31, par. 10, ultimo periodo); *iv)* le problematiche applicative o interpretative segnalate non sono tali da poter ritenere le disposizioni unionali invalidi, trattandosi di fisiologiche incertezze discendenti dall'eterogeneità dei sistemi nazionali, ma, comunque, risolvibili anche mediante il ricorso all'interpretazione di codesta Corte.

36. In definitiva, il Collegio rimette a codesta Corte la seguente questione: “*Se le disposizioni di cui all'art. 31, par. 1, par. 2, e par. 10, della Direttiva (UE) n. 2015/849, come modificata dalla Direttiva (UE) n. 2018/843 sia invalidi per contrarietà alle disposizioni di cui agli artt. 114 e 288, par. 3, del T.F.U.E. e al principio dell'effetto utile*”.

I. SESTO QUESITO: SULLA CONFORMITA' DEL DIRITTO INTERNO ALLA DIRETTIVA (UE) N. 2015/849, COME MODIFICATA DALLA DIRETTIVA (UE) N. 2018/843, ALLA LUCE DELLA SENTENZA DEL 22.11.2022, CAUSE C-37/2020 E C-601/2020.

37. In ultimo, questo Collegio sottopone a codesta Corte una questione interpretativa legata alla tutela della riservatezza e della vita privata. In relazione a tale questione assumono rilievo, in primo luogo, i considerando n. 1, 2, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, della Direttiva (UE) n. 2015/849, nonché gli art. 30 e 31 di tale Direttiva, e i considerando n. 4, 5, 16-17, 25-34 della Direttiva (UE) n. 2018/843. Inoltre, assumono rilievo una serie di regole sovraordinate e, in particolare: i) l'art. 6 della C.D.F.U.E., a mente del quale: “*Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza*”; ii) l'art. 7 della C.D.F.U.E., a mente del quale: “*Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni*”; iii) l'art. 8 della C.D.F.U.E., a mente del quale: “*1. Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano. 2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica. 3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.*”; iv) l'art. 16 della C.D.F.U.E., a mente del quale: “*E' riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali*”; v) il principio di proporzionalità di cui all'art. 5, par. 4, del T.U.E in relazione agli interessi tutelati.

37.1. In relazione al quadro normativo interno assumono rilievo: i) la previsione di cui all'art. 21, comma 4, lett. d-bis), del D.Lgs. n. 231/2007, che consente l'accesso “*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. [...]*"; ii) la previsione di cui all'art. 7, comma 2, del D.M. n. 55/2022.

37.2. I dubbi interpretativi nascono dalle prospettazioni delle parti appellanti, che, sul punto, hanno diffusamente richiamato la sentenza di codesta C.G.U.E, Grande Camera, 22 novembre 2022, cause riunite C-37/2020 e C-601/2020, la quale ha dichiarato: *“L'articolo 1, punto 15, lettera c), della direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE, è invalido in quanto esso ha modificato l'articolo 30, paragrafo 5, primo comma, lettera c), della direttiva (UE) 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, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, nel senso che detto articolo 30, paragrafo 5, primo comma, lettera c), prevede, nella sua versione così modificata, che 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”*. In sostanza, secondo le parti la disciplina unionale sopra indicata osterebbe ad una normativa come quella di cui all'art. 21 del D.Lgs. n. 231/2007 e 7 del D.M. n. 55/2002, nella parte in cui consentono l'accesso alle informazioni 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. Tale normativa precisa che 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.

37.3. Nel prospettare la questione a codesta Corte, il Collegio osserva come la sentenza sopra indicata abbia, in primo luogo, affermato che: *i*) i dati di cui all'art. 30, paragrafo 5, contengono informazioni su persone fisiche identificate, ossia i titolari effettivi delle società e delle altre entità giuridiche costituite nel territorio degli Stati membri, e, pertanto, l'accesso del pubblico a queste ultime incide sul diritto fondamentale al rispetto della vita privata, garantito dall'articolo 7 della Carta (v., sentenza del 21.6.2022, C-817/19, punto 94 e giurisprudenza ivi citata), senza che rilevi, in tale contesto, la circostanza che i dati di cui trattasi possano attenersi ad attività professionali (v., per analogia, sentenza del 9.11.2010, C-92/09 e C-93/09, punto 59). Inoltre, la messa a disposizione del pubblico di tali dati costituisce un trattamento di dati personali ai sensi dell'articolo 8 della Carta (v., per analogia, sentenza del 9.11.2010, C-92/09 e C-93/09, punti 52 e 60) (punto 38); *ii*) mettere dati personali a disposizione di terzi costituisce un'ingerenza nei diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta, indipendentemente dall'uso successivo delle informazioni comunicate. A tal riguardo, poco importa che le informazioni relative alla vita privata di cui trattasi abbiano o meno carattere delicato o che gli interessati abbiano o meno subito eventuali inconvenienti in seguito a tale ingerenza (sentenza del 21 giugno 2022, C-817/19, punto 96 e giurisprudenza ivi citata); *iii*) per quanto riguarda la gravità di tale ingerenza, occorre rilevare che le informazioni messe a disposizione del pubblico, nella misura in cui si riferiscono all'identità del titolare effettivo nonché alla natura e all'entità dell'interesse beneficiario detenuto in società o in altre entità giuridiche, sono tali da permettere di delineare un profilo riguardante taluni dati d'identificazione personale di natura più o meno estesa in funzione della configurazione del diritto nazionale, lo stato patrimoniale dell'interessato nonché i settori economici, i paesi e le imprese

in cui quest'ultimo ha investito; a ciò si aggiunge che è insito nel fatto di mettere tali informazioni a disposizione del pubblico che queste ultime siano allora accessibili ad un numero potenzialmente illimitato di persone, cosicché un simile trattamento di dati personali può consentire anche a persone che, per ragioni estranee all'obiettivo perseguito da detta misura, cerchino di ottenere informazioni, in particolare, sulla situazione materiale e finanziaria del titolare effettivo, di accedere liberamente a tali dati (v., per analogia, sentenza del 1° agosto 2022, C-184/20, punti 102 e 103) (punti 41-42); *iv*) i diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta non appaiono prerogative assolute, ma vanno considerati alla luce della loro funzione sociale; inoltre, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa devono essere previste dalla legge e rispettare il loro contenuto essenziale. Secondo l'articolo 52, paragrafo 1, seconda frase, della Carta, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni a tali diritti e libertà solo qualora esse siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

37.5. Affermato il rispetto del principio di legalità (punti 47-49) e l'insussistenza di un pregiudizio essenziali al contenuto fondamentale dei diritti (punti 40-54), codesta Corte ha rilevato che, prevedendo l'accesso del pubblico alle informazioni sui titolari effettivi, il legislatore dell'Unione mira a prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo creando, mediante il rafforzamento della trasparenza, un ambiente meno suscettibile di essere utilizzato a tali fini. Tuttavia, secondo codesta Corte il principio di trasparenza si concretizza anzitutto in requisiti di trasparenza istituzionale e procedurale riguardanti le attività di natura pubblica, ivi incluso l'impiego delle finanze pubbliche: pertanto, *“un siffatto collegamento con le istituzioni pubbliche manca quando, come nel caso di specie, la misura in questione mira a rendere accessibili al pubblico i dati riguardanti l'identità di titolari effettivi privati nonché la natura e l'entità dell'interesse beneficiario da essi detenuto in società o in altre entità giuridiche”*.

37.6. In ultimo, codesta Corte ha affermato che: *i*) secondo una giurisprudenza costante, la proporzionalità di misure dalle quali risulti un'ingerenza nei diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta richiede il rispetto dei requisiti di idoneità e di necessità nonché di quello relativo al carattere proporzionato di tali misure rispetto all'obiettivo perseguito (v., in tal senso, sentenza del 5.4.2022, C-140/20, punto 93); *ii*) le deroghe alla protezione dei dati personali e le limitazioni di quest'ultima operano entro i limiti dello stretto necessario, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate al soddisfacimento dei legittimi obiettivi perseguiti, si deve ricorrere alla meno restrittiva. Inoltre, un obiettivo di interesse generale non può essere perseguito senza tener conto del fatto che esso deve essere conciliato con i diritti fondamentali interessati dalla misura, effettuando un contemperamento equilibrato tra, da un lato, l'obiettivo di interesse generale e, dall'altro, i diritti di cui trattasi, al fine di garantire che gli inconvenienti causati da tale misura non siano sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti. Così, la possibilità per gli Stati membri di giustificare una limitazione ai diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta deve essere valutata misurando la gravità dell'ingerenza che una limitazione siffatta comporta, e verificando che l'importanza dell'obiettivo di interesse generale perseguito da tale limitazione sia adeguata a detta gravità (v., in tal senso, sentenze del 26.4.2022, C-401/19, punto 65, nonché del 21.6.2022, C-817/19, punti 115 e 116 nonché giurisprudenza ivi citata); *iii*) inoltre, per soddisfare il requisito di proporzionalità, la normativa di cui trattasi, che comporta l'ingerenza, deve altresì prevedere norme chiare e precise che disciplinino la portata e l'applicazione delle misure che essa prevede e che fissino requisiti minimi, cosicché le persone interessate dispongano di garanzie sufficienti, tali da permettere di proteggere efficacemente i loro dati personali contro i rischi di abuso. Essa deve in particolare indicare in quali circostanze e a quali condizioni una misura che prevede il trattamento di siffatti dati possa essere adottata, garantendo così che l'ingerenza sia limitata allo stretto necessario. La necessità di disporre di siffatte garanzie è tanto più importante allorché i dati personali siano resi accessibili al pubblico,

e, quindi, a un numero potenzialmente illimitato di persone, e siano idonei a rivelare informazioni sensibili relative alle persone interessate.

37.7. Declinando questi principi al caso di specie, codesta Corte ha affermato che: *i)* l'accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva sia atto a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di interesse generale di prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, in quanto il carattere pubblico di tale accesso e la maggiore trasparenza che ne deriva contribuiscono alla creazione di un ambiente meno suscettibile di essere utilizzato a tali fini; *ii)* al fine di dimostrare la stretta necessità dell'ingerenza risultante dall'accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva, il Consiglio e la Commissione si riferiscono alla valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica la direttiva 2009/101/CE (COM/2016/0450 final), all'origine della direttiva 2018/843. Secondo tali istituzioni, mentre l'articolo 30, paragrafo 5, primo comma, lettera c), della direttiva 2015/849, nella sua versione anteriore alla sua modifica da parte della direttiva 2018/843, subordinava l'accesso di qualsiasi persona alle informazioni sulla titolarità effettiva alla condizione che tale persona fosse in grado di dimostrare un «legittimo interesse», detta valutazione d'impatto ha constatato che la mancanza di una definizione uniforme di tale nozione di «*legittimo interesse*» aveva posto difficoltà pratiche, cosicché si era ritenuto che la soluzione corretta consistesse nell'eliminare detta condizione; *iii)* la Commissione è stata invitata in udienza ad indicare se la necessità di dimostrare un «*legittimo interesse*», quale inizialmente previsto dalla direttiva 2015/849, conducesse, a causa delle divergenze nella definizione di tale nozione negli Stati membri, a limitazioni eccessive dell'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, e questa ha osservato che tale criterio fosse, difficilmente, suscettibile di essere inquadrato in una definizione uniforme.

37.8. A parere di codesta Corte: *i*) l'eventuale esistenza di difficoltà nel definire con precisione le ipotesi e le condizioni in cui il pubblico può accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva non può giustificare il fatto che il legislatore dell'Unione preveda l'accesso del pubblico a tali informazioni; *ii*) inoltre, tanto la stampa quanto le organizzazioni della società civile che presentano un collegamento con la prevenzione e la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo hanno un legittimo interesse ad accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva; lo stesso vale per i soggetti, parimenti menzionati nel suddetto considerando, che desiderino conoscere l'identità dei titolari effettivi di una società o di un'altra entità giuridica per il fatto che potrebbero effettuare operazioni con queste ultime, o ancora per le istituzioni finanziarie e autorità che si occupano del contrasto dei reati in materia di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo, nella misura in cui queste ultime entità non abbiano già accesso alle informazioni in questione sulla base dell'articolo 30, paragrafo 5, primo comma, lettere a) e b), della direttiva 2015/849 modificata; *iii*) l'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2015/849 modificata prevede, al suo secondo comma, che il pubblico ha accesso «almeno» ai dati indicati da tale disposizione e aggiunge, al suo terzo comma, che gli Stati membri possono garantire l'accesso ad *«informazioni aggiuntive che consentano l'identificazione del titolare effettivo»*, comprese, *«almeno»*, la data di nascita o le informazioni di contatto del titolare effettivo interessato; *iv*) dall'utilizzo dell'espressione «almeno» si inferisce che tali disposizioni autorizzano la messa a disposizione del pubblico di dati che non sono sufficientemente definiti né identificabili. Di conseguenza, le norme sostanziali che disciplinano l'ingerenza nei diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta non soddisfano i requisiti di chiarezza e di precisione di cui al punto 65 della presente sentenza [v., per analogia, parere 1/15 (Accordo PNR UE-Canada), del 26 luglio 2017, EU:C:2017:592, punto 160]; *v*) peraltro, per quanto riguarda il bilanciamento tra la gravità di tale ingerenza e l'importanza dell'obiettivo di interesse generale di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, occorre considerare che, sebbene, tenuto conto della sua

importanza, tale obiettivo sia, idoneo a giustificare ingerenze, anche gravi, nei diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta, resta il fatto che, da un lato, la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo spetta prioritariamente alle autorità pubbliche nonché alle entità, quali gli enti creditizi o gli istituti finanziari, che, in ragione delle loro attività, sono assoggettate ad obblighi specifici in tale materia; v) 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.

38. I principi affermati da codesta Corte non sembrano al Collegio ostare ad una disciplina interna come quella indicata. Il Collegio ritiene, infatti, condivisibili le motivazioni rese in *parte qua* dal Giudice di primo grado, il quale ha osservato che codesta C.G.U.E. 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 del 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 limita 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*”. Inoltre, il considerando n. 14 della Direttiva (UE) n. 2015/849 fa espressamente riferimento al “*legittimo interesse in relazione al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo e ai reati presupposto associati, quali la corruzione, i reati fiscali e la frode*”; con ciò rendendo evidente che l’accesso possa (e debba) essere consentito solo allorquando l’interesse ad esso sotteso sia coerente ed omogeneo con le finalità previste dalla normativa antiriciclaggio. Il diritto dell’Unione, così come ricostruito anche da codesta Corte, non sembra, quindi potersi interpretare come ostativo ad una disciplina come quella interna, che, comunque, richiede la sussistenza di un interesse giuridico rilevante e differenziato, nonché che l’accesso sia necessario per curare o difendere un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata; il riferimento alla differenziazione deve, inoltre, intendersi come riferito alla tutela degli interessi perseguiti dalla Direttiva.

39. In ragione di quanto esposto il Collegio chiede conferma della correttezza dell’interpretazione del diritto unionale prospettata, formulando il seguente quesito: “*Se il diritto dell’Unione europeo e, in particolare, i considerando n. 1, 2, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, della Direttiva (UE) n. 2015/849, nonché gli art. 30 e 31 di tale Direttiva, i considerando n. 4, 5, 16-17, 25-34 della Direttiva (UE) n. 2018/843, gli artt. 6, 7, 8, 16, della C.D.F.U.E. e il principio di proporzionalità di cui all’art. 5, par. 4, del T.U.E, devono essere interpretati – anche alla luce della sentenza di codesta Corte, 22.11.2022, cause riunite C-37/20 e C-601/20, nel senso che essi ostano ad una disciplina come quella di cui all’art. 21, comma 4, lett. d-bis), del D.Lgs. n. 231/2007, e 7, comma 2, del D.M. n. 55/2022, che consente l’accesso 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, richiedendo, altresì, che l’interesse sia diretto, concreto ed attuale e, nel caso di enti rappresentativi di interessi diffusi, non debba coincidere con l’interesse di singoli appartenenti alla categoria rappresentata*”.

L. ISTANZA DI SOTTOPOSIZIONE DELLA CAUSA A PROCEDIMENTO ACCELERATO *EX ART. 105 DEL REGOLAMENTO DI PROCEDURA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA.*

40. Il Collegio formula, in ultimo, istanza ai sensi dell'art. 105 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia, a mente del quale: *“Su domanda del giudice del rinvio o, in via eccezionale, d'ufficio, quando la natura della causa richiede un suo rapido trattamento, il presidente della Corte, sentiti il giudice relatore e l'avvocato generale, può decidere di sottoporre un rinvio pregiudiziale a procedimento accelerato, in deroga alle disposizioni del presente regolamento”*.

40.1. A sostegno di tale richiesta il Collegio evidenzia che: *i)* l'efficacia dei provvedimenti nazionali è stata sospesa da questo Giudice, stante la delicatezza delle questioni involte e la necessità di adire preventivamente codesta Corte in ordine all'esatta interpretazione da fornire al diritto dell'Unione europea; *ii)* la decisione di cui al precedente numero è stata presa anche in considerazione del fatto che la mancata sospensione avrebbe obbligato tutte le Società fiduciarie a rendere informazioni sui titolari effettivi, in una situazione nella quale la sussistenza di tale obbligo non poteva essere affermata con certezza da questo Giudice senza prima adire codesta Corte di Giustizia; *iii)* la decisione di questo Giudice ha, invero, limitato i propri effetti alle sole Società fiduciarie, sebbene i rappresentanti delle Amministrazioni appellate e della Camera di Commercio di Roma abbiano esposto, nell'udienza pubblica del 19.9.2024, che questa situazione riguarderebbe l'intero sistema di attuazione della Direttiva del 2018; *iv)* allo stato la concreta attuazione delle disposizioni della Direttiva nell'ordinamento italiano risulta, quindi, *“congelata”* in attesa della decisione di codesta Corte di Giustizia; *iv)* si ritiene, pertanto, necessario che la causa sia rapidamente trattata da parte di codesta Corte, onde non pregiudicare gli obiettivi di trasparenza e di prevenzione e contrasto del terrorismo non solo nell'ordinamento italiano ma, in generale, nell'intero ambito di applicazione dell'Unione, stante la chiara esigenza di armonizzazione e contrasto comune che muove tutte le previsioni della Direttiva del 2018; *v)* queste esigenze sembra allineate a quanto evidenziato dalla stessa

Commissione europea che, nella lettera di messa in mora del 26.1.2023, ha rappresentato: *“Gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che i soggetti 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. Onde migliorare la trasparenza per contrastare l'uso improprio di soggetti giuridici, gli Stati membri devono provvedere affinché le informazioni sulla titolarità effettiva siano custodite in un registro centrale situato all'esterno delle società. A tal fine, gli Stati membri possono utilizzare una banca dati centrale che raccolga le informazioni sulla titolarità effettiva, o il registro delle imprese, ovvero un altro registro centrale. 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. Ciò vale in particolare per i sistemi di governo societario caratterizzati dalla concentrazione della proprietà, come quello dell'Unione”*; vi) in sostanza, l'obiettivo di rafforzare le norme a tutela dell'Unione in materia di trasparenza delle informazioni sulla titolarità esclusiva esige, dinanzi a fenomeni transnazionali come quelli che si intendono prevenire e contrastare, una puntuale attuazione in tutto il territorio dell'Unione; vii) gli stessi interessi coinvolti nella Direttiva hanno rango, certamente, primario, involgendo la sicurezza degli Stati membri e della stessa Unione e dei cittadini.

40.2. In ragione di quanto esposto, si confida che la presente domanda pregiudiziale possa essere trattata con il procedimento di cui all'art. 105 del Regolamento indicato al punto 40.1

#### M. STATUIZIONI FINALI.

41. Ai sensi delle *“Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale”*, pubblicate in G.U.U.E del 8 novembre 2019, vanno trasmessi in copia alla Cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione europea, mediante plico raccomandato:

- gli atti ed i provvedimenti impugnati con i ricorsi di primo grado;

- il ricorso di primo grado;
- le sentenze del T.a.r. Lazio - sede di Roma, appellate;
- gli appelli proposti dalla parte ricorrente;
- tutte le memorie difensive depositate dalle parti nei giudizi di appello riuniti;
- la presente ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

42. Per completezza si segnala che, alla medesima camera di consiglio del 19.9.2024, la Sezione ha rimesso a codesta Corte altri quesiti, in relazione ad una controversia instaurata da una diversa Società fiduciaria (R.G. n. 3532/2024).

43. In applicazione dell'art. 79 cod. proc. amm. e delle predette Raccomandazioni, il presente giudizio rimane sospeso in parte qua nelle more della definizione del procedimento incidentale di rinvio e ogni ulteriore decisione, anche in ordine al regolamento delle spese processuali, è riservata alla pronuncia definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta):

- i) dispone la riunione dei giudizi in epigrafe;
- ii) rimette alla Corte di giustizia dell'Unione europea le questioni pregiudiziali indicate in motivazione;
- iii) formula istanza di trattazione accelerata della domanda pregiudiziale ai sensi dell'art. 105 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia;
- iv) ordina alla Segreteria della Sezione di trasmettere alla medesima Corte copia conforme all'originale della presente ordinanza, nonché copia integrale degli atti indicati in motivazione e del fascicolo di causa;
- v) sospende il processo nelle more della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Oreste Mario Caputo, Presidente FF

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere, Estensore

Thomas Mathà, Consigliere

Marco Poppi, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Lorenzo Cordi'**

**IL PRESIDENTE**

**Oreste Mario Caputo**

IL SEGRETARIO