



CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONI 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)

Contributo del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 13 aprile 2026

Premessa

Si ringraziano le Commissioni riunite II (Giustizia) e VI (Finanze) per l'opportunità di fornire osservazioni sullo schema di decreto legislativo in esame, volto al recepimento degli articoli 11, 12, 13 e 15 della direttiva (UE) 2024/1640 (c.d. AMLD6).

Il provvedimento si inserisce nel più ampio processo di riforma del sistema europeo di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e interviene su un ambito particolarmente sensibile, quale quello dell'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, snodo centrale dell'intera architettura antiriciclaggio.

Lo schema di decreto si caratterizza per un'impostazione complessivamente sistematica e organica, idonea a superare le principali criticità che hanno contraddistinto il quadro previgente. Quest'ultimo risultava infatti segnato da una significativa frammentazione tra fonti primarie e secondarie, da diffuse incertezze applicative e, non da ultimo, dal blocco operativo del Registro dei titolari effettivi, anche in conseguenza delle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea.

In tale contesto, appare particolarmente apprezzabile la scelta del legislatore delegato di ricondurre integralmente la disciplina dell'accesso alla fonte primaria, superando il precedente assetto regolamentare mediante l'abrogazione delle disposizioni contenute nel D.M. n. 55/2022. Parimenti rilevante è l'introduzione di un corpus normativo unitario, articolato nei nuovi articoli da 21-bis a 21-septies, che consente di conferire maggiore coerenza e chiarezza all'impianto complessivo.

Il nuovo assetto normativo si pone, inoltre, in linea con l'evoluzione del diritto dell'Unione Europea, realizzando un più equilibrato bilanciamento tra le esigenze di trasparenza e la tutela dei diritti fondamentali, in particolare con riferimento alla protezione dei dati personali.

Profili di particolare rilievo

Uno degli elementi di maggiore rilievo dello schema di decreto è rappresentato dal superamento del modello di accesso indiscriminato del pubblico ai dati sulla titolarità effettiva, sostituito da un sistema articolato e selettivo, fondato su diversi livelli di accesso. Tale impostazione recepisce gli orientamenti della Corte di giustizia dell'Unione Europea e si muove nella direzione di una maggiore proporzionalità tra esigenze di trasparenza e tutela della riservatezza.

Il nuovo impianto normativo delinea, in particolare, una struttura multilivello che distingue tra:

- accesso pieno e immediato riconosciuto alle autorità competenti. Sul punto, giova evidenziare che tra le autorità elencate non figurano gli Organismi di autoregolamentazione, in quanto il relativo accesso è subordinato all'attribuzione agli stessi delle funzioni di supervisione, che sarà oggetto di un prossimo recepimento;
- accesso funzionale agli obblighi di adeguata verifica della clientela per i soggetti obbligati;
- accesso subordinato alla sussistenza di un legittimo interesse per i soggetti privati.

In tale contesto, assume rilievo centrale la nozione di "legittimo interesse", che rappresenta il punto di equilibrio tra apertura del sistema e tutela dei diritti fondamentali. La disciplina introduce

un modello "misto", nel quale, accanto a categorie di soggetti per cui il legittimo interesse è presunto, è prevista una valutazione caso per caso da parte dell'amministrazione competente.

Di particolare rilievo appare altresì il ruolo attribuito alle Camere di commercio, cui il nuovo assetto normativo affida funzioni centrali nell'ambito delle disposizioni di cui agli articoli 21-ter, 21-quater e 21-quinquies del d.lgs. n. 231 del 2007.

In particolare, esse sono chiamate a gestire le procedure di accreditamento dei soggetti obbligati, a garantire l'accesso ai dati nei confronti dei soggetti titolari di un legittimo interesse e, soprattutto, a svolgere un'attività istruttoria e valutativa sostanziale ai fini del riconoscimento di tale interesse, comprensiva della verifica della documentazione e della coerenza della richiesta con le finalità di prevenzione del riciclaggio.

Come evidenziato nella relazione illustrativa, si configura così un sistema multilivello e cooperativo, nel quale il sistema camerale opera quale snodo amministrativo centrale, anche attraverso il coinvolgimento delle autorità competenti nei controlli sulle dichiarazioni rese. A ciò si aggiungono ulteriori compiti, quali il tracciamento degli accessi, la verifica periodica della permanenza del legittimo interesse e l'adozione di provvedimenti di diniego o revoca.

Tale centralità rafforza il presidio pubblico sul sistema e contribuisce a garantire l'affidabilità e la qualità delle informazioni contenute nel Registro, in coerenza con gli obiettivi della direttiva (UE) 2024/1640.

Il decreto introduce altresì un articolato sistema di garanzie a tutela dei titolari effettivi, che include il tracciamento degli accessi, specifiche forme di anonimizzazione e la possibilità di limitare o escludere l'accesso in presenza di circostanze eccezionali. Tali previsioni contribuiscono a rafforzare la conformità della disciplina ai principi del GDPR e agli standard europei in materia di protezione dei dati personali.

Profili critici e questioni aperte

Pur nel complessivo apprezzamento dell'impianto normativo, si ritiene opportuno evidenziare alcuni profili che meritano attenzione.

In primo luogo, la disciplina del legittimo interesse, pur condivisibile nelle sue finalità, presenta margini di discrezionalità che potrebbero dar luogo a applicazioni non uniformi sul territorio nazionale. In tal senso, sarebbe auspicabile prevedere strumenti di coordinamento o linee guida operative, al fine di garantire maggiore omogeneità interpretativa.

Ulteriori criticità possono emergere sul piano organizzativo, in considerazione del significativo carico amministrativo che il nuovo sistema attribuisce alle Camere di commercio. La complessità delle procedure, unitamente alla necessità di svolgere valutazioni istruttorie articolate, potrebbe incidere sui tempi di gestione delle richieste e, più in generale, sull'efficienza complessiva del sistema. Tale assetto comporta, infatti, un rilevante ampliamento delle responsabilità amministrative e operative in capo al sistema camerale, rendendo necessario assicurare adeguati strumenti organizzativi, risorse specialistiche e soluzioni tecnologiche idonee a sostenere la complessità delle nuove funzioni e a garantire uniformità applicativa sull'intero territorio nazionale.

Si segnala, inoltre, che l'effettiva operatività del Registro dei titolari effettivi resta subordinata all'adozione di ulteriori provvedimenti attuativi e all'adeguamento delle infrastrutture tecniche, con la conseguente necessità di assicurare tempi certi e coordinamento nella fase di implementazione.

Osservazione specifica – Art. 21-ter (accesso dei soggetti obbligati)

Con riferimento all'articolo 21-ter, comma 1, si ritiene opportuno formulare una osservazione di carattere testuale.

In particolare, si propone di sostituire le parole "accedono tempestivamente" con "**possono accedere** tempestivamente", al fine di dare palese evidenza di quanto riportato nella relazione illustrativa allo schema in commento che inequivocabilmente utilizza il termine "possono", sancendo quella che è e deve essere una facoltà e non un obbligo.

Non sfugge, infatti, che l'accesso al Registro dei Titolari Effettivi da parte dei soggetti obbligati avviene a titolo oneroso (pagamento di diritti di segreteria disciplinati dal successivo articolo 21-septies dello schema) e soprattutto non esonera gli stessi dal valutare il rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui sono esposti nell'esercizio della loro attività e dall'adottare misure adeguate al rischio medesimo.

Conseguentemente, al fine di evitare e prevenire circostanze che possano creare presunzioni di nuovi e ulteriori adempimenti a carico dei soggetti obbligati, sarebbe auspicabile procedere con la sostituzione proposta.

Al contempo, si fa presente che nell'ambito della consultazione con AMLA relativa all'articolo 19(9) Reg. UE/2024/1624, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili esprime sul tema la seguente posizione:

"Al fine di facilitare l'effettiva applicazione degli obblighi di adeguata verifica, si suggerisce di:

- garantire ai soggetti obbligati un accesso semplice e gratuito ai registri dei titolari effettivi;
- riconoscere il ruolo essenziale del Registro quale fonte informativa puntuale per la verifica della struttura proprietaria e del controllo delle persone giuridiche, esonerando i soggetti obbligati dall'effettuazione di ulteriori attività di verifica e ritenendo assolto l'obbligo con l'accesso e l'acquisizione di quanto riportato nel Registro".

Considerazioni conclusive

Lo schema di decreto rappresenta un intervento rilevante e nel complesso condivisibile, in quanto consente di riallineare l'ordinamento nazionale al nuovo quadro europeo, rafforzando al contempo l'efficacia e la coerenza del sistema di prevenzione del riciclaggio.

Il nuovo modello di accesso ai dati sulla titolarità effettiva appare più equilibrato, in quanto fondato su una maggiore selettività e su un più attento bilanciamento tra trasparenza e tutela dei diritti fondamentali.

Resta tuttavia essenziale, ai fini del pieno successo della riforma, assicurare un'applicazione uniforme delle nuove disposizioni, garantire adeguate risorse organizzative e definire in tempi certi il quadro attuativo.