

Camera dei Deputati  
Commissione riunite II (Giustizia) e VI (Finanze)

**Schema di decreto legislativo recante recepimento  
degli articoli 11, 12, 13 e 15 della direttiva (UE) 2024/1640  
relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire  
per prevenire l'uso del sistema finanziario  
a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo,  
che modifica la direttiva (UE) 2019/1937,  
e modifica e abroga la direttiva (UE) 2015/849**

Atto del Governo n. 385

Memoria della Banca d'Italia

Roma, 15 aprile 2026



## **Premessa**

La Banca d'Italia ringrazia la Commissione per l'invito a formulare osservazioni sullo schema di decreto legislativo recante il recepimento degli articoli 11, 12, 13 e 15 della direttiva (UE) 2024/1640.

Attesi i compiti istituzionali affidati alla Banca in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, la presente memoria si concentra sulle disposizioni che incidono sulla disciplina nazionale dei registri della titolarità effettiva, oggi contenuta nel decreto legislativo n. 231 del 2007, con particolare riguardo ai requisiti e alle modalità di accesso alle informazioni.

\* \* \*

### **1. Contesto e finalità dell'intervento**

Lo schema di decreto legislativo in esame, adottato in attuazione della legge di delegazione europea 2024<sup>1</sup>, recepisce le previsioni in materia di accesso ai registri della titolarità effettiva contenute nella direttiva (UE) 2024/1640 (sesta direttiva antiriciclaggio, cd. AMLD6), che è parte del più ampio pacchetto antiriciclaggio dell'Unione europea (cd. *AML Package*), di riforma organica del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (AML/CFT)<sup>2</sup>. La Banca d'Italia, in ragione delle proprie attribuzioni, sta supportando i competenti uffici ministeriali

---

<sup>1</sup> Legge 13 giugno 2025, n. 91 (Legge di delegazione europea 2024).

<sup>2</sup> Il pacchetto comprende, oltre alla Direttiva, un regolamento che disciplina gli obblighi AML/CFT applicabili ai soggetti obbligati (cd. *Anti-Money Laundering Regulation* – AMLR) e un regolamento che istituisce e declina compiti e poteri dell'Autorità antiriciclaggio europea (cd. *Anti-Money Laundering Authority Regulation* – AMLAR).

nella definizione degli schemi di decreti legislativi che adegueranno le previsioni nazionali al pacchetto.

Ciò posto, in via preliminare è utile ricordare che i registri della titolarità effettiva – introdotti a livello europeo con la quarta direttiva antiriciclaggio (cd. AMLD4)<sup>3</sup> – sono banche dati centrali che raccolgono le informazioni sulle persone fisiche che, in ultima istanza, controllano società e altri soggetti giuridici (<sup>4</sup>).

Nell’ordinamento italiano la disciplina è recata dal d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, (cd. decreto antiriciclaggio)<sup>5</sup> ed è completata, per i profili più operativi e procedurali, dal decreto interministeriale n. 55 del 2022, adottato dal Ministero dell’Economia di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico.

L’operatività del Registro italiano è tuttavia sospesa a causa del contenzioso promosso dalle società fiduciarie nel 2023, che contestano l’assoggettamento dei mandati fiduciari agli obblighi di comunicazione delle informazioni sulla titolarità effettiva, anche in considerazione delle esigenze di riservatezza che caratterizzano questa attività. La vicenda, già all’esame della giustizia amministrativa italiana, è attualmente sottoposta all’attenzione della Corte di giustizia dell’Unione europea.

In tale contesto, si osserva che, negli ultimi anni, il tema dei soggetti abilitati ad accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva è stato al centro del dibattito politico e giurisprudenziale europeo. Per un più compiuto inquadramento dell’intervento normativo oggetto di esame, di seguito si dà succintamente conto dei principali termini di questo dibattito.

In merito, giova ricordare che, in termini strettamente di antiriciclaggio, l’accesso ai registri è essenziale, da una parte, per le autorità competenti e, dall’altra, per i soggetti obbligati che si avvalgono delle informazioni ivi contenute per l’adempimento dei propri obblighi, in particolare quelli di adeguata verifica. Inoltre, i registri della titolarità effettiva sono chiamati ad assolvere anche a funzioni di trasparenza economica, agendo come presidio

---

<sup>3</sup> Articoli 30 e 31 della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015.

<sup>4</sup> Le imprese dotate di personalità giuridica, le persone giuridiche private, i *trust* e gli istituti giuridici affini sono tenuti a comunicare i dati sulla propria titolarità effettiva al Registro (in Italia, al Registro delle imprese).

<sup>5</sup> Articolo 21 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

di controllo diffuso da parte della società civile, dei giornalisti e delle organizzazioni anticorruzione.

Già la AMLD4, nel prevedere l'obbligo degli Stati di istituire i registri, ne valorizzò il ruolo anche in chiave di trasparenza economica aprendo alla possibilità che le informazioni in essi contenute fossero consultabili da soggetti ulteriori rispetto alle autorità e ai soggetti obbligati, purché in possesso di un "legittimo interesse" all'accesso. Con la quinta direttiva antiriciclaggio (Direttiva UE 843/2015, cd. AMLD5) questa funzione venne rafforzata ulteriormente, prevedendo che le informazioni in questione fossero accessibili al pubblico "*in ogni caso*" (dunque, non solo in presenza di un legittimo interesse). L'approccio della AMLD5 è stato poi oggetto di pronuncia da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea che, con sentenza del 22 novembre 2022<sup>6</sup>, ha ritenuto l'accesso indiscriminato ai dati del registro in contrasto con i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali.

La sentenza della Corte ha esplicitato effetto immediato. Di conseguenza, l'accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva delle persone giuridiche è ora di nuovo subordinato alla dimostrazione di un legittimo interesse, secondo il regime previgente all'AMLD5. D'altro canto, poiché la definizione e la valutazione del concetto di "legittimo interesse" sono state lasciate dalla AMLD4 interamente alla discrezionalità degli Stati membri, ne possono derivare restrizioni eccessive all'accesso ai registri e una mancanza di parità di condizioni tra gli Stati.

Questo è il contesto in cui si innestano le previsioni oggetto dello schema di decreto legislativo in esame. Gli articoli 11, 12, 13 e 15 della AMLD6 riscrivono infatti le vigenti previsioni europee in materia per individuare casi di legittimo interesse cd. presunto nonché modalità armonizzate di verifica del legittimo interesse, nel pieno rispetto della giurisprudenza della Corte di Giustizia. L'obiettivo delle previsioni della AMLD6 è dunque di ridurre l'onere amministrativo per i richiedenti e per i soggetti incaricati di detenere i registri, così da consentire a questi ultimi di concentrarsi sul loro ruolo principale: garantire che le informazioni raccolte sulla titolarità effettiva siano adeguate, accurate e aggiornate.

---

<sup>6</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, cause riunite C-37/20 e C-601/20.

L'esigenza di superare quanto prima le attuali divergenze negli approcci nazionali è inoltre alla base della scelta del legislatore europeo di prevedere che queste disposizioni siano recepite con un anno di anticipo rispetto alle altre norme della AMLD6.

Lo schema in esame si configura quindi come un passaggio necessario per assicurare il pieno allineamento dell'ordinamento interno alla Direttiva. Esso anticipa di qualche mese lo schema di decreto legislativo con cui saranno attuate le restanti previsioni della AMLD6, attualmente in fase di definizione.

## **2. Aspetti di maggiore interesse dell'intervento**

L'intervento attua in maniera fedele nell'ordinamento italiano le corrispondenti previsioni della AMLD6. Esso interviene sul decreto antiriciclaggio, rivedendone l'articolo 21, relativo alla comunicazione e all'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, e introducendo un nuovo *corpus* di norme primarie (artt. 21-*bis* – 21-*septies*), che ridefinisce in modo organico il regime di accesso alle informazioni e ridimensiona il ruolo della normativa secondaria.

Si evidenziano di seguito i profili di maggiore interesse dello schema, connessi ai diversi tipi di accesso al Registro e alle relative condizioni.

Con riguardo all'accesso da parte delle autorità (art. 21-*bis*), lo schema conferma che esso è consentito senza restrizioni (è infatti “*immediato, non filtrato, diretto e libero*”). Tra i soggetti legittimati sono ricomprese le autorità di vigilanza di settore (tra cui la Banca d'Italia), la UIF, le autorità investigative e giudiziarie, le autorità fiscali e taluni organismi e autorità dell'Unione (AMLA, EPPO, OLAF, nonché Europol ed Eurojust). Rispetto alla disciplina attuale<sup>7</sup>, va sottolineato l'ampliamento del novero delle Autorità abilitate ad accedere alle informazioni contenute nel Registro, con l'inclusione, in particolare, del Comitato di sicurezza finanziaria (CSF) e dei citati organi e autorità europee.

L'inserimento del CSF è coerente con il rilievo che, nel nuovo quadro europeo, assumono le sanzioni finanziarie mirate, la cui corretta applicazione è ormai strettamente connessa ai presidi AML/CFT: il CSF

---

<sup>7</sup> Articolo 21, comma 2, lettere a) -d) del decreto antiriciclaggio.

è infatti l'organismo nazionale competente per l'attuazione delle misure di congelamento. Parimenti, l'esplicita inclusione di agenzie dell'Unione europea si inserisce in un assetto nel quale i registri nazionali sono destinati a operare come nodi di un sistema sempre più interconnesso, a supporto di scambi informativi e analisi coordinate anche a livello sovranazionale.

Con riguardo, invece, all'accesso da parte dei soggetti obbligati (art. 21-*ter*), la disciplina introdotta dallo schema di decreto si colloca nel solco di quella già vigente, in quanto conferma che la consultazione del Registro è consentita esclusivamente a supporto degli obblighi di adeguata verifica della clientela, rafforzando il vincolo di scopo e rendendo più netto che l'accesso non può essere utilizzato per finalità ulteriori o meramente informative.

Coerentemente con la disciplina attuale, resta centrale anche l'obbligo di segnalare tempestivamente alla Camera di commercio le eventuali discrepanze tra le informazioni sulla titolarità effettiva risultanti dal Registro e quelle acquisite in sede di adeguata verifica, nella logica di migliorare la qualità dei dati attraverso riscontri provenienti dall'operatività degli operatori, preservando al contempo l'anonimato del segnalante. Viene inoltre introdotto un meccanismo strutturato di accreditamento telematico presso la Camera di commercio, come presupposto generale dell'accesso, e si rafforzano i presidi di sicurezza.

Il passaggio più rilevante riguarda l'accesso al Registro da parte dei terzi (artt. 21-*quater* e 21-*quinquies*), che ribadisce il modello selettivo fondato sul presupposto del legittimo interesse. Il nuovo articolo 21-*quater* precisa che l'accesso dei terzi non può essere ricondotto a un generico interesse conoscitivo, ma deve essere giustificato da un interesse qualificato e concretamente collegato alle finalità di prevenzione e contrasto del riciclaggio, dei reati presupposto o del finanziamento del terrorismo. In questa prospettiva, il legittimo interesse opera come filtro: consente l'ostensione delle informazioni solo quando l'accesso sia funzionale alle finalità AML/CFT e quando il contenuto informativo richiesto sia proporzionato rispetto a tali finalità, evitando una diffusione generalizzata di dati personali e, soprattutto, il rischio di utilizzi impropri.

In linea con la direttiva, l'art. 21-*quater* individua, inoltre, categorie per le quali il legittimo interesse è presunto per legge, così da assicurare un accesso selettivo senza imporre oneri probatori eccessivi a soggetti che, per

funzione, svolgono attività rilevanti in chiave AML/CFT (es. giornalisti, enti del terzo settore/ONG, accademici e ricercatori, pubbliche amministrazioni).

Accanto al legittimo interesse presunto, resta un canale di accesso caso per caso per soggetti non tipizzati, purché dimostrino concretamente il legittimo interesse in chiave di prevenzione e contrasto del riciclaggio, dei reati presupposto o del finanziamento del terrorismo, mantenendo così un margine di flessibilità del sistema senza rinunciare alla logica selettiva che ne costituisce l'architettura.

### **3. Osservazioni conclusive**

In definitiva, lo schema consolida un modello di accesso graduato e proporzionato alle informazioni sulla titolarità effettiva, in linea con l'indirizzo della Corte di Giustizia che ha escluso l'accesso indiscriminato del pubblico al Registro. Il nuovo impianto rafforza la selettività dell'accesso dei terzi, individua in modo più chiaro chi può accedere e a quali condizioni, e introduce un percorso di valutazione più definito e uniforme.