



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 103 del 14 novembre 2024
a cura dell'Ufficio del massimario

Alla Corte di giustizia UE alcune questioni pregiudiziali sugli obblighi di trasparenza relativi ai mandati delle società fiduciarie.

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 15 ottobre 2024, n. 8248 – Pres. Caputo, Est. Cordì.

Unione europea – Riciclaggio di proventi illeciti e finanziamento del terrorismo (prevenzione) – Registro dei titolari – Società fiduciarie – Organismi assimilati – Condizioni – Accesso dei terzi al registro – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

Sono rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali interpretative:

1) se la nozione di “istituti giuridici” di cui all’articolo 31, paragrafi 1, 2 e 10, della direttiva 2015/849/UE, come modificato dalla direttiva 2018/843/UE 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 medesima, alla sussistenza di una unione organica delle norme e dei principî 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; (1)

2) se l’articolo 31, paragrafo 10, della direttiva 2015/849/UE, come modificato dalla direttiva 2015/849/UE, 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 alla Corte di giustizia UE 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; (2)

3) 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, paragrafo 1, n. 6, e 31 della direttiva 2015/849/UE, e i considerando 4, 5, 16, 17, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, della direttiva 2018/843/UE, debbano essere interpretati nel senso che essi ostanto ad una disciplina nazionale come quella di cui agli articoli 1, comma 2, lett. ee), 20,

21 e 22 del d.lgs. n. 231 del 2017, nella parte in cui ricomprende tra gli istituti giuridici che hanno un assetto e funzioni affini a quelli dei trust i mandati fiduciari delle società fiduciarie; (3)

4) se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, il principio di proporzionalità, e le disposizioni contenute nell'art. 31, paragrafo 1, della direttiva 2015/849/UE, in combinato disposto con l'art. 5, paragrafo 4, del T.U.E. e con i considerando n. 5 e n. 27 della direttiva 2018/843/UE, 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 del 2017, nella parte in cui ricomprende tra gli istituti giuridici che hanno un assetto e funzioni affini a quelli dei trust i mandati fiduciari delle 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; (4)

5) se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, i considerando n. 1, 2, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, della direttiva 2015/849/UE, nonché gli art. 30 e 31 di tale direttiva, i considerando n. 4, 5, 16-17, 25-34 della direttiva 2018/843/UE, gli artt. 6, 7, 8, 16, della C.D.F.U.E. e il principio di proporzionalità di cui all'art. 5, paragrafo 4, del T.U.E., devono essere interpretati – anche alla luce della sentenza della Corte di giustizia UE 22 novembre 2022, C-37/20 e C-601/20, Wm e Sovim SA, – 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 del 2007, e 7, comma 2, del d.m. n. 55 del 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; (5);

Unione europea – Riciclaggio di proventi illeciti e finanziamento del terrorismo (prevenzione) – Registro dei titolari – Società fiduciarie – Organismi assimilati – Condizioni – Accesso dei terzi al registro – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

È rimessa alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale di validità:

6) se le disposizioni di cui all'art. 31, paragrafi 1, 2, e 10, della direttiva 2015/849/UE, come modificata dalla direttiva 2018/843/UE, siano invalide per contrarietà alle disposizioni di cui agli artt. 114 e 288, paragrafo 3, del T.F.U.E. e al principio dell'effetto utile; (6)

(1-6) I. – Il Consiglio di Stato pone alla Corte di giustizia UE una pluralità di questioni sugli obblighi di trasparenza relativi ai mandati fiduciari delle società fiduciarie. Le predette questioni interpretative si innestano in alcuni giudizi promossi dinanzi al T.a.r. per il Lazio da diverse società fiduciarie avverso i provvedimenti con i quali l'Amministrazione aveva ricompreso i mandati fiduciari dalle stesse stipulati tra gli istituti giuridici affini, per assetto o per effetto, ai *trust*, con conseguente obbligo di fornire le informazioni in ordine alla titolarità effettiva ai sensi dell'art. 31 della direttiva n. 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015. All'esito dei giudizi di prime cure i ricorsi sono stati respinti dal T.a.r. per il Lazio, secondo il quale è legittimo considerare il mandato fiduciario come istituto giuridico affine al *trust* sulla base dell'art. 31, paragrafi 1 e 10, della direttiva 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, nonché degli artt. 21, comma 2, e 22, comma 5-bis, del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, poiché le *rationes* poste

a fondamento della direttiva evidenziano come le nuove disposizioni siano funzionali a evitare che, attraverso il mascheramento dei titolari effettivi, venga facilitato il compimento di operazioni illecite e restino impuniti i responsabili. Le sentenze del Tar. per il Lazio sono state appellate dalle società fiduciarie innanzi al Consiglio di Stato, il quale, dopo aver disposto la riunione degli appelli di che trattasi, ha sospeso il giudizio, rimettendo sei questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia UE, afferenti ad alcune disposizioni della direttiva 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, così come modificata dalla direttiva 2018/843/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2018.

II. - Segnatamente, il Consiglio di Stato, con l'ordinanza in epigrafe, evidenzia che:

a) con riferimento al primo quesito, inerente alla nozione di "istituti giuridici":

a1) la versione originaria della direttiva n. 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 faceva espresso riferimento, nel delineare l'ambito applicativo dell'obbligo di comunicazioni circa la titolarità effettiva, ai soli "*fiduciari di trust espressi*" (art. 31, paragrafo 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*" (paragrafo 8);

a2) la formulazione conseguente alle modifiche apportate dalla direttiva 2018/843/UE Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 ha mantenuto il riferimento ai *trust* e ad altri tipi di istituti giuridici, specificando, in via chiaramente esemplificativa, come tra questi fossero ricompresi "*fiducie, determinati tipi di Treuhand 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*";

a3) 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*" (paragrafo 10);

a4) alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia UE sull'interpretazione e applicazione del diritto unionale (si richiamano le seguenti sentenze: 24 marzo 2021, C-950/19, UN, punto 37, in *Foro amm.*, 2021, 3, 448 e in *Studium iuris*, 2021, 6, 807; 28 luglio 2016, C-379/15, Association France Nature Environnement; 22 marzo 2012, C-190/10, Génesis Seguros Generales Sociedad Anónima de Seguros y Reaseguros, punto 42; 6 ottobre 1982, C-283/81, Cilfit, punto 19, in *Foro it.*, 1983, IV, 63, con nota di TIZZANO e CAPOTORTI; in *Giur. it.*, 1983, I, 1, 1008, con nota di CAPOTORTI; in *Giust. civ.*, 1983, I, 3, con nota di CATALANO; in *Rass. avv. Stato*, 1983, I, 47, con nota di LAPORTA; in *Riv. dir. internaz. privato e proc.*, 1983, 159 e 27 ottobre 1977, C-30/77, La Regina, punto 14, in *Guida al dir.*, 2003, 6, 104), la nozione di "istituti giuridici" può 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;
- a5) 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 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, paragrafo 1, secondo periodo, e paragrafo 10 della direttiva;
- a6) l’interpretazione che pare maggiormente aderente anche alla 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;
- a7) tale interpretazione pare maggiormente aderente al contesto e agli obiettivi della direttiva del 2015, così come modificata dalla direttiva del 2018, la quale ha l’intento 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 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*;
- a8) 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*”. Questo considerando chiarisce che obiettivo della direttiva è anche quello 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;
- a9) 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*;

- a10) 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. 27 e n. 29);
- a11) 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*" 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 del tipo di operazione effettuata dalle parti, nonché sulle pur varie funzioni che singoli istituti possono consentire di perseguire;
- b) con riferimento al secondo quesito, inerente alla portata normativa o ricognitiva dell'individuazione degli istituti giuridici affini effettuata dalla Repubblica italiana e verificata dalla Commissione europea:
 - b1) 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*;
 - b2) in sostanza, si tratta di atti che non innovano il meccanismo normativo di cui all'art. 288, paragrafo 3, del T.F.U.E., con l'inserzione di fonti normative vincolanti ulteriori;
 - b3) diversamente opinando, questi atti dovrebbero qualificarsi come fonti "*atipiche*" del diritto dell'Unione, 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, paragrafo 10, della direttiva;
 - b4) la tesi esposta risulta confermata dal considerando n. 29 della direttiva 2018/843/UE Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che fa riferimento alla "*identificazione*" degli istituti affini, e, quindi, ad un'attività che è, meramente, ricognitiva della situazione esistente nei vari Paesi;
 - b5) 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;
 - b5) la riconosciuta valenza ricognitiva di questi atti non risulta 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 nei diversi ordinamenti;

b6) questo percorso sembra garantire 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, paragrafo 3, sia effettuata con la previa verifica di correttezza della ricognizione effettuata, fatto salvo il controllo sulla conformità di questi atti attuativi con la direttiva stessa, rimessa agli organi giurisdizionali interni, con l'ausilio interpretativo della Corte di giustizia UE ex art. 267 del T.F.U.E;

c) con riferimento al terzo quesito, inerente all'affinità dell'assetto o delle funzioni del mandato fiduciario stipulato dalle società fiduciarie a quelli del *trust*:

c1) le società fiduciarie 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"*. 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 del 1991; art. 199, comma 2, del d.lgs. n. 58 del 1998);

c2) in passato, le opinioni espresse dalla dottrina italiana sulle caratteristiche di tale rapporto sono state variegate, 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.), 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;

- c3) al dibattito sulla figura del mandato fiduciario ha aggiunto un rilevante tassello il d.m. 16 gennaio 1995, recante *“Elementi informativi del procedimento di autorizzazione all’esercizio dell’attività fiduciaria e di revisione e disposizioni di vigilanza”*;
- c4) 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. Tale qualificazione 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”*; 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”* (si richiama Cass. civ., sez. III, 16 settembre 2024, n. 24859, in *Foro it., Rep.*, 2024; *Società*; in *Giust. civ. mass.*, 2024 e Cass. civ., sez. un., 27 aprile 2022, n. 13143, in *Foro it., Rep.*, 2022; in *Responsabilità civile*, n° 79; in *Riv. infortuni*, 2021, II, 40; in *Nuovo dir. civ.*, 2023, fasc. 1, 73 (m), con nota di RENDINA; in *Giust. civ. mass.*, 2022; in *Dir. e giustizia*, 28 aprile 2022; in *Banca, borsa, ecc.*, 2023, 6, II, 801; in *Resp. Civ. e prev.*, 2022, 6, 1896);
- c5) anche se il mandato fiduciario, alla luce del diritto vivente, 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 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015;
- c6) il riferimento al mandato fiduciario contenuto nella notifica del Governo italiano ed evocato nella relazione della Commissione non può essere circoscritto alle sole operazioni negoziali diverse da quelle poste in essere dalle società fiduciarie; 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 come la sussistenza o meno di una compiuta disciplina normativa;
- c7) del resto, come affermato dalla Cassazione: *“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”* (si richiama Cass. civ., sez. un., 6 marzo 2020, n. 6459, in *Foro it.*, 2020, 6, 1936, con nota di PALMIERI, LIPARI; in *Foro nap.*, 2021, 811 (m), con nota di MADDALONI; in *Corriere giur.*, 2020, 589, con nota di GENTILI; in *Contratti*, 2020, 257, con nota di CARNEVALI; in *Notariato*, 2020, 282, con nota di MORELLO; in *Trusts*, 2020, 553; in *Nuova giur. civ.*, 2020, 859, con nota di NATOLI; in *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 235, con nota di CHIESI; in *Giur. it.*, 2020, 2622, con nota di PALAZZO, ORESTANO; in *Banca, borsa ecc.*, 2020, II, 491, con nota di BONFANTI; in *Resp. civ. e prev.*, 2020, 1555 (m), con nota di SCHIAVONE; in *Riv. not.*, 2020, 930, con

nota di TORRONI, GASPARINETTI; in *Riv. not.*, 2021, 312 (m), con nota di CICERO; in *Rass. dir. civ.*, 2021, 662, con nota di D'ALBERTI; in *Nuovo dir. civ.*, 2020, 2, 185, con nota di OCCORSIO, VOTANO; in *Giur. comm.*, 2022, II, 1209 con nota di FORNASARI);

- c8) anche la dottrina italiana – nell'operare un confronto proprio con il *trust* – ha, del resto, osservato che: *“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”*;
- c9) l'affermata esclusione della natura normativa vincolante della notifica del Governo e della relazione della Commissione consente di affermare che, in ogni caso, le valutazioni del Governo e della Commissione non possano ritenersi atti che fungono da parametro per la normativa interna; pertanto, anche accedendo a questa interpretazione dei due atti, 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 della Corte di giustizia UE;
- c10) il modello generale di *trust* è 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 Convenzione dell'Aja);
- c11) 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;
- c12) 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 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;
- c13) 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" (Cass. civile, sez. III, 16 settembre 2024, n. 24859, cit.). 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;

c14) del resto, secondo la Corte di cassazione, *"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"* (Cass. civile, sez. III, 16 settembre 2024, n. 24859, cit.); 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 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);

c15) nella pluralità di schemi e funzioni dei *trust* il tratto comune caratterizzante simili operazioni 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"*;

c16) l'aspetto rispetto al quale è, quindi, predicabile una situazione di affinità per assetto o per funzione è, quindi, costituito 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;

c17) alla luce di quanto esposto il diritto unionale deve 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;

d) nel caso di positiva risposta al quesito n. 1 e al quesito n. 3 e, dunque, nel caso di ritenuta ricomprensione dei mandati fiduciari delle società fiduciarie nell'ambito

applicativo della direttiva, con riferimento al quarto quesito, il Consiglio di Stato chiede alla Corte di giustizia UE se il diritto unionale osti ad una disciplina nazionale come quella di cui agli articoli 1, comma 2, lett. ee), 21 e 22 del d.lgs. n. 231 del 2017, nella parte in cui ricomprende tra gli istituti giuridici che hanno un assetto e funzioni affini a quelli dei *trust* i mandati fiduciari delle società fiduciarie, sebbene l'attività di tali società sia sottoposta ad una serie di obblighi e soggetta alla vigilanza di varie Autorità nazionali; sotto questo profilo, l'ordinanza evidenzia che:

- d1) il principio di proporzionalità non può ritenersi ostativo ad una normativa come quella introdotta dal legislatore nazionale, poiché le altre disposizioni presenti nell'ordinamento italiano pongono obblighi non sovrapponibili a quelli di cui all'art. 31 della direttiva, che assolve, altresì, funzioni ulteriori; più nello specifico: *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 del 2007 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 non comportano l'accesso nei termini indicati dall'art. 31 della direttiva; *iii*) le comunicazioni all'anagrafe tributaria 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, *iv*) l'obbligo di trasmettere alle Unità di informazione finanziaria dati e informazioni concernenti operazioni a rischio riciclaggio o di finanziamento del terrorismo 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, non assolve a quelle finalità preventive, che sono anche a fondamento della direttiva; *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;
- d2) in considerazione di quanto sin qui esposto, il principio di proporzionalità non può ritenersi ostativo ad una disciplina che persegue obiettivi maggiori e ulteriori di trasparenza e di prevenzione e che, nell'ottica del principio di prevenzione, si ritiene conforme alle *rationes* e alle finalità della direttiva;
- d3) le caratteristiche del mandato fiduciario stipulato dalle società fiduciarie 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; sul punto, la dottrina ha evidenziato che "*l'effetto di velamento che l'istituzione 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;

e) con riferimento al quinto ed ultimo quesito di carattere interpretativo (sesto nel testo dell'ordinanza), inerente a una questione legata alla tutela della riservatezza e della vita privata, l'ordinanza evidenzia:

e1) la Corte di giustizia UE, con la sentenza della grande camera, 22 novembre 2022, C-37/2020 e C-601/2020, *Wm e Sovim SA* (in *Foro it. rep.*, 2022, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1221, in *Foronews*, 22 novembre 2022, con nota di PAOLUCCI "Accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, lotta al riciclaggio e proporzionalità dell'ingerenza: la decisione della Grande sezione della Corte di giustizia", in *Società*, 2023, 667, con nota di PAPPALARDO e in *Guida al dir.*, 2022, 46; si richiamano altresì le sentenze: 21 giugno 2022, C-817/19, *Ligue des droits humains*, punti 94, 96, 115 e 116, in *Foro it. Rep.*, 2022, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n° 690; in *Foro amm.*, 2022, 761 (m); in *Guida al dir.*, 2022, 26; in *Dir. e giustizia*, 21 giugno 2022, con nota di MILIZIA; 1° agosto 2022, C-184/20, OT, punti 102 e 103, in *Foro it. Rep.*, 2022, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n° 1178; in *Dir. e giustizia*, 2 agosto 2022, con nota di MILIZIA; 5 aprile 2022, C-140/20, GD, punto 93, in *Foro it. Rep.*, 2022, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n° 1171; in *Guida al dir.*, 2022, 15, con nota di CISTERNA; in *Cass. pen.*, 2022, 6, 2344, con nota di IOVENE; in *Dir. e giustizia*, 6 aprile 2022; 26 aprile 2022, C-401/19, *Repubblica di Polonia*, punto 65, in *Foro it.*, 2022, 9, 452; in *Guida al dir.*, 2022, 18; *AIDA*, 2022, 1, 711; 9 novembre 2010, C-92/09 e C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR, Hartmut Eifert*, punti 52, 59 e 60) 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 n. 2015/849/UE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica la direttiva 2009/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009, all'origine della direttiva 2018/843/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018. Secondo tali istituzioni, mentre l'articolo 30, paragrafo 5, primo comma, lettera c), della direttiva 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, nella sua versione anteriore alla sua modifica da parte della direttiva 2018/843/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, 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/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, 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;

e2) a parere della Corte di giustizia UE: *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/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 modificata; *iii*) l'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 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 (si richiama, per analogia, il parere 1/15 (Accordo PNR UE-Canada), del 26 luglio 2017, 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; *vi)* rispetto a un regime come quello dell'articolo 30, paragrafo 5, della direttiva 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, nella versione precedente all'entrata in vigore della direttiva 2018/843/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, 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;

- e3) la Corte di giustizia UE non ha dunque affermato l'illegittimità di qualsiasi forma di accesso del 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;
- e4) 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"*;
- e5) inoltre, il considerando n. 14 della direttiva n. 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 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;
- e6) il diritto dell'Unione 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;

- f) con riferimento al sesto quesito (quinto nel testo dell'ordinanza), afferente alla validità della direttiva in relazione ad alcune disposizioni sovraordinate (sull'organo competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione, si richiamano le sentenze: 14 giugno 2012, C-533/10, Civad SA, punto 40, in *Guida al dir.*, 2012, 28, 102 (m), nonché 22 giugno 2010, C-188/10 e C-189/10, Aziz Melki e Sélim Abdeli, punto 54, in *Riv. dir. internaz. privato e proc.*, 2010, 4, 1059; *Giornale dir. amm.*, 2011, 2, 139 con nota di MILLET; sull'incompetenza dei giudici nazionali a constatare l'invalidità di un siffatto atto, si richiamano le sentenze: grande sez., 6 ottobre 2015, C-362/14, Maximillian Schrems, in *Giornale dir. amm.*, 2016, 3, 333, con nota di CAROTTI; *Quotidiano giur.*, 2015, con nota di PERRI; 10 gennaio 2006, C-344/04, Iata e Elfaa, punto 27, in *Resp. Civ. e prev.*, 2006, 7-8, 1249, nonché 22 ottobre 1987, C-314/85, Foto-Frost, punti da 15 a 20, in *Riv. dir. internaz.*, 1988, 674), nell'ordinanza si evidenzia che:
- f1) secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia UE, 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)"* (si richiama la sentenza 4 maggio 2016, causa C-547/2014, Philip Morris Brands SARL, Philip Morris Ltd, British American Tobacco UK Ltd, punto 63, in *Foro amm.*, 2016, 5, 1135 (m) e in *Dir. e giustizia*, 6 maggio 2016);
- f2) 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 alla Corte di giustizia UE;
- f3) 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, paragrafo 10, ultimo periodo);
- f4) 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 della Corte di giustizia UE.

III. – Per ulteriori approfondimenti si segnala quanto segue:

- g) sul riciclaggio di proventi illeciti e finanziamento del terrorismo (prevenzione), Corte di giustizia UE, grande camera, 22 novembre 2022, C-37/20 e C-601/20, richiamata e specificatamente analizzata nell'ordinanza in epigrafe;
- h) sul *trust* germanistico: Cass. civ., sez. un., 27 aprile 2022, n. 13143, richiamata e specificatamente analizzata nell'ordinanza in epigrafe;

- i) sull'istituto del *trust*, di recente, il T.a.r. per il Lazio, sez. II, con ordinanza 8 maggio 2024, n. 9124 (oggetto della News n. 57 del 3 giugno 2024, alla quale si rinvia per ogni approfondimento), ha sottoposto alla Corte di giustizia UE un dubbio in ordine all'interpretazione delle nozioni di "risorsa economica" e "appartenenza" contenute nell'art. 2 del regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina; in dottrina: A. GALLARATI, *L'articolo 13 della convenzione de l'Aja sui trust: competizione tra modelli e inefficacia dei trust "ripugnanti"*, in *Riv. dir. civ.*, 2015, 11491; G. PETRELLI, *Trust interno, art. 2645-ter c.c. e "trust italiano"*, in *Riv. dir. civ.*, 1/2016; A. RAVERA, *Il trust*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2018; C.M. RUOCCO, *Il trust: analogie e differenze con il negozio fiduciario*, in *Giurcivile*, 2020, 9; M. PATRONE, *Trust e simulazione*, in *Trusts*, 2021, 646; S. CANNIZZARO, *Appunti sulla rilevanza del trust ai fini IVA*, Consiglio nazionale del notariato, studio n. 69, 2023; M. ANGELUCCI, *Nullità di un trust per mancanza della perdita di controllo sui beni conferiti da parte dei disponenti*, in *Trusts*, 2023, n° 6, 1010; F. D'AVINO, *Trust inter vivos discrezionale e tutela dei legittimari*, in *Dir. fam. e delle persone*, 2023, 1495; H. ERMELINDA, *Trust di azioni di società dell'Arabia Saudita dove il trust non esiste*, in *Trusts*, 2024, n° 2, 195; Z. CRESPI REGHIZZI, *Il trust nello spazio giuridico europeo*, in *Trusts*, 2024, n° 5, 716;
- j) sui negozi fiduciari, in dottrina: C. NATOLI, *Forma e struttura dei negozi fiduciari immobiliari: la soluzione delle Sezioni Unite e le suggestioni dell'esperienza notarile*, in *Nuova giur. civ.*, 4/2020; M. PALAZZO, *La forma del negozio fiduciario avente ad oggetto beni immobili*, in *Giur. it.*, 2020, 2625; A. ACCINNI, L. ARIENTI, *Il negozio fiduciario tra società fiduciaria autorizzata e fiduciante ha rilevanza fiscale e non può essere qualificato fittizio*, in *Trusts*, 2022, 7-8, 740; N. DISTEFANO, *Società fiduciarie e trust: fra tradizione e innovazione*, in *Il quotidiano giur.*, 20 marzo 2023; L. ARIENTI, A. ACCINNI, *L'amministrazione di beni immobili con intestazione a società fiduciaria autorizzata*, in *Trusts*, 2024, n° 2, 302;
- k) sul tema dei c.d. titolari effettivi: D.P. SERGIO, *Il diritto della crisi d'impresa nell'emergenza. Questioni penalistiche e civilistiche*, Capitolo III, *Aree nuove e antiche di intervento del diritto penale nella stagione dell'emergenza*, in *Foro it, Gli speciali*, 2020, 3, 40 – 61, il quale evidenzia che la pandemia da Covid-19 ha moltiplicato il rischio di infiltrazioni ad opera di capitali e di risorse illecite nell'economia. In tale periodo, in virtù dei ridimensionamenti dei contatti sociali e delle ordinarie modalità di acquisto dei beni e di fruizione di servizi è stata registrata un'esponenziale crescita nell'utilizzo da parte dei consumatori dei nuovi strumenti digitali, tra cui un posto di assoluto rilievo è rappresentato dalle valute virtuali, in grado di alimentare in totale autonomia circuiti di scambio di beni, ma al tempo stesso, capaci di divenire strumenti dell'enorme potenziale, quanto all'esecuzione di transazioni e trasferimenti di valori in condizioni di (quasi) perfetto anonimato. Tutto ciò ha reso necessario l'implementazione di misure di contrasto al riciclaggio. Da ciò scaturisce la riflessione sul rapporto tra fenomeni economici, nuove tecnologie e categorie del diritto penale; F. DI VIZIO, *Il decreto legislativo 125/19 e l'attuazione della quinta direttiva europea antiriciclaggio*, in *Foro it.*, 5, 2020, 66, il quale afferma che il d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125, in vigore in Italia

dal 10 novembre 2019, da un lato, completa il recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio e, dall'altro, recepisce nell'ordinamento nazionale la quinta direttiva antiriciclaggio. Il d.lgs. n. 125 del 2019 accoglie, altresì, alcune osservazioni formulate dalla Commissione europea per contestare il non completo recepimento della quarta direttiva (procedura di infrazione n. 2019/2042). L'autore evidenzia che con il d.lgs. n. 125 del 2019, l'Italia mantiene posizioni di primato nel livello di *compliance* della normativa del contrasto dei flussi finanziari illeciti, precisando, tuttavia, che è sul piano dell'effettività delle azioni che si misura la tenuta di un sistema, complesso e vitale, quale quello dell'antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. Si chiarisce altresì che, seguendo l'impostazione eurounitaria, la riforma di che trattasi accresce la trasparenza nel settore economico-finanziario ed amplia la collaborazione tra le autorità, nazionali e internazionali. Più nello specifico, nel contributo si legge: *“Il testo normativo in rassegna si connota per una chiara consapevolezza della necessità di contrastare le vulnerabilità derivanti dalla diffusione di nuove tecnologie, di irrobustire la trasparenza e lo scambio di informazioni tra le autorità pubbliche. Sotto quest'ultimo profilo, deve convenirsi che «il tema della collaborazione è cruciale per il buon funzionamento del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo sia per la pluralità degli attori pubblici coinvolti, preposti anche a settori connessi con detto sistema (contrasto dell'evasione fiscale e della corruzione), sia per la necessità di combattere le infiltrazioni criminali a livello transnazionale....La realizzazione di queste potenzialità è peraltro strettamente correlata alla possibilità giuridica e alla capacità concreta di instaurare tra i diversi attori forme di dialogo aperto e costante, senza paratie o strettoie, come richiesto dalle norme europee oggetto di recepimento”* (si richiama C. CLEMENTE, Audizione del direttore dell'unità di informazione finanziaria per l'Italia, Roma, 18 settembre 2019, Atti parlamentari relativi all'atto del governo n. 95); M. KROGH, *Registro dei titolari effettivi*, Consiglio nazionale del notariato, studio n. 1, 2022/B; G. ARCELLA, S. CARIONI, M. NASTRI e L. PIFFARETTI, *La ricerca del titolare effettivo*, Consiglio nazionale del notariato, Commissione antiriciclaggio, studio 1_2023 B; M. NASTRI, *Antiriciclaggio: al via il registro dei titolari effettivi*, in *Il quotidiano giur.*, 30 ottobre 2023;

- 1) sul rinvio per invalidità si veda la News n. 4 del 9 gennaio 2020 a Corte di giustizia UE, grande camera, 3 dicembre 2019, C-414/18, Iccrea Banca s.p.a, Istituto Centrale del Credito Cooperativo, (che si sofferma sui rapporti fra rinvio pregiudiziale di validità, di interpretazione, e sull'azione di annullamento); in dottrina: G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2020, 418 ss., 441 ss.; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, 432 e 510; F. FERRARO, F. ROLANDO, *Asimmetrie tra rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità*, in *Il rinvio pregiudiziale*, F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), Torino, 2020, 17 e ss.