

Osservazioni di ANAC

sull'atto del Governo n. 384 recante “Schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui all'articolo 19-bis della legge 5 marzo 2024, n. 21, per la riforma organica e il riordino del sistema sanzionatorio e di tutte le procedure sanzionatorie recati dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58”

e sull'atto del Governo n. 385 recante “Schema di decreto legislativo recante recepimento degli articoli 11, 12, 13 e 15 della direttiva (UE) 2024/1640 relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, e modifica e abroga la direttiva (UE) 2015/849”

Commissioni riunite II (Giustizia) e VI (Finanze)

1) Premessa

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai Componenti delle Commissioni riunite II (Giustizia) e VI (Finanze) della Camere, in merito alla richiesta di osservazioni in relazione a schemi di decreti legislativi di tale rilevanza.

Nel testo che segue si esaminerà brevemente il contenuto dell'atto di Governo n. 384 che prevede lo schema di decreto legislativo – recante l'attuazione della delega di cui all'articolo 19-bis della legge 5 marzo 2024, n. 21 – che riforma e riordina, nel complesso, il sistema sanzionatorio e di tutte le procedure sanzionatorie contenute nel decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

Ci si soffermerà, poi, sulle disposizioni dell'atto di Governo n. 385 che reca lo schema di decreto legislativo che riguarda il recepimento degli articoli 11, 12, 13 e 15 della **direttiva (UE) 2024/1640** che interviene sui meccanismi che gli Stati membri devono istituire per proteggere il sistema finanziario.

La materia, ancorché non ricompresa negli specifici settori di intervento dell'Autorità, presenta, comunque, profili di notevole interesse per la stessa, soprattutto per quanto attiene all'esigenza di assicurare l'adeguamento della normativa nazionale alle previsioni eurounitarie in relazione alla disciplina di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Su tale aspetto, pertanto, e sugli elementi ad esso in qualche modo correlati, si focalizzerà prevalentemente l'attenzione nel presente documento, con l'intento di suggerire possibili interventi migliorativi che si auspica possano trovare accoglimento nel corso dell'*iter* di approvazione del testo.

2) **Contenuto dell'atto del Governo n.384**

L'atto di Governo n.384 dà attuazione alla **delega** contenuta all'articolo 19-*bis* della legge n. 21/2024 per la **revisione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58**, di seguito anche TUF.

Nello specifico la delega prevede di intervenire per la riforma organica delle sanzioni del TUF nel loro complesso.

In particolare, i **principi** e **criteri direttivi**, prevedono di individuare, selezionare, determinare e coordinare le condotte illecite e i relativi trattamenti sanzionatori, anche in ragione della **rilevanza delle condotte** e della loro continuazione, nonché **distinguendo l'ambito delle sanzioni amministrative e penali** sulla base del **criterio di offensività**; individuare ipotesi di retroattività della *lex mitior*, in materia di sanzioni amministrative; prevedere una revisione delle disposizioni sulle **procedure sanzionatorie**; facilitare il ricorso a strumenti di **definizione preventiva o alternativa dei procedimenti sanzionatori**; prevedere una **revisione dei poteri delle Autorità di vigilanza**.

Seguono poi gli articoli dedicati alla modifica di alcuni aspetti della disciplina delle sanzioni amministrative applicabili agli abusi di mercato (articolo 1); nonché alle disposizioni di coordinamento delle disposizioni in materia di sanzioni amministrative alle nuove disposizioni che regolano il procedimento sanzionatorio introdotto dallo schema di decreto legislativo, alle disposizioni relative alle sanzioni amministrative applicate da Banca di Italia e Consob, oltre ad alcuni interventi sull'articolo 195-*quater* del decreto legislativo n. 58/1998, che tratta di sanzioni in caso di risoluzione (articolo 2).

L'articolo 3 sostituisce integralmente l'articolo 196-*ter* del TUF, che disciplina l'istituto degli impegni, e introduce un nuovo articolo 196-*quater* che consente la definizione concordata delle sanzioni; oltre ad introdurre due nuovi articoli del TUF, uno relativo ai pagamenti ridotti finalizzati ad estinguere violazioni e l'altro l'esercizio di poteri di vigilanza da parte di Banca d'Italia e CONSOB.

Gli articoli 4 e 5 si occupano rispettivamente dell'abrogazione dell'articolo 201 del TUF dedicato agli agenti di cambio e dell'inapplicabilità dell'istituto degli impegni – introdotto dall'articolo 3 dello schema di decreto in esame – a procedimenti sanzionatori specifici, di competenza della CONSOB, nei confronti di soggetti vincolati agli obblighi antiriciclaggio.

Brevi considerazioni:

L'intervento normativo previsto dallo schema in esame introduce una serie di modifiche al Testo Unico in materia di intermediazione finanziaria volto a realizzare una riorganizzazione dell'apparato sanzionatorio della disciplina dei mercati finanziari, al fine di garantire che la risposta sanzionatoria sia certa, effettiva e proporzionata.

In tal senso, l'Autorità esprime il proprio plauso alle previsioni contenute nello schema di decreto in oggetto, apprezzando, in particolare, il contenuto teso a perseguire una riduzione del contenzioso anche attraverso una complessiva ridefinizione dei poteri

attribuiti alle competenti Autorità di vigilanza (*in primis* Banca d'Italia e CONSOB e *de relato* anche di COVIP e IVASS), in modo che ne possa trarre beneficio il buon funzionamento del mercato e i soggetti che in esso svolgono le proprie attività.

3) **Contenuto dell'atto del Governo n. 385**

L'atto di Governo n. 385, come anticipato, contiene lo schema di decreto legislativo che recepisce gli articoli 11, 12, 13 e 15 della direttiva (UE) 20245/1640, relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e si compone di **tre articoli**.

In particolare, **l'articolo 1 contiene le disposizioni di recepimento dei citati articoli 11, 12, 13 e 15 della direttiva**, principalmente riferiti all'**accesso** e alla **consultazione dei dati** e delle **informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese** dotate di personalità giuridica e di altri soggetti economici.

Si segnala, inoltre, che lo schema di decreto legislativo in esame dà attuazione al principio contenuto nel **comma 2, lettera d), lettera 14, della legge n. 91/2025 che delega il Governo** a predisporre i necessari adeguamenti **in materia di trasparenza della titolarità effettiva**, nel rispetto della normativa nazionale e dell'Unione europea in materia di tutela della riservatezza e della protezione dei dati personali, al fine di migliorare la trasparenza delle persone giuridiche, degli altri soggetti diversi dalla persone giuridiche e dei *trust*, e di **prevenire e contrastare i fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo** commessi o comunque agevolati ricorrendo strumentalmente alla costituzione, utilizzo di società o amministrazioni fiduciari o altri istituti idonei a costituire centri autonomi di imputazione.

Tanto premesso, ci si soffermerà, dunque, in particolare **sull'analisi dell'articolo 1** che prevede le modifiche al **decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231** recante *“Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione.”*

La disposizione in esame, innanzitutto, reca un **ampio intervento di coordinamento normativo**, aggiornando tutti i riferimenti normativi contenuti **nell'articolo 21** del citato decreto, dedicato a *“Comunicazione e accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di persone giuridiche e trust”*, e abrogando le disposizioni integralmente sostituite dagli articoli di nuova introduzione. Nell'articolo medesimo sono contenute anche le modifiche alle altre disposizioni del d.lgs. n. 231/2007 che necessitano di coordinamento, comprese quelle di esecuzione contenute nel decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'11 marzo 2022, n. 55, *“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”*.

Gli articoli del d.lgs. n. 231/2007 di nuova introduzione

Pare utile, ai fini delle osservazioni che si intendono svolgere, ripercorrere brevemente le nuove previsioni che integrano la disciplina del Registro dei titolari effettivi.

Il **nuovo articolo 21-bis**, rubricato “Accesso da parte delle autorità”, individua tassativamente le **autorità** a cui è consentito, in modo **immediato, non filtrato, diretto e libero**, **l'accesso ai dati sulla titolarità effettiva**, rimandando ad apposita convenzione stipulata tra Unioncamere, il gestore del sistema informativo nazionale e le medesime autorità la disciplina delle modalità tecniche operative¹.

In conformità a quanto stabilito dall'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2024/1640, il regime di accesso ai dati sulla titolarità effettiva risulta differenziato per i c.d. **soggetti obbligati**, per i quali il **nuovo articolo 21-ter**, abroga la relativa disciplina vigente contenuta nell'articolo 6 del decreto ministeriale n. 55/2022, e prevede che essi possano accedere tempestivamente alle informazioni in esame, esclusivamente a supporto degli adempimenti connessi all'adeguata verifica della clientela.

In tal caso, tuttavia, l'accesso non è immediato e diretto, ma soggetto ad una preventiva procedura di **accreditamento telematico** (dal quale devono risultare i dati identificativi e l'appartenenza del richiedente ad una delle categorie di soggetti obbligati; la finalità e l'utilizzo dei dati; gli organismi di vigilanza o di autoregolamentazione o le amministrazioni e/o gli organismi interessati) e al pagamento dei diritti di segreteria.

Il successivo nuovo articolo 21-quater, contiene la disciplina dell'accesso da parte dei **soggetti aventi un interesse legittimo** alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e dei “reati presupposto”, associati o al finanziamento del terrorismo, **diversi dalle autorità e dei soggetti obbligati**.

In linea con il principio del contemperamento delle esigenze di trasparenza rispetto alla tutela della sfera privata della persona, il comma 1 della disposizione in esame stabilisce il **contenuto minimo delle informazioni** sulla **titolarità effettiva** accessibili da parte dei soggetti titolari di un interesse legittimo, riproducendo in maniera puntuale il contenuto dell'articolo 12 della direttiva 2024/1640: oltre a nome e cognome, luogo e data di nascita, residenza e cittadinanza, del titolare effettivo, anche la descrizione delle **condizioni** in forza delle quali **un soggetto si qualifica come “titolare effettivo”** ai sensi dell'articolo 20 (clienti diversi dalle persone fisiche) e ai sensi dell'articolo 22, comma 5, (per il trust e gli istituti giuridici affini) del d.lgs. n. 231/2007.

Il successivo **comma 2** individua una **serie di soggetti** per i quali il **legittimo interesse all'accesso è presunto**, cioè **riconosciuto de iure**², tra i quali, ricordiamo – in quanto

¹ L'elenco tassativo prevede l'accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva contenute sia nella sezione autonoma che nella sezione speciale del Registro delle imprese alle seguenti Autorità: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, IVASS e CONSOB), Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), Direzione investigativa antimafia (DIA) e Guardia di finanza (GdF); Direzione Nazionale Antimafia (DNA); Autorità giudiziaria, conformemente alle proprie attribuzioni istituzionali; Autorità preposte al contrasto all'evasione fiscale; Comitato di sicurezza finanziaria; Autorità antiriciclaggio europea (AMLA); EPPO, OLAF, Europol ed Eurojust quando forniscono sostegno operativo alle autorità anzidette.

² Si riporta, di seguito, l'elenco completo di tali soggetti: giornalisti professionisti e i pubblicisti iscritti all'albo; enti del terzo settore; persone che dimostrino l'intenzione concreta di effettuare un'operazione commerciale o finanziaria con un'impresa, persona giuridica privata, trust o istituto giuridico affine; soggetti obbligati di paesi terzi; autorità di paesi terzi omologhe delle autorità competenti dell'Unione

rilevanti rispetto alle osservazioni che seguono – le pubbliche amministrazioni competenti per l’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza e le **pubbliche amministrazioni stazioni appaltanti**, nell’ambito delle procedure di **appalto pubblico**, nei **confronti degli offerenti e degli operatori ai quali viene aggiudicato l’appalto**.

Accanto a tali categorie di soggetti, il comma 4 della disposizione in esame introduce un **meccanismo di accesso caso per caso**, fondato sulla **dimostrazione da parte del richiedente di un legittimo interesse**.

Il nuovo articolo 21-*quinquies* disciplina il **procedimento** tramite il quale la Camera di commercio **verifica e riconosce il legittimo interesse** all’accesso ai dati e alle informazioni sulla titolarità effettiva da parte dei soggetti richiedenti, recependo il contenuto dell’articolo 13 della direttiva in esame, che ha inteso uniformare a livello europeo, la procedura di accertamento dell’interesse legittimo all’accesso allo scopo di assicurare un sistema rigoroso, proporzionato e dotato di interoperabilità.

Infine, il nuovo articolo 21-*sexies* disciplina **le ipotesi** in cui l’**accesso** da parte dei soggetti obbligati o dei soggetti aventi un legittimo interesse può **essere escluso** – in tutto o in parte – in presenza di **situazioni eccezionali**, ovvero circostanze che **espongono il titolare effettivo a un rischio** sproporzionato di frode, rapimento, ricatto, estorsione, molestia, violenza o intimidazione, ovvero nei casi in cui il titolare effettivo **sia minore d’età o persona incapace**.

4) Considerazioni di ANAC su atto di Governo n. 385

Al termine di una breve disamina sul contenuto dell’Atto di Governo n. 385, da un punto di vista generale, l’Autorità rileva innanzitutto l’opportunità di tale intervento normativo, non solo al fine di adeguare la normativa nazionale rispetto alle indicazioni provenienti in ambito comunitario, ma anche per la completa attuazione della disciplina sul titolare effettivo che, è noto, prevede l’istituzione di uno specifico Registro, che rafforzi la trasparenza degli assetti proprietari e di controllo delle società e di altri enti rendendo conoscibili tutti i dati degli stessi.

La questione è da tempo oggetto di attenzione del legislatore e della giurisprudenza comunitaria, che hanno compiuto sforzi notevoli per la definizione del concetto del *beneficial ownership* delle attività economiche, ancorandolo a criteri certi di identificazione e assicurandone la trasparenza, soprattutto al fine di prevenire e

europee; autorità incaricate dell’iscrizione delle società nel registro, di cui all’articolo 16 della direttiva 2017/1132 e autorità incaricate di controllare la legalità delle trasformazioni, delle fusioni e delle scissioni delle società di capitali a norma del titolo II della citata direttiva 2017/1132; autorità competenti con riferimento ai programmi di cui al regolamento 2021/1060 in relazione ai beneficiari dei fondi dell’Unione europea; pubbliche amministrazioni competenti per l’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza; pubbliche amministrazioni stazioni appaltanti, nell’ambito delle procedure di appalto pubblico, nei confronti degli offerenti e degli operatori ai quali viene aggiudicato l’appalto; fornitori di prodotti e servizio in ambito antiriciclaggio o contrasto al finanziamento del terrorismo ove tali prodotti siano forniti a soggetti obbligati o autorità competenti e l’accesso sia necessario nell’ambito di un contratto con un soggetto obbligato o un’autorità competente.

contrastare fenomeni illeciti, nella specie riciclaggio di proventi di attività illecite e/o contrasto del finanziamento del terrorismo (c.d. materia AML/CFT).

A seguito dell'adozione delle ultime tre direttive antiriciclaggio (di cui fa parte il pacchetto AML 2024 a cui si intende dare attuazione), l'Unione europea ha avviato due procedure di infrazione contro il nostro Paese³, nel quale non si è riusciti fino ad oggi a dare completa attuazione ai principi di matrice comunitaria.

Infatti, pur avendo introdotto nel nostro ordinamento già dal 2018, l'articolo 21 del d.lgs. n. 231/2007, come abbiamo visto dedicato alla disciplina degli obblighi di comunicazione e di iscrizione nel Registro delle imprese dei dati relativi ai titolari effettivi, e avendone assicurata l'esecuzione con il decreto ministeriale di attuazione n. 55/2022, tale Registro non è **mai riuscito a garantire l'attuazione della trasparenza sulla titolarità effettiva** delle persone giuridiche.

Il tema è stato oggetto anche del dibattito giurisprudenziale, sia comunitario che nazionale, nell'ambito del quale è stata ribadita la **necessità di temperare la trasparenza sulle strutture societarie con i diritti fondamentali dei titolari effettivi**, soprattutto in tema di diritto alla tutela dei dati personali, con pronunce che, ove non hanno di fatto bloccato il funzionamento dei Registri, ne hanno imposto una revisione delle modalità di gestione e accesso.

Allo stesso modo, oggetto di critiche in dottrina e prassi è stata anche la soglia del 25% della partecipazione per l'individuazione del titolare effettivo che, sebbene di agevole applicazione, risulta anche di facile elusione mediante il frazionamento delle partecipazioni, rendendo **complessa l'identificazione del soggetto che controlla in modo sostanziale gli enti** in questione.

Nonostante le oggettive difficoltà nell'identificazione della titolarità effettiva delle persone giuridiche e la mancata attuazione, nel nostro ordinamento, del Registro dei titolari effettivi, l'Autorità ha in più occasioni ribadito **la rilevanza di tali informazioni** anche con specifico riferimento alle **procedure per l'affidamento di contratti pubblici**.

In particolare, già nell'ambito dei suoi **interventi** nel corso delle attività prodromiche **all'approvazione della legge delega**⁴ e del **successivo Codice dei contratti pubblici**⁵, l'Autorità ha evidenziato l'opportunità di predisporre un **coordinamento tra la disciplina nazionale** in tema di **contrasto al fenomeno del riciclaggio**, di cui al citato **d.lgs. n. 231/2007** e al relativo regolamento di attuazione di cui al decreto del

³ La procedura di infrazione n. 2150/2022 a causa della non corretta applicazione degli obblighi relativi all'istituzione dei registri centrali dei titolari effettivi come previsti dagli articoli 30 e 31 della quarta direttiva antiriciclaggio, come modificati dalla quinta (direttive 2015/849/UE e 2018/843/UE), e la procedura n. 276/2025 per non aver notificato integralmente le misure nazionali di recepimento della sesta direttiva antiriciclaggio (direttiva 2024/1640/UE).

⁴ Legge 21 giugno 2022, n. 78, "Delega al Governo in materia di contratti pubblici".

⁵ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 23, "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".

Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 55/2022 e le pertinenti **disposizioni del Codice** stesso.

In questa ottica, le **informazioni circa la titolarità effettiva** delle persone giuridiche assumono particolare **rilevanza nell'ambito dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione** e, più in generale, ogniqualvolta **soggetti privati** risultino **beneficiari di risorse pubbliche**, non tanto e non solo come prevenzione di fenomeni di riciclaggio di proventi di attività illecite e/o contrasto del finanziamento del terrorismo, ma **anche** come **strumento di lotta alla corruzione**, intesa come interferenza di interessi privati nel corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

Come più volte evidenziato, infatti, l'ambito dei **contratti pubblici** risulta uno dei settori più a **rischio rispetto alle interferenze private** anche di **natura criminale** e, in quanto tale, necessita di **strumenti adeguati ad assicurare trasparenza e legalità dell'azione amministrativa** sia attraverso una specifica attività di verifica affidata alla stazione appaltante che gestisce la singola procedura di affidamento e, più in generale, attraverso la funzione di vigilanza di ANAC che la stessa svolge sull'intero sistema.

La vulnerabilità del settore rispetto ai fenomeni corruttivi e di frode e di agli altri reati presupposto è, infatti, riconosciuta dalla stessa direttiva (UE) 2024/1640 laddove, nel **considerando 48**, si legge espressamente che *“la corruzione negli appalti pubblici lede l'interesse pubblico, mina la fiducia dei cittadini e ha un impatto negativo sulla loro vita”* e che, tanto considerato, *“le autorità nazionali con competenze in materia di tali procedure dovrebbero poter consultare i registri centrali per accertare l'identità delle persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano gli offerenti e individuare i casi in cui vi è il rischio che dei criminali possano essere coinvolti nella procedura di appalto”*.

La rilevanza di tale dato rispetto alle procedure di affidamento dei contratti pubblici è, infatti, riconosciuta dal legislatore, comunitario e nazionale, anche con riferimento al **sistema di monitoraggio delle misure legate all'attuazione del PNRR**, nell'ambito del quale si riconosce **l'importanza del contrasto dei conflitti di interessi** che, insieme a frode, evasione fiscale e corruzione, rischiano di minare la “sana gestione finanziaria” dei progetti finanziati dal Piano, confermando che un **efficace sistema di prevenzione e contrasto dei comportamenti fraudolenti** non può prescindere dal **contrasto dei conflitti di interessi**, un fenomeno particolarmente incisivo nel pregiudicare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa⁶.

Allo stesso modo, il **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, nelle **“Linee Guida per lo svolgimento delle attività connesse al Monitoraggio del PNRR”** del 14 giugno

⁶ Si veda in tal senso il regolamento (UE) 2021/241 del 12/02/2021, che istituisce il **Dispositivo per la ripresa e resilienza**, il quale ribadisce in più punti l'importanza della prevenzione e del contrasto al conflitto di interessi, che potrebbe nascere nelle procedure di attuazione dei progetti finanziati dal Piano. In particolare, nelle considerazioni preliminari del suddetto Regolamento, al punto 40, è definito il concetto di sana gestione finanziaria a cui deve conformarsi l'attuazione del dispositivo, concetto che comprende *“la prevenzione e il perseguimento efficaci della frode, ivi compresi la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi”*.

2022 - e successivi aggiornamenti - con le quali ha fornito indicazioni operative sulle modalità di espletamento degli adempimenti di monitoraggio attraverso il sistema ReGiS e nelle varie versioni del *“Protocollo unico di colloquio PNRR”* della Ragioneria Generale dello Stato, ha stabilito **l’obbligo di individuare e verificare il titolare effettivo** delle imprese aggiudicatrici ed esecutrici.

La conoscenza dei dati sulla **titolarità effettiva** delle **persone giuridiche richiedenti o beneficiarie di agevolazioni**, nonché dei **partecipanti a procedure a evidenza pubblica o degli affidatari di contratti pubblici** è stata, da ultimo, riconosciuta come elemento sul quale porre particolare attenzione nell’ambito delle analisi finanziarie svolte **dall’Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d’Italia**, la quale, anche nell’ultima comunicazione del 31 marzo 2026, ne ha registrato la rilevanza come anomalia connessa al **profilo soggettivo dei soggetti coinvolti** in tali procedure.

In un’ottica sistemica e di lungo periodo, l’Autorità ribadisce anche in occasione dell’esame dell’atto di Governo n. 385, l’esigenza di prevedere una **disciplina analoga a quella prevista per il monitoraggio del PNRR all’interno del Codice dei contratti pubblici**, mediante l’introduzione di uno **specifico obbligo dichiarativo del titolare effettivo** delle imprese che partecipano alle procedure per l’affidamento di contratti pubblici di appalto e concessione, definendo a livello legislativo in che misura sia ammessa la possibilità di richiedere tali dati da parte delle stazioni appaltanti che gestiscano procedure di affidamento.

Ciò, non solo per **esigenze di trasparenza e legalità**, ma anche nell’ottica della **tutela della concorrenza**, al fine di **prevenire** casi di offerte combinate, o imputabili ad un unico operatore o altri **fenomeni** di alterazione del mercato che potrebbero incidere gravemente sul corretto funzionamento del settore.

La **conoscenza del titolare effettivo** da parte della stazione appaltante comporta, infatti, la possibilità di **verificare eventuali collegamenti “occulti” tra imprese** idonei a configurare la fattispecie espulsiva di offerte imputabili ad un unico centro decisionale ai sensi dell’articolo 95, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 36/2023.

Si propone, quindi, anche in questa sede, di **sostituire il riferimento all’amministratore di fatto** – privo di una precisa connotazione giuridica – contenuto alla lettera h) del comma terzo dell’articolo 94 del Codice, con quello **al titolare effettivo**, per il quale esiste, invece, una specifica normativa – quella in materia di antiriciclaggio – cui si potrebbe attingere.

In tal modo, le cause di esclusione in questione opererebbero nei confronti dei soggetti elencati nel comma terzo sia nel caso in cui questi siano formalmente incaricati delle relative funzioni (di rappresentanza, direzione e controllo), sia nell’ipotesi in cui le svolgano di fatto.

Si suggerisce, pertanto, il seguente emendamento alle disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici.

All'articolo 94, comma 3, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, le parole: «*dell'amministratore di fatto*» sono sostituite dalle seguenti: «**del titolare effettivo**».

In ragione di quanto premesso, il **sistema delle verifiche** sulla titolarità effettiva dei soggetti che partecipano alle procedure di affidamento o che risultano affidatari di contratti pubblici **dovrebbe**, inoltre, **consentire ad ANAC l'accesso alle informazioni contenute nella relativa sezione del Registro delle imprese**.

A tal fine, la previsione contenuta alla **lettera i) del comma 2, del nuovo articolo 21-quater**, relativa alle *“pubbliche amministrazioni stazioni appaltanti, nell'ambito delle procedure di appalto pubblico, nei confronti degli offerenti e degli operatori ai quali viene aggiudicato l'appalto”*, potrebbe essere **modificata consentendo l'accesso** non solo alle stazioni appaltanti, ma **anche ad ANAC**, quale **soggetto titolare per legge di un legittimo interesse** alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio, dei reati presupposto associati o del finanziamento del terrorismo, con particolare riferimento alle procedure di affidamento di contratti pubblici

La titolarità di interesse legittimo in capo all'Autorità appare evidente proprio in ragione **dell'evidenziata connessione tra il settore dei contratti pubblici e i rischi corruttivi** – intesi sia come interferenze illecite e criminali nel perseguimento dell'interesse pubblico sia come conflitti di interesse che possono sviare il corretto perseguimento dello stesso.

A tal fine, si rammenta che **l'articolo 12, comma 2, lettere h) ed i), della direttiva**, nell'elencare tali soggetti, si **riferisce genericamente ad “autorità pubbliche”**, sia con riferimento ai soggetti che attuano il Dispositivo per la ripresa e la resilienza a norma del regolamento (UE) 2021/241, che ai soggetti nell'ambito delle procedure di appalto pubblico, **non limitando l'accesso alle sole amministrazioni pubbliche** (stazioni appaltanti) **che gestiscono tali procedure**, come invece riportato nel testo dello schema di decreto legislativo (articolo 21-quater, comma 2, lettera i).

Inoltre, nel già citato **considerando 48**, la **direttiva sembra ammettere un concetto più ampio di soggetto** che ha interesse **all'accesso alle informazioni sul titolare effettivo** nell'ambito delle procedure di affidamento di contratti pubblici, laddove afferma espressamente che: *“Considerata la vulnerabilità delle procedure di appalto pubblico alla corruzione, alla frode e ad altri reati presupposto, le autorità nazionali con competenze in materia di tali procedure dovrebbero poter consultare i registri centrali per accertare l'identità delle persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano gli offerenti e individuare i casi in cui vi è il rischio che dei criminali possano essere coinvolti nella procedura di appalto. L'accesso tempestivo alle informazioni contenute nel registro centrale è fondamentale per far sì che le autorità pubbliche responsabili delle procedure di appalto pubblico possano svolgere efficacemente le loro funzioni, anche individuando casi di corruzione in tali procedure. La nozione di autorità pubbliche in relazione alle procedure di appalto dovrebbe comprendere il concetto di amministrazioni aggiudicatrici negli atti giuridici dell'Unione in materia di procedure di appalto pubblico di beni e servizi, o concessioni, nonché qualsiasi autorità pubblica*

designata dagli Stati membri per verificare la legalità delle procedure di appalto pubblico che non sia un'autorità competente ai fini di AML/CFT”.

Si suggerisce, pertanto, il seguente emendamento allo schema di decreto legislativo in esame:

integrare l'articolo 21-*quater*, comma 2, lettera i), come introdotto dall'articolo 1, comma 2, lettera c) dello schema di decreto legislativo, con le seguenti parole:

[..] **«l'Autorità Nazionale Anticorruzione e le pubbliche amministrazioni, nell'ambito delle procedure di appalto pubblico, nei confronti degli offerenti e degli operatori ai quali viene aggiudicato l'appalto ».**