



LINEE GUIDA
SUI CRITERI DI FUNZIONAMENTO E SUL
DIRITTO DI ACCESSO AL REGISTRO DEI TITOLARI EFFETTIVI
IN ITALIA

2022

SOMMARIO

1. Il registro dei titolari effettivi delle persone giuridiche ed il diritto di accesso.....	3
2. Il registro dei titolari effettivi per i Trust e gli istituti affini. Campo di applicazione.....	5
3. Il diritto di accesso al registro dei titolari effettivi per i Trust e gli Istituti affini. Regole specifiche.....	11
4. Persone giuridiche ed enti partecipati in misura rilevante da Trust o istituti affini.....	17
5. Modalità e termini della comunicazione, variazione e conferma dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva.	18
6. Dati e informazioni oggetto di comunicazione.....	19
7. L'accesso da parte dei soggetti obbligati.....	21
8. Limitazioni al diritto di accesso.	25
9. Qualificazione delle circostanze che escludono il diritto di accesso.....	29
10. Le esclusioni del diritto di accesso derivanti da situazioni di rischio oggettivo.	30
11. Le esclusioni del diritto di accesso derivanti da situazioni di rischio soggettivo.....	36
12. L'applicazione del principio di proporzionalità ed il bilanciamento di interessi.	39
13. La responsabilità dei dirigenti preposti al servizio della camera di commercio.	40
14. L'impugnabilità dei provvedimenti della camera di commercio di autorizzazione all'accesso o di diniego.	41

1. Il registro dei titolari effettivi delle persone giuridiche ed il diritto di accesso.

Ai sensi dell'art. 21 del D.lgs. n. 231/2007 le imprese dotate di personalità giuridica tenute all'iscrizione nel Registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile e le persone giuridiche private tenute all'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche private di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, comunicano le informazioni relative ai propri titolari effettivi, per via esclusivamente telematica e in esenzione da imposta di bollo, al Registro delle imprese, ai fini della conservazione in apposita sezione. L'omessa comunicazione delle informazioni sul titolare effettivo è punita con la medesima sanzione di cui all'articolo 2630 del codice civile.

Secondo quanto stabilito dal comma 2° del medesimo art. 21, l'accesso alla sezione del Registro delle Imprese dedicata ai titolari effettivi è consentito:

a) al Ministero dell'economia e delle finanze, alle Autorità di vigilanza di settore, all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, alla Direzione investigativa antimafia, alla Guardia di finanza che opera nei casi previsti dal presente decreto

attraverso il Nucleo Speciale Polizia Valutaria senza alcuna restrizione;

b) alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo;

c) all'autorità giudiziaria, conformemente alle proprie attribuzioni istituzionali;

d) alle autorità preposte al contrasto dell'evasione fiscale, secondo modalità di accesso idonee a garantire il perseguimento di tale finalità, stabilite in apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico;

e) ai soggetti obbligati, a supporto degli adempimenti prescritti in occasione dell'adeguata verifica, previo accreditamento e dietro pagamento dei diritti di segreteria;

f) al pubblico, dietro pagamento dei diritti di segreteria. L'accesso ha ad oggetto il nome, il cognome, il mese e l'anno di nascita, il paese di residenza e la cittadinanza del titolare effettivo e le condizioni in forza delle quali il titolare effettivo è tale. **In circostanze eccezionali, l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva può essere escluso, in tutto o in parte, qualora l'accesso esponga il titolare effettivo a un rischio sproporzionato di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione ovvero qualora il titolare effettivo sia una persona incapace o minore d'età, secondo un**

approccio caso per caso e previa dettagliata valutazione della natura eccezionale delle circostanze. I dati statistici relativi al numero delle esclusioni deliberate e alle relative motivazioni sono pubblicati e comunicati alla Commissione europea.

2. Il registro dei titolari effettivi per i Trust e gli istituti affini. Campo di applicazione.

Regole specifiche sono stabilite per i Trust e gli istituti affini, residenti in Italia. Dovendosi intendere:

- per *“residenti”* soltanto quelli che hanno come trustee un soggetto fiscalmente residente in Italia;
- per istituti *“affini”* quelli che presentano *“notevoli affinità in termini di funzione o assetto”* alla luce della Relazione COM(2020) 560 del 16/09/2020 della Commissione Europea al Parlamento Europeo ed al Consiglio, in quanto sebbene *“la separazione tra titolarità giuridica ed effettiva non”* sia *“necessariamente tanto marcata quanto lo è nei trust”* *“creano tuttavia un legame fiduciario che può essere assimilato a quello istituito in un trust”*¹ (affinità rinvenibile

¹ COM (2020) 560 final del 16/09/2020 – Relazione della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio recante valutazione della debita individuazione e del debito assoggettamento agli obblighi della direttiva (UE) 2015/849, da parte degli Stati membri, di tutti i trust e gli istituti

secondo il documento ufficiale pubblicato dalla Commissione Europea nel vincolo di destinazione e nel mandato fiduciario, con le specificazioni che più avanti si forniranno).

Ancora, il provvedimento dispone che la comunicazione dei titolari effettivi è dovuta soltanto in caso di Trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali, secondo quanto disposto dall'art. 73 del Testo Unico delle imposte sui redditi. **La regola dunque, stante il tenore letterale della disposizione, riguarda soltanto i Trust assoggettati ad IRES e dunque quelli qualificabili come opachi, con esclusione dei trust che si configurino come trasparenti, a cui consegua la tassazione direttamente in capo ai beneficiari.** Posto che per questi ultimi i redditi non sono soggetti ad IRES ma trovano rilevanza fiscale nell'art. 44 comma 1 lett. g-sexies) del Testo Unico delle imposte sui redditi.

Previsione questa che ha lo scopo di censire i dati dei trust qualificati fiscalmente sotto il profilo dell'autonomo assoggettamento a tassazione, che altrimenti quando un Trustee non è qualificato come intermediario tenuto agli adempimenti dell'Anagrafe Tributaria, risulterebbero difficili da

giuridici affini disciplinati dai rispettivi diritti, pag. 5. Relazione che nelle conclusioni a pagina 13 afferma chiaramente che le fiducie "possono essere considerate affini ai trust in virtù della loro funzione".

controllare in sede di accertamento da parte della Amministrazione Finanziaria.

Inoltre si ritiene, in via interpretativa, che il requisito debba considerarsi soddisfatto, in linea con quanto avviene in altri stati membri dell'Unione, soltanto qualora il Trust sia effettivamente tenuto al versamento di imposte. Dovendosi considerare concreta ed attuale l'esistenza di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali. Ne consegue che un Trust, anche se opaco, che non è tenuto a versare imposte sui redditi in quanto non ne possiede, non sarà tenuto all'adempimento, in quanto non può considerarsi produttivo di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali.

Ovviamente potrà accadere che, nel corso della vita di un Trust, ad esempio in un periodo di imposta successivo al primo, si verifichi il requisito della rilevanza fiscale. In tal caso si ritiene che il momento di rilevanza fiscale, a cui consegue l'obbligo di iscrizione, vada individuato nel termine previsto per il primo versamento delle imposte dovuto dal Trust, e dunque che da tale data debba decorrere il termine dei trenta giorni per l'iscrizione al registro dei titolari effettivi.

Si ritiene che le medesime regole debbano trovare applicazione anche nei confronti degli istituti giuridici affini residenti (dunque fondamentalmente sulla base dell'elenco pubblicato

dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 10, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, approvato con provvedimento 2019/C 360/05: i mandati fiduciari ed i vincoli di destinazione).

Si ritiene che il riferimento al mandato fiduciario vada individuato, di volta in volta, sulla base della tipologia di contratto sottostante, andando a restringere il concetto di affinità a quelle tipologie di mandato che, per usare le parole della COM (2020) 560 *final* del 16/09/2020 – Relazione della Commissione producono gli effetti “*affini ai trust in virtù della loro funzione*”.

Nello specifico a parere della scrivente Associazione, dovranno considerarsi mandati fiduciari “affini”, in quanto in grado di svolgere una funzione diversa, ma assimilabile alla fiducia prodotta del Trust:

- i negozi fiduciari (fiducia romanistica) sebbene si distinguano dal Trust per effetto del *pactum fiduciae* che comporta l’obbligo del ri-trasferimento del bene al fiduciante in quanto realizzativi di un trasferimento della proprietà del bene dal fiduciante al fiduciario; e
- le ipotesi di contratto di affidamento fiduciario, previsto dalla legge 22 giugno 2016, n. 112 (cd. Legge “Dopo di noi”),

fattispecie contrattuale che oggi nella prassi è andata via via espandendosi a casistiche molteplici.

Invece, dai mandati fiduciari affini andranno senza dubbio esclusi i mandati di mera amministrazione fiduciaria di stampo germanistico, che si sostanziano in un mandato senza rappresentanza che comporta solo la legittimazione in capo al fiduciario di compiere atti giuridici per conto del fiduciante, che è e rimane sempre l'effettivo proprietario.

In ogni caso va chiarito che si tratta di ipotesi di mandato che dovrebbero rientrare in generale nelle attività riservate alle Fiduciarie vigilate ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 1966/39, considerato che al di fuori di tali ipotesi, in molti casi, si verificherebbero interposizioni illecite oggetto dell'art. 37 comma 3 del D.p.r. n. 600/73 in conseguenza di violazioni delle disposizioni di imputazione dei redditi, che sono sorrette da norme imperative inderogabili, a tutela del principio di capacità contributiva. Violazioni queste che, a parere della scrivente associazione, dovrebbero essere qualificate come idonee a produrre nullità del mandato in base a quanto stabilito dall'art. 1418 del codice civile.

Si ritiene infine, anche per gli istituti affini (dunque, nello specifico, mandato fiduciario e vincolo di destinazione), l'adempimento sia dovuto esclusivamente in caso di

sussistenza di una rilevanza fiscale. In quanto l'attributo di "affinità" viene letteralmente riferito dall'art. 21 comma 3° del D.lgs. n. 231/07 ai "trust produttivi di effetti giuridici rilevanti a fini fiscali, secondo quanto disposto dall'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986 n. 917".

A tal fine, tenuto conto della sistematica delle disposizioni, si esprime il parere che il caso ricorra soltanto allorquando vi siano proventi che, tramite il mandato fiduciario o il vincolo di destinazione, debbano nel concreto essere oggetto di tassazione IRES. E dunque che, anche in questo caso, il termine per l'iscrizione vada fatto decorrere dal termine per il versamento delle relative imposte. E dunque si esclude che possano mai generare l'obbligo di iscrizione mandati fiduciari che sebbene siano di tipo romanistico o riconducibili al contratto di affidamento fiduciario, non implicino per la loro struttura la qualificazione di soggetto IRES.

Che ad essere assimilati debbano essere esclusivamente gli istituti affini "soggetti ad IRES" appare chiaro anche dalla lettura dei dati da comunicare ai sensi del successivo art. 4 comma 1 lett. d) del Decreto n. 55/2022, che evidenzia che sono oggetto di comunicazione il "codice fiscale" e la "denominazione" dell'istituto. Elementi questi, che sono presenti soltanto quando si abbia di fronte una entità a cui è riconosciuta soggettività tributaria.

Infine, nello specifico, si evidenzia che ai sensi del comma 3 del citato art. 21 del D.lgs. n. 231/2007 nelle suddette ipotesi, le informazioni relative alla titolarità effettiva devono essere comunicate:

- a cura del fiduciario o dei fiduciari (in sostanza a cura del Trustee in caso di Trust);
- oppure da parte di altra persona per conto del fiduciario o della persona che esercita diritti, poteri e facoltà equivalenti in istituti giuridici affini.

L'adempimento dovrà essere assolto esclusivamente per via telematica e in esenzione da imposta di bollo, al Registro delle imprese, ai fini della relativa conservazione.

Anche in questo caso, l'omessa comunicazione delle informazioni sul titolare effettivo è punita con la sanzione di cui all'articolo 2630 del codice civile.

3. Il diritto di accesso al registro dei titolari effettivi per i Trust e gli Istituti affini. Regole specifiche.

Il comma 4 dell'art. 21 del D.lgs. n. 231/2007 individua regole specifiche per l'esercizio del diritto di accesso al registro dei titolari effettivi dei Trust e degli istituti affini.

Nello specifico, in analogia con quanto stabilito per le persone giuridiche, vengono anzitutto elencate le autorità che hanno pieno ed incondizionato accesso, per lo svolgimento delle funzioni di interesse pubblico, ed in particolare, viene previsto che l'accesso è consentito:

- a) alle autorità di cui al comma 2, lettera a) e alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, senza alcuna restrizione;
- b) all'autorità giudiziaria nell'esercizio delle rispettive attribuzioni istituzionali, previste dall'ordinamento vigente;
- c) alle autorità preposte al contrasto dell'evasione fiscale, secondo modalità di accesso idonee a garantire il perseguimento di tale finalità, stabilite in apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

Dopo l'elencazione delle autorità a cui l'accesso è sempre consentito, anche il comma 4 lett. d) del citato art. 21 individua tra i soggetti autorizzati i c.d. "soggetti obbligati", a supporto degli adempimenti prescritti in occasione dell'adeguata verifica, previo accreditamento e dietro pagamento dei diritti di segreteria.

Infine viene regolato il diritto di accesso da parte del pubblico, tramite il dispositivo dell'art. 21 comma 4 lett. d-bis), a mente del quale dietro pagamento dei diritti di segreteria l'accesso è

consentito *“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”*.

Ancora, al fine di poter accedere, in tali casi *“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”*.

Anche per i titolari effettivi di Trust ed istituti affini poi, *“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”*. E *“I dati statistici relativi al numero delle esclusioni deliberate e alle relative motivazioni sono pubblicati e comunicati alla Commissione europea”*.

Il diritto di accesso da parte del pubblico ai dati sui titolari effettivi dei Trust e degli istituti affini è dunque più limitato di quello riconosciuto per l'accesso ai dati delle persone giuridiche. **Non spetta in ogni caso, ma soltanto in casi qualificati.**

La disposizione richiede per consentire l'accesso, nello specifico, la sussistenza delle seguenti sei condizioni:

1. l'interesse deve essere "giuridico";
2. l'interesse deve essere "rilevante e differenziato";
3. la conoscenza della titolarità effettiva deve essere *"necessaria per curare o difendere un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata"*;
4. l'interessato deve disporre di *"evidenze concrete e documentate della non corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale"*;
5. l'interesse deve essere diretto, concreto ed attuale;
6. nel caso di enti rappresentativi di interessi diffusi non deve coincidere con l'interesse dei singoli appartenenti alla categoria.

Dunque la qualificazione giuridica dell'interesse di cui al punto 1 va letta in necessario coordinamento con la necessità di curare e difendere un interesse del richiedente di cui al punto

3; interesse che deve essere suo diretto concreto ed attuale (come stabilito dal successivo punto 3).

Ciò consente di escludere che possano aver accesso alle informazioni organi di stampa, giornalisti, curiosi, soggetti che presentano un interesse solo potenziale non definito.

Potranno essere dunque qualificanti dell'esistenza di un effettivo diritto potenzialmente idoneo a richiedere l'accesso diritti conseguenti a contenziosi pendenti o in fase stragiudiziale, che però si ricolleghino a formali contestazioni già effettuate da parte dell'interessato nei confronti del Trust, ovvero dell'istituto affine oppure del titolare effettivo (si pensi ad un contenzioso in merito all'utilizzo del Trust in violazione dei diritti di legittima di alcuni eredi, ai diritti oggetto di contenzioso tra coniugi in sede di separazione, alle contestazioni che hanno per oggetto la sottrazione di beni alle azioni dei creditori).

Comunque sia, **la lettera della norma, pone a carico dell'interessato, quale condizione per l'accesso, la prova di evidenze concrete e documentate della non corrispondenza tra titolarità effettiva e titolarità legale.** Si può pensare che tale prova sussista, ad esempio, quando nella visura di una società risulta riportata come socio una fiduciaria, oppure quando la fiduciaria risulta proprietaria di un immobile in visura catastale.

Problemi maggiori per la tutela dei diritti dell'interessato, invece, si possono verificare ogni qualvolta il ruolo di trustee o di fiduciario, sia svolto in violazione dell'art. 1 della Legge n. 1966/39 da parte di un privato o da parte di una Trust Company non autorizzata all'esercizio dell'attività fiduciaria. Perché il caso di soggetti che operano senza essere autorizzati all'esercizio dell'attività fiduciaria rende difficile avere l'evidenza documentale richiesta dalla norma, senza considerare che questi soggetti, operando in una situazione di illegalità, in quanto senza l'autorizzazione prescritta dall'art. 2 della Legge n. 1966/39, non effettuano neppure le comunicazioni all'anagrafe tributaria dei rapporti, generando un *vulnus* nel sistema informativo dell'Agenzia delle Entrate.

Comunque sia va osservato che, anche qualora in capo al richiedente sussistesse un interesse qualificato da tutti gli elementi sopra riportati, il diritto di accesso non è assoluto, ed in presenza di condizioni eccezionali comunicate in sede di alimentazione del registro, sulla Camera di Commercio graverà la responsabilità di una attenta valutazione, che si ritiene salvo casi straordinari debba portare al diniego del diritto di accesso.

4. Persone giuridiche ed enti partecipati in misura rilevante da Trust o istituti affini.

Può accadere che società, ma più in generale persone giuridiche o enti, tenuti all'iscrizione dei propri titolari effettivi nel Registro, siano riconducibili a Trust o istituti affini.

Ci si chiede in tali casi *quid iuris*, specialmente nelle ipotesi di trust o istituto affine non residente in Italia oppure di trust privo di rilevanza fiscale, secondo quanto si è già avuto modo di approfondire nelle presenti linee guida.

Si ritiene che, in tali ipotesi, ad avviso della scrivente Associazione, la comunicazione dei titolari effettivi al Registro non sia applicabile, poiché nel bilanciamento tra interessi si ritiene si debba dare prevalenza alla tutela della "persona" a cui i dati si riferiscono.

Tutela che è anche sul piano costituzionale di livello superiore all'eventuale interesse di accesso da parte del pubblico alle informazioni, tenuto conto che se un Trust non è produttivo di effetti fiscali, viene meno l'interesse rilevante di contrasto all'evasione. In una situazione dove oltretutto, i dati del Trust sono comunque comunicati all'Anagrafe Tributaria dei rapporti dalle banche e dagli intermediari finanziari che intrattengono con il trustee rapporti, e quando il ruolo del Trustee è svolto da

una fiduciaria vigilata ai sensi della Legge n. 1966/39 è comunque garantito che anche il Trustee alimenti con i dati del Trust l'Anagrafe Tributaria.

In tali casi dunque, a parere dell'Associazione, i soggetti obbligati continueranno ad assolvere ordinariamente agli obblighi di adeguata verifica, senza potersi avvalere dello strumento del nuovo Registro dei titolari effettivi.

5. Modalità e termini della comunicazione, variazione e conferma dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva.

Ai sensi dell'art. 3 del Decreto 11/03/2022 n. 55 i dati e le informazioni sulla titolarità effettiva devono essere comunicati all'Ufficio del registro delle imprese della Camera di commercio territorialmente competente a cura:

- degli amministratori (delle imprese dotate di personalità giuridica);
- del fondatore (se in vita) o degli amministratori o rappresentanti delle persone giuridiche private (fondazioni, enti, ecc.);
- da parte del trustee o del fiduciario, in caso di trust o strumenti affini.

I medesimi soggetti sono tenuti a comunicare eventuali variazioni dei dati e delle informazioni trasmesse entro trenta giorni dal compimento dell'atto che dà luogo a variazione. Gli stessi soggetti comunicano annualmente la conferma dei dati e delle informazioni, entro dodici mesi dalla data della prima comunicazione o dall'ultima comunicazione della loro variazione o dall'ultima conferma. Le imprese dotate di personalità giuridica possono effettuare la conferma contestualmente al deposito del bilancio. Delle avvenute comunicazioni è rilasciata contestuale ricevuta.

I dati e le informazioni sulla titolarità effettiva sono resi mediante autodichiarazione.

Le imprese dotate di personalità giuridica e le persone giuridiche private di nuova costituzione provvedono alla comunicazione entro trenta giorni dalla iscrizione nei rispettivi registri.

I trust e istituti giuridici affini la cui costituzione sia successiva alla stessa data, provvedono alla comunicazione entro trenta giorni dalla loro costituzione.

6. Dati e informazioni oggetto di comunicazione.

Ai sensi dell'art. 3 del Decreto n. 55/2022 la comunicazione della titolarità effettiva deve contenere:

a) i dati identificativi e la cittadinanza delle persone fisiche indicate come titolare effettivo;

b) in aggiunta a tale informazione, per le imprese dotate di personalità giuridica:

1) l'entità della partecipazione al capitale dell'ente da parte della persona fisica indicata come titolare effettivo;

2) ove il titolare effettivo non sia individuato, le modalità di esercizio del controllo ovvero, in ultima istanza, i poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione dell'ente, esercitati dalla persona fisica indicata come titolare effettivo;

c) in aggiunta a quanto previsto dalla precedente lettera a), per le persone giuridiche private, il codice fiscale e, anche nel caso di eventuali successive variazioni:

1) la denominazione dell'ente;

2) la sede legale e, ove diversa da quella legale, la sede amministrativa dell'ente;

3) l'indirizzo di posta elettronica certificata;

d) in aggiunta a quanto previsto dalla predetta lettera a), relativamente ai trust e agli istituti giuridici affini, il codice fiscale e, anche nel caso di eventuali successive variazioni:

1) la denominazione del trust o dell'istituto giuridico affine;

2) la data, il luogo e gli estremi dell'atto di costituzione del trust o dell'istituto giuridico;

e) l'eventuale indicazione delle circostanze eccezionali, ai fini dell'esclusione dell'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, nonché l'indicazione di un indirizzo di posta elettronica per ricevere le comunicazioni relative alle richieste di accesso, nella qualità di controinteressato;

f) la dichiarazione, ai sensi dell'articolo 48 del TUDA, di responsabilità e consapevolezza in ordine alle sanzioni previste dalla legislazione penale e dalle leggi speciali in materia di falsità degli atti e delle dichiarazioni rese.

7. L'accesso da parte dei soggetti obbligati.

A mente dell'art. 6 comma 1 del Decreto n. 55/22 i soggetti obbligati a rispettare le disposizioni sul contrasto al riciclaggio ed al terrorismo internazionale, ai sensi dell'art. 3 del D.lgs. n. 231/07, previo accreditamento, possono accedere alla sezione autonoma e alla sezione speciale del registro delle imprese, per la consultazione dei dati e delle informazioni sulla titolarità effettiva.

Si evidenzia che **il diritto di accesso non è incondizionato, ma funzionale e limitato al "supporto degli adempimenti concernenti l'adeguata verifica della clientela, ai sensi degli**

articoli 18 e 19 del decreto antiriciclaggio". Dunque si tratta di un potere di accesso alle informazioni che i destinatari obbligati devono esercitare sotto la propria responsabilità, con estrema cautela e nel rispetto del principio di necessità per poter assolvere agli obblighi di legge ad essi imposti dalla normativa antiriciclaggio.

Ed infatti, la richiesta di accreditamento è presentata dal soggetto obbligato alla Camera di commercio territorialmente competente e deve obbligatoriamente specificare per espressa previsione normativa, che la finalità dell'utilizzo dei dati e delle informazioni attiene alla esclusiva verifica della titolarità effettiva a supporto degli adempimenti di adeguata verifica della clientela.

Di regola dunque, **un soggetto obbligato, per poter accedere al registro dei titolari effettivi, deve disporre di un contratto firmato con il cliente (persona giuridica, ente o trust di cui si deve verificare il titolare effettivo), che giustifichi l'esigenza.** E ragioni di diligenza e responsabilità ci portano a ritenere che la Camera di Commercio, per consentire l'accesso, dovrebbe richiedere ai soggetti obbligati la produzione di tale documento giustificativo o per lo meno un'autodichiarazione di possesso; a fronte della quale, almeno a campione, dovrà poi essere verificata la disponibilità del contratto con il cliente che ha giustificato l'accesso.

Conseguenza della disciplina stabilita sarà che **eventuali accessi da parte dei soggetti obbligati, non giustificati dall'esigenza di svolgere il processo di adeguata verifica, in assenza di autorizzazione espressa da parte del titolare effettivo, della persona giuridica, l'ente, il trust o l'istituto affine, genereranno senza dubbio una ipotesi qualificabile come illecito penale di trattamento di dati personali, ai sensi dell'art. 167 e seguenti del D.lgs. n. 196/2003, ed al di là delle sanzioni comminabili al responsabile, i dati illegittimamente acquisiti non potranno in alcun modo essere utilizzati.** Senza considerare le più gravi ipotesi di reato, laddove i dati illegittimamente acquisiti, siano poi stati trasmessi a terzi o resi pubblici. Si ritiene che in caso di abuso del diritto da parte di avvocati o di commercialisti, tali profili di utilizzo illecito dei dati debbano senza dubbio configurare una violazione deontologica di significatività tale da giustificare, nei casi più gravi, anche provvedimenti di radiazione.

Ai sensi dell'art. 6 comma 4 del Decreto n. 55/2022 i soggetti obbligati accreditati, ferma restando la responsabilità per il rispetto della finalità della consultazione, possono indicare delegati all'accesso incardinati nella propria organizzazione. Si ritiene che la disposizione vada interpretata nel senso di stabilire l'obbligo per i soggetti obbligati di regolamentare nella propria organizzazione rigide procedure di accesso al registro,

tali da evitare abusi. Fermo restando che, in caso di illecito trattamento dei dati acquisiti dal Registro, la responsabilità risarcitoria sarà imputabile in capo al soggetto obbligato.

Una procedura ragionevole sembra dover richiedere che l'accesso al Registro dei Titolari Effettivi sia riservato esclusivamente ai responsabili antiriciclaggio delle strutture, oppure al responsabile segnalazione operazioni sospette, oppure al soggetto obbligato personalmente (in caso sia un professionista), dovendosi escludere per ragioni di diligenza, che l'accesso nelle strutture possa essere effettuato da personale d'ordine.

Si ritiene che le autorità di vigilanza (Banca d'Italia, Ministero dello Sviluppo Economico, Guardia di Finanza, gli Ordini professionali di appartenenza dei singoli professionisti obbligati, ma anche lo stesso Garante della Protezione dei dati Personali, siano legittimati a verificare l'adeguatezza delle procedure adottate al fine di assicurare un trattamento consono alla delicatezza delle informazioni).

Si ritiene altresì che, al fine di verificare eventuali abusi e le conseguenti responsabilità, su richiesta del controinteressato o del titolare effettivo, la Camera di Commercio debba senza dubbio fornire l'elenco dei soggetti che hanno richiesto l'accesso al Registro per una singola posizione. Ciò al fine di

consentire di verificare da parte degli interessati, che non ci siano stati abusi, comunicandoli eventualmente ove invece si fossero verificati alle autorità vigilanti. È questo infatti un diritto che l'art. 15 comma 1 lett. c) del Regolamento UE 2016/679 (GDPR) riconosce espressamente all'interessato.

L'accertamento dell'eventuale accesso al Registro dei Titolari Effettivi, da parte di soggetti obbligati, in abuso rispetto al diritto conferito dalla legge, se oggetto di denuncia, dovrà dunque portare all'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero competente.

8. Limitazioni al diritto di accesso.

Secondo il considerando n. 36 della DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (Testo rilevante ai fini del SEE) *"allo scopo di garantire un approccio proporzionato ed equilibrato e di tutelare il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali, gli Stati membri dovrebbero poter prevedere in circostanze eccezionali, qualora le informazioni esponano il*

titolare effettivo a un rischio sproporzionato di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione, deroghe alla comunicazione delle informazioni sulla titolarità effettiva attraverso i registri che contengono informazioni sulla titolarità effettiva e l'accesso a esse. Dovrebbe inoltre essere possibile per gli Stati membri prevedere la richiesta di registrazione online al fine di identificare tutte le persone che richiedano informazioni dal registro, come pure il pagamento di un corrispettivo per accedere alle informazioni contenute nel registro".

In pieno recepimento della direttiva e del considerando n. 36 sopra richiamato, con il Decreto Legislativo del 4 ottobre 2019 n. 125 è stato modificato l'art. 21 comma 2 lett. f) e comma 4 lett. d-bis) del Decreto Legislativo n. 231/2007, stabilendo in materia di accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva delle persone giuridiche e Trust, che 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.

Il decreto n. 11 marzo 2022 n. 55, stabilisce all'art. 4 comma 1 lett. e) che in sede di alimentazione del Registro deve essere comunicata, tra l'altro *"e) 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 antiriciclaggio, nonché l'indicazione di un indirizzo di posta elettronica per ricevere le comunicazioni di cui all'articolo 7, comma 3, nella qualità di controinteressato"*.

Ai sensi del successivo art. 7 viene stabilito che qualora nella comunicazione con cui vengono trasmessi al registro dei titolari effettivi sia presente l'indicazione delle predette circostanze eccezionali, in caso di richiesta di accesso da parte del pubblico, *"la Camera di commercio territorialmente competente trasmette la richiesta di accesso" "al controinteressato, mediante comunicazione all'indirizzo di posta elettronica*

certificata comunicato" " Entro dieci giorni dalla ricezione della predetta comunicazione, il controinteressato all'accesso può trasmettere, a mezzo posta elettronica certificata, una motivata opposizione. La Camera di commercio valuta caso per caso le circostanze eccezionali" "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" "può essere escluso in tutto o in parte all'esito della valutazione, da parte della Camera di commercio territorialmente competente, delle circostanze eccezionali rappresentate dal controinteressato. Il diniego motivato dell'accesso è comunicato al richiedente, a mezzo posta elettronica certificata, entro venti giorni dalla richiesta di accesso. In mancanza di comunicazione entro il predetto termine l'accesso si intende respinto".

Al fine di consentire al controinteressato di poter ben motivare la propria opposizione, si ritiene che la Camera di commercio debba trasmettere allo stesso, in allegato alla comunicazione informativa, anche copia integrale della documentazione prodotta dall'interessato a giustificazione della propria richiesta di accesso.

9. Qualificazione delle circostanze che escludono il diritto di accesso.

Il dettato normativo è formulato con una tecnica di disposizione aperta a contenuto minimale ed ha lo scopo di individuare i casi eccezionali in cui il diritto di accesso viene escluso, come affermato dal considerando 36 della Direttiva, *"allo scopo di garantire un approccio proporzionato ed equilibrato e di tutelare il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali"*. Ricordando il concetto per cui le informazioni personali fanno parte di una configurazione allargata, o di *"corpo distribuito"* della persona. E come tale la tutela della riservatezza rappresenta un diritto fondamentale della persona, che soltanto in presenza di un forte diritto e di una esigenza documentata può essere compreso.

Premesso ciò vi sono nello specifico tre categorie sostanziali che limitano il diritto di accesso: la prima ha per oggetto situazioni di rischio oggettivo grave per la tutela dell'interessato (titolare effettivo), la seconda ha per oggetto situazioni di rischio soggettivo dell'interessato. La terza categoria è lasciata aperta, e viene rimessa alla interpretazione della fattispecie.

Le prime due categorie sono individuate dalla legge, pertanto al ricorrere di esse, si ritiene che la Camera di commercio debba negare *ipso iure* l'accesso, senza poter entrare in valutazioni di

merito rispetto al dichiarato. Dovendo prevalere il fondamentale diritto di tutela della persona. Ovviamente, salvo il caso in cui a sostegno della propria richiesta, come si vedrà, l'interessato non possa documentare ancor più forti e solide motivazioni.

La terza categoria consente alla Camera di commercio di valutare con un maggior grado di sindacabilità.

Nel presente documento si forniscono indicazioni tecniche operative, per le Associate, in merito ai casi in cui ricorrono i casi eccezionali che prevedono l'esclusione di legge dal diritto di accesso, rispetto a quelli di natura eccezionale non espressamente individuati, ma che si ritiene qui possano essere ben individuati.

Si forniranno inoltre indicazioni di quello che si auspica essere l'orientamento che le Camere di Commercio vorranno adottare.

10. Le esclusioni del diritto di accesso derivanti da situazioni di rischio oggettivo.

Sul piano oggettivo si riassumono nella seguente tabella i casi qualificabili nelle categorie di rischio specifico previste dalla disposizione normativa dell'art. 21 comma 2 lett. f) del Decreto Legislativo n. 231/2007:



Situazione di rischio oggettiva. Descrizione

Frode

Può sussistere un rischio di frode quando la conoscenza dei dati del titolare effettivo può essere utilizzata da terzi malfattori per porre in essere frodi. Può ricorrere questo caso, a titolo esemplificativo, quando il titolare effettivo è intestatario di una utenza telefonica a cui si agganciano servizi di *internet banking* della società di cui è titolare effettivo. Ed accedendo ai dati personali del titolare effettivo sia possibile ottenere un duplicato della SIM telefonica attuando una frode informatica sui conti della società.

Più in generale dunque si può affermare che la pubblicità dei dati di un titolare effettivo può generare un rischio di frode, quando si tratta di dati utilizzati per le credenziali di accesso ai servizi di pagamento della società a lui riconducibile. Cosicché tramite la loro conoscenza i criminali informatici, possano ottenere le informazioni di base per la clonazione della SIM telefonica e dunque l'esecuzione di



	operazioni fraudolente sui conti della società.
Rapimento	<p>Il rischio di rapimento sussiste in presenza di titolari effettivi di un patrimonio significativo, tale da incentivare reati. Sul piano pratico, si ritiene che il rischio sia presente in caso di titolari effettivi qualificabili come <i>High Net Worth Individual (HNWI)</i>, ovvero "<i>individuo ad alto patrimonio netto</i>". Intendendosi dunque come tali le persone il cui patrimonio "<i>globale netto personale, immobile di residenza escluso</i>" eccede il milione di dollari secondo la definizione di Cap Gemini-Merril Lynch. Rischio che si aggrava quando il soggetto dichiara anche di recarsi fuori dall'Unione Europea per ragioni di lavoro o per altre esigenze personali.</p>
Ricatto	<p>Il rischio di ricatto può sussistere ogni qualvolta il titolare effettivo presenti una situazione di dipendenza economica tale che se l'informazione su una sua attività amministrata fiduciariamente fosse nota, egli potrebbe subire il ricatto di doverla chiudere se non vuole essere licenziato. Si tratta di</p>



casistiche delicate la cui validità deve essere riconosciuta a parere della scrivente associazione, in base ad autodichiarazione. Dovendosi senza dubbio dare valore a quella che è la concreta situazione psicologica dell'interessato, a cui il dato appartiene.

Estorsione

Il rischio di estorsione si può verificare ad esempio qualora il titolare effettivo intrattenga relazioni sentimentali complesse extraconiugali e l'accesso alle informazioni sul suo status possa essere utilizzato per estorcere denaro.

Del pari può verificarsi il rischio di estorsione ogni qualvolta un soggetto sia titolare effettivo di imprese operanti su territori a rischio di infiltrazione mafiosa, se questi dichiara di essersi voluto avvalere di filtri fiduciari di riservatezza per proteggersi da tale rischio.

Ancora il rischio si ritiene vada ritenuto sussistente in tutti i casi in cui il titolare effettivo operi o disponga di partecipazioni in imprese attive nei settori a rischio di infiltrazione mafiosa



inclusi nella lista di cui all'articolo 1, comma 53, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

Molestia

I principali casi di molestia possono essere collegati alle ipotesi di accesso ai dati da parte di soggetti che non hanno alcun rapporto commerciale con il titolare effettivo, e che siano interessati ad acquisire le informazioni per approcciare allo stesso e vendergli servizi. Del pari configurano certamente un rischio di molestia l'accesso alle informazioni da parte di giornalisti o pubblicitari volti ad acquisire informazioni per esigenze di cronaca a fronte di indagini pendenti. Oppure a fronte di esigenze di gossip.

Ciò porta a rilevare come sussistente il rischio di molestia ogni qualvolta il titolare effettivo sia un personaggio pubblico (politico, sportivo, imprenditore o professionista di chiara fama), oppure ogni qualvolta il soggetto abbia ricevuto avviso di conclusione delle indagini e dunque necessiti della riservatezza a garanzia della sua reputazione.



Ancora va esclusa la possibilità di accesso alle informazioni ogni qualvolta il cliente abbia scelto di avvalersi di una struttura fiduciaria vigilata ai sensi della Legge n. 1966/39 per proteggere la sua riservatezza, avendo in tal modo chiaramente dato prova di considerare molesta la conoscenza da parti di terzi non autorizzati delle proprie informazioni personali. Ed essendo già i dati della sua titolarità effettiva comunicati all'Anagrafe tributaria dei rapporti.

Violenza o intimidazione

Sussistono i rischi di violenza ed intimidazione in tutti i casi in cui al titolare effettivo siano riconducibili imprese che partecipino a vertenze sindacali e con le comunità locali particolarmente accese. Nonché qualora si tratti di società che partecipano a gare pubbliche di appalto, specialmente in settori a rischio di infiltrazione mafiosa, e il titolare effettivo abbia deciso di mantenere riservata la propria identità avvalendosi di servizi di amministrazione fiduciaria ai sensi della Legge n. 1966/39.

Si ritiene che la sussistenza di tali situazioni eccezionali di natura oggettiva possa essere comunicata alla Camera di commercio in sede di alimentazione del registro mediante autocertificazione e che il soggetto che comunica i dati debba a sua volta acquisire dall'interessato o dal titolare effettivo copia della documentazione ed una specifica assunzione di responsabilità da cui risultino sussistenti le predette condizioni eccezionali.

11. Le esclusioni del diritto di accesso derivanti da situazioni di rischio soggettivo.

Sul piano soggettivo si riassumono nella seguente tabella i casi qualificabili nelle categorie di rischio specifico previste dalla disposizione normativa dell'art. 21 comma 2 lett. f) del Decreto.

Situazione di rischio soggettivo.	Descrizione.
Persona incapace.	Si ritiene che vada esclusa per espressa previsione normativa, a prescindere dalla valutazione sulla sussistenza di rischi oggettivi, la facoltà di accesso al registro in tutti i casi in cui il titolare effettivo sia una persona incapace (rientrando in tale ambito tutte le forme di incapacità giuridica di agire (incluse le ipotesi di



interdizione ed in generale tutti i casi sottoposti a tutela o a curatela).

Qualora la titolarità effettiva di una posizione giuridica riferibile ad un titolare effettivo, non sia separabile da quella di altri soggetti, come normalmente accade in caso di Trust, l'esclusione del diritto di accesso alle informazioni del titolare effettivo si estende a tutti i titolari effettivi collegati alla posizione, al fine di garantire l'effettività della protezione per l'incapace.

La previsione pertanto esclude il diritto di accesso al registro, da parte del pubblico, per tutti i trust che abbiano tra i beneficiari soggetti incapaci.

Minore di età.

Si ritiene che vada esclusa per espressa previsione normativa, a prescindere dalla valutazione sulla sussistenza di rischi oggettivi, la facoltà di accesso al registro in tutti i casi in cui il titolare effettivo sia una persona minore di età.



Qualora la titolarità effettiva di una posizione giuridica riferibile ad un titolare effettivo, non sia separabile da quella di altri soggetti, come normalmente accade in caso di Trust, l'esclusione del diritto di accesso alle informazioni del titolare effettivo si estende a tutti i titolari effettivi collegati alla posizione, al fine di garantire l'effettività della protezione del minore.

La previsione pertanto esclude il diritto di accesso al registro, da parte del pubblico, per tutti i trust che abbiano tra i beneficiari soggetti minori di età.

Si ritiene che la sussistenza di tali situazioni eccezionali, di natura soggettiva, possa essere comunicata alla Camera di commercio in sede di alimentazione del registro mediante autocertificazione e che il soggetto che comunica i dati debba a sua volta acquisire e conservare per i controlli copia della documentazione da cui risultino sussistenti le predette condizioni eccezionali.

12. L'applicazione del principio di proporzionalità ed il bilanciamento di interessi.

Si è scritto che il diritto di accesso da parte del pubblico, alle informazioni del registro sui titolari effettivi, viene escluso, come affermato dal considerando 36 della Direttiva, *"allo scopo di garantire un approccio proporzionato ed equilibrato e di tutelare il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali"*. L'elencazione dei casi di esclusione del diritto derivanti da rischio oggettivo e da rischio soggettivo è dunque una elencazione minimale, essendo sempre ben possibile che si verifichino altri casi, diversi, in cui il diritto di accesso deve essere negato.

La forte garanzia di protezione della riservatezza, si inserisce nel sistema dell'ordinamento italiano, che contiene un solido impianto normativo di garanzia.

Pertanto, in presenza di una comunicazione preventiva delle circostanze eccezionali, per cui l'interessato chiede una limitazione del diritto di accesso, la riservatezza dovrà prevalere, quale che sia la forza delle ragioni dell'interessato. Posto che il tenore letterale della disposizione, richiede sempre le qualificate ragioni suesposte per poter accedere alla sezione speciale del Registro da parte del pubblico. E dopo aver

precisato ciò afferma chiaramente l'esclusione dal diritto di accesso quando ricorrano le motivazioni eccezionali sopra esposte.

13. La responsabilità dei dirigenti preposti al servizio della camera di commercio.

A mente dell'art. 7 comma 4 del Decreto n. 55/2022, spetta alla Camera di Commercio rendere disponibile un adeguato sistema informatico:

- a) per la presentazione delle richieste di accesso;
- b) per la consultazione dei dati e delle informazioni;
- c) per le comunicazioni al controinteressato e per l'eventuale opposizione dello stesso;
- d) per la comunicazione del diniego.

Come già chiarito, si ritiene che la procedura debba prevedere senza dubbio che il richiedente obbligato debba produrre autodichiarazione di possesso di un contratto con il cliente di cui si deve individuare il titolare effettivo, al fine di evitare abusi del diritto di accesso.

Del pari si ritiene che in caso di opposizione al diritto di accesso, sia che consegua un diniego, sia che consegua un accoglimento della richiesta di accesso, il provvedimento debba essere

motivato e comunicato all'interessato; al fine di consentire a questo, ove ne ricorrano i giusti motivi, di impugnare per ottenere anche il risarcimento del danno conseguente alla comunicazione a terzi dei dati in presenza di un motivo che avrebbe potuto giustificare il diniego.

Inoltre, come già ricordato, la disposizione del Registro dei Titolari Effettivi va senza dubbio coordinata con il diritto di accesso da parte dell'Interessato ai propri dati personali, all'interno dei quali vanno ricondotte anche le informazioni relative all'accesso ai propri dati da parte di soggetti obbligati o del pubblico. Perciò dovrà sempre essere consentito all'interessato, di conoscere chi ha verificato i propri dati sulla titolarità effettiva, a fine di tutelare i propri diritti nel merito, e di poter segnalare alle competenti autorità eventuali abusi.

14. L'impugnabilità dei provvedimenti della camera di commercio di autorizzazione all'accesso o di diniego.

L'art. 7 comma 5 del Decreto n. 55/2022 stabilisce che avverso il diniego dell'accesso il richiedente possa avvalersi dei mezzi di tutela di cui all'articolo 25 della legge del 7 agosto 1990, n. 241. Pertanto l'interessato, in caso di diniego potrà effettuare ricorso al TAR.

Si ritiene che, pur nel silenzio della norma, anche al controinteressato che risultasse leso da una comunicazione delle informazioni, lesiva dei propri diritti, in presenza di ragioni di opposizione comunicate e dimostrabili, spetti il diritto di tutelare innanzi al giudice amministrativo i propri legittimi interessi, anche ottenendo eventualmente il risarcimento del danno a carico della Camera di Commercio ovvero, ricorrendone le ipotesi, del funzionario responsabile.

Sul piano pratico si ritiene che in presenza di una opposizione fondata sui timori di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione; la discrezionalità valutativa tecnica della Camera di Commercio debba essere esercitata con estrema cautela, in quanto la comunicazione al pubblico di tali informazioni, in presenza di tali condizioni, incide sui diritti fondamentali della tutela della persona. Ne consegue che la Camera di Commercio sarà tenuta a negare l'accesso ogni qualvolta le motivazioni per cui i dati sono richiesti non trovino da parte dell'interessato, solida e documentata motivazione.

Fermo restando che, nei casi dubbi, il giudice amministrativo potrà comunque essere garanzia della tutela dei diritti dell'interessato e di corretto bilanciamento degli interessi in caso di ricorso.