

ANTIRICICLAGGIO

## Legge di delegazione europea 2024 in G.U.: le novità in materia di antiriciclaggio

giovedì 26 giugno 2025

di Nasti Michele Notaio, componente del Comitato Scientifico IRFA (Istituto di Ricerca e Formazione Antiriciclaggio)

La legge di delegazione europea 2024 (L. 91/2025 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 145 del 25 giugno 2025) contiene, all'articolo 14, la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per adeguare l'ordinamento nazionale alle disposizioni europee in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. In particolare, è conferita la delega per il recepimento della Direttiva (UE) 2024/1640 (Cd. VI Direttiva), e per l'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento (UE) 2024/1624 (cd. Regolamento Single Rulebook, contenente le disposizioni direttamente applicabili all'attività antiriciclaggio) ed al Regolamento (UE) 2024/1620 (istitutivo dell'AMLA, Autorità Europea Antiriciclaggio).

\_\_\_ [Legge 13 giugno 2025, n. 91 in G.U. n. 145 del 25 giugno 2025](#)

Si tratta di un passaggio necessario per l'adeguamento di un sistema attualmente basato su Direttive, e sulla relativa normativa di recepimento a livello nazionale, ed ora, dopo l'AML Package (Regolamenti 2023/1113, 2024/1620, 2024/1624 e Direttiva 2024/1640) costituito fondamentalmente da regolamenti di diretta applicazione e dalle relative (non ancora emanate) norme di attuazione, e solo in piccola parte lasciato alle cure del legislatore nazionale con la VI Direttiva. Quest'ultima deferisce ai singoli ordinamenti le modalità di attuazione del Registro dei Titolari Effettivi (artt. 10-15), l'istituzione e la regolamentazione delle FIU (artt. 19-36), l'individuazione degli organismi che esercitano la supervisione e delle relative modalità (artt. 37-52) ed il sistema sanzionatorio (artt. 53-59) pur nel rispetto dei principi e dei limiti di cui al Regolamento 2024/1624. L'attuazione definitiva dell'intero pacchetto è prevista nella sua interezza entro il 10 luglio 2027 (data di applicazione per i Regolamenti e termine di recepimento per la VI Direttiva), salvo alcune specifiche disposizioni che anticipano o posticipano l'applicazione di alcune norme.

Lo snodo della legge di delegazione europea, e quindi dei successivi decreti legislativi, è fondamentale in quanto, per i professionisti soggetti obbligati ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 231/2007 e dell'art. 3 par. 1 n. 3 lett. a) e b) del Regolamento 2024/1624, e quindi per notai, avvocati, commercialisti e consulenti del lavoro, può contribuire a risolvere almeno in parte alcune problematiche riscontrate nel vigore della precedente disciplina. Le maggiori criticità applicative ed in sede di controllo derivano infatti da una normativa che definisce in modo troppo scarno e generico i compiti dei soggetti obbligati, e dei professionisti in particolare, e soprattutto, derivando da un sistema impostato storicamente sul mondo bancario e finanziario, mostra ancora necessità di un migliore allineamento. Per questo la disposizione contenuta all'art. 14 in esame, comma 2, lett. a) n. 1), circa l'esercizio della delega sulla base dei "principi di proporzionalità e approccio in base al rischio nonché, ove possibile, in un'ottica di semplificazione degli oneri e di efficacia della gestione dei rischi più elevati", appare necessaria, ma non sufficiente a superare tale perdurante criticità.

Lo stesso ragionamento va fatto per quanto riguarda i provvedimenti (in senso lato) attuativi, del Regolamento Single Rulebook, i quali dovranno riempire gli spazi lasciati

aperti dalla definizione normativa di alcuni degli istituti più importanti del sistema antiriciclaggio, come la valutazione del rischio e l'adeguata verifica.

Prima di entrare nel merito della delega va segnalato il rilievo acquisito, anche nel provvedimento in esame, da quello che è il contrappeso ordinamentale, sul piano della tutela dei diritti della persona, dell'intero sistema normativo antiriciclaggio: la tutela dei dati personali. Non è un caso che debba essere acquisito, per l'emanazione dei decreti legislativi, il parere del Garante per la protezione dei dati personali, e che il n. 3 della citata lettera a) del comma 2 indichi tra i principi per l'attuazione della delega "il rafforzamento dei presidi a tutela della riservatezza dei dati e delle informazioni...". Inoltre anche alla lettera d) del comma 2 viene ribadito che la trasparenza della titolarità effettiva deve essere garantita "nel rispetto della normativa nazionale e dell'Unione europea in materia di tutela della riservatezza e protezione dei dati personali". La ricerca di un difficile equilibrio tra l'acquisizione e la conoscibilità dei dati a fini antiriciclaggio e la tutela dei diritti della persona è ormai un tema legislativo e applicativo fondamentale, come dimostrano l'inserimento di norme specifiche nel Regolamento Single Rulebook, come in particolare l'art. 76, e nella Direttiva (art. 70) ed il contenuto di buona parte degli articoli (da 11 a 15) dedicati ai Registri Centrali dei Titolari Effettivi. Ciò in particolare, come è ampiamente noto, deriva anche dall'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la notissima Sentenza della Grande Sezione del 22 novembre 2022 - C-37/20 e C-601/20, che ha portato a non consentire più l'accesso illimitato del pubblico alle risultanze dei Registri dei titolari effettivi, per esigenze di tutela dei dati personali e quindi della sicurezza e incolumità della persona, e per il conseguente verificato contrasto della previgente normativa unionale antiriciclaggio con gli articoli 7 e 8 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione.

I principi della tutela della persona, ed in questo caso dei dati personali, costituiscono quindi un necessario contrappeso alla normativa antiriciclaggio ed un limite all'attività di ricerca di informazioni, di conservazione e trattamento dei dati di cui deve tenere conto in questa fase il legislatore nazionale, ed in seguito tutti coloro che sono chiamati ad applicare la normativa antiriciclaggio, ivi compresi i soggetti obbligati, tra i quali i professionisti.

Passando all'esame della legge delega (L. 91/2025), e prima di tutto alle modalità di attuazione della Direttiva, la norma di maggior rilievo e potenziale impatto per i professionisti è sicuramente quella che riguarda la supervisione.

Viene infatti lasciata al legislatore delegato, all'art. 14, comma 2, lett. b, n. 2) e n. 7) una triplice possibilità:

- attribuire la supervisione ad un organismo pubblico (come allo stato attuale la Guardia di Finanza);
- attribuire la supervisione ad un organismo di autoregolamentazione (limitatamente ai professionisti di cui all'art. 3, punto 3) lett. a) e b) del Regolamento 2024/1624); conseguentemente per avvocati, notai, commercialisti e consulenti del lavoro sarebbe possibile affidare la supervisione agli ordini professionali;
- attribuire la supervisione in modo concorrente a più supervisori, stabilendo un soggetto capofila o garantendo un coordinamento.

Il legislatore della legge delega ha di fatto lasciate aperte tutte le opzioni previste dal legislatore della Direttiva all'art. 37, con ciò facendo immaginare anche l'apertura ad un modello almeno parzialmente diverso. Questo potrebbe contribuire alla realizzazione di un sistema di controllo che tenga conto delle diversità del settore professionale rispetto agli altri oggetto della normativa antiriciclaggio, ed anche delle diversità tra le varie professioni.

Ciò trova riscontro in un quadro normativo che vede la supervisione (mutuando in

questo caso alcune prassi virtuose della vigilanza bancaria) non semplicemente come un controllo volto all'accertamento di illeciti ed all'irrogazione di sanzioni, ma come un sistema dialettico che renda scopo della verifica in primo luogo il miglioramento della prestazione del presidio antiriciclaggio rappresentato dallo studio professionale, e solo in un momento logicamente successivo la repressione delle violazioni.

Dall'analisi della normativa contenuta nella Direttiva si evince che i supervisori sono titolari di poteri di indirizzo, monitoraggio, richiesta di informazioni e latamente ispettivi, oltre che (eventualmente ed in modo articolato) dei poteri sanzionatori in senso stretto e lato (art. 37 commi 5 e 6), ma possono anche imporre misure amministrative che vanno dalla formulazione di raccomandazioni alla revoca dell'autorizzazione ad operare (art. 56). Tali misure amministrative (salvo il caso di violazioni gravi ripetute o sistematiche) precedono l'irrogazione delle sanzioni in un'ottica di collaborazione tra controllante e controllato (art. 55 paragrafo 1). Ciò comporta che i supervisori debbano necessariamente essere soggetti dotati (almeno in parte) delle medesime competenze (nel nostro caso competenze professionali) del soggetto obbligato, allo scopo di poter modulare gli interventi sulla base di una conoscenza approfondita delle cause delle violazioni e dei relativi rimedi, in una prospettiva di interventi ispirati alla proporzionalità ed al miglioramento del contrasto al riciclaggio. In questa ottica quanto meno la partecipazione degli organismi di autoregolamentazione alla supervisione appare auspicabile.

La scelta del legislatore italiano di lasciare aperte tutte le possibilità in sede di legge delega costituisce quindi un'affermazione di consapevolezza della difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di controllo e di repressione delle violazioni (attività cui oggettivamente gli ordini professionali non sono avvezzi) e la necessità di modulare il sistema sulle particolarità delle singole categorie professionali e comunque sui vari settori, in attuazione del principio di proporzionalità.

Questa impostazione trova riscontro anche nel complesso del sistema sanzionatorio e delle misure amministrative, alla cui irrogazione devono in ogni caso partecipare i supervisori (Articolo 53 paragrafo 5). La legge delega si limita anche in questo caso ad un rinvio al contenuto della Direttiva, che peraltro prevede la sanzione pecuniaria come obbligatoria solo nel caso di violazioni gravi, ripetute o sistematiche in relazione ai settori cardine dell'attività antiriciclaggio, lasciando maggiore libertà al legislatore nazionale circa l'applicazione di sanzioni amministrative in caso di violazioni non gravi, ripetute o sistematiche o per la mancata ottemperanza a misure amministrative. Anche dal punto di vista strettamente sanzionatorio il ruolo del supervisore appare quindi rafforzato e soprattutto fornito di una serie di poteri altamente modulabili, che richiedono specifiche competenze.

Ciò appare particolarmente evidente se si collega il procedimento sanzionatorio antiriciclaggio ai procedimenti disciplinari ed ai sistemi sanzionatori delle singole professioni: la normativa del D.Lgs. 231/2007 prevede infatti l'unica pena edittale (art. 66 comma 1) della sospensione, difficilmente riconducibile ai sistemi sanzionatori dei singoli ordinamenti professionali, il che ha dato luogo a serie difficoltà di coordinamento. È a dir poco auspicabile che, nel riprodurre una simile disposizione (come previsto dall'art. 56, par. 2 lett. f) si faccia un riferimento pieno a procedure e sanzioni specifiche dei singoli ordinamenti, anche per evitare che la irrogazione di sanzioni amministrative e disciplinari per la medesima violazione divenga un peso sproporzionato ed insostenibile. Anche da tale punto di vista la partecipazione degli ordini all'attività di supervisione appare opportuna.

L'intento del legislatore europeo di limitare la discrezionalità amministrativa in materia di irrogazione di sanzioni si rinvia poi chiaramente anche nel contenuto dell'art. 68 del Regolamento 2024/1624, che conferisce alla Commissione il potere di adottare (entro il 10 luglio 2026) atti delegati per integrare il regolamento e definire le categorie di violazioni soggette a sanzioni e le persone responsabili di tali violazioni, gli indicatori per classificare il livello di gravità delle violazioni soggette a sanzione, ed i criteri di cui tenere conto nel fissare il livello delle sanzioni.

Trattandosi di norma sovraordinata, il potere del legislatore nazionale delegato dovrà quindi essere esercitato nel rispetto non solo della Direttiva, ma anche del Regolamento e degli atti delegati.

Infine, alla lettera d) del secondo comma dell'art. 14, è previsto il recepimento delle norme dell'AML Package relative alla titolarità effettiva. Va ricordato al riguardo che in Italia l'operatività del Registro dei Titolari effettivi è ancora sospesa, e pende dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, alla quale è ricorso il Consiglio di Stato, giudizio per valutare la rispondenza della precedente normativa ai principi dei Trattati europei (cfr. Il Consiglio di Stato rinvia alla Corte di Giustizia UE il Registro Titolari Effettivi). Sotto questo aspetto il recepimento è senz'altro l'occasione per risolvere per il futuro le difficoltà ed i contrasti interpretativi. A questo riguardo va segnalato che il termine per l'emanazione dei decreti delegati, in mancanza di diversa disposizione, è fissato in quattro mesi prima del termine ultimo per il recepimento (art. 31L. 234/2012). Tuttavia, la presenza di termini (nell'anno 2026), per il compimento di ulteriori adempimenti da parte degli Stati membri (in particolare artt. 11, 12 e 13 della Direttiva) rende forse opportuno un esercizio anticipato della delega.

Passando ad esaminare l'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento Single Rulebook, va ricordato che l'efficacia diretta del Regolamento costringerà innanzitutto il legislatore nazionale non solo alla modifica o all'abrogazione di tutte le norme in contrasto, ma anche all'abrogazione delle norme che sarebbero semplicemente ripetitive del Regolamento.

I principali settori in cui si suddivide l'attività dei professionisti come soggetti obbligati sono oggi regolati in modo anche più esteso che in precedenza nel Regolamento 2024/1624. Ciò non toglie che i limiti di una normativa che risente della pretesa di accomunare soggetti e compiti fin troppo differenti tra loro non possono dirsi al momento risolti. L'intervento del legislatore nazionale è però in buona parte inibito non solo dalla presenza di una norma europea sovraordinata, ma soprattutto dalla scelta legislativa di integrare la normativa del Regolamento con una serie di strumenti attuativi.

E così, ad esempio:

- in materia di politiche, procedure, controlli interni e valutazione del rischio sono previsti (artt. 10 e 11) orientamenti che l'AMLA dovrà emanare entro il 10 luglio 2026;

- in materia di adeguata verifica, l'AMLA (sempre entro il 10 luglio 2026) emanerà orientamenti sulle variabili e sui fattori di rischio, sul controllo costante del rapporto d'affari e sul controllo delle operazioni effettuate, ed elaborerà progetti di norme tecniche di regolamentazione che saranno adottate dalla Commissione;

- in materia di segnalazione di operazioni sospette, l'AMLA elaborerà, entro il 10 luglio 2026, progetti di norme tecniche che saranno poi adottate dalla Commissione, ed emanerà orientamenti sugli indicatori di attività o comportamenti sospetti entro il 10 luglio 2027.

Lo spazio di manovra del legislatore nazionale è quindi molto limitato, e potrà estrinsecarsi più che nel definire i vari istituti giuridici (compito riservato alla Commissione e all'AMLA) nel decidere sull'esercizio di alcune opzioni (di cui alla lettera c) del secondo comma dell'art. 14) che consentono a livello nazionale una disciplina più rigida di quella nazionale europea.

In conclusione, i decreti legislativi che scaturiranno dalla delega potranno svolgere una funzione che sarà decisiva in materia di supervisione, rilevante in materia di sanzioni nell'ambito di una cornice più rigida che in passato, e di solo complemento nelle materie riservate al Regolamento ed ai provvedimenti di attuazione. Fondamentale sarà però la capacità di inserire armonicamente le norme nazionali in un quadro ordinamentale europeo già fin troppo articolato nel numero e nella tipologia dei

provvedimenti.

Copyright © - Riproduzione riservata



Copyright Wolters Kluwer Italia  
Riproduzione riservata