

## **Articolo 1**

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la riforma della vigilanza sulle società fiduciarie e di revisione, tramite modifica della disciplina recata dalla legge 23 novembre 1939, n. 1966.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministero delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della giustizia, acquisito il parere della Banca d'Italia.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Qualora il termine previsto per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di novanta giorni.

4. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1, entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno di essi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui agli articoli 2, 3 e 4 e secondo la procedura di cui al comma 3.

## **Articolo 2**

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo osserva, relativamente alle società fiduciarie, i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle attività consentite alle società fiduciarie;

b) aggiornamento e puntualizzazione degli istituti giuridici di cui le società fiduciarie possono avvalersi nell'ambito della loro operatività, individuandoli tra quelli di cui: all'esistente disciplina settoriale; all'articolo 6 della legge 22 giugno 2016, n. 112; alla legge 16 ottobre 1989, n. 364; all'articolo 2645-ter del codice civile; e tra altri aventi analoghe caratteristiche, esplicitando le caratteristiche che essi assumono e le specificità che devono essere rispettate, nell'ottica della vigilanza, quando vengono utilizzati, anche coordinatamente, dalle società di cui all'articolo 1, comma 1, per lo svolgimento della loro attività, ed in particolare con riferimento a:

1) tipologia dei beni che possono essere oggetto del rapporto;

2) modalità attraverso cui avviene l'eventuale intestazione dei beni di cui al punto 1);

3) modalità attraverso cui avviene il trasferimento della titolarità dei beni, dei diritti agli stessi relativi, o della loro detenzione, alle società;

4) natura della titolarità o della legittimazione all'esercizio dei diritti relativi ai beni di cui al punto 1), o della detenzione degli stessi, da parte delle società;

- 5) regole cui le società si attengono nell'esercizio della titolarità, della legittimazione o della detenzione di cui al punto 4);
- 6) natura della separazione o segregazione patrimoniale relativa ai beni, o del fondo in cui siano eventualmente costituiti, oggetto del rapporto;
- 7) modalità attraverso cui le società detengono i beni di cui al punto 1);
- 8) forma del contratto con cui si istituiscono i rapporti, nonché dell'atto istitutivo del fondo cui eventualmente il contratto afferisca;
- 9) durata dell'eventuale vincolo cui possono essere sottoposti i beni oggetto del rapporto, o il fondo dagli stessi costituito;
- 10) finalità meritevoli che giustificano la sottoposizione dei beni di cui al punto 1), o del fondo dagli stessi costituito, a vincolo di destinazione;
- 11) la possibilità di trasferire i beni di cui al punto 1), o il fondo dagli stessi costituito, oggetto del rapporto, ai beneficiari sia nel corso che alla fine del rapporto medesimo;
- 12) tipo di responsabilità ricadente sulle società in relazione ai rapporti instaurati;
- 13) eventuali limitazioni apponibili ai poteri di amministrazione delle società ed i termini di opponibilità delle stesse;
- 14) modalità di trascrizione nei relativi registri, nel caso in cui i beni oggetto del rapporto siano beni immobili, beni mobili registrati, ovvero beni mobili per i quali sia comunque prevista dalla legge una forma di pubblicità verso i terzi attraverso l'iscrizione in pubblici registri o repertori;
- 15) obbligazioni per cui i beni, o il fondo dagli stessi costituito, oggetto del rapporto, rispondono e le azioni sugli stessi esperibili;
- 16) modalità di surrogazione reale dei beni costituenti l'eventuale fondo oggetto del rapporto;
- 17) cause ed effetti della cessazione o estinzione del rapporto;
- 18) regole di successione, tra società fiduciarie, nel rapporto;
- 19) regole di estinzione, volontaria o coattiva, delle società;

c) puntuale definizione delle attività complementari e strumentali che le società fiduciarie possono svolgere nell'ambito dell'attività di amministrazione, anche complessa, di beni di terzi, e delle attività alle stesse inibite;

d) adeguamento della disciplina alle disposizioni recate dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, provvedendo, tra l'altro, a:

1) aggiornamento e puntualizzazione delle modalità e delle condizioni secondo cui le società assoggettate alla disciplina di altri Stati membri possono svolgere sul territorio nazionale le attività oggetto della presente delega in regime di stabilimento o in regime di libera prestazione di servizi, adeguando la disciplina alle previsioni recate dagli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, nonché delle modalità secondo cui le predette attività possono essere svolte sul territorio nazionale da società assoggettate alla disciplina di Paesi terzi, ed infine delle modalità secondo cui si esplica l'attività di vigilanza del Ministero delle imprese e del made in Italy in tali casi;

2) adeguamento dell'attuale procedimento autorizzatorio alle disposizioni recate dagli articoli 17, comma 1, e 25 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 per lo svolgimento delle attività con la procedura della segnalazione certificata di inizio attività, di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ed il coordinamento di tale procedura con la disciplina concernente gli Sportelli unici per le attività produttive di cui al D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, e quella

concernente la Comunicazione unica d'impresa, di cui all'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modifiche, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, e conseguente adeguamento delle procedure di modifica e cessazione delle predette attività, prevedendo, in ogni caso, che il Ministero delle imprese e del made in Italy svolge, ai sensi dell'articolo 21, comma 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, le verifiche sul permanere, in capo alle società, dei requisiti dichiarati;

e) ridefinizione, alla luce dell'intervenuta evoluzione del sistema economico e del complessivo quadro normativo, comunque secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, nonché in ragione delle attività concretamente esercitate, della struttura societaria e di *governance* che le società debbono assumere e dei relativi requisiti di capitale;

f) aggiornamento, alla luce dell'intervenuta evoluzione del sistema economico e del complessivo quadro normativo, comunque secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, nonché in ragione delle attività concretamente esercitate, dei requisiti di professionalità ed onorabilità che devono essere posseduti dagli amministratori e dagli organi direzionali, dai componenti del collegio sindacale e dal personale non d'ordine delle società, con previsione, altresì, dei requisiti di onorabilità e adeguatezza che devono essere posseduti dai soci con una partecipazione al capitale sociale pari o superiore al 20 per cento.

g) revisione del sistema di vigilanza, da attuarsi tramite:

1) individuazione dei soggetti a cui è affidata la vigilanza, con suddivisione delle competenze in base alle caratteristiche delle società sottoposte alla vigilanza stessa, anche con specificazione dei poteri in ambito ispettivo in caso di competenza concorrente tra più autorità vigilanti;

2) revisione del sistema sanzionatorio, sostituendo l'attuale provvedimento di revoca dell'autorizzazione con un provvedimento di inibizione dell'esercizio delle attività, individuando, sulla base di criteri di proporzionalità e ragionevolezza, i presupposti della sua adozione, ridisegnando l'attuale provvedimento di sospensione dell'attività nell'ottica di una maggiore flessibilità, prevedendone l'applicazione anche a singoli rapporti, o classi di rapporti, o a singoli rami di attività, sempre nel rispetto dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza, specificandone i presupposti ed eventualmente coordinandolo con il provvedimento di commissariamento di tipo proattivo di cui al n. 3), punto iv); affiancando ai suddetti provvedimenti sanzioni amministrative pecuniarie articolate, ugualmente, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, ed individuando, sulla base dei medesimi criteri, i relativi presupposti di applicazione;

3) introduzione di misure di garanzia per la clientela ed il mercato, con la previsione, in particolare, dell'obbligo per le società di sottoscrivere idonea polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali e a tutela dei clienti, nonché dell'obbligo, per le stesse di aderire ad un fondo di garanzia per il risarcimento dei danni arrecati alle controparti contrattuali nello svolgimento delle attività oggetto della presente legge, determinando, altresì, le modalità di amministrazione, gestione e contribuzione relative al fondo medesimo e prevedendo, infine, ove ciò non si ponga in contrasto con la sua preminente funzione, sopra indicata, la possibilità di utilizzo del medesimo fondo per la corresponsione dei compensi agli organi di cui al n. 4, punto v), che non abbiano trovato, altrimenti, copertura;

4) definizione o revisione, alla luce dell'intervenuta evoluzione del sistema economico, del complessivo quadro normativo, nonché dell'avanzamento della scienza dell'informazione:

i) delle modalità attraverso cui si esplica la vigilanza documentale da remoto sull'attività delle società, anche attraverso l'utilizzo di strumenti avanzati di analisi dei dati;

ii) delle modalità di svolgimento dell'attività ispettiva in loco, ordinaria o straordinaria, individuando per quest'ultima i presupposti, collocando le relative spese in capo alla società ispezionata;

iii) delle modalità di costituzione, regolazione e aggiornamento di un elenco di esperti in ambito ispettivo delle società di cui alla presente legge e le modalità di formazione tecnica degli stessi esperti, prevedendone i requisiti minimi di professionalità e onorabilità, nonché disponendo in merito ai costi della formazione e dell'equipaggiamento tecnologico, da porre in capo alle società;

iv) dell'istituto del commissariamento collaborativo, volto a coadiuvare gli organi societari nel raggiungimento di una compliance rispetto alla disciplina di settore, ivi compresa quella in materia di antiriciclaggio ed eventualmente propedeutico ai provvedimenti finali del Ministero di sospensione o inibizione, relativa o assoluta, dell'attività, e, in tale ultimo caso, di soggezione a liquidazione coatta amministrativa, giusta quanto previsto dal decreto-legge 5 giugno 1986, n. 233, convertito con modificazioni dalla legge 1 agosto 1986, n. 430;

v) degli emolumenti da corrispondere ai commissari liquidatori, ai membri del comitato di sorveglianza di cui all'articolo 198 della legge fallimentare, ovvero di cui all'articolo 301 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, agli esperti ispettori di cui al punto iii) e ai commissari di cui al punto iv), anche mediante rinvio, totale o parziale, a disposizioni settoriali in vigore;

5) definizione di modalità semplificate, efficienti e sicure attraverso cui la Banca d'Italia ed il Ministero procedono allo scambio informativo e al coordinamento dei rispettivi procedimenti e delle rispettive attività ispettive e di vigilanza relativamente alle società fiduciarie rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 199 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, all'interno dei quali vige l'obbligo di trasmissione delle risultanze ispettive a tutte le autorità vigilanti concorrenti, nonché definizione delle modalità attraverso cui le società utilizzano il sistema così istituito per gli adempimenti connessi alle presenti disposizioni, nonché, infine, definizione dei limiti entro cui i terzi possono accedere ai dati contenuti nel suddetto sistema

6) integrazione del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, prevedendo che, nella sua qualità di amministrazione interessata, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a), del medesimo decreto, il Ministero sia competente, relativamente alle società fiduciarie diverse da quelle di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58:

i) a dettare disposizioni di attuazione nelle materie di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a), del ridetto decreto n. 231;

ii) all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera b); dall'articolo 15, comma 1); dall'articolo 16, comma 2, del suddetto decreto;

iii) ad accedere in modo completo e tempestivo ai dati e alle informazioni contenute nei sistemi di conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni di cui all'articolo 32 del ripetuto decreto;

iv) a determinare le sanzioni applicabili alle società per la mancata osservanza delle disposizioni attuative dettate coerentemente ai punti i) e ii), tra quelle individuate ai sensi del n. 2) della presente lettera;

h) definizione delle modalità di adeguamento alla disciplina recata dal decreto legislativo o dai decreti legislativi di cui all'articolo 1 da parte delle società in possesso dell'autorizzazione rilasciata dal Ministero alla data di entrata in vigore delle disposizioni recate dal decreto legislativo o dai decreti legislativi medesimi.

### **Articolo 3**

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo osserva, relativamente alle società di revisione, i seguenti principi e criteri direttivi:

a) puntualizzazione ed esplicitazione delle attività che esse svolgono sotto la vigilanza del Ministero;

b) definizione delle attività complementari e strumentali che esse possono svolgere relativamente alle attività di cui alla lettera a), e delle attività alle stesse inibite;

c) come alla lettera d) dell'articolo 2;

d) come alla lettera e) dell'articolo 2;

e) come alla lettera f) dell'articolo 2;

f) revisione del sistema di vigilanza, da attuarsi tramite:

1) revisione del sistema sanzionatorio, sostituendo l'attuale provvedimento di revoca dell'autorizzazione con un provvedimento di inibizione dell'esercizio delle attività, individuando, sulla base di criteri di proporzionalità e ragionevolezza, i presupposti della sua adozione; ridisegnando l'attuale provvedimento di sospensione dell'attività nell'ottica di una maggiore flessibilità, sempre nel rispetto dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza, specificandone i presupposti ed eventualmente coordinandolo con il provvedimento di commissariamento di tipo proattivo di cui al n. 3, punto iv); affiancando ai suddetti provvedimenti sanzioni amministrative pecuniarie articolate, ugualmente, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, ed individuando, sulla base dei medesimi criteri, i relativi presupposti di applicazione;

2) introduzione di misure di garanzia per la clientela ed il mercato, con la previsione, in particolare, dell'obbligo per le società di sottoscrivere idonea polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali e a tutela dei clienti, nonché dell'obbligo, per le stesse si aderire ad un fondo di garanzia per il risarcimento dei danni arrecati alle controparti contrattuali nello svolgimento delle attività oggetto della presente legge, determinando, altresì, le modalità di amministrazione, gestione e contribuzione relative al fondo medesimo, e prevedendo, infine, ove ciò non si ponga in contrasto con la sua preminente funzione, sopra indicata, la possibilità di utilizzo del medesimo fondo per la corresponsione dei compensi agli organi di cui al n. 3, punto v), che non abbiano trovato, altrimenti, copertura;

3) definizione o revisione, alla luce dell'intervenuta evoluzione del sistema economico, del complessivo quadro normativo, nonché dell'avanzamento della scienza dell'informazione:

i) delle modalità attraverso cui si esplica la vigilanza documentale da remoto sull'attività delle società, anche attraverso l'utilizzo di strumenti avanzati di analisi dei dati;

ii) delle modalità di svolgimento dell'attività ispettiva in loco, ordinaria o straordinaria, individuando per quest'ultima i presupposti, collocando le relative spese in capo alla società ispezionata;

iii) delle modalità di costituzione, regolazione e aggiornamento di una lista di esperti in ambito ispettivo delle società di cui alla presente legge e le modalità di formazione tecnica degli stessi esperti, prevedendone i requisiti minimi di professionalità e onorabilità, nonché disponendo in merito ai costi della formazione e dell'equipaggiamento tecnologico, da porre in capo alle società;

iv) dell'istituto del commissariamento collaborativo, volto a coadiuvare gli organi societari nel raggiungimento di una compliance rispetto alla disciplina di settore, ivi compresa quella in materia di antiriciclaggio ed eventualmente propedeutico ai provvedimenti finali del Ministero di sospensione o inibizione, relativa o assoluta, dell'attività;

v) degli emolumenti da corrispondere agli esperti ispettori di cui al punto iii) e ai commissari di cui al punto iv), anche mediante rinvio, totale o parziale, a disposizioni settoriali in vigore;

4) integrazione del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, prevedendo che il Ministero sia competente, relativamente alle società di revisione di cui all'articolo 1, comma 1:

i) a dettare disposizioni di attuazione nelle materie di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a), del ridetto decreto n. 231;

ii) all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera b); dall'articolo 15, comma 1); dall'articolo 16, comma 2, del suddetto decreto;

iii) ad accedere in modo completo e tempestivo ai dati e alle informazioni contenute nei sistemi di conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni di cui all'articolo 32 del ripetuto decreto;

iv) a determinare le sanzioni applicabili alle società per la mancata osservanza delle disposizioni attuative dettate coerentemente ai punti i) e ii), tra quelle individuate ai sensi del n. 1) della presente lettera;

g) come alla lettera h) dell'articolo 2.

#### **Articolo 4**

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo osserva, relativamente alle società che svolgono congiuntamente l'attività fiduciaria e quella di revisione, i principi e criteri direttivi desumibili dall'articolo 2 e dall'articolo 3, adeguandoli al fatto che le attività in parola vengono svolte in forma congiunta.

#### **Articolo 5**

1. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono adottate le disposizioni di esecuzione e di attuazione del decreto legislativo o dei decreti legislativi di cui all'articolo 1.

## **Articolo 6**

1. Dalla data di acquisizione di efficacia delle disposizioni di esecuzione e attuazione di cui all'articolo 5, sono abrogati il R.D. 22 aprile 1940, n. 531, il D.P.R. 18 aprile 1994, n. 361 ed il decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 16 gennaio 1995, nonché le parti di eventuali altre disposizioni normative incompatibili con le previsioni recate dai predetti decreto legislativo o decreti legislativi e dalle relative disposizioni di esecuzione e attuazione.

## **Articolo 7**

1. Il decreto legislativo o i decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora il decreto legislativo o i decreti legislativi di cui al primo periodo determinino nuovi o maggiori oneri, che non trovino compensazione al loro interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

2. Dall'attuazione delle deleghe conferite dalla presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, finanziarie e strumentali in dotazione alle medesime amministrazioni a legislazione vigente.

## Legge delega - relazione illustrativa

Art. 1(1) = appare logico ritenere che l'ambito della delega, pur riferendosi, letteralmente, alle "società fiduciarie", ricomprenda, altresì, anche le "società di revisione" di cui all'art. 1, comma 1, della legge 1966-1939. Argomentare diversamente sembra altamente illogico, atteso che le società svolgenti, in via abbinata, l'attività fiduciaria e quella di revisione (attualmente sottoposte a requisiti omogenei per le due attività) dovrebbero attenersi, al contempo, a requisiti di ordine diverso, per cui, ad esempio, lo stesso amministratore dovrebbe essere in possesso dei requisiti "aggiornati" (se inteso come amministratore della parte "fiduciaria") e, contemporaneamente, dei "vecchi" requisiti (ove inteso come amministratore della parte "revisione"); oppure, la società, ove vista lato "fiduciaria", dovrebbe avere i "nuovi" requisiti patrimoniali, ed ove vista lato "revisione", dovrebbe avere i "vecchi" requisiti patrimoniali; per non parlare dell'apparato sanzionatorio; ecc.. Sembra inevitabile ritenere, pertanto, che la presente legge di delega inerisca l'ambito della vigilanza riferito alle tre "tipologie" di società possibili ai sensi della legge 1966-1939, ovverosia: 1) società fiduciarie; 2) società fiduciarie e di revisione; 3) società di revisione.

Art. 2(1)(a)+(b) = appare altresì logico che il concetto di "vigilanza" cui si riferisce la delega debba essere inteso in senso "esteso", nel senso, cioè, che esso inerisca tutti gli aspetti che possono contribuire a rendere possibile una puntuale ed efficiente vigilanza del settore. Il perché di questa scelta ermeneutica trova il suo fondamento nel confuso quadro regolatorio attualmente riferibile alle società fiduciarie e di revisione, che determina continue incertezze circa l'ambito e il contenuto stesso dell'attività di vigilanza del Ministero. La disciplina attuale, a titolo di esempio, non specifica se l'attività fiduciaria (da svolgersi esclusivamente mediante l'utilizzo dello strumento contrattuale del mandato fiduciario di cui al DM 16 gennaio 1995) sia esclusiva o meno, mentre il Ministero ha potere di vigilanza solo sull'attività "tipica": sfruttando tale incertezza del quadro normativo, le fiduciarie hanno ampliato grandemente il loro ambito di attività, mediante l'utilizzo di altri istituti contrattuali di separazione / segregazione della ricchezza da ritenersi sottratti, attualmente, alla sfera di vigilanza della scrivente. Si possono citare, a titolo di esempio, il ruolo di trustee in trusts "interni", ex legge 364-1989; oppure il ruolo di escrow agent / holder in escrow agreements; il ruolo di affidatari in contratti di affidamento fiduciario; e così via. Ciò implica difficoltà enormi in ambito di definizione del perimetro di operatività delle società fiduciarie, con corrispondenti gravi riflessi sulla connessa attività di vigilanza. Non si possono tacere i riflessi negativi notevoli che tale situazione di confusione normativa determina, altresì, relativamente alla materia dell'anticiclaggio, che notoriamente richiede un approccio basato sul rischio, qui inattuabile, attesa l'impossibilità, per il Ministero, di conoscere il grado di "rischiosità" di tali attività "ulteriori" svolte dalle società fiduciarie. Si pone, quindi, *in primis*, per consentire un adeguato svolgimento dell'attività di vigilanza, l'esigenza di definire con adeguata chiarezza quali sono gli ambiti di operatività delle società fiduciarie e di revisione, e quali gli strumenti giuridici (tipologie contrattuali, istituti giuridici) di cui esse possono servirsi nell'ambito di tale operatività. Tra gli strumenti contrattuali / istituti giuridici che risultano "ricorrenti" nell'ambito dell'operatività delle società fiduciarie (oltre ai citati contratti di mandato fiduciario disciplinati dal predetto DM 16-1-1995), vengono richiamati espressamente, nello schema, i trusts (di cui alla legge 364-1989, di ratifica della Convenzione de l'Aja del 1° luglio 1985), i vincoli di destinazione, di cui all'art. 2645-ter cod. civ. e i "fondi speciali composti da beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati con contratto di affidamento fiduciario", di cui all'art. 6 della legge 112-2016 ("Dopo

di noi”). Vengono richiamati, nello schema, altresì, tipi contrattuali / istituti giuridici con caratteristiche analoghe a quelli ora citati: è il caso, ad esempio, dei fondi patrimoniali ex art. 167 e seguenti cod. civ., o degli escrow agreements (istituti, questi ultimi, disciplinati nei Paesi di *common law*, ma che hanno conosciuto, nei recenti anni, una grande diffusione anche nel nostro Paese, mediante ingegnosi, ma a volte anche confusi, adattamenti al nostro sistema giuridico). Il presente schema mira, appunto, in questo ambito, ad inquadrare, quali siano tali tipi contrattuali / istituti giuridici utilizzabili dalle società fiduciarie nel contesto della loro operatività, mentre le specificità che gli stessi assumono quando utilizzati dalle società fiduciarie sarebbero oggetto di delineazione nei decreti legislativi delegati, sulla base dei puntuali criteri indicati nella presente legge di delega (art. 2, lett. “b”, nn. da 1 a 19), anche con riferimento alla fase estintiva delle nuove compagini sociali, tenuto conto dell’odierna difformità degli istituti applicabili ai distinti modelli societari, ove per le trust company trova applicazione liquidazione giudiziale, mentre per le società fiduciaria opera la liquidazione coatta amministrativa. Circa il n. 19, in particolare, sembra opportuno evidenziare che esso risulta collegato alla necessità di chiarire i “riflessi” delle attività “ulteriori” sulle procedure “di estinzione” delle società, aspetti che, ovviamente, non risultano disciplinati dalle norme in vigore (in particolare, il DL 233-1986). Si sottolinea che tra i tipi contrattuali / istituti giuridici utilizzabili non è stato, al momento, inserito il “contratto di amministrazione fiduciaria”, elemento centrale nell’ultimo schema di legge-delega fatto pervenire da Assofiduciaria. I motivi di tale scelta sono essenzialmente due: 1) il contratto in questione è di tipo innovativo, rispetto al quadro attuale, e ciò sembra in contrasto con il carattere della delega, sia pure intesa in senso estensivo, come sopra illustrato; 2) nella visione del settore fiduciario tale contratto (basato sul mandato fiduciario di cui al ridetto DM 16-1-1995) servirebbe a gestire gli ordinari rapporti fiduciari, i rapporti in qualità di trustee, i rapporti afferenti vincoli di destinazione (o riguardanti fondi composti da beni conferiti mediante vincolo di destinazione), i rapporti afferenti fondi patrimoniali ex art. 167 e ss. cod. civ. Nella visione di questo Ministero ciò appare difficilmente accettabile, in quanto comporterebbe l’adesione ad una concezione del mandato fiduciario che travalica l’attuale impostazione “germanistica” propria del ripetuto DM 16-1-1995 (il bene rimane di proprietà del mandante; la società fiduciaria agisce, per ogni atto, sulla base di specifiche istruzioni del mandante, come mandatario senza rappresentanza), pretendendo, di utilizzarlo in attività che sono, in sostanza, “di gestione” (in cui, cioè, la discrezionalità rimessa alla società fiduciaria è assai più grande, ed in cui il cliente si “spossessa” del bene o del compendio di beni, trasferendolo in un “fondo” - ad esempio, un *trust fund* - che viene amministrato dalla società fiduciaria sulla base di un “programma”). Per rendere possibile l’utilizzo del mandato fiduciario ex DM 16-1-1995 anche in tali diversi contesti Assofiduciaria propone, nel richiamato schema fatto pervenire, di procedere ad una modifica “ad hoc” del codice civile, aggiungendo alle previsioni generali sul mandato quelle specifiche per il “contratto di amministrazione fiduciaria di beni per conto di terzi”, andando così a dare “contenuto normativo”, secondo la visione di Assofiduciaria, alla previsione non meglio esplicitata (<<amministrazione di beni per conto di terzi>>) contenuta nella legge del ‘39. Come detto, tale proposta revisione del codice civile si pone probabilmente fuori delega, e alcuni “stakeholders” non hanno mancato di sottolineare l’inopportunità di una modifica al codice civile per introdurre disposizioni di carattere così specifico, evidenziando come apparisse decisamente preferibile, se del caso, introdurre tali previsioni in una disciplina di carattere “settoriale”. A tale riguardo, pare opportuna un’ultima annotazione: l’ <<anche coordinatamente>> di cui all’alinea, allude alla possibilità di utilizzo “combinato” dei tipi contrattuali / istituti giuridici di cui all’art. 2, comma 1, lett. “b” (ad esempio, “fondo” + vincolo di destinazione + affidamento fiduciario). Ciò costituisce, almeno così sembra alla Scrivente,

una notevole apertura rispetto alle richieste del settore fiduciario, che potrebbe, in sede di implementazione, offrire lo spunto per una “confluenza” delle visioni - ovviamente attraverso un approfondito confronto delle rispettive posizioni, anche con il supporto dei rispettivi esperti giuridici - nell’ottica, quindi, sia di delineare e rendere chiaro il “campo di gioco”, sia di riconoscere alle società fiduciarie la possibilità di utilizzare strumenti contrattuali / giuridici al passo coi tempi e adeguatamente “flessibili” nella “gestione” dei beni o compendi di beni oggetto del rapporto

Art. 2(1)(c) = sempre nell’ottica di agevolare l’attività di vigilanza del Ministero è fondamentale provvedere ad una aggiornata e più definita perimetrazione delle attività complementari e strumentali che le società possono svolgere rispetto a quelle principali, chiarendo, nel contempo, quali attività risultino alle stesse in ogni caso inibite. Le disposizioni attuali in materia sono contenute nell’art. 5, comma 7, del DM 16-1-1995 (<<7. *Attività complementari e strumentali. Nell’ambito delle proprie attività complementari e strumentali l’oggetto sociale non può prevedere: attività di consulenza finanziaria, di studio, ovvero di assistenza, né tantomeno tali attività di consulenza - a tutti gli effetti inibite - possono essere citate nella denominazione sociale; attività industriali; la possibilità di contrarre debiti in proprio o assumere impegni finanziari o in proprio se non per l’acquisizione di immobilizzazioni tecniche; la possibilità di contrarre debiti o assumere impegni finanziari o rilasciare garanzie sia in proprio sia nell’ambito dell’amministrazione di beni per conto terzi, salvo che si tratti di garanzie prestate e di impegni assunti per conto dei fiducianti nei limiti del patrimonio affidato, previo vincolo dello stesso a tal fine, per l’intero periodo del contratto e previa autorizzazione dei fiducianti ad utilizzare tale patrimonio per far fronte alle garanzie*>>), e nell’art. 8, comma 1, secondo periodo, del medesimo DM (<<1. *La società che ai sensi dell’art. 1 della legge n. 1966-1939 intenda riservare la propria attività alla sola organizzazione e revisione contabile di aziende deve prevedere nell’atto costitutivo, nello statuto e nell’oggetto sociale esplicito riferimento alla predetta attività con assoluta e tassativa esclusione di ogni attività comunque riconducibile all’attività di amministrazione di beni per conto di terzi e di rappresentanza di azionisti e di obbligazionisti. Parimenti deve ritenersi preclusa ogni attività di carattere finanziario, di studio, di consulenza, di assistenza e di certificazione di conti e di bilanci*>>), ma non sono risultate idonee, come già chiarito, a delimitare in modo sufficientemente chiaro il loro ambito di riferimento. Assofiduciaria chiede, tra l’altro, di ampliare, in ogni caso, il novero delle attività in questione (ricomprendendovi, ad esempio, l’attività di consulenza): si tratta di questioni delicate, che saranno approfondite in sede di implementazione della presente legge, anche se non si può mancare di manifestare sin da ora perplessità circa la proposta di ricomprendere l’attività di consulenza tra le attività complementari e strumentali, in particolare alla luce dell’ampliato novero di tipi contrattuali / istituti giuridici di cui le società potrebbero servirsi a regime, considerando che si tratta di istituti, come già detto, che per molti aspetti invadono il campo della gestione (cui è connaturata una maggiore “discrezionalità”) con il risultato (ove si accedesse alla richiesta di Assofiduciaria di consentire alle società lo svolgimento, in via complementare e strumentale, dell’attività di consulenza) che le società potrebbero essere “tentate” di instaurare rapporti “di collaborazione” (più o meno esplicita) con i fornitori di tali assets (azioni, obbligazioni, quote di fondi, strumenti finanziari in generale, ecc.), con un consistente aumento del rischio di conflitti d’interesse a danno della clientela, rischio già intrinsecamente presente nel settore.

Art. 2(1)(d) = l’inquadramento delle società fiduciarie non è semplice: esse sono inquadrate, ai fini della disciplina antiriciclaggio, tra gli intermediari finanziari (art. 3(2)(s), DLGS 231-07, solo relativamente alle società fiduciarie di cui all’art. 199 TUF, cioè meno di trenta su un totale

di circa trecento) e tra gli altri operatori finanziari (art. 3(3)(a), DLGS 231-07, le rimanenti 270 circa), ma non si può sottacere che esse appaiono più agevolmente riconducibili, in ragione dell'attività concretamente svolta, tra le società di servizi, ad esempio nella categoria dei TCSPs (Trust and company service providers) di cui alle Raccomandazioni FATF (si veda, in particolare, R.22(e) ), le quali ultime (che trovano corrispondenza, nella disciplina nazionale, nei soggetti obbligati di cui all'art. 3, comma 6-bis, del DLGS 231-2007), sono ricomprese nella categoria delle DNFBPs (Designated non financial businesses and professions). Va detto, d'altra parte, che lo stesso Dipartimento delle politiche europee ha mostrato di concordare con la Scrivente nel ritenere che le società fiduciarie appaiono più agevolmente riconducibili all'area "servizi" che all'area "finanza". Ciò ha conseguenze non indifferenti, atteso che, ai sensi dell'art. 2(2)(b) della direttiva 2006-123 (Direttiva "servizi"), i servizi finanziari sono esclusi dall'applicazione della stessa. Partendo dal concetto, quindi, che le società fiduciarie (e quelle di revisione) sono società "di servizi", si rende necessario adeguare il quadro normativo disegnato dalla legge del 1939, ormai totalmente anacronistico, in particolare sia nel profilo concernente i rapporti con le società "estere" (art. 1, comma 3, della legge 1966), sia in quello relativo al procedimento per l'autorizzazione ministeriale (art. 2 della medesima legge).

Art. 2(1)(d)(1) = viene prevista la riscrittura della disciplina relativa alle società "non nazionali", intenzionate a svolgere sul territorio italiano le attività in parola, distinguendo tra società regolate da ordinamenti di altri Stati membri (che usufruiscono, ai sensi della richiamata direttiva 2006-123, del diritto di stabilimento e del diritto di libera prestazione di servizi) e società regolate da ordinamenti di Paesi terzi. Viene prevista la puntualizzazione delle procedure da utilizzare nei due casi, nonché la delineazione dei connessi poteri di vigilanza del Ministero.

Art. 2(1)(d)(2) = il procedimento di autorizzazione attualmente previsto viene adeguato alla richiamata disciplina unionale, prevedendo il passaggio alla procedura della SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) per l'avvio, la modifica e la cessazione delle attività. Il procedimento è incentrato sui SUAP (sportelli unici delle attività produttive) per i profili amministrativi e "regolatori" (presentazione delle dichiarazioni di avvio dell'attività, accompagnate dalle dichiarazioni circa il possesso dei requisiti di legge) e sugli uffici del registro delle imprese presso le camere di commercio (presso i quali vengono espletati gli adempimenti civilistici connessi alla pubblicità legale d'impresa). Tali ultimi uffici fungono, altresì, da "collettori" delle denunce / istanze da presentare a varie altre autorità (INPS, INAIL, Agenzia delle entrate, ecc.), nell'ambito della procedura della Comunicazione unica d'impresa. Viene precisato che il controllo ministeriale sul possesso dei requisiti di legge dichiarati al momento dell'avvio dell'attività, si esplica, altresì, relativamente al mantenimento del possesso dei requisiti medesimi fintanto che perdura lo svolgimento dell'attività.

Art. 2(1)(e) = il diritto societario ha conosciuto una evoluzione sostanziale rispetto al 1939. Ciò considerato, vengono adeguate le tipologie societarie che le società possono assumere per svolgere le attività in parola, vengono adeguati i requisiti di capitale, viene altresì previsto che il Ministero possa dettare, nel rispetto di criteri di proporzionalità, regole per la *governance* delle società. La previsione serve, anche in questo caso, ad aggiornare la disciplina settoriale (ormai totalmente disallineata rispetto al quadro attuale: si pensi solo al richiamo alle "società anonime", contenuto nell'art. 3 della legge 1966, o al capitale minimo, per le stesse, pari a 200.000 mila lire, indicato al medesimo articolo), così rendendo chiaro, anche per tale profilo,

l'ambito su cui si esplica la vigilanza del Ministero. L'introdotta riferimento alla *governance* mira a consentire un più analitico controllo, da parte del Ministero, delle procedure e degli assetti organizzativi che caratterizzano le società vigilate.

Art. 2(1)(f) = al fine di consentire lo svolgimento della vigilanza ministeriale sulla base di presupposti normativi chiari appare indispensabile procedere, altresì, all'adeguamento dei requisiti professionali e di onorabilità degli amministratori, degli organi direzionali, dei componenti del collegio sindacale e del personale non d'ordine (cioè del personale in grado di impegnare la società verso la clientela e verso i terzi) delle società operanti nell'ambito della presente regolazione. Tale adeguamento appare indispensabile anche alla luce dell'aggiornato novero dei tipi contrattuali / istituti giuridici utilizzabili dalle società ai sensi della lettera a). Si è ritenuto indispensabile introdurre, altresì, un riferimento ai requisiti di onorabilità e adeguatezza dei soci con un'a partecipazione al capitale sociale pari o superiore al venti per cento, coerentemente con le più recenti indicazioni della FATF (v. attuale FATF Methodology, 26.3 (Market entry): <<*Competent authorities or financial supervisors should take the necessary legal or regulatory measures to prevent criminals or their associates from holding (or being the beneficial owner of) a significant or controlling interest, or holding a management function, in a financial institution*>>. Tale indicazione vale espressamente, nel medesimo documento, anche per i DNFBPs, nel cui ambito, come sopra chiarito, sono ricompresi i TCSPs. Quindi, la FATF chiede di attenersi a tale indicazione sia relativamente agli intermediari finanziari, sia relativamente ai soggetti obbligati che non rientrano nella definizione di intermediario finanziario).

Art. 2(1)(g) = una volta provveduto, con le disposizioni che precedono, a rendere più chiaro e definito il "campo di gioco", si procede, con la presente lettera, a migliorare gli strumenti attraverso cui il "campo" viene monitorato.

Art. 2(1)(g)(1): in primo luogo vanno individuati i soggetti (Mimit, Banca d'Italia o eventualmente una *Autority*) a cui spetti la vigilanza sulla base delle caratteristiche proprie delle società sottoposte a vigilanza (fiduciarie diverse da quelle di cui all'art. 199 TUF; fiduciarie di cui all'art. 199 TUF; fiduciarie che affianchino all'attività "tradizionale" - ovverosia mediante il mandato fiduciario tipizzato dal DM 16-1-1995 - quella svolta mediante gli "ulteriori" tipi contrattuali o istituti - trust, vincolo di destinazione, fondo affidato, ecc. - di cui all'art. 2(1)(b) del presente schema), prevedendo anche una distinzione dei poteri nell'ambito ispettivo in caso di competenza concorrente tra le diverse autorità vigilanti.

Art. 2(1)(g)(2) = viene previsto, altresì, l'adeguamento del sistema sanzionatorio alle nuove procedure di cui all'art. 2(1)(d)(2): il sistema è, quindi, incentrato sull'inibizione o sospensione dell'attività, e non più sulla revoca o sospensione dell'autorizzazione. Il provvedimento di sospensione è reso assai più flessibile (attualmente è disciplinato dall'art. 3, comma 1, del DPR 361-1994), anche in ragione della maggiore varietà di attività che le società potranno svolgere, ed affiancato, ove opportuno, dal commissariamento collaborativo di cui al successivo n. 4, punto iv). Per la prima volta sono previste sanzioni amministrative pecuniarie, da irrogarsi nei confronti della società. In tutti i casi è prevista l'esplicitazione (aspetto del tutto carente nella disciplina attuale) di chiari presupposti per l'applicazione delle sanzioni in parola, individuati secondo criteri di gradualità e proporzionalità.

Art. 2(1)(g)(3) = l'ampliato novero di strumenti operativi per l'attività delle società fiduciarie risponde alla richiesta del mercato circa la disponibilità di strumenti più flessibili ed efficaci per la gestione della ricchezza. Ovviamente, spostandosi il bilanciamento dell'operatività dalla mera "amministrazione secondo mandato fiduciario" (in cui nessun margine di discrezionalità è rimesso alla società fiduciaria, ed in cui gli assets restano nella titolarità del fiduciante) alla "amministrazione / gestione di complessi di beni, anche dotati di una propria autonomia patrimoniale" (in cui è possibile l'intestazione "piena" dei beni stessi in capo alla società fiduciaria, ed in cui alla società fiduciaria è rimesso un potere amministrativo più ampio, spesso legato alla realizzazione di un "programma" o di uno "scopo"), si pone l'esigenza di prevedere meccanismi adeguati di protezione verso la clientela e, in generale, verso i terzi, a fronte degli aumentati rischi. E' stato previsto l'obbligo, pertanto, per le società di sottoscrivere una adeguata polizza assicurativa nonché di aderire ad un fondo di garanzia da istituire presso il Ministero e alimentato dalle società stesse, volto a risarcire i soggetti (clienti, terzi) che non avessero visto ristorati i propri crediti o i danni subiti attraverso l'attivo patrimoniale della società o mediante il ricorso alla citata polizza assicurativa.

Art. 2(1)(g)(4) = inerisce i profili più "operativi" dell'attività di vigilanza, e si articola in cinque punti.

Art. 2(1)(g)(4)(i) = in primo luogo è prevista la delega a disciplinare le modalità attraverso cui si esplica la vigilanza da remoto. Si tratta di una linea di attività già oggi decisamente centrale, che dovrà consentire, si ritiene, un accesso quanto più possibile penetrante ed in tempo reale del Ministero ai sistemi informativi delle società. Dovrà essere possibile, inoltre, sottoporre i dati così acquisiti alle più avanzate tecniche di analisi, al fini di individuare rapidamente *trends*, scostamenti, operatività non coerenti con la storia del cliente, e, in generale, segnali da cui dedurre la necessità di un monitoraggio aumentato, o, se del caso, di svolgimento di attività ispettiva *in loco*.

Art. 2(1)(g)(4)(ii) = è prevista, parallelamente, la revisione delle procedure ispettive ordinarie (ovverosia, programmate) e straordinarie, con specificazione, per queste ultime, dei presupposti che le giustificano. E' previsto che i costi di tali attività, come già avviene attualmente, siano a carico delle società ispezionate.

Art. 2(1)(g)(4)(iii) = è prevista la revisione della disciplina - attualmente contenuta nell'art. 3, comma 1, del RD 531-1940 e nell'art. 1, comma 2, del DL 233-1986, ma da ritenersi assai lacunosa - concernente la formazione di un elenco di esperti, tenuto presso il Ministero, da adibire all'attività ispettiva di cui al punto ii), i requisiti di professionalità e onorabilità di detti esperti, la formazione tecnica agli stessi impartita, ed, infine, l'equipaggiamento tecnologico agli stessi fornito, ponendo il costo di detti formazione ed equipaggiamento a carico delle società.

Art. 2(1)(g)(4)(iv) = è previsto un nuovo strumento di vigilanza di tipo "proattivo", denominato "commissariamento collaborativo". Esso è volto, mediante la nomina di un apposito commissario (anche su richiesta delle stesse società), a fornire ausilio alle società in situazioni di difficoltà organizzativa, al fine del recupero di una adeguata *compliance* rispetto alla disciplina settoriale, ivi compresa quella antiriciclaggio. Esso potrebbe consentire, nel contempo, nelle situazioni più gravi, di acquisire tempestivamente, "dall'interno", elementi informativi più completi e analitici, idonei a rendere più efficienti le eventuali procedure "di crisi".

Art. 2(1)(g)(4)(v) = è previsto l'adeguamento della normativa concernente i compensi da corrispondere agli organi della liquidazione coatta amministrativa, nonché di quella relativa ai compensi da corrispondere agli esperti ispettori di cui sopra e ai commissari nelle citate procedure di "commissariamento collaborativo".

Art. 2(1)(g)(5) = l'art. 199 del TUF ha introdotto uno specifico regime di vigilanza da parte della Banca d'Italia, nella materia dell'antiriciclaggio, relativamente alle società fiduciarie controllate, direttamente o indirettamente, da una banca o da un intermediario finanziario, oppure aventi forma di SPA e con capitale sociale oltre una determinata soglia, e svolgenti l'attività di custodia e amministrazione di valori mobiliari. Oltre alla generale iscrizione presso questo Ministero, dette società fiduciarie sono tenute, pertanto, al ricorrere dei predetti presupposti, ad iscriversi, altresì, in una sezione speciale dell'Albo di cui all'art. 106 TUB (Albo degli intermediari finanziari), espletando una procedura di iscrizione *ad hoc*, rimessa alla competenza della predetta Banca d'Italia. Banca d'Italia è competente, inoltre, a vigilare, per tale ambito, su dette società fiduciarie e a dettare, per le stesse, la disciplina attuativa del DLGS 231-2007. Attesa la forte interrelazione tra i procedimenti di competenza del Ministero e quelli di competenza della BDI, il terzo comma del citato art. 199 TUF ha previsto che <<Il Ministero dello sviluppo economico [oggi MIMIT] e la Banca d'Italia, per quanto concerne le società di cui al comma 2, si danno reciproca comunicazione dei provvedimenti adottati ai fini dell'adozione dei rispettivi provvedimenti di competenza>>. Al fine di dare efficiente ed efficace attuazione a tale previsione, appare improcrastinabile l'istituzione di un sistema che, sfruttando gli avanzamenti della scienza dell'informazione, renda possibile uno scambio informativo in tempo reale tra BDI e MIMIT, sia nella fase di iscrizione delle predette società nell'Albo di cui all'art. 106 TUB, sia in sede ispettiva o di svolgimento della generale attività di vigilanza, sia in sede di adozione dei principali provvedimenti da parte di ciascuna autorità.

Art. 2(1)(g)(6) = le società fiduciarie diverse da quelle di cui all'appena citato art. 199 TUF (le quali ultime, come detto, sono sottoposte, per la materia dell'antiriciclaggio, alla penetrante vigilanza di BDI) non godono, allo stato attuale, di un chiaro inquadramento nell'ambito del DLGS 231-2007. Esse sono infatti inserite (diversamente dalle società fiduciarie ex art. 199 TUF, inquadrate tra gli "intermediari finanziari", ai sensi dell'art. 3, c. 2, lett. "s", DLGS 231-07) tra gli "altri operatori finanziari" (art. 3, c. 3, lett. "a", DLGS 231-07). Questo inquadramento anomalo, che non trova giustificazione in alcuna reale differenza circa il tipo di attività concretamente svolta da tali due "tipi" di società fiduciarie, ha comportato conseguenze assai rilevanti: nessuna autorità è competente, infatti, attualmente a "supervisionarle" nella materia dell'antiriciclaggio (GDF-NSPV è competente, ex art. 3, comma 1, del DLGS 231-07, solo a svolgere, sulle società fiduciarie "non art. 199 TUF", attività di controllo e ispettive, ma non la più complessiva attività di supervisione). Nessuna autorità è pertanto competente a dettare, per tali società, disposizioni attuative della disciplina primaria antiriciclaggio, indispensabili per "adattare" tale disciplina alle specificità della singola tipologia di operatori e previste per sostanzialmente tutti i più importanti attori. Non vengono, pertanto, rilasciate, riguardo tali società, a titolo di esempio, disposizioni di dettaglio circa la "valutazione del rischio proprio", che è il presupposto stesso per la creazione del sistema interno di controlli e procedure antiriciclaggio (secondo il principio del "risk-based approach", indicato dalla FATF). A cascata, le società diverse da quelle art. 199 TUF sono prive di linee-guida / disposizioni attuative nella materia dell'adeguata verifica della clientela, nella materia delle procedure e dei controlli interni, nella materia della conservazione dei dati e atti, e così via. La conseguenza di questo

quadro gravemente deficitario è che le società fiduciarie “non art. 199 TUF” (che sono la grande maggioranza) vengono segnalate, nell’ultimo NRA (National Risk Assessment) nazionale, come soggetti “particolarmente rischiosi”. Esse vengono quindi viste, dagli altri attori del campo economico-finanziario (istituti di credito, assicurazioni, intermediari finanziari, ecc.) come soggetti “rischiosi”, rispetto ai quali, per non incorrere nelle sanzioni assai elevate previste dalla normativa antiriciclaggio, risulta inevitabile imporre aumentate richieste informative (con aggravii procedurali e di costi per tali società fiduciarie) o, addirittura, come spesso segnalato dallo stesso sistema delle società fiduciarie, chiudere i rapporti in essere (assai impattante sull’attività di tali società fiduciarie è stata, ad esempio, la “politica” adottata da molti istituti di credito, di chiudere i conti correnti di tali società - ritenute troppo “rischiose” in quanto non adeguatamente vigilate nel campo dell’antiriciclaggio e non sottoposte ad una adeguata disciplina attuativa - inibendo, sostanzialmente, alle stesse di operare, atteso che la rigorosa disciplina settoriale - in particolare, il DM 16-1-1995 - impone alle società fiduciarie, in ogni caso, di depositare la liquidità dei fiducianti in conti dedicati presso istituti di credito). Alla luce di quanto sopra, appare improcrastinabile “dare un contenuto” al potere di sorveglianza di questo Ministero sulle società fiduciarie “non art. 199 TUF” indicato dall’art. 1, comma 2, lett. a), del DLGS 231-2007, prevedendo, quanto meno, per lo stesso la competenza ad individuare, per tali società, le opportune misure per la valutazione del “rischio proprio”, nonché a dettare, per le stesse, disposizioni attuative per gli aspetti connessi all’implementazione dei controlli, ad esempio, in tema di adeguata verifica della clientela, di idonea strutturazione del sistema interno dei controlli antiriciclaggio, delle connesse procedure, di adeguata e mirata formazione del personale, prevedendo, altresì, le sanzioni amministrative da ricollegarsi alla mancata osservanza delle disposizioni attuative del DLGS 231-07 così adottate da questo Ministero. Le modifiche proposte hanno - va detto - natura di intervento “emergenziale”, risultando impossibile, in questa fase, riconfigurare l’intero inquadramento di tali società (e quello, connesso, di questo Ministero) nel contesto del DLGS 232-07. Si ritiene, tuttavia, che le modifiche proposte possano rappresentare l’indispensabile adeguamento della disciplina in essere allo “standard” dettato dalla FATF e alle disposizioni unionali, in attesa dei più ampi lavori connessi all’attuazione del cosiddetto “AML package”, cioè l’insieme di nuove disposizioni unionali in tema di antiriciclaggio, oggetto di recente e definitiva approvazione (dir. 2024-1640; reg. 2024-1624; reg. 2024-1620; reg. 2023-1113), nell’attuazione delle quali (che richiederà alcuni anni) potrà trovare un collocamento ancora più organico il ruolo di vigilanza in ambito antiriciclaggio di questo Ministero sulle suddette società.

Art. 2(1)(h) = prevede che siano dettate le necessarie misure per l’adeguamento delle società fiduciarie in possesso dell’autorizzazione ministeriale alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della presente legge di delega, alle novità recate da questi ultimi.

Art. 3 = come già detto, ai sensi della legge 1966-1939 le società in parola possono svolgere tre “tipi” di attività: 1) attività fiduciaria; 2) attività fiduciaria e di revisione; 3) attività di revisione. Il presente articolo si concentra su queste ultime. Essendo, per molti aspetti, la disciplina dei tre “tipi” di società ex legge 1966-1939 comune, si è adottata, nello schema di legge delega, per semplicità espositiva, la tecnica del mero rinvio alle previsioni dell’art. 2, là dove le stesse risultino ugualmente applicabili agli altri tipi. Là dove, invece, siano individuabili delle differenze nella disciplina, anche minime, si è ritenuto preferibile, sempre in un’ottica di chiarezza e semplicità, riportare la previsione espressamente, se del caso illustrando nel presente documento i motivi delle (anche solo sottili) differenze.

Art. 3(1)(a) = la lettera in esame indica come primo criterio di delega, la puntualizzazione ed esplicitazione delle attività svolte da tale “tipo” di società. Va rilevato che l’art. 1, comma 1, della legge 1966-1939 parla, riferendosi all’attività di revisione, di “organizzazione e revisione contabile di aziende”. La maggior parte degli interpreti, visto che si tratta di società denominate “di revisione” ha sempre riferito entrambi i sostantivi del lessema (“organizzazione” e “revisione”) all’aggettivo “contabile”, anche perché, diversamente opinando, si avrebbe una estensione praticamente senza limiti dell’attività di “organizzazione”. Non sono mancati, tuttavia, interpreti (anche di grande rinomanza) che hanno letto “organizzazione” come un termine “autonomo” (le società in parola, alla luce di tale lettura, svolgerebbero due attività ben distinte: “organizzazione di aziende” e “revisione contabile di aziende”), lettura da cui discende un ampliamento enorme dell’ambito di operatività di tale tipologia societaria. E non sono mancate società di revisione vigilate che hanno aderito a tale interpretazione, svolgendo, tra l’altro, attività di (dati tratti dal relativo sito web):

- consulenza (espressamente vietata dalle norme settoriali);
- perizie nell’ambito di contenziosi, ad esempio, valutazione del danno subito da soggetti costituitisi parti civili in un processo a causa di comportamenti illeciti perpetrati da amministratori o altri soggetti della società in posizione di rilievo (non sembra in alcun modo riferibile all’attività di revisione);
- gestione di tutte le fasi straordinarie della vita di un’impresa (non sembra in alcun modo riferibile all’attività di revisione);
- “consulting” (come detto, l’attività di consulenza è espressamente inibita a tali società);
- financial and tax due diligence in the context of transactions (attività che appaiono esulare dall’ambito della revisione);
- supporto nella vendita / acquisto di una società (attività che appaiono sostanzialmente coincidenti con la consulenza);
- assistenza nella gestione di fusioni, scissioni, ecc. (di nuovo: trattasi di attività consulenziale);
- business consulting (tra i clienti della società oggetto di “analisi”, secondo quanto risulta dal sito web, risultano CDP e Invitalia);
- our professionals have gained significant skills in the most varied areas of business consulting;
- competenze operative, gestionali e strategiche nell’area hotel, tourism & leisure;
- reclutamento del personale alberghiero;
- identificare le opportunità di business e il posizionamento sul mercato di riferimento [alberghiero];
- attivi nel mondo finanziario e nella pianificazione della finanza (attività totalmente inibita);
- check-up dell’hotel.

Questi dati (un esempio dei molti disponibili) dimostrano inequivocabilmente che si è verificata, nel tempo, una tendenza fortemente centrifuga delle attività concretamente svolte da tali società rispetto a quelle che sembrano esercitabili sulla base del mero dato normativo. Appare allora improcrastinabile, ad avviso di questo Ministero, procedere ad esplicitare e puntualizzare in cosa consista l’attività in parola e quali siano i suoi “confini”, in modo da determinare un ambito di vigilanza adeguatamente chiaro e trasparente, nell’interesse del mercato, ma anche delle stesse società vigilate, che altrimenti, sono destinate a continuare ad agire in un contesto opaco, in cui risulta difficile programmare adeguatamente la propria operatività.

Art. 3(1)(b) = la presente lettera b) è “complementare” alla a). Essa mira a meglio definire l'ambito delle attività complementari e strumentali che le società di revisione possono svolgere, nonché a chiarire quali attività sono alle stesse inibite. Una previsione in tal senso è oggi contenuta, come già chiarito, nell'art. 8, comma 1, secondo periodo, del DM 16-1-1995 (<<1. La società che ai sensi dell'art. 1 della legge n. 1966-1939 intenda riservare la propria attività alla sola organizzazione e revisione contabile di aziende deve prevedere nell'atto costitutivo, nello statuto e nell'oggetto sociale esplicito riferimento alla predetta attività con assoluta e tassativa esclusione di ogni attività comunque riconducibile all'attività di amministrazione di beni per conto di terzi e di rappresentanza di azionisti e di obbligazionisti. Parimenti deve ritenersi preclusa ogni attività di carattere finanziario, di studio, di consulenza, di assistenza e di certificazione di conti e di bilanci>>) ma appare decisamente indispensabile (anche alla luce di quanto illustrato alla lettera “a”) procedere ad una più puntuale delineazione di tale profilo, sempre nell'ottica di delimitare con chiarezza il perimetro del campo su cui si esplica la vigilanza del Ministero e di fornire, nel contempo, indicazioni chiare alle imprese circa l'ambito della propria operatività.

Art. 3(1)(c) = valgono, *mutati mutandis*, le considerazioni espresse relativamente all' art. 2(1)(d).

Art. 3(1)(d) = valgono, *mutatis mutandis*, le considerazioni espresse relativamente all'art. 2(1)(e).

Art. 3(1)(e) = valgono, *mutatis mutandis*, le considerazioni espresse relativamente all'art. 2(1)(f).

Art. 3(1)(f) = la previsione è sostanzialmente replicativa di quella di cui all'art. 2(1)(g), con le seguenti differenze:

all'art. 3(1)(f)(3)(iv), è stato eliminato il riferimento alle procedure di liquidazione coatta amministrativa: ai sensi dell'art. 2, comma 1, del DL 233-1986, infatti, sono assoggettate a tali procedure solo le società fiduciarie e le società fiduciarie e di revisione; alle società di sola revisione, pertanto, in caso di insolvenza, si applicano le procedure ordinarie;

all'art. 3(1)(f)(3)(v), è stato eliminato il riferimento ai componenti degli organi della liquidazione coatta amministrativa, in quanto, come evidenziato al precedente punto, le società di sola revisione non sono assoggettate a tale tipo di procedura; valgono, pertanto, con tali precisazioni, le considerazioni espresse relativamente al citato art. 2(1)(g);

all'art. 3(1)(f)(4), sono state introdotte modestissime modifiche rispetto all'art. 2(1)(g)(5), legate al diverso inquadramento di tali società nell'ambito dei soggetti obbligati ex art. 3, DLGS 231-07. Diversamente dalle società fiduciarie, richiamate specificamente nel citato art. 3 (e inquadrate tra gli intermediari finanziari, nel caso delle società fiduciarie di cui all'art. 199 TUF, e tra gli altri operatori finanziari, nel caso delle società non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 199 TUF) le società di revisione di cui alla legge 1966-1939 non risultano richiamate espressamente tra i soggetti obbligati di cui al ripetuto art. 3. Esse appaiono, ad ogni modo, inquadrabili tra i soggetti obbligati di cui al comma 4 del ridetto art. 4 (“Professionisti”) e, più specificamente, alla lettera “b” (prestatori di servizi contabili). Va detto, d'altra parte, che, ove si accedesse alla definizione “ampliata” dell'attività, sopra illustrata (definizione che, tuttavia, sembra difettare di adeguati fondamenti testuali, e che difficilmente sembra in grado di resistere ad una adeguata analisi di ragionevolezza), tale da ricomprendere anche l'attività di “organizzazione aziendale”, le società in parola potrebbero altresì rientrare tra i soggetti

obbligati di cui al comma 6-bis del medesimo art. 3 ("Prestatori di servizi relativi a società e trust"). Rispetto a tali società questo Ministero non viene individuato come "amministrazione interessata" ai sensi dell'art. 1(2)(a), DLGS 231-07: scompare, pertanto, nell'alinea, il riferimento a tale "qualifica". Nel contempo, rimane impregiudicata la necessità di dettare, anche per tali società (da ritenersi, comunque, in linea di massima, strutturalmente meno "rischiose" delle società fiduciarie, in particolare ove si interpreti il loro ambito di operatività nel senso più "ristretto"), adeguate disposizioni di attuazione della disciplina antiriciclaggio nelle materie della valutazione del rischio proprio, dell'adeguata verifica della clientela e dell'organizzazione interna e delle procedure; ciò, in particolare, alla luce del fatto che, come già illustrato, spesso tale attività viene svolta congiuntamente a quella fiduciaria.

Art. 3(1)(g) = valgono, *mutatis mutandis*, le considerazioni espresse relativamente all'art. 2(1)(h).

Art. 4 = prevede la delega ad intervenire anche nei confronti della disciplina concernente le società fiduciarie e di revisione, adattando i criteri di cui agli articoli 2 e 3 al fatto che tali società svolgono l'attività fiduciaria e quella di revisione in forma congiunta.

Art. 5 = prevede l'adozione, per l'attuazione delle disposizioni recate dal decreto legislativo o dai decreti legislativi di cui all'art. 1, di un regolamento governativo, nel quale potranno essere opportunamente riorganizzate e riviste le disposizioni oggi sparse in provvedimenti di diversa natura (un RD: 531-1949, un DPR: 361-1994, un DM: 16-1-1995). Circa l'opportunità di fare confluire in un regolamento anche le disposizioni contenute nel citato DM 16-1-1995 (avente natura di mero decreto non regolamentare), sembra opportuno evidenziare quanto segue: tale decreto contiene l'unica, vera disciplina sostanziale della materia, nonostante l'art. 2, c. 2, del DPR 361-1994 prevedesse una delega assai più limitata: <<2. La domanda di autorizzazione deve essere presentata al Ministero e deve essere corredata dei documenti richiesti dagli articoli 1 e 2 del regio decreto 22 aprile 1940, n. 531 e degli elementi informativi da determinare con decreto del Ministero entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento>>. Alcuni commentatori non hanno mancato di rilevare, in merito a ciò, che in quest'occasione ci si era "spinti ai confini della potestà amministrativa". Appare, di conseguenza, altamente opportuno ricondurre tali disposizioni (oltre alle altre richiamate) in un provvedimento adeguato, come collocamento nella gerarchia delle fonti, alla loro natura sostanziale, al fine di rendere più coerente il complessivo quadro normativo.

Art. 6 = prevede che, dalla data in cui acquisiscono piena efficacia le disposizioni recate dal regolamento di cui all'art. 5, vengono abrogate le disposizioni citate (RD 531-1940; DPR 361-1994, DM 16-1-1995) e quelle ulteriori, presenti nell'ordinamento, che risultino in contrasto con il nuovo quadro regolatorio. Va tenuto presente, circa tale ultimo aspetto, che esistono, nel vigente quadro normativo, centinaia e centinaia di previsioni (moltissime in campo fiscale) relative alle società in parola. Appare sostanzialmente impossibile procedere ad una puntuale revisione delle stesse alla luce delle novità che scaturiscono dal presente intervento normativo. Deve tenersi conto, d'altra parte, del fatto che le disposizioni in questione si sono stratificate, in modo caotico ed in campi diversissimi, nel corso di un periodo lunghissimo, senza che siano mai intervenute particolari razionalizzazioni di tale enorme mole di disposizioni.

Art. 7 = riporta formule consuete nelle leggi di delega.

10 gennaio 2025