

Cari lettori,

le cause promosse da alcune società fiduciarie italiane per impugnare il D.M. 11 marzo 2022, n. 55 sul Registro dei titolari effettivi dei trust e istituti giuridici affini sono attualmente dinanzi al Consiglio di Stato in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia dell'UE, adita dallo stesso Consiglio di Stato in sede di pronuncia pregiudiziale.

In attesa della pubblicazione della decisione della Corte, che dovrebbe essere imminente, è certo di notevole interesse leggere le conclusioni dell'avvocato generale Jean Richard de la Tour (nella traduzione italiana).

Un saluto cordiale.

Maurizio Lupoi

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JEAN RICHARD DE LA TOUR

presentate l'11 dicembre 2025 ([1](#))

Cause riunite C-684/24 e C-685/24

Across Fiduciaria SpA,

Galvani Fiduciaria Srl,

Sfo Fiduciaria Srl

Contro

Presidenza del Consiglio dei ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Ministero delle Imprese e del Made in Italy,

Garante per la protezione dei dati personali,

**Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura
(Unioncamere),**

Infocamere Scpa (C-684/24),

nei confronti di

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Roma,

**Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Milano, Monza-Brianza,
Lodi,**

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bologna,

e

Unione Fiduciaria SpA,

Assoservizi Fiduciari,

Torino Fiduciaria - Fiditor Srl,

Ser-Fid Italiana Fiduciaria e di Revisione SpA

contro

Ministero delle Imprese e del Made in Italy,

Presidenza del Consiglio dei ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Garante per la protezione dei dati personali,

**Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura
(Unioncamere),**

**Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Milano, Monza-Brianza,
Lodi,**

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Torino,

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Roma,

Infocamere Scpa (C-685/24),

nei confronti di

Aletti Fiduciaria SpA,

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Roma,

**Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Milano, Monza-Brianza,
Lodi,**

[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Consiglio di Stato (Italia)]

« Rinvio pregiudiziale – Politica interna dell'Unione europea – Ravvicinamento delle legislazioni – Direttiva (UE) 2015/849 – Prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo – Articolo 31 – Informazioni sui titolari effettivi di trust e istituti giuridici affini – Accesso delle persone fisiche o giuridiche aventi un interesse legittimo – Carattere vago della nozione di "interesse legittimo" – Diritti fondamentali dei titolari effettivi – Validità »

I. Introduzione

1. In che modo l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di istituti giuridici affini a trust (in prosieguo: gli «istituti giuridici affini») in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo deve essere collegato al diritto al rispetto della vita privata e familiare, al diritto alla protezione dei dati personali e al diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo di tali titolari effettivi, tutelati rispettivamente dagli articoli 7, 8 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»)?

2. Tale quesito contiene diversi aspetti costituenti l'oggetto delle domande pregiudiziali di interpretazione e validità dell'articolo 31 della direttiva (UE) 2015/849 (2), come modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 (3) (in prosieguo: la «direttiva 2015/849»).

3. Nella presente causa la Corte dovrà interrogarsi sulla conformità, alla luce della direttiva 2015/849, della scelta operata dal legislatore italiano, di designare i mandati fiduciari come istituti giuridici affini soggetti in quanto tali all'obbligo di designare i loro titolari effettivi affinché siano iscritti nel registro centrale dei titolari effettivi. Essa dovrà valutare se la nozione di «istituti giuridici affini» sia sufficientemente chiara, precisa e prevedibile, in mancanza di una definizione in tale direttiva, e se i mandati fiduciari, che non implicano un trasferimento di proprietà, possano essere considerati siffatti istituti giuridici affini. Essa dovrà esaminare, da un lato, se l'accesso alle informazioni su tale titolarità effettiva alle persone fisiche o giuridiche che possono dimostrare un interesse legittimo, previsto all'articolo 31, paragrafo 4, primo comma, lettera c), di detta direttiva, ponga un problema di validità del testo alla luce del diritto al rispetto della vita privata e familiare e del diritto alla protezione dei dati personali e, dall'altro, se la definizione di interesse legittimo adottata dal legislatore italiano sia conforme alle disposizioni di tale articolo. La Corte dovrà esaminare se la competenza attribuita ad un organo non giurisdizionale per valutare la deroga all'accesso alle informazioni, di cui possono beneficiare i titolari effettivi in talune circostanze eccezionali, rispetti il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo poiché, in caso di rigetto della domanda di deroga, le informazioni saranno divulgate irrimediabilmente.

4. Proporrò di rispondere al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio, che un'interpretazione delle disposizioni contestate di tale articolo 31 conforme al diritto primario e agli obiettivi della direttiva 2015/849 è possibile, che i mandati fiduciari delle società fiduciarie sono istituti giuridici affini, che l'interesse legittimo che devono dimostrare le persone fisiche o giuridiche che intendono accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva può essere precisato, come fa il legislatore italiano, e che la valutazione delle circostanze eccezionali che possono giustificare una deroga all'accesso alle informazioni sul titolare effettivo può essere effettuata, a determinate condizioni, da un organo non giurisdizionale.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva 2015/849

5. I considerando 14 e 17 della direttiva 2015/849 enunciano quanto segue:

«(14) La necessità di informazioni accurate e aggiornate sul titolare effettivo è un elemento fondamentale per rintracciare criminali che potrebbero altrimenti riuscire a occultare la propria identità dietro una struttura societaria. 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.

(...)

(17) 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».

6. L'articolo 30, paragrafo 6, primo comma, della direttiva 2015/849 così dispone:

«Gli Stati membri assicurano che le autorità competenti e le [unità nazionali di informazione finanziaria] abbiano un accesso tempestivo e illimitato a tutte le informazioni contenute nel registro centrale (...) senza allertare il soggetto interessato. (...)».

7. L'articolo 31 di detta direttiva così dispone:

«1. Gli Stati membri assicurano che il presente articolo si applichi ai trust e ad altri tipi di istituti giuridici, quali, tra l'altro, fiducie, determinati tipi di Treuhand o *fideicomiso*, quando tali istituti hanno un assetto o funzioni affini a quelli dei trust. Gli Stati membri definiscono le caratteristiche in base alle quali determinare se un istituto giuridico ha assetto o funzioni affini a quelli dei trust per quanto riguarda tali istituti giuridici disciplinati ai sensi del diritto nazionale.

Ciascuno Stato membro prescrive che i fiduciari di trust espressi amministrati nel proprio territorio nazionale ottengano e mantengano informazioni adeguate, accurate e attuali sulla titolarità effettiva del trust. Tali informazioni includono l'identità:

- a) del costituente o dei costituenti;
- b) del «trustee» o dei «trustee»;
- c) del guardiano o dei guardiani (se esistono);
- d) dei beneficiari o della classe di beneficiari;
- e) delle altre persone fisiche che esercitano il controllo effettivo sul trust.

(...)

3 bis. Gli Stati membri prescrivono che le informazioni sulla titolarità effettiva di trust espressi e istituti giuridici affini di cui al paragrafo 1 siano contenute in un registro centrale dei titolari effettivi istituito dallo Stato membro in cui è stabilito o risiede il trustee del trust o la persona che ricopre una posizione equivalente in un istituto giuridico affine.

(...)

4. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sulla titolarità effettiva di un trust o di un istituto giuridico affine siano accessibili in ogni caso:

(...)

- c) a qualunque persona fisica o giuridica che possa dimostrare un legittimo interesse;

(...)

Le informazioni accessibili alle persone fisiche o giuridiche di cui al primo comma, lettere c) e d), comprendono il nome, il mese e anno di nascita, il paese di residenza e la cittadinanza del titolare effettivo, così come la natura e l'entità dell'interesse beneficiario detenuto.

Gli Stati membri possono, alle condizioni stabilite dal diritto nazionale, garantire l'accesso a informazioni aggiuntive che consentano l'identificazione del titolare effettivo. Tali informazioni aggiuntive contengono almeno la data di nascita o le informazioni di contatto, conformemente alle norme sulla protezione dei dati. Gli Stati membri possono concedere accesso più ampio alle informazioni contenute nel registro in conformità del loro diritto nazionale.

(...)

7 bis. In circostanze eccezionali stabilite dal diritto nazionale, qualora l'accesso di cui al paragrafo 4, primo comma, lettere b), c) e d), esponga il titolare effettivo a un rischio sproporzionato di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione, o qualora il titolare effettivo sia minore di età o altrimenti incapace, gli Stati membri possono prevedere una deroga a tale accesso a tutte o parte delle informazioni sulla titolarità effettiva, caso per caso. Gli Stati membri assicurano che tali deroghe siano concesse previa una valutazione dettagliata della natura eccezionale delle circostanze. È garantito il diritto a un ricorso amministrativo contro la decisione di deroga nonché il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo. Gli Stati membri che concedono deroghe pubblicano dati statistici annuali circa il numero di deroghe concesse e le motivazioni fornite e comunicano i dati alla Commissione [europea].

(...)

10. Gli Stati membri notificano alla Commissione le categorie, la descrizione delle caratteristiche, i nomi e, se del caso, la base giuridica dei trust e degli istituti giuridici affini di cui al paragrafo 1 entro il 10 luglio 2019. La Commissione pubblica l'elenco consolidato di tali trust e istituti giuridici affini nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* entro il 10 settembre 2019.

Entro il 26 giugno 2020 la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio [dell'Unione europea] 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».

2. Direttiva 2018/843

8. I considerando 29, 30, 38 e 42 della direttiva 2018/843 così recitano:

«(29) Per garantire la certezza del diritto e condizioni di parità, è fondamentale stabilire chiaramente quali istituti giuridici stabiliti nell'Unione [europea] dovrebbero essere considerati simili ai trust sulla base delle loro funzioni o del loro assetto. Pertanto, ogni Stato membro dovrebbe essere tenuto a identificare i trust, se riconosciuti dal diritto nazionale, e gli istituti giuridici affini che possono essere istituiti conformemente al quadro giuridico o alle consuetudini nazionali e che hanno assetto o funzioni analoghi a quelli dei trust, quale la possibilità di separare o scindere la titolarità giuridica dalla titolarità effettiva delle attività. Dopodiché, gli Stati membri dovrebbero notificare alla Commissione le categorie, la

descrizione delle caratteristiche, i nomi e, se del caso, la base giuridica dei suddetti trust e istituti giuridici affini, in vista della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, per consentire l'identificazione di tali trust e istituti da parte degli altri Stati membri. È opportuno tener conto del fatto che, all'interno dell'Unione, i trust e gli istituti giuridici affini possono presentare caratteristiche giuridiche diverse. Se un trust o un istituto giuridico affine presenta caratteristiche comparabili, in termini di assetto o funzioni, a quelle di una società o di altri soggetti giuridici, l'accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva può contribuire a contrastare il suo uso improprio, così come l'accesso pubblico può contribuire a prevenire l'uso improprio delle società e di altri soggetti giuridici per riciclare denaro e finanziare il terrorismo.

(30) 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.

(...)

(38) Al trattamento dei dati personali nell'ambito della presente direttiva si applica il regolamento (UE) 2016/679 (...) [(4)]. Di conseguenza, le persone fisiche i cui dati personali sono conservati in registri nazionali come titolari effettivi dovrebbero esserne informate. Inoltre, dovrebbero essere resi disponibili solo dati personali aggiornati e che corrispondono realmente ai titolari effettivi, i quali dovrebbero essere informati dei loro diritti nell'ambito dell'attuale quadro giuridico dell'Unione in materia di protezione dei dati a norma del regolamento (...) 2016/679 e della direttiva (UE) 2016/680 (...) [(5)], nonché delle procedure applicabili per esercitarli. Inoltre, al fine di evitare l'abuso delle informazioni contenute nei registri e bilanciare i diritti dei proprietari effettivi, gli Stati membri potrebbero ritenere opportuno esaminare la possibilità di mettere altresì a disposizione del titolare effettivo le informazioni sul richiedente unitamente alla base giuridica della relativa richiesta.

(...)

(42) Gli Stati membri dovrebbero definire nel diritto nazionale l'interesse legittimo, sia come concetto generale sia come criterio di accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva. Nello specifico, tali definizioni non dovrebbero limitare la nozione di interesse legittimo ai casi di procedimenti amministrativi o giudiziari in corso, e dovrebbero consentire di tenere conto, se del caso, del lavoro di prevenzione svolto da organizzazioni non governative e giornalisti investigativi nel campo del contrasto del riciclaggio di denaro, del contrasto del finanziamento del terrorismo e dei reati presupposto associati. Una volta instaurata l'interconnessione dei registri dei titolari effettivi degli Stati membri, l'accesso a livello sia nazionale che transfrontaliero ai registri di ciascuno Stato membro dovrebbe essere autorizzato sulla base della definizione dell'interesse legittimo fornita dallo Stato membro in

cui sono state registrate le informazioni sulla titolarità effettiva del trust o dell'istituto giuridico affine conformemente alle disposizioni della presente direttiva, in virtù di una decisione adottata dalle autorità competenti di tale Stato membro. In relazione ai registri dei titolari effettivi degli Stati membri, gli Stati membri dovrebbero inoltre avere la facoltà di istituire meccanismi di ricorso contro le decisioni che autorizzano o rifiutano l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva. (...)».

B. Diritto italiano

1. Decreto legislativo n. 231/2007

9. L'articolo 1, comma 2, lettera ee), del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 – Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione (6), nella versione applicabile ai procedimenti principali (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 231/2007»), definisce «prestatori di servizi relativi a società e *trust*: ogni persona fisica o giuridica che fornisce a terzi, a titolo professionale, uno dei seguenti servizi: (...) svolgere la funzione di fiduciario in un trust espresso o in un istituto giuridico affine o provvedere affinché un'altra persona occupi tale funzione».

10. L'articolo 20 di tale decreto legislativo disciplina l'identificazione del titolare effettivo.

11. L'articolo 21, commi 3 e 4, di tale decreto legislativo prevede quanto segue:

«3. I trust (...) nonché gli istituti giuridici affini stabiliti o residenti sul territorio della Repubblica italiana sono tenuti all'iscrizione in apposita sezione speciale del Registro delle imprese. Le informazioni di cui all'articolo 22, comma 5, relative alla titolarità effettiva dei medesimi trust e degli istituti giuridici affini, stabiliti o residenti sul territorio della Repubblica italiana sono comunicate, a cura del fiduciario o dei fiduciari, di altra persona per conto del fiduciario o della persona che esercita diritti, poteri e facoltà equivalenti in istituti giuridici affini, (...) al Registro delle imprese, ai fini della relativa conservazione. (...)

4. L'accesso alle informazioni di cui all'articolo 22, comma 5, relative alla titolarità effettiva dei medesimi trust è consentito:

(...)

d *bis*) (...) 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. (...)».

12. L'articolo 22, commi 5 e 5 *bis*, del medesimo decreto legislativo dispone quanto segue:

«5. I fiduciari di trust espressi (...) nonché le persone che esercitano diritti, poteri e facoltà equivalenti in istituti giuridici affini, purché stabiliti o residenti sul territorio della Repubblica italiana, ottengono e detengono informazioni adeguate, accurate e aggiornate sulla titolarità effettiva del trust, o dell'istituto giuridico affine, per tali intendendosi quelle relative all'identità del costituente o dei costituenti, del fiduciario o dei fiduciari, del guardiano o dei guardiani ovvero di altra persona per conto del fiduciario, ove esistenti, dei beneficiari o classe di beneficiari e delle altre persone fisiche che esercitano il controllo sul trust o sull'istituto giuridico affine e di qualunque altra persona fisica che esercita, in ultima istanza, il controllo sui beni conferiti nel trust o nell'istituto giuridico affine attraverso la proprietà diretta o indiretta o attraverso altri mezzi. I fiduciari di trust espressi e le persone che esercitano diritti, poteri e facoltà equivalenti in istituti giuridici affini conservano tali informazioni per un periodo non inferiore a cinque anni dalla cessazione del loro stato di fiduciari e le rendono prontamente accessibili alle autorità di cui all'articolo 21, comma 2, letter[e] a) e b). I medesimi fiduciari che, in tale veste, instaurano un rapporto continuativo o professionale ovvero eseguono una prestazione occasionale dichiarano il proprio stato ai soggetti obbligati.

5 *bis*. Per le finalità di cui al presente decreto, si considerano istituti giuridici affini al trust gli enti e gli istituti che, per assetto e funzioni, determinano effetti giuridici equivalenti a quelli dei trust espressi, anche avuto riguardo alla destinazione dei beni ad uno scopo ed al controllo da parte di un soggetto diverso dal proprietario, nell'interesse di uno o più beneficiari o per il perseguimento di uno specifico fine».

2. Decreto ministeriale n. 55/2022

13. L'articolo 1, lettera g), del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 11 marzo 2022, n. 55 – 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 (7), (in prosieguo: il «decreto ministeriale n. 55/2022»), riprende la definizione di istituti giuridici affini di cui all'articolo 22, comma 5 *bis*, del decreto legislativo n. 231/2007.

14. L'articolo 4, comma 1, lettera e), del decreto ministeriale n. 55/2022 prevede «l'eventuale indicazione delle circostanze eccezionali, ai fini dell'esclusione dell'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, lettera f), secondo periodo, e comma 4, lettera d-*bis*), terzo periodo, del [decreto legislativo n. 231/2007], nonché l'indicazione di un indirizzo di posta elettronica per ricevere le comunicazioni di cui all'articolo 7, comma 3, nella qualità di controinteressato».

15. L'articolo 7, commi 2 e 3, del decreto ministeriale n. 55/2022 prevede quanto segue:

«2. I dati e le informazioni sulla titolarità effettiva dei trust e istituti giuridici affini (...) 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 legislativo n. 231/2007], 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. (...) [L]a Camera di commercio territorialmente competente trasmette la richiesta di accesso di cui ai commi 1 e 2 al controinteressato (...). Entro dieci giorni dalla ricezione della predetta comunicazione, il controinteressato all'accesso può trasmettere (...) 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 legislativo n. 231/2007], 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 (...) entro venti giorni dalla richiesta di accesso. In mancanza di comunicazione entro il predetto termine l'accesso si intende respinto».

III. Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

16. Diverse società fiduciarie italiane hanno contestato, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), gli atti con i quali il governo italiano ha incluso i mandati fiduciarie delle società fiduciarie tra gli istituti giuridici affini, il che ha come conseguenza di obbligare queste ultime a fornire informazioni sui titolari effettivi di tali mandati.

17. Tra tali società rientrano l'Across Fiduciaria SpA, la Galvani Fiduciaria Srl, la Sfo Fiduciaria Srl (in prosieguo: l'«Across Fiduciaria e a.»), l'Unione Fiduciaria SpA, l'Assoservizi Fiduciarie, l'Aletti Fiduciaria SpA, la Torino Fiduciaria SpA – Fiditor Srl (in prosieguo: l'«Unione Fiduciaria e a.») e la Ser-Fid Italiana Fiduciaria e di Revisione SpA (in prosieguo: la «Ser-Fid»).

18. Le loro contestazioni sono state respinte.

19. Nei loro ricorsi dinanzi al giudice del rinvio le ricorrenti affermano, in sostanza, che la normativa italiana è incompatibile con la normativa dell'Unione, che quest'ultima è essa stessa illegittima e che le misure di diritto italiano sono illegittime in quanto hanno incluso tra gli istituti giuridici affini i mandati fiduciarie delle società fiduciarie.

20. Dinanzi al giudice del rinvio le parti discutono della validità delle disposizioni dell'articolo 31 della direttiva 2015/849 relative alla definizione, da un lato, della nozione di «istituti giuridici affini» alla luce degli articoli 114 e 288 TFUE e, dall'altro, della nozione di «interesse legittimo» che le persone fisiche e giuridiche devono dimostrare per accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva alla luce degli articoli 7 e 8 della Carta.

21. Il giudice del rinvio esprime, peraltro, dubbi quanto al fatto che i mandati fiduciarie delle società fiduciarie possano essere considerati istituti giuridici affini e soggetti, a tale titolo, all'obbligo di fornire dati al registro dei titolari effettivi. Inoltre, tale giudice si interroga sulle modalità adottate dalla normativa italiana per la tutela del diritto a un ricorso

giurisdizionale effettivo del titolare effettivo. Esso osserva che la valutazione del diritto ad una deroga per esposizione, in particolare, a un rischio sproporzionato, spetta ad un organo amministrativo, senza ricorso giurisdizionale prima della divulgazione dei dati.

22. Alla luce di tali circostanze, nella causa C-684/24 il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 31, paragrafo 4, della [direttiva 2015/849], laddove consente l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di un trust o di un istituto giuridico affine sia compatibile con [gli articoli 7 e 8 della Carta] nonché [con l'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (8)], nella parte in cui consente l'accesso in ogni caso a qualunque persona fisica o giuridica "che possa dimostrare un legittimo interesse" senza precisare e delimitare la nozione stessa di "legittimo interesse" rimettendone la definizione alla piena discrezionalità degli Stati membri determinando il rischio di perimetrazioni eccessivamente estese dell'ambito soggettivo di azionabilità dell'accesso, potenzialmente lesive degli evocati diritti fondamentali della persona.

2) Se le garanzie previste dall'articolo 31, paragrafo 7 *bis*, della [direttiva 2015/849], relative al diritto a un ricorso amministrativo contro una decisione che deroga (in presenza di circostanze eccezionali stabilite dal diritto nazionale) all'accesso di cui al paragrafo 4 (accesso consentito, in ogni caso, alle informazioni sulla titolarità di un trust o di un istituto giuridico affine), considerate le tutele offerte dall'articolo 47 [della Carta], nonché dall'articolo 6 della [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali], siano compatibili con gli articoli 6-7 del [decreto ministeriale n. 55/2022], nella parte in cui conferiscono ad un organo amministrativo non giurisdizionale quale è la Camera di commercio territoriale il potere di esprimersi determinando l'irreversibile effetto dell'ostensione dei dati prevedendo solo in una fase successiva il diritto ad un ricorso giurisdizionale azionabile dal titolare effettivo».

23. Nella causa C-685/24, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la nozione di "istituti giuridici" di cui all'articolo 31, paragrafo 1, paragrafo 2, paragrafo 10, della [direttiva 2015/849,] 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 [di tale] direttiva, alla sussistenza di una unione organica delle norme e dei principi che regolano un fenomeno sociale, o, invece, ad una concreta e specifica operazione economico-giuridica 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.

2) Se l'articolo 31, paragrafo 10, della [direttiva 2015/849] debba essere interpretato nel senso che le notifiche effettuate dagli Stati membri e la relazione al Parlamento (...) e al Consiglio della Commissione non hanno valenza normativa vincolante ma sono atti meramente ricognitivi degli istituti giuridici affini (...) presenti nei vari ordinamenti, con la conseguenza che spetta, comunque, al giudice nazionale e [alla Corte] 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 [di tale] direttiva, non potendosi ritenere tali atti integrativi del diritto [dell'Unione] vincolante.

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, [punto] 6, e 31 della [direttiva 2015/849], e i considerando 4, 5, 16, 17, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, della [direttiva 2018/843], debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una disciplina nazionale come quella di cui agli articoli 1, comma 2, lettera ee), 20, 21 e 22 del [decreto legislativo] n. 231/[2007], nella parte in cui ricomprende tra gli istituti giuridici che hanno un assetto e funzioni affini a quelli dei trust i mandati fiduciari delle (...) [s]ocietà fiduciarie.

4) Se il diritto dell'Unione europea e, in particolare, il principio di proporzionalità, e le disposizioni contenute nell'articolo 31, paragrafo 1, della [direttiva 2015/849], in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 4, [TUE] e con i considerando (...) 5 e (...) 27 della [direttiva 2018/843], osti ad una disciplina nazionale come quella di cui agli articoli 1, comma 2, lettera ee), 20, 21 e 22 del [decreto legislativo] n. 231/[2007], nella parte in cui (...) ricomprende tra gli istituti giuridici che hanno un assetto e funzioni affini a quelli dei trust i mandati fiduciari delle (...) [s]ocietà fiduciarie, sebbene l'attività di tali [s]ocietà sia sottoposta ad una serie di obblighi e soggetta alla vigilanza di varie [a]utorità nazionali e considerati i rischi che le operazioni poste in essere possono comportare.

5) Se le disposizioni di cui all'articolo 31, paragrafo 1, paragrafo 2, e paragrafo 10, della [direttiva 2015/849] sia[no] invalid[e] per contrarietà alle disposizioni di cui agli articoli 114 e 288, [comma] 3, [TFUE] e al principio dell'effetto utile.

6) Se il diritto dell'Unione europe[a] e, in particolare, i considerando (...) 1, 2, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17, della [direttiva 2015/849], nonché gli articoli 30 e 31 di tale direttiva, i considerando (...) 4, 5, 16-17, 25-34 della [direttiva 2018/843], gli articoli 6, 7, 8, 16, della [Carta] e il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, [TUE], [debbono]essere interpretati, anche alla luce della sentenza [della Corte], [del 22 novembre 2022], (...) [Luxembourg Business Registers] [(9)], nel senso che essi ostano ad una disciplina come quella di cui all'articolo 21, comma 4, lettera d-bis), del [decreto legislativo] n. 231/2007, e 7, comma 2, del [decreto ministeriale] n. 55/2022, che consente l'accesso ai soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi diffusi, titolari di un interesse giuridico rilevante e differenziato, nei casi in cui la conoscenza della titolarità effettiva sia necessaria per curare o difendere un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, qualora abbiano evidenze concrete e documentate della non corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale, richiedendo, altresì, che l'interesse sia diretto, concreto ed attuale e, nel caso di enti rappresentativi di interessi diffusi, non debba coincidere con l'interesse di singoli appartenenti alla categoria rappresentata».

24. Con decisione del presidente della Corte del 4 dicembre 2024, le cause C-684/24 e C-685/24 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.

25. Il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di sottoporre le presenti cause al procedimento accelerato previsto all'articolo 105 del regolamento di procedura della Corte.

26. Con decisione del 2 settembre 2025 (10), il presidente della Corte ha respinto tale domanda di procedimento accelerato e ha deciso che le informazioni trasmesse dal giudice del rinvio giustificavano il trattamento della causa in via prioritaria, ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 3, del regolamento di procedura.

27. Hanno presentato osservazioni scritte l'Across Fiduciaria e a., l'Unione Fiduciaria e a., la Ser-Fid, la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma (Italia), i governi tedesco e italiano, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione. Tali parti, ad eccezione del governo tedesco, hanno esposto le proprie osservazioni orali all'udienza che si è tenuta il 25 settembre 2025.

IV. Analisi

28. Inizierò la mia analisi con la questione relativa alla validità della nozione di «istituti giuridici affini» (A). Esaminerò poi le questioni relative ai mandati fiduciari e al loro assoggettamento al regime applicabile a siffatti istituti giuridici affini (B). Continuerò esaminando, da un lato, la conformità ai diritti fondamentali delle disposizioni che disciplinano l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva da parte di persone che possano dimostrare un interesse legittimo e, dall'altro, quale interpretazione di tali disposizioni possa renderle conformi a tali diritti fondamentali (C). Concluderò esaminando la questione del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo per il titolare effettivo la cui domanda di deroga all'accesso alle sue informazioni sia stata respinta da un organo non giurisdizionale (D).

A. Sulla quinta questione nella causa C-685/24

29. Con tale questione, il giudice del rinvio si interroga sulla validità dell'articolo 31, paragrafi 1, 2 e 10, della direttiva 2015/849 alla luce dell'articolo 114 e dell'articolo 288, comma 3, TFUE nonché del principio dell'effetto utile.

30. Detto giudice ha sottoposto alla Corte tale questione a causa della competenza esclusiva della Corte a pronunciarsi sulla validità di un atto dell'Unione ([11](#)), ma non dubita della validità di tale disposizione.

31. Infatti, la nozione di cui si contesta la validità è quella di «istituti giuridici affini» che le ricorrenti ritengono non sufficientemente chiara, precisa e prevedibile per consentire di raggiungere l'obiettivo della certezza del diritto e di avere condizioni di applicazione uguali tra gli Stati membri del regime che ne deriva.

32. Al pari del giudice del rinvio, ritengo che il margine di discrezionalità lasciato al legislatore dell'Unione in applicazione dell'articolo 114, paragrafo 1, TFUE per pervenire a un ravvicinamento delle legislazioni ([12](#)) in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo ([13](#)) e la scelta di una direttiva che vincoli gli Stati membri quanto al risultato da raggiungere, pur lasciando loro la competenza quanto alla forma e ai mezzi, consenta di ricorrere alla nozione di «istituti giuridici affini» nella direttiva 2015/849 senza che i contorni di tale nozione debbano essere ulteriormente precisati nella direttiva stessa.

33. Infatti, l'obiettivo di tale direttiva è quello di garantire la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. A tale titolo, la finalità di garantire una maggiore trasparenza del sistema finanziario attraverso l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva è realizzata solo se gli istituti giuridici affini, che non sono meccanismi noti in tutti gli Stati membri, sono assoggettati alle stesse regole dei trust al fine di evitare l'elusione di tale obbligo di trasparenza.

34. Inoltre, il fatto di lasciare il compito, da un lato, agli Stati membri, in forza dell'articolo 31, paragrafo 10, della direttiva 2015/849, di comunicare alla Commissione le categorie, la

descrizione delle caratteristiche, la denominazione e, se del caso, la base giuridica degli istituti giuridici affini esistenti nel loro diritto nazionale e, dall'altro, alla Commissione di pubblicare nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* l'elenco consolidato di tali istituti giuridici affini, non risulta contrario ai margini di discrezionalità lasciati sia al legislatore dell'Unione sia agli Stati membri.

35. Inoltre, la Corte ha riconosciuto un margine di discrezionalità per il legislatore dell'Unione quando il ravvicinamento delle legislazioni avveniva in settori caratterizzati da particolarità tecniche complesse (14), come nel caso della definizione dei meccanismi che possono essere assimilati ai trust.

36. Infine, rilevo che nessuna delle parti spiega in che modo il fatto di estendere agli istituti giuridici affini il regime di accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, di notificare alla Commissione tali istituti esistenti nel diritto nazionale e di pubblicarli pregiudichi l'effetto utile della direttiva 2015/849, che istituisce una maggiore trasparenza del sistema finanziario. Per contro, tale principio dell'effetto utile deve guidare l'interpretazione delle disposizioni di tale direttiva.

37. Pertanto propongo di rispondere al giudice del rinvio dichiarando che dall'esame della quinta questione pregiudiziale nella causa C-685/24 non sono emersi elementi tali da inficiare la validità dell'articolo 31, paragrafi 1, 2 e 10, della direttiva 2015/849.

B. Sulle questioni dalla prima alla quarta nella causa C-685/24

38. Con queste quattro questioni, che occorre, a mio avviso, trattare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte di stabilire se i mandati fiduciari delle società fiduciarie di diritto italiano siano istituti giuridici affini, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, della direttiva 2015/849. Più precisamente, tale giudice si chiede se la nozione di «istituto giuridico affine» si riferisca all'esistenza di un'unione organica di norme e principi o, al contrario, a un'operazione concreta e specifica o, ancora, a talune tipologie di operazioni valutate secondo le loro caratteristiche sostanziali. Detto giudice chiede altresì se le notifiche e la pubblicazione previste all'articolo 31, paragrafo 10, di tale direttiva abbiano un valore normativo o meramente informativo e se il giudice nazionale debba verificare se un istituto notificato e pubblicato possa essere qualificato come «istituto giuridico affine». Lo stesso giudice si chiede se detta direttiva osti alla normativa italiana che assimila taluni mandati fiduciari delle società fiduciarie a istituti giuridici affini, anche se siffatti mandati fiduciari sono soggetti alla vigilanza delle autorità nazionali.

39. Per rispondere a tali questioni è necessario interrogarsi in ordine successivo sui quattro punti all'origine delle questioni.

40. In primo luogo, la nozione di «istituto giuridico affine», nonostante le diverse realtà del diritto nazionale che essa può raggruppare, è una nozione autonoma del diritto dell'Unione e, a tale titolo, deve essere oggetto di un'interpretazione che tenga conto non già della definizione nel diritto nazionale o della posizione della dottrina nazionale, bensì degli obiettivi della direttiva 2015/849 in cui essa si colloca (15).

41. Orbene, da un lato, come rilevato dal giudice del rinvio, la versione iniziale dell'articolo 31, paragrafo 8, della direttiva 2015/849 menzionava gli istituti giuridici affini solo nei seguenti termini: «Gli Stati membri provvedono affinché le misure previste dal presente articolo si applichino ad altri tipi di istituti giuridici che hanno assetto o funzioni analoghi a

quelle dei trust». All'epoca, l'aggiunta di trust e istituti giuridici affini nell'ambito di applicazione dell'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva è stata giustificata dall'esigenza di parità tra i vari tipi di assetti giuridici (16).

42. D'altro lato, il considerando 29 della direttiva 2018/843 sottolinea chiaramente che occorre precisare quali siano gli istituti giuridici che devono essere considerati simili ai trust sulla base delle loro funzioni o del loro assetto «[p]er garantire la certezza del diritto e condizioni di parità». L'obiettivo perseguito da tale obbligo di trasparenza è quello di prevenire il ricorso abusivo a questo tipo di società e ad altri soggetti giuridici a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Pertanto, le modifiche apportate alla direttiva 2015/849 dalla direttiva 2018/843 hanno previsto che gli Stati membri notifichino alla Commissione «le categorie, la descrizione delle caratteristiche, i nomi e, se del caso, la base giuridica dei trust e degli istituti giuridici affini» e che la Commissione ne pubblichi un elenco consolidato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (17). Inoltre, la Commissione deve presentare una relazione al Parlamento e al Consiglio in cui deve valutare se tutti i trust e gli istituti giuridici affini siano stati individuati e assoggettati agli obblighi della direttiva 2015/849 e, ove opportuno, essa deve adottare le misure necessarie per intervenire in base alle conclusioni della relazione (18).

43. Da quanto precede risulta che gli istituti giuridici affini sono quelli che hanno funzioni o assetto analoghi ai trust e che gli Stati membri sono i più idonei a classificarli in base alla loro normativa nazionale.

44. In secondo luogo, per quanto riguarda la natura giuridica di tale elenco consolidato redatto dalla Commissione, ritengo che esso sia informativo e non vincolante. Al considerando 29 della direttiva 2018/843 si dichiara che la notifica da parte degli Stati membri e la pubblicazione da parte della Commissione devono consentire agli altri Stati membri di identificare tali istituti giuridici affini. Come rilevato dalla Commissione nelle sue osservazioni, la pubblicazione di tale elenco consolidato non avviene nella parte «Legislazione» della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, bensì nella parte «Comunicazioni e informazioni» (19).

45. In terzo luogo, per quanto riguarda l'equiparazione dei mandati fiduciari conclusi da società fiduciarie con i trust a istituti giuridici affini, il giudice del rinvio spiega che nel diritto italiano è pacifico che tali mandati possono essere assimilati ai trust detti «germanistici», vale a dire senza trasferimento di proprietà. Tuttavia, occorre ricordare che i trust non sono definiti nella direttiva 2015/849 e che tali meccanismi sono disciplinati solo dal diritto nazionale di tre Stati membri e riconosciuti solo nel territorio di altri tre Stati membri in base alle disposizioni della Convenzione relativa alla legge applicabile ai trust e al loro riconoscimento, firmata il 1° luglio 1985 nell'ambito della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato (20). Pertanto, è possibile tener conto della definizione adottata in tale convenzione per valutare a quali assetti o funzioni debbano essere affini gli istituti giuridici nazionali.

46. L'articolo 2 di detta convenzione sancisce che «per trust s'intendono i rapporti giuridici istituiti da una persona, il costituente – 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». Tale disposizione aggiunge che il trust ha, in particolare, le seguenti caratteristiche: i beni del trust non fanno parte del patrimonio del trustee, il titolo relativo ai

beni del trust è intestato al trustee o ad altra persona per conto di quest'ultimo, il trustee deve amministrare, gestire o disporre dei beni secondo le disposizioni del trust.

47. Di conseguenza, il trasferimento di proprietà al trustee in senso stretto non è obbligatorio ma, per contro, il fatto che il trustee, o una persona che agisce per suo conto, sia nominato nel titolo relativo ai beni è una caratteristica del trust. Orbene, è proprio tale funzione del trust a giustificare il fatto di dare accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di un siffatto trust per prevenire la commissione di reati in materia di riciclaggio di capitali e di finanziamento del terrorismo. Pertanto, tale funzione di mascheramento del titolare effettivo contribuisce all'affinità con i trust che il giudice del rinvio deve analizzare.

48. Quindi poiché, secondo il giudice del rinvio, i mandati fiduciari comportano l'intestazione di un bene ad altra persona, ritengo che sia tale persona, il cui nome compare nel titolo relativo al bene, a sembrare il proprietario nei confronti dei terzi. Di conseguenza, l'identità del titolare effettivo non è accessibile ai terzi, *prima facie*. Tale mancanza di trasparenza sul titolare effettivo è simile a quella esistente per i trust e, in quanto tale, il mandato fiduciario di una società fiduciaria può essere considerato un istituto giuridico affine.

49. In quarto luogo, le ricorrenti contestano la scelta delle autorità italiane di notificare i mandati fiduciari come istituti giuridici affini, per il motivo che assoggettarli al regime istituito dall'articolo 31 della direttiva 2015/849 sarebbe sproporzionato rispetto all'insieme degli obblighi già gravanti su tali mandati in base alla legge nazionale. Il giudice del rinvio ha elencato le differenze esistenti tra ciascun obbligo menzionato dalle ricorrenti e il regime istituito da tale articolo 31 per concludere che tale regime è più rigoroso degli obblighi nazionali preesistenti in quanto prevede, in particolare, una maggiore trasparenza mediante l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva. Infatti, se gli obblighi fossero stati identici le ricorrenti non avrebbero contestato tale equiparazione dei mandati fiduciari ai trust. Inoltre, ciascuna normativa persegue i propri obiettivi e il fatto di essere assoggettati ad una normativa non esclude l'assoggettamento ad una nuova normativa che persegua un altro obiettivo eventualmente con altri mezzi.

50. Da quanto precede risulta che l'articolo 31, paragrafi 1, 2 e 10, della direttiva 2015/849 dovrebbe essere interpretato, a mio avviso, nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che include, tra gli istituti giuridici affini, i mandati fiduciari delle società fiduciarie quali tipi di operazioni economico-giuridiche, valutati in funzione delle loro caratteristiche essenziali, qualora l'assetto e le funzioni portino all'intestazione del bene a terzi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. Il fatto che i mandati fiduciari delle società fiduciarie siano soggetti a determinati obblighi e a una vigilanza da parte delle autorità nazionali è irrilevante al riguardo.

C. Sulla prima questione nella causa C-684/24 e sulla sesta questione nella causa C-685/24

51. Con queste due questioni, che occorre, a mio avviso, esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio interroga la Corte, in sostanza, sulla validità dell'articolo 31, paragrafo 4, primo comma, lettera c), della direttiva 2015/849, alla luce degli articoli 7 e 8 della Carta, che tutelano il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, nonché sull'interpretazione della prima di tali disposizioni al fine di

determinare se essa osti alle disposizioni nazionali che l'hanno recepita, prevedendo una definizione dell'interesse legittimo nell'ordinamento giuridico italiano.

52. Per quanto riguarda la validità di tale disposizione, si può trarre un certo numero di insegnamenti dalla sentenza *Luxembourg Business Registers*, che ha dichiarato invalida, alla luce degli articoli 7 e 8 della Carta, la disposizione che istituiva l'accesso, in ogni caso, a favore di tutti i membri del pubblico, alle informazioni sulla titolarità effettiva delle società e degli altri enti giuridici (21). Orbene, in tale sentenza la Corte ha riconosciuto che un siffatto accesso costituiva una grave ingerenza nei diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta (22).

53. Peraltro, per quanto riguarda la giustificazione dell'ingerenza risultante da tale accesso del pubblico a dette informazioni, la Corte ha ricordato che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta pone quattro condizioni alla limitazione dell'esercizio dei diritti fondamentali. Tale limitazione deve essere prevista dalla legge, rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere necessaria e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione (23).

54. Nella sentenza *Luxembourg Business Registers* la Corte ha rilevato che le condizioni stabilite dall'articolo 52, paragrafo 1, prima frase, della Carta, relative al rispetto del principio di legalità (24) nonché al rispetto del contenuto essenziale dei diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7 e 8 di quest'ultima (25), erano soddisfatte. Essa ha altresì stabilito che la finalità di tale ingerenza, consistente nel prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo creando, mediante il rafforzamento della trasparenza, un ambiente meno suscettibile di essere utilizzato a tali fini, costituiva un obiettivo di interesse generale che poteva giustificare ingerenze, anche gravi, in tali diritti fondamentali (26).

55. Per quanto riguarda l'ultima condizione, vale a dire il carattere idoneo, necessario e proporzionato dell'ingerenza di cui trattasi, la Corte ha ammesso che l'accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva è idoneo a soddisfare l'obiettivo di interesse generale della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (27).

56. Per contro, per quanto riguarda le caratteristiche di necessità e proporzionalità dell'ingerenza, la Corte ha ritenuto che esse non fossero soddisfatte in caso di accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva.

57. Infatti, in primo luogo, il fatto di estendere l'accesso a tali informazioni sostituendo l'accesso riservato a qualunque persona od organizzazione che possa dimostrare un legittimo interesse con un accesso al pubblico, a causa della difficoltà di definire tale interesse legittimo, non soddisfa, secondo la Corte, il requisito della stretta necessità dell'ingerenza (28). In secondo luogo, per quanto riguarda la proporzionalità dell'ingerenza, la Corte ha dichiarato, da un lato, che sussisteva una mancanza di precisione e di identificazione dei dati che potevano essere messi a disposizione del pubblico in quanto le informazioni minime che dovevano essere rese disponibili non erano elencate in modo tassativo (29). D'altro lato, essa ha dichiarato che il bilanciamento della gravità dell'ingerenza con l'importanza dell'obiettivo di interesse generale non era soddisfacente, dato che la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo spetta principalmente alle autorità pubbliche, e l'aggravamento dell'ingerenza derivante dall'apertura al pubblico dell'accesso alle informazioni non era compensato dagli eventuali benefici derivanti da tale riforma rispetto al regime precedente (30).

58. Sebbene la Corte abbia invalidato la disposizione che dà accesso, a favore del pubblico, alle informazioni sulla titolarità effettiva, ritengo che il ragionamento della Corte sopra esposto possa condurre a una soluzione opposta a quella adottata nella sentenza *Luxembourg Business Registers* nella valutazione della validità dell'articolo 31, paragrafo 4, primo comma, lettera c), della direttiva 2015/849, che prevede l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva dei trust o degli istituti giuridici affini per le persone fisiche o giuridiche che possono dimostrare un interesse legittimo.

59. Infatti, in primo luogo, esistono differenze tra le due procedure di accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva previsti agli articoli 30 e 31 della direttiva 2015/849.

60. La prima differenza riguarda il contenuto delle informazioni di base. Mentre l'articolo 30, paragrafo 5, secondo comma, di tale direttiva enuncia un elenco non tassativo di informazioni che devono essere messe a disposizione, l'articolo 31, paragrafo 4, secondo comma, di detta direttiva stabilisce un elenco tassativo di informazioni accessibili alle persone di cui all'articolo 31, paragrafo 4, lettere c) e d), della medesima direttiva. La tassatività dell'elenco contribuisce, a mio avviso, a una definizione e a un'identificazione sufficientemente precise dei dati accessibili – in particolare a chiunque dimostri un interesse legittimo – che soddisfano i requisiti di chiarezza e precisione stabiliti dalla Corte (31). Il fatto che il margine di discrezionalità degli Stati membri che intendano dare accesso a informazioni aggiuntive sia circoscritto dalla precisazione, al comma successivo, che, in tal caso, dette informazioni aggiuntive devono contenere «almeno la data di nascita o le informazioni di contatto, conformemente alle norme sulla protezione dei dati» (32), è parimenti idoneo a definire e identificare meglio la natura di tali informazioni aggiuntive.

61. La seconda differenza rispetto alla situazione esaminata dalla Corte nella sentenza *Luxembourg Business Registers* riguarda il requisito della prova di un interesse legittimo da parte della persona che chiede l'accesso alle informazioni, nozione di cui il testo della direttiva 2015/849 non definisce i contorni.

62. In secondo luogo, per quanto riguarda la validità e l'interpretazione della nozione di «legittimo interesse», di cui all'articolo 31, paragrafo 4, primo comma, lettera c), della direttiva 2015/849, desidero procedere a tre richiami.

63. Anzitutto, l'incompatibilità di una nozione con i diritti fondamentali, che possa portare a invalidare il testo che la istituisce, può essere constatata solo se tale nozione non può essere oggetto di un'interpretazione conforme al rispetto di tali diritti (33). Pertanto, la nozione di «legittimo interesse» può essere interpretata conformemente ai diritti fondamentali, a differenza della nozione di «pubblico», che riguarda qualunque persona senza distinzioni. Inoltre, come ho ricordato in precedenza, la Corte ha dichiarato che il rispetto del principio di legalità necessario per giustificare un'ingerenza implica che la definizione della portata della limitazione dell'esercizio del diritto fondamentale sia prevista nell'atto che introduce tale limitazione, ma non esclude che la formulazione di tale limitazione sia fatta in termini sufficientemente aperti per potersi adattare a fattispecie diverse nonché ai mutamenti di situazione. Infine, la portata concreta della limitazione può essere precisata dall'interpretazione che ne dà la Corte alla luce sia dei termini stessi della normativa dell'Unione di cui trattasi sia del suo impianto sistematico e degli obiettivi che essa persegue, come interpretati alla luce dei diritti fondamentali (34).

64. Ritengo che, nel caso di specie, sebbene l'interpretazione letterale della nozione di «legittimo interesse», al di fuori di qualsiasi altra precisazione, non consenta di dare un contenuto chiaro a tale nozione, che è necessariamente soggettiva, per contro, l'impianto sistematico e gli obiettivi della direttiva 2015/849 consentano di delimitare la portata di detta nozione.

65. Da un lato, l'obiettivo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo mediante il rafforzamento della trasparenza, che è stato riconosciuto dalla Corte come una finalità che può giustificare ingerenze, anche gravi, nel contesto dell'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva (35), deve guidare l'interpretazione della nozione di «legittimo interesse».

66. D'altro lato, l'interpretazione può essere chiarita dai considerando della direttiva 2018/843. Pertanto, la Corte ha dedotto dal considerando 30 di tale direttiva la circostanza che la stampa e le organizzazioni della società civile che presentano un collegamento con tale lotta hanno un legittimo interesse ad accedere a tali informazioni, al pari dei soggetti che intendano conoscere i titolari effettivi della loro potenziale controparte contrattuale (36). Quanto al considerando 42 di detta direttiva, esso enuncia che l'interesse legittimo non deve essere limitato «ai casi di procedimenti amministrativi o giudiziari in corso» e dovrebbe consentire «di tenere conto, se del caso, del lavoro di prevenzione svolto da organizzazioni non governative e giornalisti investigativi nel campo del contrasto del riciclaggio di denaro, del contrasto del finanziamento del terrorismo e dei reati presupposto associati».

67. Pertanto, quando desidera accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva dei trust, una persona deve fornire la prova del suo legittimo interesse alla luce dell'obiettivo della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Una siffatta interpretazione è conforme al rispetto dei diritti tutelati dagli articoli 7 e 8 della Carta.

68. Inoltre, poiché la normativa in questione è una direttiva, la Corte ha riconosciuto che le disposizioni delle direttive presentano un carattere relativamente generico, in quanto devono essere applicate a un gran numero di situazioni diverse che possono presentarsi nell'insieme degli Stati membri, ed esse contengono logicamente norme che lasciano agli Stati membri il necessario margine di discrezionalità per definire misure di recepimento che possano essere adattate alle diverse situazioni possibili (37). Essa aggiunge che gli Stati membri sono tenuti, in sede di recepimento delle direttive, a fondarsi su un'interpretazione di queste ultime tale da garantire un giusto equilibrio tra i diversi diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione (38). Pertanto, il fatto di rimettere agli Stati membri la definizione dell'interesse legittimo senza definirne i contorni nella direttiva 2015/849 non lascia loro un totale margine di discrezionalità: essi devono tener conto dell'obiettivo della lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (39).

69. L'obbligo di interpretazione conforme a tale obiettivo si impone agli Stati membri anche nell'ambito del recepimento della direttiva 2015/849. Di per sé i termini della definizione adottata dalla normativa italiana non sembrano porre difficoltà al riguardo, poiché l'accesso alle informazioni è consentito ai privati, compresi i 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 prove concrete e documentate della non corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale, fermo restando che l'interesse deve essere diretto, concreto ed attuale e, nel caso di enti rappresentativi di interessi diffusi, non

deve coincidere con l'interesse di singoli appartenenti alla categoria rappresentata (40). Tale definizione, che mira a precisare la nozione di «interesse legittimo», lascia un margine di discrezionalità alle autorità che devono applicarla caso per caso.

70. Tuttavia, tali autorità non dispongono neppure di una totale libertà nella valutazione dell'interesse legittimo fatto valere dalla persona che desidera accedere alle informazioni. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, in sede di attuazione delle misure di recepimento di una direttiva le autorità e i giudici degli Stati membri sono tenuti non solo a interpretare il loro diritto nazionale conformemente a tale direttiva, ma anche a fare in modo di non basarsi su un'interpretazione della stessa che entri in conflitto con i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione o con gli altri principi generali riconosciuti in detto ordinamento giuridico (41). Pertanto, tali autorità devono adottare un'interpretazione della nozione di «interesse legittimo» che garantisca un giusto equilibrio tra l'obiettivo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e i diritti tutelati dagli articoli 7 e 8 della Carta. Esse non potrebbero quindi negare sistematicamente l'accesso alle informazioni né, al contrario, accogliere sempre le domande di accesso.

71. In ogni caso ricordo che, in materia di protezione dei dati di carattere personale, riguardo alla condizione secondo cui gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato dalla tutela di tali dati non devono prevalere sul legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, la Corte ha già stabilito che ciò implica una ponderazione dei diritti e degli interessi contrapposti che dipende, in linea di principio, dalle circostanze del caso concreto e che, di conseguenza, spetta al giudice nazionale effettuare tale ponderazione tenendo conto di tali circostanze specifiche (42). Detto obbligo di ponderazione grava anche sulle autorità responsabili dei registri dei beneficiari effettivi.

72. In conclusione, ritengo che l'articolo 31, paragrafo 4, primo comma, lettera c), della direttiva 2015/849, letto alla luce degli articoli 7, 8 e 52 della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che consente l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva degli istituti giuridici affini ai privati, compresi i 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 detti privati abbiano prove concrete e documentate della non corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale; posto che detta normativa richiede inoltre che l'interesse dev'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.

D. Sulla seconda questione nella causa C-684/24

73. Con tale questione il giudice del rinvio si chiede, in sostanza, se l'articolo 31, paragrafo 7 bis, della direttiva 2015/849, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, possa essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che conferisce a un organo amministrativo non giurisdizionale il potere di pronunciarsi sulla divulgazione dei dati relativi al titolare effettivo, prevedendo al contempo un ricorso giurisdizionale successivo a tale divulgazione.

74. L'articolo 31, paragrafo 7 bis, primo comma, della direttiva 2015/849 stabilisce che gli Stati membri possono definire circostanze eccezionali in cui l'accesso alle informazioni sul titolare effettivo, da parte di talune categorie di richiedenti (43), esporrebbe quest'ultimo

a un rischio sproporzionato, che giustifichi una deroga caso per caso all'accesso totale o parziale di tali informazioni. Tale direttiva aggiunge che detta deroga deve essere concessa previa valutazione dettagliata della natura eccezionale delle circostanze. Essa precisa che è garantito il diritto a un ricorso amministrativo contro la decisione di deroga nonché il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo.

75. Le ricorrenti ritengono che il diritto italiano che prevede la valutazione delle circostanze eccezionali effettuata dalla camera di commercio territorialmente competente, senza ricorso giurisdizionale prima della divulgazione delle informazioni, sia contrario alle disposizioni dell'articolo 31, paragrafo 7 *bis*, della direttiva 2015/849.

76. Tengo a ricordare, da un lato, che il titolare effettivo deve essere informato dei suoi diritti in materia di protezione dei dati di carattere personale (44). D'altro lato, il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, tutelato dall'articolo 47 della Carta, non impone che una decisione come quella di valutare se un titolare effettivo soddisfi le condizioni che consentono di beneficiare di una deroga all'accesso alle informazioni che lo riguardano sia adottata da un organo giurisdizionale. Per contro, tale articolo impone che la decisione di un'autorità amministrativa che, di per sé, non soddisfi i requisiti imposti da detto articolo 47 sia sottoposta a un successivo controllo da parte di un organo giurisdizionale che deve, segnatamente, essere competente ad approfondire tutte le questioni pertinenti (45). Inoltre, secondo una giurisprudenza costante il giudice nazionale, investito di una controversia disciplinata dal diritto dell'Unione, deve essere in grado di concedere misure provvisorie al fine di garantire la piena efficacia della futura decisione giurisdizionale sull'esistenza e sulla portata dei diritti invocati in base al diritto dell'Unione (46). L'articolo 31, paragrafo 7 *bis*, della direttiva 2015/849 deve essere interpretato proprio alla luce di tali principi.

77. In primo luogo, occorre interrogarsi sull'oggetto dell'analisi «caso per caso» prevista da tale testo, vale a dire un'analisi della deroga richiesta dal titolare effettivo, in modo generale o puntuale, o un'analisi della domanda di accesso alle sue informazioni.

78. Anzitutto, la lettura della formulazione letterale dell'espressione «gli Stati membri possono prevedere una deroga a tale accesso a tutte o parte delle informazioni sulla titolarità effettiva, caso per caso» lascia sussistere un dubbio tra le diverse possibilità. Tuttavia, il contenuto dell'articolo 31, paragrafo 7 *bis*, primo comma, della direttiva 2015/849, nel quale è inserita detta espressione, può chiarire la natura della scelta operata dal legislatore dell'Unione. Infatti in tale comma si tratta soltanto della deroga a favore del titolare effettivo: circostanze eccezionali che consentono la concessione della deroga; valutazione dettagliata della natura eccezionale di tali circostanze; diritto a un ricorso amministrativo contro la decisione di deroga. Lo stesso vale per gli altri commi di tale paragrafo 7 *bis*. Ritengo, pertanto, che la questione dell'accesso alle informazioni e della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti del richiedente al quale venga opposto un diniego di accesso non sia trattata in detto paragrafo 7 *bis* (47), il che non significa che tale richiedente non benefici di un diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo allo stato attuale del diritto (48).

79. Inoltre, si tratta di stabilire se la valutazione caso per caso delle circostanze eccezionali riguardi ciascun titolare effettivo in presenza o meno di una domanda di accesso o se verta su ciascuna domanda di accesso alle sue informazioni a seconda del richiedente. Come dichiarato in udienza dalla Commissione, la deroga riguardante i minori o le persone incapaci non può essere valutata diversamente a seconda del richiedente l'accesso. Ne

deduco che la valutazione caso per caso riguarda i rischi incorsi dal titolare effettivo in generale e non relativamente al richiedente l'accesso.

80. In secondo luogo, tale conclusione è confermata dal modo in cui i diritti fondamentali del titolare effettivo possono essere tutelati nell'ambito del suo ricorso giurisdizionale effettivo avverso una decisione che gli neghi la concessione di una deroga. Infatti, se l'esame caso per caso verte sulla persona del titolare effettivo, il ricorso giurisdizionale di quest'ultimo avverso una siffatta decisione di diniego di deroga può essere oggetto di provvedimenti provvisori che consentano di garantire la mancata comunicazione delle informazioni che lo riguardano durante il procedimento. Inoltre, anche se i provvedimenti provvisori non sono disposti, non è certo che l'accesso sia richiesto durante il procedimento giurisdizionale. E ancora, se un richiedente dovesse contestare il diniego di accesso la procedura potrebbe svolgersi senza informarne il titolare effettivo, in quanto essa verterebbe unicamente sulla questione se tale richiedente soddisfi le condizioni per avere accesso alle informazioni, mentre la mancata deroga sarà stata, se del caso, giudicata in altra sede.

81. Per contro, se l'esame caso per caso dovesse vertere sul rischio incorso a causa di una domanda di accesso particolare, ritengo che il ricorso giurisdizionale proposto o dal titolare effettivo o dal richiedente non possa, a priori, conciliare gli interessi contrapposti in gioco. Infatti, se la proporzionalità è oggetto di una valutazione nell'ambito di una domanda concreta di accesso, sia il titolare effettivo sia il richiedente l'accesso dovrebbero poter argomentare su tale proporzionalità, il che richiede di conoscere l'identità della controparte e i rischi o l'interesse legittimo che essa invoca, a seconda dei casi, senza che provvedimenti provvisori di sospensione dell'accesso possano ovviare a tale inconveniente poiché la rivelazione delle identità del titolare effettivo e del richiedente l'accesso sarebbe avvenuta nell'ambito del procedimento. Pertanto, vari obiettivi della direttiva 2015/849 mi sembrerebbero compromessi. Da un lato, il titolare effettivo sarebbe informato della domanda di accesso, contrariamente a quanto raccomandato dall'articolo 30, paragrafo 6, primo comma, di tale direttiva, al fine di tutelare il richiedente da eventuali pressioni o rappresaglie da parte del titolare effettivo (49). D'altro lato, l'identità del titolare effettivo sarebbe rivelata laddove, al termine del procedimento, il beneficio della deroga potrebbe essergli concesso.

82. In udienza la Commissione ha affermato che solo la normativa italiana prevede un'informazione preventiva del titolare effettivo, il quale abbia dichiarato di essere soggetto alle circostanze eccezionali che consentono una deroga, al fine di permettere a quest'ultimo di presentare un'opposizione motivata. La camera di commercio territorialmente competente è chiamata a valutare tali circostanze eccezionali tenendo conto del principio di proporzionalità tra il rischio invocato e l'interesse all'accesso (50).

83. Da quanto precede risulta che, sebbene sia possibile affidare a un organo non giurisdizionale, quale una camera di commercio, il potere di valutare le circostanze eccezionali che possono fondare una deroga all'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, ciò avviene solo a condizione che sia previsto un ricorso giurisdizionale effettivo, anche successivo alla decisione di tale organo, per il titolare effettivo, in caso di rigetto della sua domanda di deroga, prevedendo la possibilità, se del caso, di preservare i diritti di tale titolare effettivo durante il procedimento, anche mediante provvedimenti provvisori. Spetta al giudice del rinvio verificare che la normativa italiana, che consente alla camera di commercio territorialmente competente di decidere nello stesso provvedimento le questioni

relative alla valutazione dei rischi incorsi e all'interesse dell'accesso, offra tali garanzie procedurali al titolare effettivo. Ho esposto in precedenza le ragioni per le quali mi sembra che l'opzione adottata dal legislatore italiano ponga difficoltà al riguardo.

84. Propongo, di conseguenza, di rispondere al giudice del rinvio dichiarando che l'articolo 31, paragrafo 7 *bis*, della direttiva 2015/849, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, la quale attribuisce a un organo non giurisdizionale la competenza a valutare la sussistenza delle condizioni necessarie per la concessione di una deroga all'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di istituti giuridici affini, a condizione che il procedimento giurisdizionale successivo alla decisione di tale organo preveda la possibilità, se del caso, di preservare i diritti di tali titolari effettivi durante il procedimento, anche mediante provvedimenti provvisori.

V. Conclusione

85. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato (Italia) nei seguenti termini:

1) Dall'esame delle questioni pregiudiziali non sono emersi elementi tali da inficiare la validità dell'articolo 31, paragrafi 1 e 2, paragrafo 4, primo comma, lettera c), nonché paragrafo 10, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018.

2) L'articolo 31, paragrafi 1, 2 e 10, della direttiva 2015/849, come modificata dalla direttiva 2018/843,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una normativa nazionale che include, tra gli istituti giuridici affini ai trust, i mandati fiduciari delle società fiduciarie quali tipi di operazioni economico-giuridiche, valutati in funzione delle loro caratteristiche essenziali, qualora l'assetto e le funzioni portino all'intestazione del bene a terzi. Il fatto che i mandati fiduciari delle società fiduciarie siano soggetti a determinati obblighi e a una vigilanza da parte delle autorità nazionali è irrilevante al riguardo.

3) L'articolo 31, paragrafo 4, primo comma, lettera c), della direttiva 2015/849, come modificata dalla direttiva 2018/843, letto alla luce degli articoli 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una normativa nazionale che consente l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva degli istituti giuridici affini ai trust ai privati, compresi i 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 detti privati abbiano prove concrete e

documentate della non corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale; posto che detta normativa richiede inoltre che l'interesse dev'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.

4) L'articolo 31, paragrafo 7 *bis*, della direttiva 2015/849, come modificata dalla direttiva 2018/843, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una normativa nazionale, la quale attribuisce a un organo non giurisdizionale la competenza a valutare la sussistenza delle condizioni necessarie per la concessione di una deroga all'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di istituti giuridici affini ai trust, a condizione che il procedimento giurisdizionale successivo alla decisione di tale organo preveda la possibilità, se del caso, di preservare i diritti di tali titolari effettivi durante il procedimento, anche mediante provvedimenti provvisori.

[1](#) Lingua originale: il francese.

[2](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU 2015, L 141, pag. 73).

[3](#) GU 2018, L 156, pag. 43.

[4](#) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1).

[5](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU 2016, L 119, pag. 89).

[6](#) GURI n. 290 del 14 dicembre 2015, pag. 5.

[7](#) GURI n. 121, del 25 maggio 2022, pag. 1.

[8](#) Firmata a Roma il 4 novembre 1950.

[9](#) C--37/20 e C-601/20; in prosieguo: la «sentenza Luxembourg Business Registers», EU:C:2022:912.

[10](#) V. ordinanza del presidente della Corte del 2 settembre 2025, Across Fiduciaria e a. (C-684/24 e C-685/24, EU:C:2025:727).

[11](#) V. sentenza del 6 ottobre 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

[12](#) V. sentenza del 22 novembre 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).

[13](#) V. articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2015/849.

[14](#) V. sentenza del 22 novembre 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).

[15](#) V. sentenza del 18 gennaio 1984, Ekro (327/82, EU:C:1984:11, punto 11).

[16](#) V. considerando 17 della direttiva 2015/849.

[17](#) V. articolo 31, paragrafo 10, primo comma, della direttiva 2015/849.

[18](#) V. articolo 31, paragrafo 10, secondo comma, della direttiva 2015/849.

[19](#) V. elenco dei trust e degli istituti giuridici affini disciplinati ai sensi del diritto degli Stati membri quali notificati alla Commissione (GU 2019, C 360, pag. 28). V., altresì, secondo elenco, che annulla e sostituisce il primo, vale a dire l'elenco dei trust e degli istituti giuridici affini disciplinati ai sensi del diritto degli Stati membri quali notificati alla Commissione (GU 2020, C 136, pag. 5).

[20](#) V. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 16 settembre 2020, recante valutazione della debita individuazione e del debito assoggettamento agli obblighi della direttiva (UE) 2015/849, da parte degli Stati membri, di tutti i trust e gli istituti giuridici affini disciplinati dai rispettivi diritti [COM(2020) 560 final], pag. 3.

[21](#) Si trattava dell'articolo 1, punto 15, lettera c), della direttiva 2018/843, che ha modificato l'articolo 30, paragrafo 5, primo comma, lettera c), della direttiva 2015/849 nella sua versione iniziale.

[22](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

[23](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punto 46).

[24](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punti da 47 a 49 e giurisprudenza ivi citata).

[25](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punti da 50 a 54).

[26](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punti da 55 a 59 e giurisprudenza ivi citata).

[27](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punto 67).

[28](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punti 71 e 72).

[29](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punti 81 e 82).

[30](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punti da 83 a 85).

[31](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punti 65 e 82).

[32](#) V. articolo 31, paragrafo 4, terzo comma, della direttiva 2015/849.

[33](#) V. sentenza del 3 giugno 2025, Kinsa (C-460/23, EU:C:2025:392, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

[34](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

[35](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punti 58 e 59 e giurisprudenza ivi citata).

[36](#) V. sentenza Luxembourg Business Registers (punto 74).

[37](#) V. sentenza del 29 gennaio 2008, Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, punto 67).

[38](#) V. sentenza del 29 gennaio 2008, Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, punto 68).

[39](#) V. articolo 41, paragrafo 2, della direttiva 2015/849, il quale dispone che: «I dati personali sono trattati da soggetti obbligati sulla base della presente direttiva unicamente ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo di cui all'articolo 1 e non sono successivamente trattati in modo incompatibile con tali finalità. Il trattamento dei dati personali ai sensi della presente direttiva per ogni altro fine, ad esempio a scopi commerciali, è vietato». V., altresì, il considerando 14 della citata direttiva.

[40](#) V. articolo 21, comma 4, lettera *d-bis*), del decreto legislativo n. 231/2007

[41](#) V. sentenza del 3 giugno 2025, Kinsa (C-460/23, EU:C:2025:392, punto 69 e giurisprudenza ivi citata).

[42](#) V. sentenza del 12 settembre 2024, HTB Neunte Immobilien Portfolio e Ökorenta Neue Energien Ökostabil IV (C-17/22 e C-18/22, EU:C:2024:738, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

[43](#) Tale paragrafo 7 *bis*, primo comma, rinvia all'articolo 31, paragrafo 4, primo comma, lettere b), c) e d), della direttiva 2015/849, che menziona gli enti soggetti all'obbligo di adeguata verifica della clientela, le persone che possono dimostrare un legittimo interesse, nonché qualunque persona fisica o giuridica che presenti una domanda scritta in relazione a un trust o a un istituto giuridico affine che detenga una partecipazione di controllo in una società o in altro soggetto giuridico diverso da quelli di cui all'articolo 30, paragrafo 1, di tale

direttiva mediante il possesso, diretto o indiretto, anche tramite azioni al portatore, o mediante il controllo con altri mezzi.

[44](#) V. considerando 38 della direttiva 2018/843.

[45](#) V. sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 128 e giurisprudenza ivi citata).

[46](#) V. sentenze del 19 giugno 1990, Factortame e a. (C-213/89, EU:C:1990:257, punto 21), e del 3 luglio 2025, Ati-19 (C-605/23, EU:C:2025:513, punto 44 e giurisprudenza ivi citata). V., per analogia, per un caso di misure provvisorie idonee a prevenire l'inquinamento, sentenza del 15 gennaio 2013, Križan e a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punto 109).

[47](#) Rilevo che tale questione della possibilità, per il richiedente l'accesso, di contestare il diniego o la revoca dell'accesso è trattata espressamente all'articolo 13, paragrafo 9, della direttiva (UE) 2024/1640 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, e modifica e abroga la direttiva (UE) 2015/849 (GU L 2024/1640).

[48](#) Oltre alla tutela garantita dall'articolo 47 della Carta, v. considerando 42 della direttiva 2018/843.

[49](#) Il considerando 38 della direttiva 2018/843 prevede unicamente che, al fine di evitare l'abuso delle informazioni contenute nei registri e bilanciare i diritti dei proprietari effettivi, gli Stati membri potrebbero ritenere opportuno esaminare la possibilità di mettere a disposizione del titolare effettivo le informazioni sul richiedente unitamente alla base giuridica della relativa domanda.

[50](#) V. articolo 7, commi 2 e 3, del decreto ministeriale n. 55/2022 nonché, per rinvio, articolo 21, comma 4, lettera d-bis), del decreto legislativo n. 231/2007.