

ATTUALITÀ

# Registro titolari effettivi: la Corte UE blocca l'accesso al pubblico

24 Novembre 2022

**Antonio Martino**, Of Counsel, DLA Piper  
**Ernesto Carile**, Security Manager, Leonardo Helicopters Division



**Antonio Martino**, Of Counsel, DLA Piper

**Ernesto Carile**, Security Manager,  
Leonardo Helicopters Division

**> Antonio Martino**

Antonio Martino è esperto di diritto penale dell'economia con particolare riferimento ai reati fiscali, finanziari, fallimentari e contro la P.A. nonché delle tematiche concernenti la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio. Quale Ufficiale superiore della Guardia di Finanza, per oltre dieci anni (1999-2010), è stato a capo della Sezione di Polizia Giudiziaria della Procura della Repubblica di Milano coordinando alcune delle più rilevanti indagini a livello nazionale su casi di corruzione, bancarotta fraudolenta, truffa ai danni dello Stato, reati fiscali e finanziari e riciclaggio.

**> Ernesto Carile**

Ernesto Carile è Security Manager presso Leonardo Helicopters Division. Già Tenente Colonnello della Guardia di finanza.

Il 22 novembre 2022, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, riunita in Grande Sezione, ha fissato un'importante limitazione ad uno degli strumenti che il legislatore europeo - e conseguentemente quelli dei singoli Stati membri - avevano introdotto nel sistema di contrasto al riciclaggio di proventi illeciti e al finanziamento del terrorismo: il pubblico non può conoscere i dati dei titolari effettivi di enti, società e trust<sup>1</sup>.

I Giudici hanno ritenuto, infatti, che l'articolo 30, paragrafo 5, della V Direttiva AML-CTF<sup>2</sup> ovvero la previsione secondo la quale le informazioni sui titolari effettivi, contenute nei Registri istituiti ormai in tutti i paesi della UE, debbano essere accessibili al pubblico, violi i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali dei cittadini sanciti dagli articoli 7 e 8 della Carta europea. Secondo la Corte consentire l'accesso ai dati sulla situazione materiale e finanziaria del titolare della società ad un numero potenzialmente illimitato di persone, potrebbe creare conseguenze negative per gli stessi. Inoltre, il prefato rischio è stato ritenuto ancora più grave per il fatto che, una volta pubblicate, le informazioni potrebbero essere liberamente consultate, conservate e diffuse senza una possibilità concreta di individuare l'autore di un eventuale abuso.

Prima di analizzare l'interpretazione data dalla Corte del Lussemburgo rispetto alla sproporzione della previsione della V Direttiva AML, non si può sottacere il fatto che negli ultimi due anni, praticamente tutte le organizzazioni e istituzioni internazionali finanziarie e non (Nazioni Unite, G 7, G 20, Fondo Monetario Internazionale, Banca Centrale Europea, Commissione europea, Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea,....), hanno considerato la lotta al riciclaggio degli illeciti proventi, al finanziamento del terrorismo, nonché il contrasto all'aggiornamento delle sanzioni internazionali, visto anche il particolare contesto geopolitico dovuto all'invasione russa dell'Ucraina, un obiettivo strategico per garantire la stabilità del contesto macroeconomico. Tra l'altro nel 2020, la Commissione europea, immediatamente dopo il suo insediamento, aveva impostato una traiettoria inequivocabile che fissava tra le priorità proprio quella di contrastare il riciclaggio redigendo un "*Piano d'azione per una politica globale dell'Unione*

<sup>1</sup> Sentenza della Corte nelle cause riunite C-37/20 - <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=268842&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=IT&cid=1397854> - 22 novembre 2022.

<sup>2</sup> Direttiva 2018/843 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843>.

in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo<sup>3</sup>. In tale contesto la trasparenza degli assetti societari veniva indicata come uno dei pilastri portanti per rafforzare il sistema di prevenzione. Inoltre tra i target del “Piano” vi era anche quello di rafforzare il ruolo della UE nel rapporto di collaborazione con il GAFI/FATF per la definizione degli standard di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. E, a tal proposito, il Financial Action Task Force aveva posto in pubblica consultazione (fino al 6 dicembre 2022) la revisione delle Linee Guida sulla corretta applicazione della Raccomandazione nr. 24 sui *Beneficial Ownership*, considerando proprio la possibilità di rendere pubblico l’accesso ai dati sui BO come un ulteriore strumento di maggior tutela rispetto all’obiettivo generale di contrasto all’uso distorto di strutture proprietarie opache, naturalmente strutturando l’accesso alla banca dati in modo tale da tutelare la privacy. Più in particolare nelle citate Linee Guida la facoltà di estendere l’accesso ai dati dei Registri dei Titolari Effettivi anche al pubblico o a chi abbia un pubblico interesse, oltre che alle Autorità di Controllo e ai soggetti obbligati, viene considerata come una “contaminazione” virtuosa per “vigilare” sull’uso improprio di strutture proprietarie opache<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_en.pdf).

Il “Piano d’azione” in esame risulta imperniato sui seguenti sei pilastri:

- garantire l’effettiva applicazione delle norme dell’Unione Europea mediante un continuo monitoraggio dell’attuazione del piano giuridico esistente da parte degli Stati membri;
- istituire di un corpus normativo unico, mediante un Regolamento, al fine di evitare un’applicazione disomogenea delle direttive ovvero interpretazioni divergenti da parte degli Stati membri;
- introdurre un supervisore a livello europeo che vigili sulle norme AML/CFT;
- istituire un meccanismo di supporto e cooperazione per le Unità di Informazione Finanziaria, atteso che le stesse svolgono, negli Stati membri, un ruolo fondamentale nell’identificazione di transazioni e attività potenzialmente collegate ad attività criminali;
- applicazione delle disposizioni di diritto penale a livello UE ed efficace scambio delle informazioni mediante la cooperazione giudiziaria e di polizia, anche sfruttando il ruolo determinante della collaborazione attiva con il settore privato ed i soggetti obbligati;
- rafforzare il ruolo internazionale dell’Unione Europea soprattutto nella collaborazione con il GAFI nella definizione ed aggiornamento degli *standards* internazionali nella lotta contro il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo.

<sup>4</sup> FATF Guidance on Beneficial Ownership (Recommendation 24) - Public Consultation - <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/publicconsultation/R24%20Guidance%20for%20Public%20Consultation.pdf>.

In particolare al Paragrafo 13 della Guida si legge: “...countries may consider facilitating public access to basic and beneficial ownership information. Public access to this information can enable civil society, other organizations and individuals to cross check the information, which may in turn help to; ensure that information is accurate, adequate, and up-to-date and to identify potential misuse of legal persons (e.g., in tax evasion, fraud, or corruption schemes).

Va ricordato poi che l’accesso ai Registri sui BO “a qualunque persona od organizzazione che possa dimostrare un legittimo interesse” già previsto all’articolo 30 dalla IV Direttiva AML<sup>5</sup>, è stato ampliato, nel 2018, dal Legislatore europeo “al pubblico” proprio considerando gli effetti benefici di tale misura. Infatti, nei Considerata nr. 30 e 31 della V Direttiva AML in proposito si legge: “...L’accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva consente alla società civile, anche attraverso le sue organizzazioni e la stampa, di effettuare una valutazione più accurata di queste informazioni e contribuisce a mantenere la fiducia nell’integrità delle operazioni commerciali e del sistema finanziario. Inoltre può contribuire a combattere l’uso improprio di società, altri soggetti giuridici e istituti giuridici per riciclare denaro e finanziare il terrorismo sia favorendo le indagini che per i suoi effetti in termini di reputazione, dato che tutti coloro che potrebbero effettuare operazioni sono a conoscenza dell’identità dei titolari effettivi. Ciò facilita anche la tempestiva ed efficiente messa a disposizione delle informazioni agli istituti finanziari e alle autorità, comprese quelle dei paesi terzi, che si occupano del contrasto di tali reati. L’accesso a tali informazioni gioverebbe inoltre alle indagini sul riciclaggio di denaro, sui reati presupposto associati e sul finanziamento del terrorismo. La fiducia degli investitori e del grande pubblico nei mercati finanziari dipende in larga misura dall’esistenza di un preciso regime di comunicazione che offra trasparenza per quanto concerne la titolarità effettiva e le strutture di controllo delle società. Ciò vale in particolare per i sistemi di governo societario caratterizzati dalla concentrazione della proprietà, come quello dell’Unione. Da un lato, grandi investitori con una quota significativa dei diritti di voto e dei diritti patrimoniali possono favorire la crescita a lungo termine e le prestazioni aziendali. Dall’altro lato, titolari effettivi che esercitano il controllo con grandi blocchi di voti possono essere incentivati a riorientare le attività dell’impresa creando opportunità per ottenere un vantaggio personale a scapito degli azionisti di minoranza. Il potenziale incremento della fiducia nei mercati finanziari dovrebbe essere considerato un effetto collaterale positivo e non lo scopo finale di una maggiore trasparenza, che è infatti quello di creare un ambiente meno suscettibile di essere utilizzato per le attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo”.

However, public access alone is not a sufficient mechanism to ensure accuracy of information. In contemplating the extent and arrangement of public access, countries should take into account data protection rules and other privacy, security, and confidentiality concerns, and consider limiting what basic and beneficial ownership information is made publicly available or applying a tiered approach to information disclosure, e.g. based on legitimate interest”.

<sup>5</sup> Direttiva 2015/849 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=IT>.

Tale estensione, ormai ritenuta eccessiva dalla Corte di Giustizia, prevedeva comunque una tutela per la privacy del beneficiario effettivo dettata dalla struttura tecnica dei Registri che condizionavano l'accesso per il soggetto "pubblico" ad apposite registrazioni. Inoltre, la tutela veniva estesa proprio *allo scopo di garantire un approccio proporzionato ed equilibrato e di tutelare il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali*, disponendo che gli Stati membri, nel regolare l'accesso al Registro da parte del "pubblico", introducessero delle deroghe nei casi in cui *le informazioni esponano il titolare effettivo a un rischio sproporzionato di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione*<sup>6</sup>.

L'esperienza italiana in tale senso è emblematica. In data 25 maggio 2022 (in vigore dal 9 giugno 2022) è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale (n. 121) il Decreto 11 marzo 2022 n. 55 del Ministero dell'Economia e Finanza di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico, dal titolo "Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust"<sup>7</sup>.

Tale normativa disciplina (a questo punto disciplinava), tra l'altro, l'accesso al Registro da parte del soggetto "pubblico" consentendolo salvo che i controinteressati non si oppongano per specifiche ragioni, indicando le circostanze eccezionali che ne giustificano l'esclusione. Più nel dettaglio la norma prevede che, al momento della comunicazione al Registro dei propri dati, tutti i soggetti tenuti a disvelare la titolarità effettiva possano eventualmente indicare lo status di controinteressato all'accesso esponendo le ragioni eccezionali per le quali un accesso indiscriminato esporrebbe il titolare effettivo ad un rischio di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione. Ove siano state indicate tali circostanze ai fini dell'esclusione dell'accesso, la Camera di Commercio competente è tenuta trasmettere un'eventuale richiesta di accesso ricevuta da soggetti privati, (art. 7, comma 3 DM), al controinteressato che potrà presentare una motivata opposizione. La Camera di Commercio valuterà, caso per caso, le circostanze eccezionali indicate dal controinteressato, ai fini dell'esclusione dell'accesso.

<sup>6</sup> Considerata 36 della V Direttiva AML- CTF.

<sup>7</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - DECRETO 11 marzo 2022, n. 55 - <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/05/25/22G00060/sg>.

Da ultimo ma non per ultimo, sempre con riferimento alla tutela dei titolari delle società che la Corte di Giustizia ha inteso proteggere, corre l'obbligo di segnalare in questa sede come non si rilevano particolari criticità rispetto a informazioni che già sono rese pubbliche tramite apposite banche dati a pagamento.

La Sentenza, nel criticare l'impostazione del legislatore europeo che, nel 2018, aveva introdotto l'accesso pubblico alle informazioni sul titolare effettivo quale fattore positivo e propositivo nel contrasto all'uso improprio delle società e di altri soggetti giuridici, ritiene che tale facoltà non possa essere ritenuta necessaria per contrastare il riciclaggio di denaro. I Giudici non ammettono, neanche le ulteriori tutele per i titolari previste dalla stessa V Direttiva (artt. 36 e 38) che prevede la subordinazione della messa a disposizione dei dati sul BO ad una registrazione online del richiedente e la trasmissione dei dati anche al titolare effettivo oltre alla base giuridica della richiesta stessa. Le critiche della Corte si focalizzano sul fatto che la norma sia eccessivamente generica nella individuazione dei "dati" che l'archivio deve contenere per individuare con certezza il titolare effettivo ("data di nascita o informazioni di contatto del titolare effettivo"), così andando a ledere i diritti fondamentali previsti dalla Carta.

Nell'argomentare ulteriormente la "gravità di tale ingerenza", i Giudici ritengono che l'importanza dell'obiettivo di interesse generale di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo non sia comunque idoneo a giustificare le gravi lesioni nei diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta. Ciò anche perché il contrasto al fenomeno del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo spetti prioritariamente alle Autorità pubbliche nonché alle entità, quali gli enti creditizi o gli istituti finanziari, che, in ragione delle loro attività, sono assoggettate ad obblighi specifici in tale materia. Inoltre non vengo ritenute sufficienti neanche le tutele previste dalla prima versione della Direttiva del 2015; infatti "le disposizioni facoltative di cui all'articolo 30, paragrafi 5 bis e 9, della direttiva 2015/849 modificata, che consentono agli Stati membri, rispettivamente, di subordinare la messa a disposizione delle informazioni sulla titolarità effettiva ad una registrazione online e di prevedere, in circostanze eccezionali, talune deroghe all'accesso del pubblico a tali informazioni, non sono, di per sé, idonee a dimostrare né una ponderazione equilibrata tra l'obiettivo di interesse generale perseguito e i diritti fondamentali sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta, né l'esistenza di sufficienti garanzie che consentano alle persone interessate di tutelare efficacemente i loro dati personali contro i rischi di abusi".

È a questo punto possibile concludere che, in tema di contrasto al riciclaggio, finanziamento del terrorismo e aggiramento delle sanzioni internazionali, sarà più arduo per i “*public watchdogs*” svolgere la propria funzione di sorveglianza contro l’illegalità come più volte auspicato dalle dichiarazioni di principio sulla libertà di stampa di diverse istituzioni organi dell’Unione Europea<sup>8</sup>. Inoltre, osservando ciò che si è verificato negli ultimi anni, non risulta che le numerose inchieste giornalistiche che hanno consentito di far deflagrare scandali legati proprio alla mancanza di trasparenza degli assetti proprietari (*leaks* e *papers* vari), abbiano comportato particolari conseguenze negative per i titolari occulti delle società coinvolte, se non rispetto alle Autorità degli Stati che hanno attivato apposite investigazioni dovute agli illeciti che proprio questi casi hanno fatto emergere. Purtroppo, nonostante non sia mai auspicabile compiacersi per processi mediatici che possano ledere il diritto alla riservatezza dei cittadini, con amarezza, si potrebbe dedurre che, in materia di trasparenza delle società, i titolari onesti non dovranno più temere per la loro privacy, mentre i giornalisti dovranno continuare a guardarsi le spalle da taluni *beneficial owners*, continuando a svolgere il loro lavoro onorando la memoria di Daphne Caruana Galizia.

---

<sup>8</sup> Libertà di stampa: il Parlamento europeo a sostegno dei giornalisti - <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20220513ST029508/liberta-di-stampa-il-parlamento-europeo-a-sostegno-dei-giornalisti>.

**DB** non solo  
diritto  
bancario

A NEW DIGITAL EXPERIENCE

 **dirittobancario.it**

---

