



OSSERVAZIONI ALLO SCHEMA DI D.LGS.

Recepimento artt. 11, 12, 13 e 15 — Direttiva (UE) 2024/1640

CdM 10 marzo 2026 | [atto del Governo \(385/2026\)](#)

Valutazione generale

Lo schema di D.Lgs. è complessivamente migliorativo rispetto al testo vigente e in linea di massima aderente alle previsioni unionali. Presenta tuttavia le seguenti criticità strutturali:

- Carenze di coordinamento con la normativa unionale e con disposizioni nazionali non toccate dallo schema.
- Mancata considerazione di normative sovraordinate nazionali e internazionali (es. disciplina dell'adozione).
- Alcune disposizioni producono applicazioni contrarie ai diritti alla privacy dei titolari effettivi, senza prevedere adeguate procedure a loro tutela.
- Continuità attuativa di modelli ministeriali ormai superati o rimessi in via esclusiva alla Commissione europea.

PREMESSA IMPRESCINDIBILE: Il 21 maggio 2026 è attesa la sentenza della CGUE nelle cause riunite C-684/2024 e C-685/2024, che potrebbe incidere direttamente sulla normativa AML in relazione all'art. 12 della DIR (UE) 2024/1640. Ogni disposizione recepita deve essere letta in coordinamento con l'intero pacchetto della 6ª DIR AML, incluso il Reg. (UE) 2024/1624.

1. Abrogazioni necessarie e mancanti

1.1 D.MIMIT 16 marzo 2023 — Modelli per certificati e copie (GU n. 149/2023)

1.1.1 Abrogazione integrale — contrasto con artt. 10, 14 e 17 DIR (UE) 2024/1640

Il decreto deve essere integralmente abrogato, con conseguente modifica dell'art. 21-septies, c. 3 dello schema.

Ai sensi dell'art. 10, c. 6 della Direttiva, il formato delle comunicazioni, le informazioni da trasmettere e il controllo dei requisiti spettano in via esclusiva alla Commissione europea mediante atti di esecuzione, da adottarsi entro il 10 luglio 2025. L'art. 14 della Direttiva riserva alla Commissione anche i modelli standardizzati per le richieste di accesso e le relative procedure. L'utilizzo di modelli ministeriali preesistenti e non redatti conformemente agli atti di esecuzione della Commissione europea è pertanto illegittimo.

1.1.2 Abrogazione parziale — parti da espungere comunque

Devono essere espressamente abrogate le parti che richiamano l'atto della Commissione 2019/C 360/05 e il D.M. 16 gennaio 1995 sull'attività fiduciaria, e specificatamente:

- *Visto l'atto della Commissione europea 2019/C 360/05, recante «Elenco dei trust e degli istituti giuridici affini disciplinati ai sensi del diritto degli Stati membri quali notificati alla Commissione», predisposto ai sensi dell'art. 31, paragrafo 10, della citata direttiva (UE) 2015/849, nel quale il Governo italiano ha indicato, tra gli istituti assimilabili ai trust, l'istituto del mandato fiduciario;*
- *Visto il decreto 16 gennaio 1995 del Ministro dell'industria, del commercio, dell'artigianato (oggi Ministro delle imprese e del made in Italy), recante «Elementi informativi del procedimento di autorizzazione all'esercizio*



dell'attività fiduciaria e di revisione e disposizioni di vigilanza, quale tipologia esclusiva di conferimento di incarico da fiduciante a società fiduciaria», che individua nell'istituto del mandato fiduciario l'esclusivo istituto di conferimento di incarico da fiduciante a società fiduciaria;

per tre ragioni autonome e cumulative:

Eccesso di delega

La delega ministeriale era limitata all'approvazione di modelli documentali. L'inserimento dei mandati fiduciari ex D.M. 16/1/95 tra gli istituti affini al trust costituisce individuazione di nuove categorie soggette a obbligo di comunicazione — atto riservato alla normativa primaria — con indebita estensione di obblighi e sanzioni civili e penali.

Competenza esclusiva della Commissione europea

In forza del Reg. (UE) 2024/1624, l'individuazione degli istituti giuridici affini ai trust ai fini AML è riservata alla Commissione mediante atti di esecuzione (considerando 169; artt. 57, c. 4 e 58, c. 5). Gli Stati notificano le tipologie nazionali entro il 10 ottobre 2027, ma l'obbligo di comunicazione e iscrizione può derivare solo dall'atto di esecuzione della Commissione. La determinazione apodittica a livello nazionale viola direttamente la normativa della 6ª DIR AML e la Carta dei diritti UE.

Il mandato fiduciario non è istituto affine al trust

Il Reg. (UE) 2024/1624, art. 53, c. 4 distingue nettamente tra trust/istituti affini e *conventions de mandataires* (mandati fiduciari). L'art. 64 (obblighi del trustee) prevede che i fiduciari debbano comunicare i dati dei loro TE al registro dei trust ed istituti affini; l'art. 66 (obblighi del fiduciario/mandatario) prevede invece — e solo — che il mandatario comunichi i dati alla società, che poi li comunica al registro delle società — non al registro dei trust. Il mandato fiduciario non è istituto affine al trust, nessuno, incluso quello delle fiduciarie italiane ex D.M. 16/1/95.

1.2 D.MIMIT 12 aprile 2023 — Specifiche tecniche comunicazione unica d'impresa (GU n. 93/2023)

Il decreto deve essere integralmente abrogato, con conseguente modifica dell'art. 21-septies, c. 3 dello schema, per gli stessi motivi del D.MIMIT 16 marzo 2023,

stante la connessione diretta dei moduli.

In subordine, abrogazione delle parti che richiamano l'atto della Commissione 2019/C 360/05, il D.M. 16/1/95 e la nota MIMIT prot. n. 231035/2022 sulle società fiduciarie,

per eccesso di delega e per la totale estraneità normativa e procedurale dei mandati fiduciari rispetto ai trust, e specificatamente:

- *Visto l'atto della Commissione europea 2019/C 360/05, recante «Elenco dei trust e degli istituti giuridici affini disciplinati ai sensi del diritto degli Stati membri quali notificati alla Commissione», predisposto ai sensi dell'art. 31, paragrafo 10, della citata direttiva (UE) 2015/849, nel quale il Governo italiano ha indicato, tra gli istituti assimilabili ai trust, l'istituto del mandato fiduciario;*
- *Visto il decreto 16 gennaio 1995 del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (oggi Ministro delle imprese e del made in Italy), recante «Elementi informativi del procedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività fiduciaria e di revisione e disposizioni di vigilanza, quale tipologia esclusiva di conferimento di incarico da fiduciante a società fiduciaria», che individua nell'istituto del mandato fiduciario l'esclusivo istituto di conferimento di incarico da fiduciante a società fiduciaria;*
- *Vista la nota della Direzione generale per la vigilanza sugli enti cooperativi e sulle società, prot. n. 231035 del 20 luglio 2022, con la quale sono state chieste le integrazioni alle specifiche tecniche per la redazione della*

modulistica elettronica ai fini della implementazione della sezione relativa agli istituti affini al trust , in particolare per quanto riguarda le società fiduciarie;

2. Incongruenze di coordinamento — analisi per articolo

Art. 21-bis, lett. d): L'indicazione delle «autorità preposte al contrasto dell'evasione fiscale» è vaga, generica e indeterminata. Non è specificato quali autorità vi rientrino né il criterio per determinarle. Necessita di elenco tassativo o criterio oggettivo.

Art. 21-ter — Soggetti obbligati

Criticità 1 — Confusione tra accreditamento e accesso (cc. 1-3): l'accREDITamento valuta «una tantum» i requisiti soggettivi del richiedente, ma non è previsto alcun meccanismo di controllo che ogni singolo accesso sia finalizzato all'adeguata verifica della clientela. La dichiarazione di finalità è resa solo all'atto dell'accREDITamento biennale, non a ogni accesso.

Criticità 2 — Segnalazioni di incongruenze (c. 7): l'obbligo di segnalazione non è assistito da sanzioni per l'omissione. Le segnalazioni sono anonime, senza alcuna procedura di verifica della loro fondatezza e senza tutela per il titolare effettivo danneggiato da segnalazioni inesatte o false. L'anonimato del segnalante, privo di contrappeso procedurale, configura una grave violazione dei diritti dei titolari effettivi.

Criticità 3 — Limitazione vs. esclusione dell'accesso (c. 10): in presenza di circostanza eccezionale, l'accesso può essere «limitato o escluso», ma mancano criteri per determinare l'ambito e il contenuto della limitazione parziale, con conseguente incertezza applicativa.

Art. 21-quater — Soggetti con legittimo interesse

Criticità 1 — Riconoscimento dell'accREDITamento estero (c. 2 + art. 21-quinquies, c. 3): categorie definite secondo criteri nazionali italiani stringenti (es. giornalisti iscritti all'albo ex L. 69/1963) non trovano equivalente in altri Stati UE privi di albi professionali. Soggetti non accreditabili in Italia potrebbero accedere al registro italiano esibendo un certificato estero che la CCIAA non può sindacare, con violazione del principio di uguaglianza e pregiudizio alla riservatezza dei titolari effettivi. Deve essere prevista la facoltà del gestore del registro di valutare e, se del caso, non riconoscere l'accREDITamento estero. La criticità è ancora più marcata per le lett. c) e d).

Criticità 2 — Fornitori qualificati di prodotti e servizi AML (c. 2, lett. l): la previsione è contraria all'impianto normativo complessivo. Il fornitore qualificato, operando per conto dei propri clienti, si sostituisce di fatto alla CCIAA nelle verifiche di accREDITamento, senza alcun controllo camerale sui clienti finali. Viola il principio *delegatum delegare non potest* e il diritto del titolare effettivo a conoscere chi abbia avuto accesso ai propri dati (che in questo caso risulterebbe sempre e solo il “fornitore qualificato”).

Criticità 3 — Accesso ai dati storici (c. 3): deve essere armonizzato con l'art. 21-sexies. In presenza di circostanza eccezionale deve essere escluso in assoluto l'accesso ai dati storici, per impedire l'identificazione indiretta del titolare effettivo.

Criticità 4 — Accesso caso per caso (c. 4): non è prevista alcuna procedura per la valutazione casistica (v. art. 21-quinquies).

Criticità 5 — Tracciamento degli accessi (c. 6): Unioncamere non ha contezza di chi sia iscritto come titolare effettivo nei singoli registri territoriali. Il titolare effettivo che voglia esercitare i diritti ex art. 15, par. 1, lett. c), GDPR è costretto



a rivolgersi a tutte le CCIAA potenzialmente competenti, in assenza di un registro centrale effettivo, in contrasto con la struttura del registro quale prevista dalla Direttiva.

Art. 21-quinquies — Procedura di verifica del legittimo interesse

Criticità 1 — Riconoscimento accreditamento estero (c. 3): valgono le criticità già evidenziate in relazione all'art. 21-quater, c. 2.

Criticità 2 — Certificato triennale di accesso (c. 7): incompatibile con il requisito dell'attualità del legittimo interesse. Rimettere al solo accreditato l'obbligo di comunicare il venir meno dell'interesse (c. 8) è insufficiente. La criticità è grave per le categorie di cui all'art. 21-quater, c. 2, lett. c) e d): chi dimostri oggi l'intenzione di instaurare una relazione commerciale otterrebbe accesso triennale anche se la relazione non si concretizzi e i titolari effettivi nel frattempo mutino.

3. Art. 21-sexies — Circostanze eccezionali: criticità strutturali

3.1 Mancato coordinamento con normative sovraordinate

Prima ancora della disciplina delle circostanze eccezionali, lo schema non prevede alcuna disciplina di circostanze normali che prevedano una tutela preventiva dell'identità di soggetti già protetti da disposizioni nazionali e internazionali cogenti. La valutazione di tali esigenze è rimessa per legge alla magistratura e non può essere demandata alle CCIAA. Si tratta in particolare di:

- Divieto di comunicazione dello stato di adozione (art. 27 L. 184/1983; Conv. Aja 1993; art. 24 Carta UE; Dir. 2012/29/UE; Dir. 2016/680; artt. 16 e 40 Conv. ONU sui Diritti del Fanciullo).
- Collaboratori di giustizia con nuova identità protetta (art. 13 L. 82/91: divieto assoluto di divulgazione delle nuove generalità).
- Rettificazione anagrafica delle persone transgender (art. 5 L. 164/82: sola indicazione del nuovo sesso e nome).
- Vittime di violenza (Dir. 2012/29/UE, artt. 14 e 21: misure appropriate a proteggere la privacy).
- Orfani di crimini domestici (L. 4/2018, art. 13; DPR 396/2000, artt. 89-94).

La normativa AML non può violare le tutele — anche procedurali — previste per questi soggetti da norme sovraordinate. Tutte queste situazioni richiedono una regolamentazione espressa a livello di fonte primaria, non una mera rimessione alla casistica delle circostanze eccezionali.

Si ritiene necessario che il Governo, nell'ambito dei pieni poteri di delega ricevuti, conferisca apposita delega al Ministero di Giustizia di individuare le situazioni "normali" sopra accennate e predisporre una adeguata normativa di riferimento e procedurale che garantisca la maggior tutela riconosciuta dalle norme di legge applicabili alle situazioni specifiche. Questa può coesistere con l'ulteriore delega indicata al punto 3.3.2. che segue, con la previsione ed aggiunta all'art. 2 del Dlgs in esame che l'entrata in vigore del Dlgs stesso sia condizionata anche all'emanazione di tale DM.

3.2 Confusione tra titolare effettivo e controinteressato

Il D.M. 55/2024, art. 3, stabilisce che le comunicazioni al registro sono effettuate dagli amministratori o dai fiduciari, non dai titolari effettivi. L'art. 1, c. 2, lett. b), D.M. 55/2024 definisce «controinteressato all'accesso» l'amministratore o il fiduciario che ha dichiarato la circostanza eccezionale.

Conseguenza: i provvedimenti camerali di accoglimento (art. 21-sexies, cc. 5-6) vengono comunicati all'amministratore o al fiduciario, non al titolare effettivo affetto dalla circostanza eccezionale. Il titolare effettivo è completamente estraneo alla procedura, non può nemmeno presentare la dichiarazione in prima persona (art. 21-sexies, c. 2). Questo meccanismo costituisce una grave e reiterata violazione della privacy del titolare effettivo, estesa a tutti i soggetti tenuti alla comunicazione nella catena societaria.

3.3 Tutela giurisdizionale inadeguata

3.3.1 Inadeguatezza-illegittimità costituzionale del rinvio all'art. 25 L. 241/1990

Il rinvio ai «mezzi di tutela di cui all'art. 25 della L. 241/1990» è tecnicamente errato e insufficiente per le seguenti ragioni:

- L'art. 25 L. 241/90 è strutturato attorno all'accesso ai documenti amministrativi e alla tutela dell'interesse legittimo. Nel caso del titolare effettivo affetto da circostanza eccezionale viene invece in rilievo un diritto soggettivo — diritto alla privacy e all'integrità psico-fisica — la cui tutela è riservata per previsione costituzionale al giudice ordinario, non al TAR.
- La CCIAA non indica quale autorità giurisdizionale sia competente né quale procedura adottare entro il termine di 30 giorni previsto dal c. 6 per sospendere la comunicazione. L'unico strumento attualmente esperibile è il ricorso d'urgenza ex artt. 700 e 669-bis c.p.c., con conseguente alea sul giudizio di merito.
- Nel giudizio avverso il diniego di accesso (promosso dal richiedente), il titolare effettivo — il cui diritto è tutelato — non è parte.

CORREZIONE NECESSARIA E URGENTE: Sostituzione integrale del c. 7 dell'art. 21-sexies facendo invece riferimento alla procedura di cui al punto 3.3.2. che segue.

3.3.2 Necessità di una procedura ad hoc

Il diritto di opposizione ex art. 21 GDPR come fondamento sistematico. Una risposta coerente è già offerta dal quadro europeo. L'art. 21 GDPR — letto con il Considerando 69 — attribuisce all'interessato il diritto di opporsi al trattamento dei propri dati per motivi connessi alla propria situazione particolare, con obbligo del titolare di sospendere il trattamento salvo motivi legittimi cogenti prevalenti. La richiesta di accesso ai dati del registro integra un trattamento rispetto al quale il titolare effettivo è già legittimato ad opporre la circostanza eccezionale. Il sistema di tutela dell'art. 79 GDPR e degli artt. 152 ss. del Codice privacy — Tribunale ordinario in composizione monocratica, competente per il luogo di residenza o domicilio dell'interessato — è già il modello applicabile.

Vi è tuttavia da osservare che qualsiasi procedura giurisdizionale ordinaria applicabile alla fattispecie presenta una criticità strutturale: il contraddittorio tra richiedente e titolare effettivo comporterebbe inevitabilmente il disvelamento delle rispettive identità, vanificando la tutela del titolare effettivo e, nei casi previsti, l'anonimato del richiedente.

È indispensabile istituire una procedura specifica che:

- Garantisca la massima riservatezza delle identità di entrambe le parti, anche nei confronti del sistema amministrativo-giudiziario.
- Preveda meccanismi di sospensione automatica della comunicazione dei dati dalla semplice notifica del deposito del ricorso, senza attendere il provvedimento cautelare.

Si ritiene necessario che il Governo, nell'ambito dei pieni poteri di delega ricevuti, conferisca apposita delega al Ministero di Giustizia affinché provveda ad adeguare per il caso specifico l'attuale procedura già esistente ex art. 79 GDPR in maniera che tale sistema sia però realmente efficace nella sequenza temporale imposta dall'art. 21-sexies (accoglimento CCIAA → trenta giorni → comunicazione al richiedente), istituendo una procedura ad hoc che preveda: rito camerale semplificato introdotto con ricorso; sospensione automatica della comunicazione per effetto del solo



deposito del ricorso; possibilità di decreto inaudita altera parte immediato, con conferma o revoca all'esito dell'audizione entro termini stringenti; riservatezza reciproca tra richiedente e titolare effettivo per l'intera durata del giudizio, attraverso pseudonimizzazione degli atti, fascicoli separati ad accesso riservato e modalità di notifica che non comportino la conoscenza incrociata delle identità.

Roma, 10 aprile 2026

Il Presidente – Avv. Igor Valas