

WM E SOVIM SA C. LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS: L'ACCESSO PUBBLICO AI REGISTRI DEI TITOLARI EFFETTIVI TRA RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI ED ESIGENZE DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO

di Antonino Mattia MANFREDI *

ABSTRACT

Negli ultimi decenni la lotta al riciclaggio di denaro ha rappresentato fonte di grandi preoccupazioni per i legislatori in tutto il mondo, al punto da definirne le agende politiche ed incentivare la collaborazione multilaterale a livello internazionale. Unitamente a siffatta mobilitazione, però, non si è accompagnato uno sviluppo della disciplina antiriciclaggio che risultasse anche rispettoso dei diritti fondamentali dell'individuo. Questo contributo propone l'analisi di una recente sentenza della Corte di Giustizia relativa alla compatibilità di un nuovo strumento antiriciclaggio, vale a dire l'accesso pubblico ai dati sulla titolarità effettiva, con i diritti fondamentali del rispetto della vita privata e dei dati personali, nel tentativo di coglierne l'impatto sulla lotta al riciclaggio, anche in prospettiva di riforma legislativa.

Over the past few decades, the fight against money laundering has been a source of great concern to policymakers around the world, to the point of defining policy agendas and fostering multilateral collaboration at the international level. Along with such mobilization, however, there has not been a development of anti-money laundering discipline that was also respectful of the fundamental individual rights. This contribution proposes an analysis of a recent Court of Justice ruling on the compatibility of a new anti-money laundering tool, namely the public access to beneficial ownership data, with the fundamental rights of respect for privacy

* Praticante Avvocato.

¹ Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912.

² Per una panoramica dell'argomento si rinvia, tra gli altri, a: J. MAILLART, *European Union*, in B. VOGEL, J. MAILLART (a cura di), *National and international anti-money laundering*

and personal data, in an attempt to grasp its impact on the fight against money laundering, also with a view to legislative reform.

SOMMARIO

1. Introduzione 1
2. Il contesto normativo nazionale e l'origine del rinvio pregiudiziale 4
3. Le conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella 5
4. La sentenza della Corte di giustizia 7
5. L'impatto della pronuncia sulla prevenzione del riciclaggio di denaro 9
6. Conclusioni 13

1. INTRODUZIONE

Con la sentenza *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*¹ (in prosieguo: "la sentenza in commento") la Corte di Giustizia, riunita in Grande Sezione, si è pronunciata sul delicato tema del bilanciamento tra il rispetto dei diritti fondamentali della persona, segnatamente il diritto al rispetto della vita privata ed alla protezione dei dati personali, e l'obiettivo di prevenzione del riciclaggio di denaro. La tensione tra tali esigenze di tutela, oggetto della sentenza in commento, ha origine dal regime di accesso pubblico ai registri della titolarità effettiva previsto dalla normativa europea in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro².

law: developing the architecture of criminal justice, regulation and data protection, Intersentia, Cambridge, 2020, pp. 138-145; P. GODINHO SILVA, *Recent Developments in EU legislation on anti-money laundering and terrorism financing*, New Journal of European Criminal Law, Volume 10, Issue 1, 2019, pp. 57-67, doi: <https://doi.org/10.1177/2032284419840442>; E. HERLIN-KARNELL, *The Robustness of EU Financial Crimes*

Difatti, tra le principali innovazioni apportate dalla quarta direttiva antiriciclaggio (in inglese, *Anti Money Laundering Directive 4*, in prosieguo: "AMLD4")³ v'è proprio la predisposizione di una dettagliata disciplina in materia di titolarità effettiva.

In particolare, società e persone giuridiche, *trusts* e istituti affini, costituiti nei territori degli Stati Membri, sono tenuti ad ottenere e conservare informazioni adeguate ed attuali che siano utili a identificare il titolare effettivo di tali enti e il proprio interesse beneficiario⁴. Inoltre, ogni Stato Membro deve istituire un registro centrale contenente le suddette informazioni, ed è libero di regolarne la natura ed il meccanismo, sempreché sia garantito, in ogni caso, l'accesso alle Unità di Intelligence Finanziaria nazionali ed alle autorità competenti (tempestivamente e senza limitazione alcuna), ai soggetti obbligati (tempestivamente, nell'ambito dell'esecuzione delle misure di *Customer Due Diligence*⁵) ed al pubblico (subordinatamente alla sussistenza di un interesse legittimo), il quale deve aver accesso «almeno al nome, al mese ed anno di nascita, alla cittadinanza, al paese di residenza del titolare effettivo così come alla natura ed entità dell'interesse beneficiario detenuto»⁶.

Tuttavia, gli Stati membri possono prevedere deroghe all'accesso pubblico, in

circostanze eccezionali valutate caso per caso, qualora tale accesso esponga il titolare effettivo al rischio di frode, rapimento, estorsione, violenza o intimidazione o qualora il titolare effettivo sia minore di età o altrimenti incapace⁷.

In definitiva, la *ratio* sottostante la disciplina sulla titolarità effettiva è quella di permettere l'identificazione del proprietario ultimo di uno o più beni/valori, senza che questo possa nascondersi dietro complesse società di comodo, con ciò garantendo maggiore efficacia all'azione antiriciclaggio⁸.

Tale scelta di politica preventiva si era resa necessaria in virtù delle criticità rilevate nell'ambito della lotta al riciclaggio di denaro. Difatti, secondo Eurojust, l'attività repressiva e preventiva antiriciclaggio è resa inefficiente, tra l'altro, dalla difficoltà di individuare il titolare effettivo (o beneficiario effettivo) dei beni di cui si presume l'origine illecita, la confisca dei quali è il fine ultimo dell'azione penale antiriciclaggio e dell'attività di *intelligence* finanziaria che la precede.

In effetti, dal report di Eurojust del 2022 è emerso che l'azione antiriciclaggio risulta minacciata dall'utilizzo diffuso di società di comodo, anche dette *shell companies* o *letterbox companies*,⁹ che aggravano o impediscono l'individuazione della struttura

Legislation: A Critical Review of the EU and UK Anti-Fraud and Money Laundering Scheme, European Business Law Review, Volume 28, Issue 4, 2017, pp. 427 – 446, doi: <https://doi.org/10.54648/eulr2017023>; M. BERGSTRÖM, *The Many Uses of Anti-Money Laundering Regulation—Over Time and into the Future*, German Law Journal, Volume 19, Issue 5, 2018, pp. 1149-1167, doi: <https://doi.org/10.1017/S2071832200022987>.

³ Direttiva UE 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, in *GUUE* L 141 del 5.6.2015, pp. 73-117.

⁴ Per "interesse beneficiario" s'intende la natura e l'entità delle condizioni o criteri per i quali, in forza della legge antiriciclaggio, un titolare effettivo è tale.

⁵ La *due diligence* della clientela consiste nel processo attraverso cui il soggetto obbligato, ad esempio un istituto

di credito o finanziario, raccoglie e analizza informazioni sui propri clienti al fine di garantire la conformità del rapporto d'affari con i requisiti normativi richiesti dalla disciplina antiriciclaggio.

⁶ Cfr. l'art. 30 par. 5 della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, cit..

⁷ Cfr. l'art. 30 par. 9 della Direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, cit..

⁸ Cfr. il considerando n° 14 della Direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, cit..

⁹ Le società di comodo sono persone giuridiche che, in concreto, non svolgono attività di impresa, limitandosi ad una semplice gestione "statica" di immobili, di partecipazioni sociali o altri beni patrimoniali. Solitamente prive di dipendenti e di sede operativa, questi enti perseguono esclusivamente l'obiettivo di nascondere l'identità del beneficiario effettivo e degli *asset* detenuti all'interno della società stessa, principalmente al fine di

societaria o dell'azionariato e quindi del titolare effettivo¹⁰.

In questo contesto critico, aggravato dai riscontri empirici registrati nell'ambito dei recenti scandali di riciclaggio che hanno scosso l'intero sistema economico, finanziario e politico dell'Unione europea,¹¹ la scelta di rendere trasparente la titolarità effettiva delle persone giuridiche è sembrata la giusta strada da percorrere.

Non a caso, quindi, il legislatore europeo è tornato sul punto, nel 2018, con la quinta direttiva antiriciclaggio (in prosieguo: "AMLD5")¹² che, apportando alcune modifiche alla precedente AMLD4, ha rafforzato ulteriormente la disciplina sulla titolarità effettiva.

In particolare, l'AMLD5 ha ampliato la portata dell'accesso pubblico, eliminando ogni riferimento al requisito della sussistenza di un interesse legittimo per accedere ai dati del titolare effettivo di una società¹³. Inoltre, è stato rivisto anche il relativo sistema di deroghe, nel senso che in circostanze eccezionali valutate

caso per caso, qualora l'accesso pubblico esponga il titolare effettivo a un rischio sproporzionato di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione, o qualora il titolare effettivo sia minore di età o altrimenti incapace per la legge, gli Stati membri possono prevedere una deroga a tale accesso a tutte o parte delle informazioni sulla titolarità effettiva¹⁴.

L'idea di fondo è quella per cui la trasparenza può aumentare la fiducia nell'integrità e nel benessere del sistema finanziario dell'Unione, fungendo da deterrente per i fenomeni di riciclaggio. Infatti, un maggiore controllo da parte della società civile, anche attraverso le sue organizzazioni e la stampa, può contribuire alla crescita di un ambiente ostile ai criminali che cercano di proteggere le loro attività finanziarie illecite attraverso strutture non trasparenti e società di comodo¹⁵.

A fronte dell'utilità evidente del principio di trasparenza¹⁶, nella funzione derivata dal legislatore europeo in ciò che appare un "ultra" partenariato pubblico-privato¹⁷ contro il

evadere il fisco e riciclare denaro. Sul punto si rinvia a B. UNGER, *Improving Anti-Money Laundering Policy Blacklisting, measures against letterbox companies, AML regulations and a European executive*, study requested by the ECON committee, European Parliament, May 2020, pp. 27-44, doi:10.2861/55392.

¹⁰ Eurojust, Report on Money Laundering, 20 ottobre 2022, pg. 49, doi: 10.2812/85748.

¹¹ Tra tutti, i Panama Papers e i Pandora Papers per cui si rinvia ai *dossiers* del Consorzio Internazionale dei Giornalisti Investigativi, disponibili, rispettivamente, al sito: <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>; <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/>.

¹² Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE, in *GUUE* L 156/43, del 19 giugno 2018, pp. 43-74.

¹³ Cfr. l'art. 1 punto 15 lettera c) della Direttiva (UE) 2018/843 (AMLD5) che ha modificato l'art. 30 par. 5 lettera c) della Direttiva (UE) 2015/849 (AMLD4).

¹⁴ Cfr. l'art. 1 punto 15 lettera g) della AMLD5 che ha modificato l'art. 30 par. 9 dell'AMLD4.

¹⁵ Cfr. i considerando n°4, n° 30 e n° 31 della Direttiva (UE) 2018/843 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa

alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, cit..

¹⁶ Sul concetto di trasparenza come "strumento" attraverso cui perseguire obiettivi di interesse generale si rinvia alla sentenza della Corte di Giustizia del 18 giugno 2020, *Commissione c. Ungheria (Trasparenza associativa)*, C-78/18, EU:C:2020:476, punto 79; alla sentenza del 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke e Eifert*, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 68 ed alle conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston in tali cause, EU:C:2010:353, punto 66 e giurisprudenza ivi citata; alla sentenza del 18 luglio 2017, *Commissione c. Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punto 50 e giurisprudenza ivi citata; alle conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella, presentate il 20 gennaio 2022, nelle cause C-37/20 e C-601/20, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:43, punti 41-48.

¹⁷ H. SHAMS, *Legal Globalization. Money Laundering Law and Other Cases*, The British Institute of International and Comparative Law, Londra, 2004, pp. 11-13 definisce i privati (in particolare, i soggetti obbligati che eseguono gli obblighi di *customer due diligence*) come "poliziotti privati" nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro. A giudicare dal ruolo che il pubblico può essere chiamato a ricoprire nell'ambito della lotta medesima, secondo i considerando n°4, n° 30 e n° 31 dell'AMLD5 (nota 15), non sembra inopportuno riferire l'espressione richiamata alla società civile, alle sue organizzazioni e la stampa.

riciclaggio di denaro, però, sta il nucleo duro dei diritti fondamentali dell'individuo, ed in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare ed il diritto alla protezione dei dati di carattere personale¹⁸.

La sentenza in commento s'inserisce nell'ambito della tensione fra trasparenza (segnatamente, il regime di accesso pubblico) e rispetto della vita privata e dei dati personali, ovvero, detto altrimenti, tra lotta al riciclaggio di denaro e rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo. Di seguito si vedrà come la Corte di Giustizia ha inteso bilanciare tali esigenze contrapposte, cercando di cogliere l'impatto della pronuncia sulla prevenzione del riciclaggio di denaro.

2. IL CONTESTO NORMATIVO NAZIONALE E L'ORIGINE DEL RINVIO PREGIUDIZIALE

Circa i fatti all'origine della sentenza in commento, il signor WM, persona fisica titolare di 35 società commerciali e della società immobiliare YO, della quale risulta titolare effettivo presso il Luxembourg Business Registers¹⁹, si è opposto all'accesso del pubblico alle informazioni sulla proprietà che lo riguardano, sostenendo che tale ostensione esporrebbe sé e la sua famiglia ad un rischio sproporzionato, grave, reale ed attuale di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione²⁰.

Similmente, la Sovim SA, una società per azioni con sede in Lussemburgo, ha richiesto al Luxembourg Business Registers di precludere l'accesso del pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva degli azionisti.

Entrambe le richieste sono state respinte dal Luxembourg Business Registers perché ritenute infondate.

La legge lussemburghese che prevede l'istituzione di un registro dei titolari effettivi²¹, in attuazione dell'obbligo previsto dall'art. 30 AMLD4 e successive modifiche, prescrive che una serie di informazioni sui titolari effettivi degli enti registrati debba essere iscritta e conservata in detto registro.²² Tali informazioni includono, tra l'altro, il nome, il cognome, la cittadinanza, il giorno, il mese e l'anno di nascita, il luogo di nascita e il paese di residenza, la natura e l'entità dell'interesse beneficiario detenuto.

La legge richiamata prevede la possibilità, per un ente registrato o un titolare effettivo, di richiedere, nelle circostanze eccezionali previste dalla stessa legge e valutate caso per caso, di riservare l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva alle autorità nazionali, agli istituti di credito e agli istituti finanziari nonché agli ufficiali giudiziari e ai notai che agiscono nella loro qualità di pubblico ufficiale, qualora tale accesso esponga il titolare effettivo a un rischio sproporzionato di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione, o qualora il titolare effettivo sia minore di età o altrimenti incapace per legge²³.

A fronte del rigetto, da parte del Luxembourg Business Registers, delle domande di riservare alle autorità nazionali l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva, il signor WM ha proposto ricorso presso il *Tribunal d'arrondissement de Luxembourg* (Tribunale circoscrizionale di Lussemburgo), sostenendo che l'accesso pubblico a dette informazioni, in

¹⁸ Cfr., rispettivamente, gli artt. 7 e 8 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea. Si veda anche il considerando n°34 della Direttiva UE 2018/843, cit. che riconosce esplicitamente la necessità di cercare un giusto equilibrio tra l'interesse pubblico alla prevenzione del riciclaggio di denaro e i diritti fondamentali delle persone interessate.

¹⁹ Si tratta di un gruppo di interesse economico che riunisce lo Stato lussemburghese, la Camera di Commercio e la Camera dell'Artigianato. Il suo compito è quello di gestire e sviluppare i diversi registri che gli possono essere

affidati da disposizioni di legge o regolamentari; tra questi vi è il registro dei titolari effettivi. Si veda il sito <https://www.lbr.lu/mjrcs-lbr/jsp/IndexActionNotSecured.action?time=1708939222958&loop=3>.

²⁰ Tale deroga è prevista dal diritto dell'Unione. Si rinvia alla nota 7.

²¹ Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

²² Ibid., art. 3.

²³ Ibid., art. 15.

combinazione con la sua funzione di rappresentante societario (ruolo che porta il signor WM ad avere relazioni commerciali in Paesi politicamente instabili e che presentano alti tassi di criminalità) determinerebbe, a suo carico e a carico della sua famiglia, un grave rischio di rapimento, sequestro, violenze e perfino di morte; dall'altro lato, la società Sovim SA sostiene che il regime di accesso pubblico, per come previsto dalla legge lussemburghese, violerebbe il diritto alla tutela della vita privata e familiare nonché il diritto alla protezione dei dati personali, sanciti rispettivamente dagli articoli 7 e 8 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la "Carta dei diritti fondamentali") e sarebbe in contrasto con alcuni principi sanciti dall'articolo 5 del Regolamento generale sulla protezione dei dati (in prosieguo: "il GDPR")²⁴.

Il Luxembourg Business Registers resisteva in giudizio, opponendo al signor WM che la sua posizione non soddisfaceva i requisiti richiesti dalla legislazione nazionale per la concessione della deroga dal regime di accesso pubblico, giacché WM non poteva avvalersi né delle "circostanze eccezionali", né di alcuno dei "rischi" elencati dalla disciplina nazionale.

A tal riguardo, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di Giustizia delle questioni interpretative relative alla nozione di "circostanze eccezionali", di "rischio" e di "rischio sproporzionato", ai sensi dell'articolo 30 paragrafo 9 della direttiva 2015/849 modificata²⁵.

Invece, nell'ambito del procedimento intentato dalla società Sovim SA contro il Luxembourg Business Registers, secondo il

giudice del rinvio, si pone la questione se l'accesso incondizionato del pubblico a taluni dati contenuti nel registro dei titolari effettivi, per come previsto dalla AMLD5, sia compatibile con il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il diritto alla protezione dei dati di carattere personale (sanciti, rispettivamente, agli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali) e con il GDPR²⁶, tenuto conto degli obiettivi enunciati ai considerando 30 e 31 della AMLD5 concernenti la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Il giudice ha inoltre posto alla Corte di Giustizia un quesito interpretativo relativo allo standard probatorio richiesto per accedere alla deroga al regime di accesso pubblico²⁷.

3. LE CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PITRUZZELLA

L'Avvocato generale, muovendo preliminarmente da alcune riflessioni sul principio di trasparenza e il suo impiego nell'ambito del diritto dell'Unione, è giunto a conclusioni approfondite per ognuna delle domande pregiudiziali.

Tali domande possono essere riunite in tre gruppi, vale a dire i quesiti interpretativi, i quesiti di validità del regime di accesso pubblico rispetto al GDPR ed il quesito fondamentale sulla validità di detto regime di accesso rispetto ai diritti fondamentali del rispetto della vita privata e dei dati personali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali²⁸.

Circa quest'ultimo quesito, l'Avvocato generale ha ritenuto che tali diritti fondamentali non siano assoluti ed, anzi, in relazione alla funzione sociale che svolgono, e nei limiti dell'articolo 52 della Carta dei diritti

²⁴ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in GUUE 2016, L 119, pg. 1.

²⁵ Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punto 24.

²⁶ In particolare si chiede della compatibilità della disciplina antiriciclaggio con gli articoli 5, 25 e da 44 a 50 del GDPR.

²⁷ Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punto 33.

²⁸ Si vedano, rispettivamente, gli articoli 7 ed 8 della Carta dei diritti fondamentali.

fondamentali²⁹, possano essere limitati³⁰. Nel caso di specie, l'Avvocato generale Pitruzzella ha affermato che i dati sulla proprietà effettiva sono dati personali, in quanto tali meritevoli di tutela da parte del diritto dell'Unione, e ciò indipendentemente dal carattere sensibile o meno dei medesimi³¹.

Inoltre, l'accesso pubblico a tali dati, per come disciplinato dalla AMLD4 modificata, costituisce un'ingerenza nei diritti garantiti dagli articoli 7 ed 8 della Carta dei diritti fondamentali, tenendo anche conto della circostanza per cui, una volta in possesso dei dati, il membro del pubblico può conservarli o diffonderli ulteriormente³².

Tuttavia, tale ingerenza, sebbene acuita da una possibile diffusione su larga scala dei dati personali, non può considerarsi grave per quantità e qualità dei dati cui si riferisce³³.

In particolare, sostiene l'Avvocato generale, «a motivo della portata piuttosto limitata dei dati personali e della natura non particolarmente sensibile», la messa a disposizione e la divulgazione al pubblico delle informazioni sulla titolarità effettiva non sono tali da pregiudicare direttamente e significativamente la vita privata della persona, né sono idonee a consentire attività di *intelligence* economica ai fini di profilazione, come sostenuto da taluno dei ricorrenti.

E ciò in quanto l'ingerenza di cui si tratta può riguardare un numero circoscritto di persone, comunque determinate in virtù del ruolo di titolare effettivo di società o altre persone giuridiche. Inoltre, il regime di accesso in esame permette l'ostensione pubblica di due tipologie di dati, vale a dire, da un lato, le informazioni di contatto (ad esempio, il nome, il

nome e l'anno di nascita, la cittadinanza ed il paese di residenza) le quali tuttavia non possono definirsi dati "qualificati" e di conseguenza non permettono una profilazione fedele ed esaustiva della vita privata dell'interessato; dall'altro lato, sono accessibili anche le informazioni economiche (ad esempio, la natura ed l'entità dell'interesse beneficiario detenuto) che tuttavia permettono una ricostruzione sommaria ed una quantificazione inattendibile dello stato patrimoniale dell'interessato³⁴.

In conclusione, la messa a disposizione e la divulgazione al pubblico dei dati sulla titolarità effettiva costituisce una ingerenza nei diritti fondamentali del rispetto della vita privata e dei dati personali, sebbene gli effetti potenzialmente lesivi per gli interessati possono essere considerati modesti³⁵.

Al contrario, ciò che rende grave ed illegittima l'ingerenza nella vita privata del titolare effettivo è la circostanza per cui, ai sensi dell'AMLD5, ogni Stato membro può discrezionalmente ampliare la tipologia di dati pubblicati e quindi accessibili al pubblico. E ciò in quanto delegare agli Stati membri il compito di definire elementi normativi (le "informazioni aggiuntive") che determinano ingerenze nei diritti fondamentali stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali viola il principio di legalità e di certezza del diritto (i quali, come si vedrà di seguito, sono requisiti imprescindibili per l'ammissibilità di una normativa che i diritti fondamentali ai sensi dell'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali). Invece, sostiene l'Avvocato generale, spetta al legislatore dell'Unione fissare la portata di tale ingerenza,

²⁹ Secondo l'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali eventuali limitazioni all'esercizio di tali diritti devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Devono inoltre rispettare il principio di proporzionalità e necessità e corrispondere effettivamente a finalità di interesse generale.

³⁰ Conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella, presentate il 20 gennaio 2022, cause riunite C-37/20 e C-

601/20, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:43, punto 79.

³¹ *Ibid.*, punti 86-87.

³² *Ibid.*, punti 88-90.

³³ *Ibid.*, punto 104.

³⁴ *Ibid.*, punti 91, 96, 97 e 101.

³⁵ *Ibid.*, punto 104.

nel rispetto del principio di chiarezza e precisione³⁶.

4. LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Tra tutte le questioni preliminari poste dal giudice remittente, il Giudice dell'Unione ha ritenuto di pronunciarsi soltanto sul quesito relativo alla compatibilità, con i diritti fondamentali del rispetto della vita privata e dei dati personali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali³⁷, della disposizione della direttiva che prevede un regime di accesso pubblico ai dati sulla titolarità effettiva senza che il richiedente debba dimostrare la sussistenza di un interesse legittimo³⁸. E ciò in quanto l'eventuale incompatibilità con la Carta dei diritti fondamentali avrebbe determinato l'invalidità della disposizione in parola, rendendo superflua una pronuncia del Giudice dell'Unione sugli altri quesiti pregiudiziali posti dai giudici nazionali.

Anzitutto, richiamando la propria giurisprudenza costante, la Corte di Giustizia ha affermato che la circostanza per cui i dati personali sulla titolarità effettiva siano accessibili dal pubblico costituisce un'ingerenza nei diritti fondamentali del rispetto della vita privata e dei dati personali, e ciò

indipendentemente dal carattere sensibile o meno dei dati e dall'utilizzo successivo che se ne faccia³⁹.

Inoltre, a differenza dell'Avvocato generale⁴⁰, i Giudici dell'Unione hanno ritenuto grave l'ingerenza in parola, nella misura in cui le informazioni ad accesso pubblico permettano di delineare la situazione patrimoniale e finanziaria del titolare effettivo, nonché i settori economici, i paesi e le imprese in cui quest'ultimo ha investito. E tali rilievi sono acuiti dalla circostanza per cui, una volta pubblicati, i dati potrebbero essere oggetto di sfruttamento abusivo, dal quale sarebbe ancor più difficile difendersi, tenendo conto della potenzialità di diffusione⁴¹.

Considerata grave l'ingerenza nei diritti del rispetto della vita privata e dei dati personali, la Corte di Giustizia ha poi valutato la giustificazione di tale ingerenza, assumendo a parametro l'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali. Quest'ultimo sancisce, infatti, che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale dei diritti suddetti; devono inoltre rispettare il principio di proporzionalità e necessità e corrispondere effettivamente a finalità di interesse generale.

³⁶ Difatti, l'AMLD5 ha modificato l'AMLD4 nel senso che il pubblico può avere accesso "almeno" ad una serie di dati, ma gli Stati membri possono prevedere l'accesso ad "informazioni aggiuntive". Tale disposizione che lascia facoltà agli Stati membri di permettere l'accesso ad "informazioni aggiuntive", sebbene formalmente rispettosa del principio di legalità previsto dall'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali, sostanzialmente costituisce una disposizione a "testo libero" che permette l'accesso ad informazioni non determinate nè determinabili, per le quali le considerazioni sulla particolare tenuità dell'ingerenza, richiamate poco sopra, non possono riproporsi. Si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella, presentate il 20 gennaio 2022, cause riunite C-37/20 e C-601/20, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:43, punti 105-107, 114-118.

³⁷ Tali diritti sono rispettivamente garantiti agli articoli 7 ed 8 della Carta dei diritti fondamentali.

³⁸ Infatti, l'art. 1, punto 15, lettera c), della AMLD5 ha modificato l'articolo 30, paragrafo 5, primo comma, lettera c), della AMLD4 nel senso che quest'ultimo prevede, nella sua versione così modificata, che gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sulla titolarità

effettiva delle società e delle altre persone giuridiche costituite nel loro territorio siano accessibili "in ogni caso al pubblico". Si veda Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punto 34.

³⁹ Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punti 39-40. Si veda anche Corte di Giustizia, sentenza del 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains*, EU:C:2022:491, punto 96; Corte di Giustizia, sentenza dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland e a.*, EU:C:2014:238, punti 33-35; Corte di Giustizia, sentenza del 6 ottobre 2015, *Schrems*, EU:C:2015:650, punto 87.

⁴⁰ Secondo l'Avvocato generale, infatti, l'ingerenza non può considerarsi grave a motivo della portata piuttosto limitata dei dati personali e della natura non particolarmente sensibile degli stessi. Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella, presentate il 20 gennaio 2022, cause riunite C-37/20 e C-601/20, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:43, punto 104.

⁴¹ Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punti 41-44.

Nel caso in esame, l'ingerenza nei diritti fondamentali è prevista da un atto legislativo dell'Unione (vale a dire, la AMLD4 modificata) e quest'ultimo definisce la portata della limitazione dei diritti fondamentali del rispetto della vita privata e dei dati personali, richiedendo determinati standard di qualità dei dati e fornendo una elencazione di quelli accessibili al pubblico⁴². Inoltre, la medesima direttiva antiriciclaggio individua le condizioni per le quali gli Stati Membri possono prevedere deroghe al regime di accesso pubblico⁴³. Per tali motivi, secondo il Giudice dell'Unione, la disciplina sulla titolarità effettiva è risultata conforme al principio di legalità⁴⁴.

Similmente, la disciplina in esame è risultata rispettosa del contenuto essenziale dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali⁴⁵ a motivo della qualità e tipologia dei dati accessibili da parte del pubblico. In particolare, poiché la AMLD4 modificata richiede che le informazioni sulla titolarità effettiva siano sempre "adeguate" rispetto allo scopo della direttiva, ciò esclude la possibilità che siano conoscibili informazioni estranee alla finalità di prevenzione del riciclaggio di denaro. In ogni caso, l'AMLD4 modificata prevede una norma di raccordo con il GDPR⁴⁶, per la quale si ritiene che «qualsiasi raccolta, conservazione e messa a disposizione di informazioni ai sensi [della direttiva citata] deve essere pienamente conforme ai requisiti derivanti dal GDPR»⁴⁷.

Infine, secondo i Giudici dell'Unione, la disciplina sulla titolarità effettiva è giustificata sul piano funzionale, poiché diretta a perseguire un obiettivo di interesse generale riconosciuto dal diritto dell'Unione, vale a dire prevenire il

riciclaggio di denaro⁴⁸. Ciò è possibile anche mediante la creazione di un ambiente ostile ai riciclatori, caratterizzato dai controlli della società civile che sfrutterebbero proprio il regime di accesso pubblico ai dati sulla titolarità effettiva⁴⁹.

Tuttavia, la disciplina sull'accesso pubblico a tali informazioni non ha superato il test di idoneità, necessità e proporzionalità condotto dalla Corte di Giustizia. In particolare, sebbene il regime di accesso pubblico sia stato riconosciuto come idoneo al raggiungimento dell'obiettivo di interesse generale della prevenzione del riciclaggio, in quanto contribuisce alla creazione di un ambiente ostile ai riciclatori⁵⁰, la relativa ingerenza nei diritti fondamentali dell'individuo, secondo la Corte di Giustizia, non risulta necessaria a tal fine.

Il nodo cruciale attiene al concetto di interesse legittimo. Tale requisito era richiesto dalla quarta direttiva antiriciclaggio per chi volesse accedere alle informazioni sulla titolarità effettiva, mentre è stato eliminato dalle modifiche apportate con l'AMLD5, in virtù delle difficoltà definitorie che producevano interpretazioni divergenti tra gli Stati membri e notevoli difficoltà applicative.

Peraltro, secondo la Corte di Giustizia tali difficoltà non possono giustificare (sotto il profilo della necessità) un accesso pubblico generalizzato, non accompagnato dalla prova di un interesse legittimo da parte del soggetto che richiede l'accesso a tali informazioni⁵¹. Infatti, le organizzazioni della società civile e la stampa, così come i partner commerciali e le autorità

⁴² Cfr. l'art 30 paragrafi 1 e 5 della Direttiva (UE) 2015/849 modificata.

⁴³ Cfr. l'art 30 paragrafo 9 della Direttiva (UE) 2015/489 modificata.

⁴⁴ Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punto 49.

⁴⁵ *Ibid.*, punto 52.

⁴⁶ Cfr. l'art. 41 paragrafo 1 AMLD5

⁴⁷ Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punto 51.

⁴⁸ *Ibid.*, punti 58-59. Si veda anche Corte di Giustizia, sentenza del 25 aprile 2013, *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11, EU:C:2013:270.

⁴⁹ Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punti 55-57.

⁵⁰ *Ibid.*, punto 67.

⁵¹ *Ibid.*, punto 72.

competenti⁵² hanno un interesse legittimo “intrinseco” al loro ruolo dagli stessi ricoperto o alla relazione con la persona giuridica di cui si richiedono le informazioni⁵³, mentre tale interesse non può ritenersi *ipso iure* sussistente in capo ad altri soggetti.

In secondo luogo, la quinta direttiva antiriciclaggio risulta affetta da difetto di chiarezza e precisione dei suoi elementi normativi, attributi essenziali ai fini di un collegamento proporzionato tra la normativa che comporta l'ingerenza (il regime di accesso pubblico) ed i diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali⁵⁴. Tale circostanza ha determinato il mancato superamento del test di proporzionalità.

In particolare, l'AMLD4 modificata prevede che il pubblico abbia accesso “almeno” ad una serie di dati, aggiungendo che gli Stati membri possano prevedere l'accesso ad “informazioni aggiuntive”. Da qui derivano margini discrezionali molto ampi per i legislatori nazionali in sede di attuazione, tali per cui i dati accessibili al pubblico sono indefiniti, né identificabili⁵⁵.

D'altro canto, ha aggiunto la Corte di Giustizia, la lotta al riciclaggio di denaro spetta primariamente alle autorità pubbliche competenti ed ai soggetti obbligati che, in quanto tali, sono soggetti a specifici obblighi e garanzie procedurali. Invece, la delega di tali poteri e responsabilità al pubblico, per il tramite dell'accesso generalizzato previsto dall'AMLD5, può produrre lesioni più gravi ai diritti fondamentali del rispetto della vita privata e dei dati personali, non compensato da benefici superiori rispetto ad un regime di accesso

subordinato al requisito dell'interesse legittimo⁵⁶.

Per tali motivi, la Corte di Giustizia ha dichiarato invalida la disposizione della AMLD⁵⁷ che ha permesso l'accesso pubblico ai dati sulla titolarità effettiva “in ogni caso”, ossia indipendentemente dalla sussistenza di un interesse legittimo⁵⁸. In virtù di tale declaratoria d'invalidità, la Corte di Giustizia ha ritenuto che non fosse necessario rispondere alle altre questioni pregiudiziali.

5. L'IMPATTO DELLA PRONUNCIA SULLA PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO DI DENARO

Poiché la sentenza dei Giudici dell'Unione riguarda il regime di accesso pubblico ai dati sulla titolarità effettiva, può affermarsi che la pronuncia della Corte di Giustizia non infici l'attività di prevenzione antiriciclaggio che le autorità competenti ed i soggetti obbligati, nell'adempimento delle misure di *customer due diligence*, sono chiamati a svolgere. Anzi, la sentenza afferma che detti compiti spettano primariamente a questi soggetti ed autorità.

Siffatta impostazione può accogliersi senza riserve, poiché non solo sussiste una connessione immediata e certa (prevista per legge) tra questi soggetti ed autorità e il fine di prevenzione del riciclaggio, ma soprattutto perché, in quanto tali, sono soggetti a specifici obblighi di garanzia, anche di natura procedurale.

Secondo le intenzioni del legislatore dell'Unione, l'attività di prevenzione svolta dalle autorità competenti e dai soggetti obbligati è completata dalla società civile, dalle sue

⁵² Tali soggetti sono richiamati dal considerando 30 dell'AMLD5.

⁵³ Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punto 74.

⁵⁴ *Ibid.*, punto 65.

⁵⁵ *Ibid.*, punti 81-82.

⁵⁶ Tale era il regime di accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva previsto dall'art. 30 par.5 lettera c) della direttiva 2015/849 precedente le modifiche

introdotte con l'AMLD5. Si veda Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punto 85.

⁵⁷ Si tratta dell'art. 1, punto 15, lettera c) della direttiva 2018/843 (AMLD5), che ha modificando l'articolo 30 paragrafo 5 lettera c) della direttiva 2015/849 (AMLD4).

⁵⁸ Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punto 88.

organizzazioni e in particolare dalla stampa. Sul punto, la Corte di Giustizia si è pronunciata favorevolmente rispetto al ruolo che queste organizzazioni svolgono nell'ambito della prevenzione del riciclaggio, affermando che la trasparenza (accesso pubblico generalizzato) contribuisce alla creazione di un ambiente ostile ai riciclatori, ma non può costituire un obiettivo di interesse generale, tale da poter legittimare un'ingerenza grave nei diritti fondamentali della persona, trattandosi di società private e non pubbliche. Per le formazioni della società civile ed i singoli la presenza di un interesse legittimo è essenziale ai fini dell'accesso ai dati sulla titolarità effettiva, pena il venir meno di una connessione con la finalità di prevenzione antiriciclaggio.

Nonostante ciò, la Corte si è spinta oltre, riconoscendo un interesse legittimo in capo alla stampa ed alle formazioni della società civile che presentano un collegamento con le finalità di prevenzione e lotta contro il riciclaggio di denaro⁵⁹. Di conseguenza, la questione fondamentale per l'evoluzione della disciplina AML, ed in particolare per l'accesso pubblico ai registri della titolarità effettiva, si gioca sul piano dell'individuazione del concetto di interesse legittimo e delle modalità di accesso ai dati (che siano efficaci da un lato, e garantiste dall'altro). In questo senso, la sentenza può intendersi come invito, rivolto al legislatore

dell'Unione, affinché definisca con maggiore precisione e chiarezza la nozione di interesse legittimo ed il regime di accesso pubblico.

In definitiva, la sentenza della Corte di Giustizia in commento può accogliersi positivamente, in quanto afferma la primazia dell'osservanza dei diritti fondamentali della persona rispetto alle esigenze di prevenzione antiriciclaggio, costi quel che costi. Con ciò, lungi dall'arrestare la prevenzione del riciclaggio di denaro, la Corte di Giustizia ha indicato la strada da seguire perché tale lotta sia sostenibile e rispettosa della persona.

Tale è l'opinione maggiormente condivisa da parte della dottrina che, all'indomani della sentenza in commento, ha sottolineato come quest'ultima non segni affatto un ritorno al passato ma anzi fornisca delle linee guida per l'evoluzione della regolamentazione di questo settore normativo, individuando «aree della normativa antiriciclaggio che, nonostante i suoi indiscutibili benefici sociali, devono essere conciliate con i diritti degli individui»⁶⁰.

Al contrario, la sentenza in esame ha suscitato grande clamore e disaccordo, soprattutto tra le organizzazioni che si occupano di trasparenza e segretezza finanziaria. Ad esempio, alcuni analisti di Transparency International hanno affermato che tale pronuncia "ha portato la lotta contro il riciclaggio di denaro anni indietro"⁶¹. Moran

⁵⁹ Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punto 74.

⁶⁰ Così D. ZIGO, *Corporate transparency in the EU after the Wm and Sovim SA v. Luxembourg business registers judgment*, Conference Paper, 15th International Scientific Conference: Law in Business of Selected Member States of the European Union, Prague, 2024, disponibile al sito: (5) (PDF) *Corporate transparency in the EU after the Wm and Sovim SA v. Luxembourg business registers judgment* (researchgate.net). Si veda anche: D. ZIGO, *CJEU: WM AND SOVIM SA v. LUXEMBOURG BUSINESSREGISTERS (Joined Cases C-37/20 and C-601/20): Rethinking Transparency of Ultimate Beneficial Owners Registers*, Bratislava Law Review, Volume 7, numero 2, 2023, doi: <https://orcid.org/0000-0003-2414-3471>; M. BREWCZYŃSKA, *Privacy and data protection vs public access to entrepreneurs' personal data. Score 2:0. How did the ECJ balance the rights to privacy and data protection against transparency of Ultimate Beneficial Owners registries in*

WM and Sovim SA v Luxembourg Business Registers?, European Law Blog, / 54/2022, 2022, disponibile a sito: https://europeanlawblog.eu/wp-content/uploads/2022/12/ELB_Blogpost-542022.pdf; M. SIEMS, *Privacy vs. shareholder transparency: Did the ECJ decision in WM and Sovim SA impair the global fight against money laundering?*, Common Market Law Review, Volume 60, Issue 4, 2023, pp. 1137-1152, doi: <https://doi.org/10.54648/cola2023078>; A. M. Mooij, *Reconciling transparency and privacy through the European Digital Identity*, Computer Law & Security Review, Volume 48, April 2023, doi: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105796>.

⁶¹ M. MARTINI, *Why are Eu public registers going offline, and what's next for corporate transparency*, Transparency International, 25 novembre 2022, disponibile al sito: <https://www.transparency.org/en/blog/cjeu-ruling-eu-public-beneficial-ownership-registers-what-next-for-corporate-transparency>.

Harari, analista capo presso Tax Justice Network, del pari, ha affermato che la sentenza ha spazzato via la lezione imparata in occasione degli scandali dei Panama papers e Pandora papers, mentre proprio questi scandali avrebbero fatto emergere l'importanza della trasparenza societaria e del controllo pubblico sulla stessa⁶².

Sul versante istituzionale, invece, la sentenza della Corte di Giustizia ha suscitato reazioni di segno diverso. Alcuni Stati membri (Austria, Belgio, Cipro, Germania, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi e Svezia) si sono immediatamente allineati alla pronuncia dei Giudici dell'Unione, sospendendo temporaneamente l'accesso pubblico ai registri della proprietà effettiva; altri Stati membri (Estonia, Slovacchia, Francia, Danimarca, Bulgaria, Slovenia, Lettonia, Repubblica Ceca e Polonia), invece, hanno mantenuto l'accesso pubblico generalizzato alle informazioni sulla titolarità effettiva; Finlandia, Spagna e Italia, infine, non hanno avuto necessità di adeguarsi alla sentenza della Corte di giustizia, in quanto

non avevano ancora istituito i registri della proprietà effettiva al momento della pronuncia⁶³.

Anche il legislatore dell'Unione si è adoperato affinché la pronuncia della Corte di Giustizia fosse recepita nell'ambito del regime di accesso pubblico previsto dal nuovo pacchetto di riforma AML presentato dalla Commissione nel luglio del 2021⁶⁴. A tal fine, il Parlamento europeo ha emendato una disposizione della proposta di sesta direttiva antiriciclaggio, reinserendo il requisito dell'interesse legittimo per l'accesso pubblico ai dati sulla titolarità effettiva⁶⁵, in quanto l'originaria versione non richiedeva detto requisito⁶⁶.

In particolare, la sussistenza dell'interesse legittimo è riconosciuta in capo "almeno" ad una serie di soggetti⁶⁷ (ordinati per gruppi) in funzione della loro "connessione con attività di prevenzione del riciclaggio" o in funzione di rapporti commerciali attivi o da instaurare con il soggetto giuridico di cui si chiede di conoscere la titolarità effettiva⁶⁸. Per tali soggetti l'interesse legittimo sembra riconosciuto *ipso*

⁶² Tax Justice Network, press office, 25 novembre 2022, disponibile al sito: <https://taxjustice.net/press/eu-court-returns-eu-to-dark-ages-of-dirty-money/>.

⁶³ F. LORENZO, *Split among EU countries over beneficial ownership ruling mirrors rankings on Financial Secrecy Index*, Tax Justice Network Blog, 13 July 2023, disponibile al sito: <https://taxjustice.net/2023/07/13/split-among-eu-countries-over-beneficial-ownership-rulingmirrors-rankings-on-financial-secrecy-index/>.

⁶⁴ Commissione, comunicazione della Commissione relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, Bruxelles 2020 C(2020) 2800 final.

⁶⁵ Si veda l'emendamento 165 del Parlamento europeo, relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849, A9-0150/2023.

⁶⁶ Art. 12 della Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849, Bruxelles, 2021, COM(2021) 423 final.

⁶⁷ Tali sono a) persone che agiscono a scopo di giornalismo, reportage o qualsiasi altra forma di espressione mediatica, che sono connesse o intendono

svolgere attività connesse alla prevenzione o alla lotta contro il riciclaggio, i reati presupposto associati o il finanziamento del terrorismo; b) le organizzazioni della società civile che sono connesse o che intendono svolgere attività connesse alla prevenzione e alla lotta contro il riciclaggio, i reati presupposto associati o il finanziamento del terrorismo; c) istituti di istruzione superiore quali definiti all'articolo 2, punto 19, del regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio¹ bis che svolgono o intendono svolgere attività connesse alla prevenzione e alla lotta contro il riciclaggio, i reati presupposto associati o il finanziamento del terrorismo; d) persone che potrebbero avviare transazioni o relazioni d'affari con un soggetto societario, un soggetto giuridico o un istituto giuridico; e) persone che potrebbero svolgere un compito o intraprendere una relazione d'affari che richiede loro di valutare se un soggetto societario, un soggetto giuridico, un istituto giuridico o il relativo titolare effettivo sia soggetto a sanzioni finanziarie mirate; f) istituti finanziari, agenti e prestatori di servizi esterni e autorità nella misura in cui siano coinvolti nella prevenzione o nella lotta contro il riciclaggio di denaro o i reati presupposto associati o il finanziamento del terrorismo, e non dispongano già di tale accesso ai sensi dell'Articolo 11.

⁶⁸ Si veda l'emendamento 168 del Parlamento europeo, relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del

iure, in quanto sussista una delle relazioni indicate dall'emendamento (ad esempio, la connessione con attività di prevenzione o l'esistenza di rapporti commerciali). In tali casi non è necessario provare l'interesse legittimo.

Ciò detto, però, la valutazione delle richieste di accesso (e con ciò anche la valutazione della "connessione con attività di prevenzione del riciclaggio") è rimessa al conservatore del registro nazionale. Difatti, si prevede che «Gli Stati membri garantiscono alle persone fisiche e giuridiche appartenenti alle categorie [individuate] l'accesso tempestivo alle informazioni [sulla titolarità effettiva] *a seguito della valutazione da parte degli organismi responsabili dei registri centrali, da effettuarsi individualmente sulla base di una dichiarazione sull'onore e di una prova di identificazione presentata a tali autorità.* [...]»⁶⁹. In caso di silenzio, opera un meccanismo di silenzio-assenso per cui l'accesso è concesso d'ufficio.

La seconda ipotesi contemplata dall'emendamento riguarda il soggetto che richieda l'accesso ma non rientri nei gruppi individuati come legittimati per legge. In tal caso, l'interesse legittimo non può ritenersi sussistente *ipso iure* ma il richiedente accesso dovrà fornirne la prova. Ebbene, il conservatore del registro nazionale valuterà direttamente la sussistenza o meno dell'interesse legittimo che giustifica la domanda di accesso, sulla base delle motivazioni fornite in quest'ultima e nei documenti giustificativi⁷⁰.

In generale, può affermarsi che l'approccio del Parlamento europeo risponda positivamente alle censure mosse dalla Corte di Giustizia e, al contempo, fornisca una soluzione accettabile per i portatori di interesse e le ONG, preoccupati del fatto che il criterio del legittimo interesse avrebbe reso gravoso (e subordinato a valutazioni discrezionali) l'accesso ai registri⁷¹.

Tuttavia, deve anche notarsi che, almeno a prima vista, gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo sembrano presentare un difetto di chiarezza e precisione di alcuni elementi normativi che definiscono il nuovo regime di accesso pubblico. È bene ribadire, come statuito dalla Corte di Giustizia nella sentenza in commento, che chiarezza e precisione sono requisiti imprescindibili per la proporzionalità di una normativa che importa ingerenze nei diritti fondamentali della persona⁷².

Segnatamente, nel caso di soggetti appartenenti ai gruppi individuati, il difetto di chiarezza e precisione riguarda il concetto stesso di "interesse legittimo", elemento normativo non definito dagli emendamenti in analisi. Inoltre, sebbene tale interesse sia riconosciuto *ipso iure* in capo a determinati soggetti, per alcuni di loro l'interesse dipende da una "connessione con attività di prevenzione del riciclaggio", elemento non ulteriormente specificato dagli emendamenti proposti e che sarà quindi valutato dai conservatori dei registri nazionali in sede di esame della domanda d'accesso.

Invece, nel caso di soggetto che non rientra nei gruppi individuati e per i quali la prova dell'interesse legittimo è necessaria, oltre a ripresentarsi il problema connesso alla mancata definizione del concetto di "interesse legittimo", gli emendamenti richiamati nemmeno predispongono i criteri interpretativi che i conservatori dei registri devono adottare nell'esaminare la domanda d'accesso pubblico.

A tali inconvenienti potrebbero poi sommarsi le conseguenze negative in termini di certezza del diritto e di incentivi al *forum shopping* derivanti da una implementazione disomogenea della disciplina europea da parte degli Stati membri, in virtù della natura e della

terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849, A9-0150/2023.

⁶⁹ Ibid., emendamento 169, primo comma.

⁷⁰ Ibid., emendamento 169, secondo comma.

⁷¹ Transparency International, *Legitimate interest 2.0: Enabling journalists and activists to follow the money in*

the EU, Transparency.org, 23 agosto 2023, disponibile al sito: <https://www.transparency.org/en/news/>.

⁷² Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 2022, *WM, Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912, punto 65.

formulazione dello strumento normativo prescelto per la riforma, ossia una direttiva⁷³. In effetti, da tempo si lamenta che l'armonizzazione dell'intero quadro europeo AML avvenga per mezzo di direttive, talvolta carenti sotto il profilo della determinatezza degli elementi normativi, che attribuiscono agli Stati membri un ampio margine discrezionale in sede di recepimento, lasciando incerta l'applicazione concreta del diritto dell'Unione a livello nazionale⁷⁴.

Non si può pertanto escludere, rilevata l'indeterminatezza di alcuni elementi normativi proposti dagli emendamenti analizzati, che dette conseguenze negative si verifichino anche per il futuro quadro antiriciclaggio, per ciò che interessa l'accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva.

Sarebbe quindi auspicabile che la proposta di sesta direttiva antiriciclaggio definisca in maniera chiara e precisa, mediante un'armonizzazione esaustiva, il regime di accesso pubblico alle informazioni sulla titolarità effettiva, e segnatamente il concetto di "interesse legittimo" unitamente ai criteri di valutazione da adottare in sede di esame delle domande di accesso, al fine di evitare approcci eterogenei da parte degli Stati membri, posto che la decisione che concede l'accesso è efficace in tutti gli Stati membri⁷⁵.

6. CONCLUSIONI

Il presente contributo ha esaminato la sentenza della Corte di Giustizia nella causa *WM e Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*,

⁷³ Normalmente le direttive sono vincolanti per il fine, lasciando libero il destinatario di definire discrezionalmente le modalità e gli atti attraverso le quali raggiungere detta finalità.

⁷⁴ Per l'armonizzazione dei quadri antiriciclaggio mediante direttive si veda, tra gli altri, B. UNGER, J. FERWERDA, *Shedding light inside the black box of implementation: Tax crimes as a predicate crime for money laundering*, Regulation and Governance, Wiley, 2021, p. 783, <https://doi.org/10.1111/rego.12407>; per il difetto di chiarezza e precisione delle direttive antiriciclaggio si veda Commissione europea, valutazione d'impatto che accompagna la proposta del pacchetto antiriciclaggio,

che si è pronunciata sulla delicata questione del bilanciamento tra lotta al riciclaggio ed il rispetto della vita privata e dei dati personali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali⁷⁶.

In particolare, si sono analizzati i motivi per i quali la Corte ha ritenuto invalido l'articolo 1, punto 15, lettera c), della direttiva (UE) 2018/843 che ha modificato l'articolo 30, paragrafo 5, primo comma, lettera c), della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, nella parte in cui prevede un regime di accesso pubblico generalizzato ai dati sulla titolarità effettiva, ossia non subordinato alla prova di un interesse legittimo in capo al soggetto che richiede l'accesso. Sebbene tale accesso pubblico costituisca uno strumento utile per creare un ambiente ostile ai riciclatori, la Corte di Giustizia ha affermato la primazia del rispetto della vita privata e dei dati personali.

In secondo luogo, si è analizzato l'impatto della pronuncia sull'attività di prevenzione del riciclaggio, ritenendo condivisibile la sentenza nella parte in cui subordina la validità della disciplina AML al rispetto dei diritti fondamentali e richiama il legislatore ad una maggiore precisione e chiarezza nella predisposizione della disciplina.

In effetti, il Giudice dell'Unione avrebbe potuto chiarire in cosa consista l'interesse legittimo posto a fondamento dell'accesso pubblico, con ciò risolvendo parte dei problemi interpretativi rilevati. Invece, la Corte di Giustizia si è limitata ad inviare un monito al

Bruxelles, 2021 SWD(2021) 190 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52021SC0190>.

⁷⁵ Cfr. l'emendamento 170 del Parlamento europeo, relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849, A9-0150/2023.

⁷⁶ Si vedano, rispettivamente, gli articoli 7 ed 8 della Carta dei diritti fondamentali.

legislatore, mediante una sentenza che pare avvicinarsi ad una pronuncia additiva, nella misura in cui recupera il requisito dell'interesse legittimo (ritenuto elemento imprescindibile per garantire il rispetto dei diritti fondamentali della persona), lasciando tuttavia al legislatore la scelta di come declinare tale elemento. Peraltro, sebbene il Parlamento europeo abbia modificato la proposta di sesta direttiva prevedendo un sistema di accesso pubblico coerente con i rilievi della Corte di Giustizia e delle organizzazioni che si occupano di trasparenza e segretezza finanziaria, tale proposta non sembra andare definitivamente oltre i fattori di criticità attuali.

In definitiva, la sentenza in esame ribadisce un'esigenza da tempo sottolineata in dottrina⁷⁷: conciliare la lotta al riciclaggio di denaro con il rispetto dei diritti fondamentali della persona. E di tale esigenza, l'accesso pubblico ai dati sulla proprietà effettiva rappresenta solo un aspetto, pertanto non è escluso che la Corte di Giustizia possa in futuro pronunciarsi su altri profili di compatibilità della disciplina antiriciclaggio con i diritti fondamentali.

⁷⁷ Si veda, tra gli altri, V. MITSILEGAS, N. VAVOULA, *The Evolving EU Anti-Money Laundering Regime: Challenges for Fundamental Rights and the Rule of Law*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Volume 23, Issue 2, 2016, pp. 261-293, doi: <https://doi.org/10.1177/1023263X1602300204>; F. GIANFELICI, F. A. SIENA, *Il legal framework europeo di contrasto al riciclaggio transnazionale verso una svolta? Problemi attuali e prospettive di revisione organica*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2021, 2, disponibile al sito <https://www.giurisprudenzapenale.com/2021/02/24/il-legal-framework-europeo-di-contrasto-al-riciclaggio->

[transnazionale-verso-una-svolta-problemi-attuali-e-prospettive-di-revisione-organica/](#); S. DE VIDO, *Anti-Money Laundering Measures Versus European Union Fundamental Freedoms and Human Rights in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice*, German Law Journal, Volume 16, Issue 5, 2015, pp. 1271-1292, doi:10.1017/S207183220002112X; L. S. BORLINI, *Regulating Criminal Finance in the EU in the Light of the International Instruments*, in *Yearbook of European Law*, Volume 36, Issue 1, 2017, pp. 553-598, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3287423>.