

Pills ○ *Pills* ○ *Pills* ○ *Pills* ○ *Pills* ○ *Pills*

Maggio
2026

Legance

*Registro dei titolari effettivi: l'attesa
sentenza della Corte di Giustizia UE
del 21 maggio 2026 che sblocca
l'operatività del Registro italiano*



Con la sentenza del 21 maggio 2026 (Prima Sezione), nelle cause riunite C-684/24 e C-685/24, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (la "**CGUE**") ha finalmente risolto l'insieme di questioni pregiudiziali che il Consiglio di Stato italiano aveva sollevato in merito alla disciplina europea in tema di accesso al Registro dei titolari effettivi. La pronuncia pone fine a oltre due anni di incertezza normativa e giudiziaria, ripristinando le basi giuridiche per la piena operatività del Registro in Italia.

Il contesto normativo

I registri della titolarità effettiva sono stati introdotti a livello europeo con la **quarta direttiva antiriciclaggio** (AMLD4), che ha imposto agli Stati membri di istituire banche dati centrali contenenti le informazioni sulle persone fisiche che, in ultima istanza, detengono il **controllo di società e altri soggetti giuridici**.

Nell'ordinamento italiano, la disciplina è contenuta nell'art. 21 del d.lgs. 231/2007 (il "**Decreto Antiriciclaggio**") ed è integrata, per i profili operativi e procedurali, dal decreto interministeriale n. 55 del 2022, adottato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico.

Il contenzioso interno: dal TAR al Consiglio di Stato (1/2)

Con il decreto del 29 settembre 2023 del MIMIT si era dato avvio all'operatività del Registro dei titolari effettivi, facendo scattare il termine di 60 giorni per la comunicazione delle informazioni sulla titolarità effettiva da parte di società di capitali, persone giuridiche private e trust.

Il 14 novembre 2023 **venivano presentati sei ricorsi al TAR Lazio** che, con altrettante ordinanze dell'11 dicembre 2023, **sospendeva in via cautelare l'efficacia del decreto ministeriale**. Le cause venivano poi definite nel merito il 9 aprile 2024, con sentenze concordi nel **respingere i ricorsi**. Le ricorrenti, società fiduciarie di diritto italiano, **contestavano sia l'inclusione dei mandati fiduciari tra gli istituti giuridici affini al trust** – e la conseguente sottoposizione agli obblighi di comunicazione – **sia il regime di accesso ai dati del Registro**, ritenuto eccessivamente generalizzato e lesivo dei diritti fondamentali.

Il contenzioso interno: dal TAR al Consiglio di Stato (2/2)

Il TAR aveva respinto tutte le censure, ritenendo l'equiparazione dei mandati fiduciari ai trust giustificata e conforme al diritto europeo. Le società fiduciarie hanno quindi proposto **appello innanzi al Consiglio di Stato** che, pur considerando infondati i motivi del ricorso, ha ritenuto opportuno rivolgersi alla CGUE per risolvere alcuni dubbi interpretativi sulle disposizioni unionali.

Le questioni pregiudiziali (1/4)

> **Nella causa C-684/24**, le questioni pregiudiziali poste all'attenzione della CGUE erano le seguenti:

- **Nozione di legittimo interesse**

Il primo quesito investe la legittimità dell'art. 31, par. 4, della direttiva 2015/849 che consente l'accesso ai dati del registro a soggetti privati portatori di un "**legittimo interesse**", senza però fornirne una definizione unitaria a livello europeo – rispetto agli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali UE e all'art. 8 CEDU, che sancisce i principi di proporzionalità e necessità. Il Consiglio di Stato ha evidenziato che una **nozione troppo ampia e indeterminata** potrebbe tradursi in un **accesso sostanzialmente generalizzato alle informazioni**, con il rischio di compromettere la sfera privata e la protezione dei dati personali.

Le questioni pregiudiziali (2/4)

- **Efficacia del ricorso giurisdizionale contro la divulgazione dei dati**

La seconda questione attiene alla compatibilità degli artt. 6 e 7 del d.m. n. 55/2022 con l'art. 31, par. 7-bis, della direttiva 2015/849. Il Consiglio di Stato ha sollevato dubbi sul modello italiano, che affida alla Camera di Commercio il potere di decidere sull'accesso ai dati senza prevedere la possibilità per il titolare effettivo di attivare una tutela giurisdizionale cautelare preventiva, **svuotando così di contenuto la garanzia di ricorso prevista dalla Direttiva.**

- > **Nella causa C-685/24:**

- **Qualificazione dei mandati fiduciari come istituti giuridici affini al trust**

Il giudice rimettente ha sottoposto alla CGUE un nucleo unitario di **questioni vertenti sull'interpretazione** dell'art. 31, par. 1, della **direttiva 2015/849: in primo luogo, la definizione della nozione di "istituti giuridici affini" al trust**, alla luce delle divergenze applicative tra gli Stati membri; in secondo luogo, la natura

Le questioni pregiudiziali (3/4)

– normativa vincolante ovvero meramente ricognitiva – delle notifiche effettuate dagli Stati membri alla Commissione ai sensi dell’art. 31, par. 10, della Direttiva; in terzo luogo, la sussistenza di un’effettiva affinità strutturale e funzionale tra il mandato fiduciario di diritto italiano e il trust; infine, la proporzionalità dell’assoggettamento dei mandati fiduciari agli obblighi informativi previsti dagli artt. 1, comma 2, lett. ee), 20, 21 e 22 del Decreto Antiriciclaggio, tenuto conto che le società fiduciarie sono già soggette a obblighi di vigilanza e trasparenza.

- **Validità della Direttiva 2015/849, rispetto al principio della certezza del diritto**

Il quinto quesito interroga la Corte sulla possibile invalidità dell’art. 31 della direttiva 2015/849, come modificato dalla direttiva 2018/843, per violazione del principio di certezza del diritto, in ragione dell’**indeterminatezza delle nozioni utilizzate** – in *primis* quella di “affinità” – ritenute non sufficientemente chiare, precise e prevedibili nei loro effetti.

Le questioni pregiudiziali (4/4)

- **Conformità della normativa italiana alla tutela della privacy**

Si chiede se sia conforme al diritto dell'Unione la normativa italiana che consente l'accesso al registro ai soggetti privati – inclusi i portatori di interessi diffusi – a condizione che dimostrino un interesse diretto, concreto e attuale, corredato da evidenze documentate della non corrispondenza tra titolarità effettiva e legale, e che tale interesse sia collegato alla cura o difesa di una situazione giuridicamente tutelata.

Le statuizioni della sentenza CGUE (1/5)

La Corte ha affrontato le questioni in ordine logico–sistematico, non coincidente con quello del rinvio. Di seguito le principali statuizioni.

1. Validità della direttiva rispetto al principio della certezza del diritto

La Corte non rileva alcun contrasto tra le disposizioni della Direttiva e il principio di certezza del diritto. **Il ricorso a nozioni giuridiche astratte** – come quella di “affinità” con i trust – è **compatibile** con tale principio, poiché il legislatore non può predeterminare tutte le ipotesi applicative. Il margine di discrezionalità conferito alle autorità nazionali non viola l’esigenza di prevedibilità, essendo l’estensione e le modalità di esercizio del potere sufficientemente precisate.

Le statuizioni della sentenza CGUE (2/5)

2. I mandati fiduciari possono rientrare nella nozione di istituti giuridici affini al trust

I mandati fiduciari stipulati da società fiduciarie **italiane possono rientrare nella nozione di «altri tipi di istituti giuridici»** ai sensi dell'art. 31, par. 1, della Direttiva, **in ragione della dissociazione tra titolarità effettiva e legittimazione all'esercizio dei diritti sui beni** (c.d. «effetto di velamento»). La notifica effettuata dall'Italia alla Commissione ha valenza meramente ricognitiva: spetta al giudice del rinvio verificare in concreto la sussistenza dell'affinità.

Le statuizioni della sentenza CGUE (3/5)

3. Valido l'accesso al pubblico in possesso di un legittimo interesse valido e proporzionato

L'art. 31, par. 4, lett. c), della Direttiva, che consente l'accesso al registro a chiunque dimostri un legittimo interesse, costituisce un'ingerenza nei diritti tutelati dagli artt. 7 e 8 della Carta, **ma giustificata e proporzionata. La Corte precisa che l'accesso deve essere motivato in relazione agli obiettivi di prevenzione del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e dei reati presupposto associati.**

Le statuizioni della sentenza CGUE (4/5)

4. Compatibilità della normativa italiana con il diritto UE sul diritto all'accesso

Il legislatore italiano ha adeguatamente precisato le **condizioni di accesso dei soggetti privati**, richiedendo un **interesse giuridico rilevante**, differenziato, diretto, concreto e attuale, nonché evidenze documentate della discordanza tra titolarità effettiva e legale. La disciplina appare compatibile con il diritto UE, ma la Corte rimette al Consiglio di Stato la verifica che il margine di discrezionalità non sia stato ecceduto nella concreta applicazione.

5. Tutela giurisdizionale provvisoria: il profilo di incompatibilità

Qui la Corte individua **l'unico profilo di contrasto della normativa italiana** con il diritto UE, secondo il quale viene prevista una possibilità di "deroga" dell'accesso alle informazioni contenute nel Registro in casi specifici.

Le statuizioni della sentenza CGUE (5/5)

La **deroga** consiste nella **facoltà riconosciuta al titolare effettivo** di chiedere che i propri dati **non siano resi pubblicamente accessibili**, qualora la loro divulgazione possa esporlo a un **rischio** sproporzionato, come il pericolo di frode, rapimento, estorsione, violenza o altre gravi minacce alla sua sicurezza personale o a quella dei suoi familiari. Tuttavia, la normativa italiana **non consentendo al titolare effettivo di ottenere un provvedimento cautelare** da un giudice **prima** che la divulgazione dei dati personali produca effetti definitivi e, di fatto, irreversibili, porta ad una **lesione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva**.

Ne deriva che, pur potendo la Camera di Commercio decidere sull'accesso, **deve essere garantita la possibilità di adire un giudice in via d'urgenza**, così da **sospendere o impedire** la comunicazione dei dati fino alla decisione circa la legittimità della richiesta di deroga presentata dal titolare effettivo.

Aggiornamenti normativi paralleli e prossimi passi (1/2)

La sentenza si innesta in un **contesto normativo in evoluzione**.

Nel settembre 2025 era stata avviata una procedura di infrazione nei confronti di undici Stati membri, tra cui l'Italia, per il mancato recepimento della VI direttiva antiriciclaggio in materia di accesso ai dati sulla titolarità effettiva.

A **ottobre 2025**, il Consiglio dei ministri ha approvato uno schema di decreto attuativo dell'art. 74 della VI Direttiva Antiriciclaggio, restringendo la lista dei soggetti con accesso al Registro. Nel dicembre 2025, la legge n. 182/2025 ha disciplinato l'accesso da parte delle pubbliche amministrazioni, limitatamente a procedimenti autorizzativi, di scelta del contraente e di erogazione di contributi e ausili finanziari. Il legislatore europeo ha imposto il recepimento delle nuove disposizioni entro luglio 2026, con un anno di anticipo rispetto alle altre norme della AMLD6; in attuazione della legge di delegazione europea 2024, il Consiglio dei ministri ha approvato il 10 marzo uno schema di decreto legislativo di allineamento.

Aggiornamenti normativi paralleli e prossimi passi (2/2)

Il decreto interviene sul **Decreto Antiriciclaggio con un nuovo corpus di norme** (artt. 21-bis – 21-septies), delineando un sistema di **accesso graduato: pieno** e immediato per le autorità di vigilanza, investigative e giudiziarie e per taluni organismi UE; **limitato** alle finalità di adeguata verifica per i soggetti obbligati; basato su un **legittimo interesse** qualificato per i terzi, con presunzione legale per alcune categorie (giornalisti, ONG, accademici, pubbliche amministrazioni).

Alla luce delle indicazioni della CGUE, sarà auspicabile che il decreto di recepimento contempra adeguati **meccanismi di tutela giurisdizionale provvisoria a favore del titolare effettivo**. Spetterà ora al Consiglio di Stato pronunciarsi nel merito dei ricorsi pendenti, applicando i principi interpretativi enunciati dalla Corte di Giustizia.

Per ulteriori informazioni, si prega di contattare:

Marco Penna

mpenna@legance.it

Camilla Izzi

cizzi@legance.it

Federica Zazzaro

fzazzaro@legance.it

Cristina Bortone

cbortone@legance.it

