



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 15247 del 2023, proposto [REDACTED]
[REDACTED] in persona
del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati
[REDACTED], 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 Protezione Dati personali Privacy;

in persona del rispettivo legale rappresentante, rappresentati e difesi
dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via
dei Portoghesi, 12;

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;

per l'annullamento

- del Decreto del Direttore Generale del Ministro delle imprese e del made in Italy 29 settembre 2023 (pubblicato sulla G.U. Serie Generale n.236 del 09-10-2023) recante “Attestazione dell’operatività del sistema di comunicazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva.”;
- del Decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy 16 marzo 2023 (pubblicato G.U. Serie Generale n.149 del 28-06-2023) recante “Approvazione dei modelli per il rilascio di certificati e copie anche digitali relativi alle informazioni sulla titolarità effettiva.”;
- del Decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy 20 aprile 2023 (pubblicato G.U. Serie Generale n.149 del 28-06-2023) recante “Approvazione degli importi dei diritti di segreteria di cui all’articolo 8, co 1, del decreto 11 marzo 2022, n. 55.”;
- del Decreto del Ministro dell’economia e delle finanze 11 marzo 2022 n. 55 (pubblicato G.U. Serie Generale n.121 del 25-05-2022) recante “Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust.”;
- della comunicazione, non conosciuta nei suoi estremi e contenuto, richiamata nelle premesse del Decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy 16 marzo 2023, con la quale “il Governo Italiano ha indicato, tra gli istituti assimilabili ai trust, l’istituto del mandato fiduciario” e della nota prot. n. 749 del 24 gennaio 2022 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, richiamata nel DM n. 55/2022 parimenti non conosciuta;
- nonché di ogni altro presupposto, conseguente e comunque connesso, ivi compresi, per quanto occorrer possa: del decreto direttoriale del Ministero

delle imprese e del made in Italy 12 aprile 2023 (pubblicato sulla G.U. n. 93 del 20-04-2023) recante “Approvazione delle specifiche tecniche del formato elettronico della comunicazione unica d’impresa.”; del “Disciplinare tecnico sulla sicurezza del trattamento dei dati sulla titolarità effettiva», predisposto da [REDACTED] ai sensi dell’art. 11, co 3, del decreto n. 55 del 2022” e dello “Schema di disciplinare” non conosciuti; dei pareri del Garante della Protezione dei Dati n. 2 del 14 gennaio 2021, n. 316 del 6 ottobre 2022 e n. 397 del 14 settembre 2023; e del manuale operativo pubblicato il 18 ottobre 2023 da Unioncamere recante le istruzioni per l’invio telematico dei dati del Titolare Effettivo al Registro Imprese.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 27 marzo 2024 il dott. Giuseppe Bianchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

2. Le censure sono affidate ai seguenti motivi di ricorso, come di seguito rubricati:

“I - SULL’ILLEGITTIMA INCLUSIONE DEI MANDATI FIDUCIARI DI CUI AL DECRETO 16.01.1995 TRA GLI ISTITUTI GIURIDICI AFFINI AL TRUST - Eccesso di potere per falsa applicazione dell’art. 22, co 5-bis del D.lgs. n. 231/2007. Eccesso di potere per falsa rappresentazione dei presupposti di fatto e di diritto. Violazione della normativa che disciplina l’attività fiduciaria. Violazione dell’art. 31, par. 1, della direttiva (UE) 2018/843 (c.d. V direttiva antiriciclaggio). Violazione della delega. Perplessità e irragionevolezza manifesta”;

“II – SULL’ILLEGITTIMITÀ DEL SISTEMA DI ACCESSO AI DATI E INFORMAZIONI OGGETTO DI OBBLIGO DI COMUNICAZIONE – Violazione della normativa comunitaria e interna in tema di protezione dei dati e delle informazioni personali. Violazione degli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea. Violazione dell’obbligo di disapplicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell’Unione Europea e con le decisioni della Corte di Giustizia UE. Eccesso di potere per falsa rappresentazione dei presupposti di diritto. Carenza di potere e sviamento”;

“III – SULL’ILLEGITTIMITÀ DEL D.M. 55/2022 SOTTO AUTONOMO PROFILO – Violazione e falsa applicazione dell’art. 2 della Legge n. 580 del 1993 e violazione del principio di legalità. Eccesso di potere per irragionevolezza e sviamento”.

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

4. A seguito della camera di consiglio del 6 dicembre 2023, con ordinanza cautelare n. 8123 dell’11 dicembre 2023, è stata accolta l’istanza cautelare *“tenuto conto della rilevanza delle situazioni giuridiche suscettibili di essere incise, in modo irreparabile, dall’imminente scadenza del termine*

per l'adempimento degli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 21, comma 3, del d.lgs. n. 231/2007".

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

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

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

Non sussisteva quindi un onere di immediata impugnazione degli atti amministrativi generali e regolamenti precedentemente emanati, atteso che gli stessi, sino all'adozione del DD MIMIT n. 236/2023, erano inidonei a produrre effetti nei confronti delle parti ricorrenti.

Ciò, in linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo cui gli amministrativi generali e regolamenti in *“non sono normalmente autonomamente impugnabili, mentre potrà formare oggetto di impugnazione l'atto applicativo, che è l'atto che effettivamente realizza il pregiudizio della sfera soggettiva e, quindi, rende attuale l'interesse a ricorrere”* (Cons. Stato, sez. I, parere 26 giugno 2019, n. 2046; cfr. pure Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2010, n. 9406: *“I regolamenti e gli atti generali dell'Amministrazione, infatti, sono impugnabili in via diretta solo in presenza di disposizioni che ledano in via*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- consentono entrambe l'accesso “*alle autorità competenti e alle FIU, senza alcuna restrizione*” ed “*ai soggetti obbligati* [agli adempimenti di adeguata verifica della clientela previsti dalla legge antiriciclaggio], *nel quadro dell'adeguata verifica della clientela a norma del capo II*”;
- divergono, invece, quanto alla possibilità di accesso dei privati: l'accesso alle informazioni relative alle società e alle altre entità giuridiche è consentito al pubblico in via generalizzata; l'accesso alle informazioni relative ai trust e agli istituti che hanno assetto o funzioni affini è limitato ai soli soggetti privati dimostrino la titolarità di “*un legittimo interesse*”.

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

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

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

- ha sostituito l’originario art. 21 del d.lgs 21 novembre 2007, n. 231 (di seguito, “decreto antiriciclaggio”);

- ha emanato il Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze 11 marzo 2022, n. 55, recante “*Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust*” (di seguito, “Regolamento”),

cui sono seguiti con finalità attuative: - il decreto direttoriale 12 aprile 2023, che disciplina le specifiche tecniche per la comunicazione della titolarità effettiva al registro delle imprese; - il decreto ministeriale 16 marzo 2023 che definisce i modelli per il rilascio di certificati e copie anche digitali relativi alle informazioni sulla titolarità effettiva; - il decreto interministeriale 20 aprile 2023 che definisce gli importi dei diritti di segreteria da corrispondere per le pratiche sulla titolarità effettiva;

- ha dato definitiva attuazione alle disposizioni della direttiva con l'adozione del decreto 29 settembre 2023 del Ministero delle Imprese del Made in Italy, con il quale è stata attestata l'operatività del sistema di comunicazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva.

8. Con il primo motivo di ricorso le parti ricorrenti lamentano che *“l’illegittimità dell’inclusione del mandato fiduciario delle società fiduciarie tra gli istituti giuridici affini al trust emerge in primo luogo sotto il profilo della violazione e falsa applicazione dell’art. 31 della direttiva antiriciclaggio in relazione alla notifica effettuata dal Governo italiano Per quanto non si conosca il contenuto della notifica, è possibile affermare che riguardi il rapporto fiduciario di stampo “romanistico” e non già quello di stampo germanistico, disciplinato dalla L. n. 1966 del 1939 e dal decreto 16.01.1995 ... La Commissione, infatti, in occasione della verifica prevista dall’art. 31, par. 10 secondo periodo della direttiva ... ha valutato positivamente la notifica effettuata dall’Italia sul dichiarato presupposto che si trattava di un’ipotesi di fiducie che determinava il trasferimento della piena proprietà dal fiduciante al fiduciario, con pieni poteri gestori da parte di quest’ultimo (e dunque di un’ipotesi di fiducie di stampo esclusivamente “romanistico”)”*.

8.1. Ai fini dello scrutinio della censura in questione va premesso che il paragrafo 10 dell’art. 31 della direttiva prevede che:

“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”.

In ottemperanza alle previsioni di cui all'art. 31, par. 10, primo periodo, il Governo in data 16 luglio 2019 ha notificato alla Commissione europea l'esistenza nell'ordinamento italiano del “mandato fiduciario” e del “vincolo di destinazione”, quali istituti giuridici affini al trust e, conseguentemente, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale UE (2019/C 360/05) un “*Elenco dei trust e degli istituti giuridici affini disciplinati ai sensi del diritto degli Stati membri quali notificati alla Commissione*”, dal quale risulta che, nell'ordinamento italiano, gli istituti giuridici affini al trust sono (a) il “mandato fiduciario” e (b) il “vincolo di destinazione”.

Con la relazione del 16 settembre 2020 presentata al Parlamento europeo e al Consiglio (recante la “*valutazione della debita individuazione e del debito assoggettamento agli obblighi della direttiva (UE) 2015/849, da parte degli Stati membri, di tutti i trust e gli istituti giuridici affini disciplinati dai rispettivi diritti*”, di seguito denominata anche solo “Relazione”) la Commissione ha compiuto la valutazione prevista dall'art. 31, par. 10, secondo periodo della direttiva - relativa al fatto “*se tutti i trust e gli istituti giuridici affini ... siano stati debitamente individuati e assoggettati agli obblighi stabiliti nella presente direttiva*”.

Con riferimento alla notifica effettuata dallo Stato italiano, la Commissione ha affermato che:

“Tre Stati membri hanno notificato istituti di questo tipo che sono disciplinati direttamente dal diritto nazionale. È il caso delle fiducies francesi (articolo 2013 del codice civile francese), dei contrats fiduciaires del Lussemburgo (legge del 27 luglio 2003) e della fiducia della Romania (articoli da 773 a 791 del codice civile rumeno).

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 fiducia, con gli stessi effetti per quanto riguarda la separazione e il trasferimento di beni a un fiduciario a vantaggio di uno o più beneficiari”.

8.2. Ciò premesso va osservato, in primo luogo, che le caratteristiche del mandato fiduciario, descritte dal Governo nel suddetto atto di notifica, corrispondono esattamente alla definizione del mandato fiduciario di cui al decreto 16 gennaio 1995 del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (recante *“Elementi informativi del procedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività fiduciaria e di revisione e disposizioni di vigilanza”*), improntato allo schema della fiducia germanistica.

In particolare, nell'atto di notifica, per quanto di interesse, si legge che: *“i principali istituti giuridici affini al trust presenti nell'ordinamento italiano possono essere così individuati:*

4.1 Il mandato fiduciario di diritto continentale. Si ritiene che il trust sia l'equivalente anglosassone del mandato fiduciario ma, in realtà, le differenze tra i due istituti rimangono profonde poiché, nel mandato fiduciario, la proprietà dei beni appartiene solo formalmente al fiduciario,

che si obbliga ad obbedire a tutte le disposizioni del fiduciante, ivi compreso l'eventuale ordine di restituzione degli stessi. Nel trust, di contro, il trustee, a differenza del fiduciario, diventa effettivo proprietario dei beni a lui affidati di cui ha il potere di amministrare, gestire e disporre, con la diligenza del buon padre di famiglia, secondo le istruzioni impartite dal disponente e conformemente a quanto prescritto dalla legge che le parti scelgono per la regolamentazione del trust”.

E' agevole osservare che la definizione di mandato fiduciario appena riportata coincide con quella offerta dalle parti ricorrenti nell'atto introduttivo, che si riporta di seguito:

“Il mandato fiduciario delle società fiduciarie non comporta il trasferimento della piena proprietà dei beni o diritti (che resta in capo al fiduciante), né del potere gestorio (che viene esercitato nei soli limiti delle istruzioni scritte impartite dal fiduciante) ... Nel caso del mandato di stampo germanistico ... il fiduciario è solo intestatario meramente formale dei beni, dei quali resta e permane proprietario sostanziale il mandante. Il fiduciario, poi, opera solo ed esclusivamente previa istruzione scritta del mandante”.

In considerazione della piena sovrapponibilità delle nozioni (quella notificata dal Governo e quella indicata dagli stessi ricorrenti) non può mettersi in dubbio che il “mandato fiduciario” oggetto della notifica corrisponda al mandato fiduciario conferito alle società fiduciarie, come disciplinato dal d.m. 16 gennaio 1995.

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

8.2.1. Argomenti di segno contrario rispetto a quanto appena osservato non possono essere tratti - contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti -

dal contenuto della menzionata Relazione che la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio (recante la valutazione della debita individuazione da parte degli Stati membri degli istituti giuridici affini ai trust).

Infatti, la Commissione, nell'individuare gli istituti analoghi ai trust:

- fa espresso riferimento non solo a fattispecie traslative della proprietà dei beni, ma anche ad ipotesi di mera gestione del bene per conto del fiduciante o per uno scopo specifico, come nel caso della “fiducia spagnola”: *“Come il mandato fiduciario italiano, anche la fiducia spagnola si basa sull'autonomia delle parti contraenti di cui all'articolo 1255 del codice civile spagnolo. A norma di tale istituto, il fiduciario detiene un diritto di proprietà sui beni che non gli cede la titolarità ma gli consente di agire in qualità di titolare in relazione a terzi e di amministrare i beni con pieni poteri ... tale istituto garantisce al fiduciario un diritto di proprietà effettivo, seppur limitato, sui beni, paragonabile a quello di altri istituti analoghi ai trust esaminati nella presente relazione ... Tutte queste somiglianze suggeriscono che la fiducia spagnola presenti una funzione affine a quella di un trust”*;

- adotta una nozione ampia del concetto di “separazione”, che ricomprende non solo le ipotesi di separazione patrimoniale ma anche i fenomeni di *“disconnessione della titolarità giuridica ed effettiva dei beni”* (punto III), nonché l'effetto *“di separare [...] la gestione di taluni beni dalla loro titolarità effettiva”* (punto III.2.c), caratteristiche che ben si attagliano, come si dirà di seguito, all'istituto del mandato fiduciario.

Né, infine, può essere valorizzato il riferimento – operato dalla Commissione nella suddetta Relazione in riferimento all'istituto notificato dall'Italia – all'assenza di *“disposizioni nazionali che disciplinano questo tipo di contratto”*.

Premesso che gli Stati membri in sede di notifica non erano tenuti ad indicare la base giuridica degli istituti giuridici affini ai trust, l'inciso

contenuto nella Relazione della Commissione può comprendersi considerando che nell'ordinamento italiano – a differenza di altri Stati (Francia, Lussemburgo e Romania), che hanno disciplinato il fenomeno fiduciario al livello legislativo – le uniche disposizioni dedicate al mandato fiduciario sono contenute in un atto, il menzionato d.m.16 gennaio 1995, avente natura di mero decreto ministeriale.

8.3. Le ricorrenti contestano, sotto un diverso profilo, che *“il Governo italiano ha effettuato la notifica, e dunque ha individuato il mandato fiduciario come istituto giuridico affine al trust, in totale assenza (e quindi al di fuori) della necessaria previsione normativa di diritto interno che, come prescritto dall’art. 31, par. 1, primo periodo, della direttiva ne avrebbe dovuto costituire il presupposto ... Si è detto, infatti, che la notifica è stata effettuata prima del 10.07.2019 ... laddove la prima definizione degli istituti giuridici affini al trust individuata dal legislatore italiano ai sensi del citato art. 31, par. 1, è quella dell’art. 2, co 1, lett. i) nn. 3) e 4) del D.Lgs n. 125 del 4.10.2019, che ha introdotto il co 5-bis dell’art. 22 del D.lgs. n. 231 del 2007, pubblicato sulla G.U.R.I. n. 252 solo in data 26.10.2019”*.

Ai fini dello scrutinio della censura in esame va premesso che l’art. 31 della direttiva prevede:

- al paragrafo 1 che *“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”*;

- al paragrafo 10 che *“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”.

Ciò posto si osserva che, diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti, la norma in questione in nessuna parte afferma che la definizione in astratto da parte dello Stato membro delle “*caratteristiche in base alle quali determinare se un istituto giuridico ha assetto o funzioni affini a quelli dei trust*”, da compiere ai sensi del paragrafo 1 della disposizione in parola, debba precedere temporalmente la notifica da eseguire ai sensi del paragrafo 10 della medesima disposizione, contenete la nozione nazionale di trust e la definizione delle specifiche caratteristiche degli istituti individuati dallo Stato membro come “affini” al trust.

Ne deriva l’infondatezza della doglianza in questione.

8.4. Con il successivo argomento di censura le parti ricorrenti sostengono che “*l’istituto del mandato fiduciario delle società fiduciarie, per come disciplinato dalla L. n. 1966 del 1939 e dal decreto 16.01.1995, non ha assetto o funzioni affini a quelli dei trust e come tale non poteva essere notificato (se mai lo fosse stato) alla Commissione ai sensi dell’art. 31, paragrafi 1 e 10, della direttiva*”.

In particolare, evidenziano che “*sulla base di questi due soli presupposti (posizione proprietaria del trustee e discrezionalità delle sue scelte) è possibile evidenziare come il mandato fiduciario non abbia effetti equivalenti a quelli dei trust espressi, né per assetto e funzioni, né per scopo*”, atteso che “*nel mandato di stampo germanistico (nell’ambito del quale rientra il mandato fiduciario di cui al decreto 16 gennaio 1995) il fiduciario è solo intestatario meramente formale dei beni, dei quali resta e permane proprietario sostanziale il mandante. Il fiduciario, poi, opera solo ed esclusivamente previa istruzione scritta del mandante*”.

8.4.1. Al fine di valutare la correttezza dell’assimilazione tra il trust e mandato fiduciario, ai fini in discussione, si rivela necessario soffermarsi

sulla *ratio* della disciplina di riferimento, per come emergente dai considerando delle direttive antiriciclaggio, di seguito riportati:

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

Stati membri dovrebbero inoltre provvedere affinché sia garantito l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati, ad altre persone che siano in grado di dimostrare un interesse legittimo in relazione al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo e ai reati presupposto associati, quali la corruzione, i reati fiscali e la frode. Le persone che sono in grado di dimostrare un interesse legittimo dovrebbero avere accesso alle informazioni sulla natura e la portata dell'effettivo interesse detenuto, consistente nel suo peso approssimativo” (considerando 14, direttiva UE 2015/849);

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

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

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

essi si verificano. Il rafforzamento della trasparenza potrebbe essere un potente deterrente” (considerando 4, direttiva UE 2018/843);

- “L’accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva consente alla società civile, anche attraverso le sue organizzazioni e la stampa, di effettuare una valutazione più accurata di queste informazioni e contribuisce a mantenere la fiducia nell’integrità delle operazioni commerciali e del sistema finanziario. Inoltre può contribuire a combattere l’uso improprio di società, altri soggetti giuridici e istituti giuridici per riciclare denaro e finanziare il terrorismo sia favorendo le indagini che per i suoi effetti in termini di reputazione, dato che tutti coloro che potrebbero effettuare operazioni sono a conoscenza dell’identità dei titolari effettivi. Ciò facilita anche la tempestiva ed efficiente messa a disposizione delle informazioni agli istituti finanziari e alle autorità, comprese quelle dei paesi terzi, che si occupano del contrasto di tali reati. L’accesso a tali informazioni gioverebbe inoltre alle indagini sul riciclaggio di denaro, sui reati presupposto associati e sul finanziamento del terrorismo” (considerando 30, direttiva UE 2018/843);

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

Orbene, dal quadro appena delineato emerge come le delineate regole di trasparenza siano funzionali ad evitare che, attraverso il mascheramento dei titolari effettivi, venga facilitato il compimento di operazioni illecite e la loro impunità.

Nella prospettiva europea, dunque, occorre che tutti gli istituti che, come il trust, sono in grado di occultare la titolarità effettiva siano soggetti alle misure previste dalle direttive antiriciclaggio.

8.4.2. Ciò premesso va osservato che, poiché con il mandato fiduciario si attribuisce la titolarità formale dei beni e la legittimazione all'esercizio di taluni diritti normalmente spettanti al proprietario ad un soggetto diverso dal proprietario stesso (la società fiduciaria), ferma restando la titolarità sostanziale in capo al fiduciante, è indubbio che l'istituto in parola sortisca quell'effetto pratico di mascheramento che è esattamente ciò che il legislatore europeo vuole contrastare con la previsione degli esposti obblighi informativi e comunicativi riguardanti la titolarità effettiva.

Come, infatti, riconosciuto dalle stesse ricorrenti, l'intestazione fiduciaria di beni alle società fiduciarie è finalizzata a nascondere ai terzi l'evidenza della disponibilità di beni (principalmente titoli e partecipazioni) in capo al titolare effettivo e questo risultato è realizzato per effetto:

- della intestazione formale dei beni alla società fiduciaria, la quale, conseguentemente, risulta verso i terzi titolare di tali beni;
- dello svolgimento da parte della società fiduciaria dell'attività di gestione dei beni in virtù di un mandato senza rappresentanza, che la legittima ad agire in nome proprio, senza spendita del nome del fiduciante.

Deve, pertanto, concludersi che il mandato fiduciario, stante l'effetto di mascheramento che lo stesso è in grado di produrre, presenti criticità analoghe al trust.

8.4.3. Le conclusioni ora esposte non sono messe in discussione dal rilievo di parte ricorrente secondo cui al mandato fiduciario sono riconducibili due differenti modelli di gestione del bene e di trasferimento della titolarità.

Difatti, ciò che rileva, ai fini dell'applicazione delle disposizioni richiamate, non è se la *causa fiduciae* venga attuata attraverso il trasferimento (o meno) della proprietà dal fiduciante al fiduciario, bensì se

il congegno negoziale utilizzato in concreto dalle parti sia idoneo (o meno) a determinare un occultamento del titolare effettivo.

Ebbene, nel caso delle società fiduciarie, è fuor di dubbio che si realizzi un'intestazione dei beni in favore di un soggetto diverso dal titolare effettivo e ciò è sufficiente, a giudizio del Collegio, ad integrare quella situazione di opacità che la normativa europea mira a contrastare, e, dunque, in ultima analisi, a ritenere il mandato fiduciario sia un istituto giuridico affine al trust, con conseguente infondatezza delle doglianze articolate, sul punto, dalle parti ricorrenti.

8.4.4. Inoltre, è difficile negare che il mandato fiduciario di cui al decreto 16 gennaio 1995 - nei termini in cui è definito nel ricorso: lo strumento giuridico per mezzo del quale, pur rimanendo in capo al mandante la titolarità effettiva del bene, ne viene attribuita ad un altro soggetto (mandatario) la titolarità formale unitamente alla facoltà di esercitare i diritti che ne scaturiscono (in nome proprio ma per conto del mandante) sulla base delle istruzioni impartite dal fiduciante - sia connotato da caratteristiche affini, quanto a funzioni e ad assetto, al trust.

In particolare, l'aspetto comune tanto al trust quanto al mandato fiduciario consiste nel fatto che si tratta di due istituti entrambi finalizzati allo svolgimento di una attività di amministrazione di beni per conto terzi: in entrambi i casi un dato soggetto (il disponente, nel trust; il mandante/fiduciante, nel mandato fiduciario) affida a un altro soggetto (rispettivamente, il *trustee* e la società fiduciaria) la gestione di beni di cui non è l'effettivo titolare (tale essendo, nel trust, il beneficiario e, nel mandato fiduciario, il fiduciante).

Il profilo di censura in esame si rivela, dunque, complessivamente privo di pregio.

8.5. Sotto diverso profilo, le ricorrenti lamentano che “*il mandato fiduciario non rientra nella definizione fornita dal co 5-bis dell'art. 22 del decreto 231*” (norma che ha dato attuazione al sopra richiamato paragrafo

10 della direttiva, che imponeva agli Stati membri di definire “*caratteristiche in base alle quali determinare se un istituto giuridico ha assetto o funzioni affini a quelli dei trust*”).

Va premesso che l’art. 5-bis dell’art. 22 del decreto antiriciclaggio stabilisce che:

“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”.

Ciò posto, le considerazioni esposte nell’esaminare il precedente motivo possono essere spese anche per rilevare l’infondatezza della censura in esame.

Infatti, va ribadito come il mandato fiduciario possa determinare effetti giuridici equivalenti a quelli prodotti dai trust espressi almeno sotto due aspetti:

- in primo luogo, entrambi gli istituti hanno in comune l’effetto di ostacolare l’individuazione del titolare effettivo, che è un tratto presente tanto nel mandato fiduciario (per quanto prima detto), quanto al trust (come evidenziato dalla Commissione nella predetta Relazione: “*Il complesso assetto dei trust rende difficile l’identificazione dei titolari effettivi e richiede ulteriori sforzi per determinare la reale natura del rapporto fiduciario*”). A tale effetto fa riferimento la Commissione nella citata Relazione quando parla di “*separazione tra titolarità giuridica ed effettiva*”;

- in secondo luogo, sussiste analogia degli effetti rispetto alla funzione svolta dagli istituti, essendo entrambi gli istituti finalizzati allo svolgimento di una attività di amministrazione di beni per conto terzi, come prima osservato. A tale profilo fa riferimento la Commissione nella citata

Relazione quando, con riferimento all'istituto del *fideicomiso*, afferma che *“un siffatto istituto non replica né l'assetto né la funzione del trust di separare [...] la gestione di taluni beni dalla loro titolarità effettiva”*.

Peraltro, la riconducibilità del mandato fiduciario *ex* decreto 16 gennaio 1995 nel perimetro della descrizione di istituto affine delineata dall'art. 5-bis è confermata dal riferimento, contenuto nella stessa disposizione, *“al controllo [dei beni] da parte di un soggetto diverso dal proprietario”*, caratteristica che ben si addice al caso delle società fiduciarie, le quali, come esposto, svolgono un'attività di amministrazione avente ad oggetto beni che sono di proprietà del soggetto mandante/fiduciante.

8.6. Concludendo il vaglio del primo gruppo di censure articolate nel ricorso, si passa ad esaminare l'argomento con il quale i ricorrenti si dolgono che *“solo con il decreto MIMIT del 16.03.2023, di approvazione dei modelli di certificati (previsto dall'art. 8, co 3, del Regolamento), come osservato in punto di fatto, il mandato fiduciario delle società fiduciaria autorizzate ex decreto 16.01.1995 è stato incluso tra gli “istituti giuridici affini” al trust”*.

La censura non è fondata in quanto il decreto del 16 marzo 2023 si è limitato esclusivamente a richiamare l'inclusione del mandato fiduciario nel novero degli istituti affini al trust già operata:

- prima dal Governo con la notifica del 16 luglio 2019, effettuata in ottemperanza al più volte citato art. 31, paragrafo 10, della direttiva (nella quale è stato indicato, tra gli istituti assimilabili ai trust, *“il mandato fiduciario di diritto continentale”*, ossia quello disciplinato dal decreto ministeriale del 16 gennaio 1995);
- poi dalla Commissione europea con l'inserimento degli istituti notificati nell'«*Elenco dei trust e degli istituti giuridici affini disciplinati ai sensi del diritto degli Stati membri quali notificati alla Commissione*».

9. Con un secondo ordine di doglianze, i ricorrenti lamentano l'illegittimità, sotto diversi profili, del sistema di accesso ai dati e

informazioni oggetto dell'obbligo di comunicazione.

9.1. Sotto un primo profilo, è oggetto di contestazione l'accesso al registro da parte dei "soggetti obbligati", ossia i soggetti individuati (nell'art. 2, paragrafo 1, della direttiva e) nell'articolo 3 del decreto antiriciclaggio.

9.1.1. I ricorrenti deducono in primo luogo che *"il Regolamento di cui al DM n. 55/2022, al tale proposito, disciplina esclusivamente il procedimento di "accreditamento" del soggetto obbligato, dal quale fa discendere la facoltà di accesso libero ai dati e informazioni sul titolare effettivo "per due anni" rinnovabili, senza dunque prevedere e regolamentare le modalità del singolo accesso, che come detto - una volta che il soggetto è accreditato - risulta libero ... Una volta che il soggetto obbligato viene accreditato, in altri termini, egli ha accesso ai dati e alle informazioni senza che vi sia alcun controllo, né preventivo né successivo, in merito a ciascuno specifico accesso ed al fatto che lo stesso venga effettuato "in occasione" dell'adeguata verifica relativa al singolo caso"*.

Ne deriverebbe l'esistenza di un *"contrasto con le disposizioni della normativa primaria e comunitaria, che consentono l'accesso al soggetto obbligato esclusivamente con riguardo a situazioni concrete che lo coinvolgono nelle attività di adeguata verifica di uno specifico cliente"*.

9.1.2. Ai fini dello scrutinio della censura va premesso che, in attuazione di quanto previsto dal paragrafo 4 della direttiva (secondo cui *"Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sulla titolarità effettiva di un trust o di un istituto giuridico affine siano accessibili in ogni caso ... ai soggetti obbligati, nel quadro dell'adeguata verifica della clientela a norma del capo II"*), il legislatore nazionale, con l'art. 21 del decreto antiriciclaggio, ha previsto che:

"L'accesso alle informazioni di cui all'articolo 22, comma 5, relative alla titolarità effettiva dei medesimi trust è consentito ... ai soggetti obbligati, a supporto degli adempimenti prescritti in occasione dell'adeguata verifica, previo accreditamento e dietro pagamento dei diritti di segreteria",

precisando, inoltre, che *“Con apposito decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono stabiliti: ... c) le modalità di consultazione delle informazioni da parte dei soggetti obbligati e i relativi requisiti di accreditamento; ... e-bis) le modalità attraverso cui i soggetti obbligati segnalano al Registro le eventuali incongruenze rilevate tra le informazioni relative alla titolarità effettiva, consultabili nel predetto Registro e le informazioni, relative alla titolarità effettiva, acquisite dai predetti soggetti nello svolgimento delle attività finalizzate all’adeguata verifica della clientela”*.

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

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

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

3. L’accreditamento ... consente l’accesso per due anni ...

...

8. Il gestore rende disponibili specifiche funzionalità che consentono ai soggetti obbligati accreditati l’accesso tramite strutture tecniche informatiche indicate da loro stessi per il collegamento con il sistema informatico del gestore, ferma restando la responsabilità del soggetto obbligato circa il rispetto della finalità della consultazione di cui al comma

1. *A tal fine il gestore individua apposite misure tecniche e di sicurezza nell'ambito del disciplinare previsto dall'articolo 11, comma 3*".

9.1.3. Come emerge dalle disposizioni sopra riportate, né la direttiva né il decreto antiriciclaggio fanno cenno alla necessità di procedere ad una verifica, caso per caso, per ogni singola richiesta di accesso avanzata da un "soggetto obbligato".

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

Ne discende l'infondatezza della doglianza in discussione.

9.1.4. Peraltro, appare utile precisare che le parti ricorrenti non hanno avanzato alcuna specifica contestazione relativamente alle "*specifiche funzionalità*" rese disponibili dall'Amministrazione per consentire l'accesso dei soggetti obbligati accreditati tramite collegamento informatico con il registro, né riguardo alle "*misure tecniche e di sicurezza*" individuate dal gestore per assicurare che la consultazione del registro sia limitata all'attività di "*supporto degli adempimenti concernenti l'adeguata verifica della clientela*".

Infatti, sebbene le ricorrenti abbiano impugnato, quali atti "*non conosciuti*", il "*Disciplinare tecnico ... predisposto da InfoCamere S.C.p.A. ai sensi dell'art. 11, co 3, del decreto n. 55 del 2022*" e lo "*Schema di disciplinare*", tuttavia, quest'ultimo atto (l'"*Addendum consultazione*" al disciplinare tecnico) - contenente l'indicazione delle concrete modalità di accesso al registro da parte dei soggetti obbligati - non risulta neppure essere stato depositato agli atti del presente giudizio, né le ricorrenti hanno

formulato a tale riguardo alcuna istanza ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a. (è stato prodotto agli atti di causa solo il relativo parere del Garante della Protezione dei Dati personali, nel quale si dà atto che *“lo schema di Addendum consultazione definisce, in particolare: ... le modalità di accesso agli “Output TE Completi” e agli “Output TE Ridotti” da parte, rispettivamente, dei soggetti obbligati e dei soggetti legittimati, individuando altresì le relative misure tecniche e organizzative, anche di sicurezza”*).

9.2. In secondo luogo, con riferimento all'accesso dei soggetti obbligati, i ricorrenti contestano che *“la previsione comunitaria di cui al par. 7-bis dell'art. 31 sopra richiamato, nondimeno, è unitaria e non consente il frazionamento della fattispecie, di guisa che, ove lo Stato membro ritenga che in circostanze eccezionali sia escluso l'accesso, tale previsione deve necessariamente riguardare l'accesso di cui al par. 4, primo co, lettere b), c) e d), e dunque anche quello da parte dei “soggetti obbligati” ... Il Regolamento adottato con DM n. 55/2022, dal canto suo, non prevede che l'accesso dei soggetti obbligati sia limitato in presenza delle circostanze eccezionali ... e per ciò stesso deve ritenersi illegittimo per violazione e falsa applicazione del par. 7-bis della V direttiva”*.

Va premesso che, ai sensi del paragrafo 7-bis dell'art. 31 della direttiva:

“In circostanze eccezionali stabilite dal diritto nazionale, qualora l'accesso di cui al paragrafo 4, primo comma, lettere b) [soggetti obbligati], c) [soggetti legittimati] 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. E' 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”.

Ciò posto, la censura in esame - con la quale le parti ricorrenti sostengono che l'Italia, avendo stabilito di introdurre la previsione relativa alla deroga di cui all'art. 7-bis, non avrebbe potuto limitarla al solo accesso dei soggetti legittimati ma avrebbe dovuto necessariamente estenderla anche ai soggetti obbligati - non coglie nel segno.

Come emerge dal tenore testuale della disposizione della direttiva in discussione (“*gli Stati membri possono prevedere una deroga ... Qualora uno Stato membro decida di istituire una deroga ...*”), essa riconosce agli Stati membri un margine molto ampio di discrezionalità, lasciando libero il singolo Stato persino di scegliere se introdurre o meno la previsione della deroga.

Gli unici limiti che incontra la discrezionalità attribuita agli Stati membri dalla disposizione eurounitaria sono individuati dal secondo e dal terzo capoverso del paragrafo 7-bis.

Tali previsioni stabiliscono che, qualora lo Stato decida di introdurre le ipotesi di limitazione all'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, tali restrizioni non possono comunque limitare l'accesso da parte di alcune categorie di soggetti, costituite, in particolare, da:

- le autorità competenti e le FIU;

- gli enti creditizi, gli istituti finanziari e i soggetti obbligati di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettera b), della direttiva, che sono funzionari pubblici.

Ne deriva che, diversamente da quanto sostenuto dalle parti ricorrenti, la scelta compiuta dallo Stato Italiano in sede di trasposizione, di limitare la previsione della deroga all'accesso solo alla categoria dei soggetti legittimati e di non estenderla a quella dei soggetti obbligati, non rivela alcun profilo di contrasto con la disciplina eurounitaria, che non pone vincoli agli Stati membri circa la possibilità di introdurre la deroga con riferimento ad entrambe le categorie di soggetti (soggetti obbligati e soggetti legittimati) o limitatamente ad una sola categoria (come ha fatto lo Stato italiano, circoscrivendo la previsione ai soli soggetti legittimati).

Del resto, il diverso trattamento riservato dalla disciplina nazionale ai soggetti obbligati si giustifica considerando che tali soggetti - accomunati dallo svolgere una tipologia di attività che è considerata potenzialmente a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo - sono i principali destinatari della disciplina antiriciclaggio e, come tali, sono chiamati non solo ad osservare specifici obblighi (tra cui quelli di identificazione e adeguata verifica della clientela), ma anche ad adempiere precisi doveri di collaborazione verso le autorità pubbliche, come quelli di segnalazione delle operazioni sospette individuati nel Titolo IV del decreto antiriciclaggio.

9.3. - Relativamente all'accesso da parte dei "soggetti legittimati" (art. 7 del Regolamento), i ricorrenti lamentano che:

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

concreta”, il che determinerebbe una violazione del “l’art. 31, par. 7-bis, della V direttiva”;

- “né al soggetto obbligato ad effettuare la comunicazione dei dati, né al titolare effettivo, viene riconosciuto alcun mezzo effettivo di tutela per impedire la divulgazione dei dati una volta che la CCIAA ha deciso di consentirne l’accesso, prima che il terzo ne sia entrato in possesso”;

- “ulteriori profili di illegittimità dei provvedimenti impugnati emergono anche alla luce della sentenza della Corte di Giustizia 22.11.2022 ... A seguito della citata sentenza l’accesso ai dati e informazioni sul titolare effettivo da parte del pubblico è inibito. Lo è certamente nel caso di accesso indiscriminato, perché la sentenza così statuisce direttamente. Ma lo è anche nel caso di accesso riservato ai soggetti privati astrattamente titolari di un legittimo interesse” ... “la sentenza della Corte, a ben vedere, ha travolto la stessa possibilità di accesso in presenza di un “legittimo interesse” (ovvero anche di un “interesse giuridico rilevante” ad usare le parole dell’art. 21, co 4, lett. d-bis), ritenendo inidoneo tale concetto ai fini della garanzia contro gli abusi”.

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

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

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

- l’accesso ai dati dei trust e degli istituti affini è stato previsto a favore di qualunque persona fisica o giuridica richiedente, subordinatamente alla

dimostrazione di un legittimo interesse.

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

“L’accesso [...] è consentito:

...

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

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

“[...]

2. I dati e le informazioni sulla titolarità effettiva dei trust e degli istituti giuridici affini al trust tenuti all’iscrizione nella sezione speciale, comunicati ai sensi dell’articolo 3 e presenti nella sezione speciale del registro delle imprese, sono resi disponibili a qualunque persona fisica o giuridica, ivi compresa quella portatrice di interessi diffusi, che sia legittimata all’accesso ai sensi dell’articolo 21, comma 4, lettera d-bis), primo e secondo periodo, del decreto antiriciclaggio, sulla base della

presentazione alla Camera di commercio territorialmente competente di una richiesta motivata di accesso, che attesti la sussistenza dei presupposti di cui alla medesima lettera d-bis), primo e secondo periodo. Entro il termine di venti giorni dalla richiesta, la Camera di commercio territorialmente competente consente l'accesso o comunica il diniego motivato al richiedente, a mezzo posta elettronica certificata. In mancanza di comunicazione entro il predetto termine l'accesso si intende respinto.

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

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

9.3.2. Sotto un primo profilo, le ricorrenti si dolgono che “il legislatore nazionale, con l'art. 21 co 4 lett. d-bis) del decreto 231, ha previsto che in

presenza di “circostanze eccezionali” l’accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva possa essere escluso, ma non ha definito quali siano tali circostanze eccezionali, limitandosi ad una locuzione generica e pleonastica (perché si trascrive il contenuto del par. 7-bis dell’art. 31 della direttiva) che non individua alcuna fattispecie concreta”, il che determinerebbe una violazione del “l’art. 31, par. 7-bis, della V direttiva”.

La censura è priva di pregio ove si consideri che la disposizione della direttiva già individua un elenco di specifiche ipotesi che giustificano una deroga all’accesso alle informazioni riguardanti il titolare effettivo e non contiene ulteriori prescrizioni che indichino la modalità in cui gli Stati membri debbano provvedere a specificare le suddette ipotesi.

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

9.3.3. Con ulteriore profilo di censura i ricorrenti lamentano che *“né al soggetto obbligato ad effettuare la comunicazione dei dati, né al titolare effettivo, viene riconosciuto alcun mezzo effettivo di tutela per impedire la divulgazione dei dati una volta che la CCIAA ha deciso di consentirne l’accesso, prima che il terzo ne sia entrato in possesso ... Ed infatti non viene apprestato alcuno strumento che consenta al titolare effettivo di evitare la divulgazione dei propri dati e informazioni, prima che il terzo vi abbia avuto accesso, attraverso un ricorso amministrativo e a un ricorso giurisdizionale contro la decisione (potenzialmente illecita) che lo ha consentito”.*

La censura non è fondata.

Va, infatti, osservato che:

- il “preavviso di accoglimento”, da indirizzare ai soggetti controinteressati, è una figura non conosciuta dall’ordinamento nazionale

(che contempla il solo preavviso di rigetto a favore di chi abbia presentato l'istanza di adozione di un provvedimento favorevole);

- in particolare, la disposizione del “*Codice in materia di protezione dei dati personali*” che regola l'accesso ai documenti amministrativi contenenti dati sensibilissimi (art. 60, d.lgs. n. 196/2003), non prevede tale strumento di tutela preventiva: una volta che l'Amministrazione, all'esito del bilanciamento tra gli interessi contrapposti, si determini nel senso di accogliere la istanza di accesso, il dato viene divulgato, senza che sia previsto un mezzo preventivo di tutela per impedirne l'ostensione;

- la disciplina dettata dal Regolamento (art. 7) non trascura la posizione del terzo controinteressato (a condizione che, al momento della comunicazione dei dati, sia comunicata l'esistenza di una delle ipotesi che possono giustificare l'esclusione dall'accesso), essendo prevista, per ogni richiesta di accesso da parte di un soggetto legittimato, un contraddittorio preventivo tra la Camera di commercio ed il titolare effettivo, al quale viene riconosciuta, con riferimento alla singola richiesta di accesso concernente i suoi dati, la facoltà di svolgere una motivata opposizione all'accoglimento della richiesta stessa.

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

L'argomento di censura non coglie nel segno.

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

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

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

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

Alla luce di quanto precede deve concludersi che, stante il quadro normativo sovranazionale, sia senz'altro consentito l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di un trust o di un istituto giuridico affine a chiunque possa dimostrare un "*legittimo interesse*".

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

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

- diversamente da quanto affermato dalle parti ricorrenti, la Corte di Giustizia non ha escluso in radice l'accesso al pubblico al registro dei titolari effettivi;
- il legislatore italiano, con l'articolo 21, comma 4, lett. d-bis, non ha previsto una forma di accesso generalizzato, sul modello di quello contenuto nella disposizione dichiarata invalida dalla richiamata pronuncia della CEG, ma ha subordinato la possibilità di accedere alle informazioni sul titolare effettivo alla ricorrenza delle seguenti stringenti condizioni:
 - 1) il richiedente sia titolare di un interesse giuridico rilevante e differenziato;
 - 2) l'accesso sia necessario per curare o difendere un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata;
 - 3) vi siano evidenze concrete e documentate della non corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale.

9.3.5. E' utile ribadire che la situazione giuridica differenziata cui fa riferimento l'articolo 21, comma 4, lett. d-bis, per legittimare l'accesso,

deve essere pur sempre connessa alla tutela degli interessi che le direttive antiriciclaggio perseguono.

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

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

9.4. In omaggio all'obbligo del giudice nazionale di effettuare uno sforzo di interpretazione conforme al diritto europeo prima di proporre un rinvio pregiudiziale, il Collegio rileva che la praticabilità, nei termini esposti al punto precedente, di una interpretazione della disciplina nazionale conforme alla disciplina europea consente di disattendere la richiesta di rinvio pregiudiziale sollecitata dai ricorrenti con la memoria depositata ai sensi dell'art. 73 c.p.a., con la quale hanno chiesto di formulare alla Corte di Giustizia della Unione Europea il seguente quesito: *“Se l'art. 31 della direttiva n. 2015/849, paragrafo 4, sia incompatibile con gli artt. 7, 8, 15, 20, 41 e 45 della Carta dei diritti fondamentali ... nella parte in cui in cui ... l'assenza di una adeguata delimitazione del requisito del c.d. legittimo interesse legittimante qualsiasi persona fisica o giuridica all'accesso espone i soggetti registrati, oltre che alla violazione della riservatezza della vita privata loro e della famiglia, anche a pericoli quanto alla loro sicurezza”* .

9.5. Infine, per quanto attiene all'accesso da parte delle “autorità”, i ricorrenti sostengono che *“avendo il decreto rimesso l'individuazione delle modalità di accesso a singole convenzioni “da sottoscrivere” con le*

single autorità, non solo ha operato in contrasto con l'art. 21, co 5 lett. b), del decreto 231, che aveva attribuito al decreto direttamente (e non a Unioncamere e al gestore) il compito di stabilire le “modalità attraverso le quali le informazioni sulla titolarità effettiva (...) sono rese accessibili alle autorità”, ma ha anche obliterato al riguardo il parere obbligatorio del Garante per la protezione dei dati personali, invero non previsto all'atto della sottoscrizione delle singole convenzioni”.

In proposito va premesso che:

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

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

Orbene, la disciplina appena ripercorsa evidenzia l'infondatezza della doglianza in esame: infatti, la scelta di demandare la definizione delle specifiche modalità tecniche e operative dell'accesso al contenuto di apposite convenzioni stipulate con le singole Autorità competenti è stata effettuata con l'avversato decreto del Ministro dell'economia e delle

finanze, adottato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, dopo aver acquisito il parere Garante per la protezione dei dati personali (prodotto in atti), come richiesto testualmente dalla disposizione del decreto antiriciclaggio che si assume violata.

10. Con il terzo ordine di motivi i ricorrenti, con riferimento all'attribuzione da parte del Regolamento della competenza ad esaminare la richiesta di accreditamento dei soggetti obbligati e a decidere circa le domande di accesso da parte degli "altri soggetti" (soggetti legittimati), deducono:

- la mancanza nel decreto antiriciclaggio della previsione relativa all'attribuzione di siffatti poteri alle Camere di Commercio territoriali, che sarebbe stata compiuta per la prima volta con l'avversato Regolamento;
- che *"la previsione appare viziata anche da eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, atteso che attribuisce alle camere di commercio, ossia enti che sono sì pubblici, ma rappresentativi di interessi di categoria, una funzione che, per definizione, deve essere esercitata secondo i canoni dell'imparzialità e terzietà"*.

10.1. Le doglianze si rivelano infondate.

Quanto al primo punto, premesso che la riserva di legge *in subiecta materia* ha carattere relativo, deve escludersi che l'attribuzione dei poteri in discussione alle Camere di commercio non trovi fondamento nelle previsioni dell'art. 21 del decreto antiriciclaggio.

Va, infatti, evidenziato che tale articolo ha recepito le disposizioni contenute nella IV Direttiva Antiriciclaggio attraverso l'istituzione di due nuove sezioni del Registro delle Imprese (una per le imprese e le persone giuridiche private e una per i trust e gli istituti affini), pubblico registro la cui tenuta e gestione è istituzionalmente demandata alle Camere di commercio ai sensi della legge di riordino del sistema camerale (Legge 29 dicembre 1993, n. 580).

Inoltre, la disposizione primaria, nello stabilire che l'accesso e l'accREDITAMENTO avvengono dietro pagamento dei diritti di segreteria di cui all'art. 18 della Legge 29 dicembre 1993, n. 580 (articolo 21 del D.Lgs. n. 231/2007, comma 2, lett. e), e comma 4, lettere d) e d-bis), menziona espressamente la citata legge di riordino del sistema camerale, fornendo un'ulteriore conferma dell'attribuzione alle Camere di commercio delle competenze in questione.

10.3. Neppure può ritenersi condivisibile la qualificazione, operata dalle parti ricorrenti, delle Camere di commercio quali soggetti rappresentativi di interessi di categoria, come dimostrato dalla nozione fornita dall'art. 1 della menzionata legge di riordino del sistema camerale (l. n. 580 del 1993), che, nello stabilire che le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura *“sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali”*, esclude che gli enti pubblici in parola possano essere qualificati nei termini prospettati dai ricorrenti.

11. Da ultimo, va disattesa la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea che le parti ricorrenti sollecitano (nella memoria depositata ex art. 73 c.p.a.) evidenziando l'incompatibilità dell'art. 31 della direttiva *“con gli artt. 7, 8, 15, 20, 41 e 45 della Carta dei diritti fondamentali ... nella parte in cui, rimettendo ai singoli Stati membri di disciplinare l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, consente a chi opera da uno Stato membro meno rigoroso di acquisire dati sensibili da Registri tenuti da Stati membri più rigorosi”*.

Infatti, come espressamente sancito dall'art. 288 del TFUE, le direttive vincolano gli Stati membri cui sono dirette quanto al risultato da

raggiungere, lasciandoli tuttavia liberi quanto alla scelta della forma e dei mezzi necessari.

Il singolo Stato membro, dunque, nel recepire la direttiva, rimane libero determinare quali misure adottare al fine di rendere la propria normativa interna conforme alle esigenze e ai risultati dettati dalla direttiva.

Ne discende, con riferimento al caso in esame, che la contestata assenza di una perfetta *“omogeneità dell’applicazione del diritto europeo su tutto il territorio comunitario”* è una diretta conseguenza della tipologia di strumento normativo prescelto al livello unionale - la direttiva - , il quale, per definizione, è idoneo a generare differenze tra la disciplina di recepimento dettata da ciascuno Stato membro nell’esercizio della discrezionalità riconosciutagli.

12. Alla luce di quanto complessivamente esposto il ricorso va respinto.

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

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

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

Roberto Politi, Presidente

Angelo Fanizza, Consigliere

Giuseppe Bianchi, Referendario, Estensore

L’ESTENSORE
Giuseppe Bianchi

IL PRESIDENTE
Roberto Politi

IL SEGRETARIO