

Causa C-544/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

9 luglio 2019

Giudice del rinvio:

Tribunale amministrativo di Blagoevgrad (Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

5 luglio 2019

Ricorrente in cassazione:

«ECOTEX BULGARIA» EOOD

Resistente in cassazione:

Teritorialna direksia na Natsionalnata agentsia za prihodite, Sofia

Oggetto del procedimento principale

Procedimento per cassazione relativo a una sanzione amministrativa – sanzione pecuniaria – inflitta alla ricorrente per una violazione della restrizione ai pagamenti in contanti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (legge sulle restrizioni ai pagamenti in contanti).

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale: articolo 267, lettere a) e b), TFUE.

Si richiede l'interpretazione delle seguenti disposizioni: articolo 63 TFUE; articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; direttiva (UE) 2015/849: considerando 6, articolo 2, paragrafo 1, articoli 4 e 5, articolo 58, paragrafo 1 e articolo 60, paragrafo 4.

Questioni pregiudiziali

Prima questione:

Se l'articolo 63 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, secondo la quale i pagamenti nel territorio nazionale, il cui importo sia pari o superiore a 10 000 leva (BGN), possono essere effettuati soltanto mediante bonifico bancario o versamento su un conto di pagamento e che limita i pagamenti in contanti di dividendi derivanti da utili non distribuiti di un importo pari o superiore a BGN 10 000. Qualora l'articolo 63 TFUE non osti a tale normativa: se una restrizione siffatta sia giustificata dagli obiettivi della direttiva (UE) 2015/849.

Seconda questione:

Se l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/849, alla luce del considerando 6 nonché degli articoli 4 e 5 di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che esso non osta a una disposizione nazionale di carattere generale, come quella di cui al procedimento principale, secondo la quale i pagamenti nel territorio nazionale, il cui importo sia pari o superiore a BGN 10 000, possono essere effettuati soltanto mediante bonifico bancario o versamento su un conto di pagamento e che non prende in considerazione la persona dell'autore e il motivo del pagamento in contanti e, allo stesso tempo, riguarda tutti i pagamenti in contanti tra persone fisiche e giuridiche.

1) In caso di risposta affermativa a detta questione: se l'articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettera e), della direttiva (UE) 2015/849, alla luce del considerando 6 nonché degli articoli 4 e 5 di tale direttiva, consenta agli Stati membri di prevedere ulteriori restrizioni di carattere generale ai pagamenti in contanti nel territorio nazionale in una disposizione nazionale come quella di cui al procedimento principale, secondo la quale i pagamenti nel territorio nazionale, il cui importo sia pari o superiore a BGN 10 000, possono essere effettuati soltanto mediante bonifico bancario o versamento su un conto di pagamento, qualora la causale del pagamento sia data da «utili non distribuiti» (dividendi).

2) In caso di risposta affermativa a detta questione: se l'articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettera e), della direttiva (UE) 2015/849, alla luce del considerando 6 e dell'articolo 5 di tale direttiva, consenta agli Stati membri di prevedere restrizioni ai pagamenti in contanti in una disposizione nazionale come quella di cui al procedimento principale, secondo la quale i pagamenti nel territorio nazionale, il cui importo sia pari o superiore a BGN 10 000, possono essere effettuati soltanto mediante bonifico bancario o versamento su un conto di pagamento, qualora la soglia sia inferiore a EUR 10 000.

Terza questione:

Se l'articolo 58, paragrafo 1, e l'articolo 60, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2015/849, alla luce dell'articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea, debbano essere interpretati nel senso che essi ostino a una disposizione nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che impone un ammontare fisso delle sanzioni amministrative per la violazione delle restrizioni ai pagamenti in contanti e non consente di effettuare una valutazione differenziata che tenga conto delle circostanze rilevanti nel caso specifico.

1) In caso di risposta nel senso che l'articolo 58, paragrafo 1 e l'articolo 60, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2015/849, alla luce dell'articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non ostino a una disposizione nazionale come quella di cui al procedimento principale, che impone un ammontare fisso delle sanzioni amministrative per violazioni delle restrizioni ai pagamenti in contanti, se l'articolo 58 e l'articolo 60, paragrafo 4 della direttiva (UE) 2015/849, tenuto conto del principio di effettività e del diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debbano essere interpretati nel senso che essi ostino a una disposizione nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che limita il controllo giudiziale qualora tale normativa non consenta a un giudice, in caso di ricorso [contro la sanzione inflitta], di stabilire una sanzione amministrativa adeguata alle circostanze rilevanti nel caso specifico, di importo inferiore al minimo previsto.

Disposizioni di diritto dell'Unione europea e giurisprudenza fatte valere

Articolo 63 TFUE; articolo 47 e articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; articolo 1 della direttiva 88/361/CEE del Consiglio per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato; considerando 6, 22 e 65, e articoli 2, 4, 5, 58 e 60 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, 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

Disposizioni nazionali citate

Articoli 113, 123, 133, da 135 a 137 e 147, del Targovski zakon (codice del commercio; in prosieguo: il «TZ»); articoli da 1 a 3, 5 e 6, dello Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (legge sulle restrizioni ai pagamenti in contanti; in prosieguo: lo «ZOPB»); articolo 27, paragrafi 1 e 5, articolo 28, lettera a), articolo 63, paragrafo 1, e articolo 83 dello Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya (legge sugli illeciti amministrativi e sulle sanzioni; in prosieguo: lo «ZANN»); articolo 208, articolo 218, paragrafo 2, e articolo 223 dell'Administrativno-protsesualen kodeks (codice di procedura amministrativa; in prosieguo: l'«APK»)

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 La ricorrente in cassazione è una società unipersonale a responsabilità limitata di diritto bulgaro con sede in Petrich, Bulgaria, attiva nella distribuzione all'ingrosso. Il socio e amministratore unico è un cittadino greco residente in Grecia.
- 2 Il 14 marzo 2018, presso la sede della società, si è tenuta un'assemblea generale nell'ambito della quale è stata deliberata la distribuzione di dividendi al socio unico per un ammontare complessivo di BGN 100 000. L'importo indicato rappresenta gli utili non distribuiti assoggettati all'imposta sulle società. Veniva deliberato di pagare l'importo in varie rate, prelevando il denaro dalla cassa della società.
- 3 Sulla base di tale delibera, nel marzo 2018, la società ha versato al socio unico, in contanti, la somma di BGN 95 000, suddivisa in nove pagamenti di BGN 10 000 ciascuno e un pagamento di BGN 5 000, per i quali sono stati emessi i corrispondenti ordini di pagamento per spese.
- 4 Uno di questi pagamenti in contanti, effettuato il 14 marzo 2018 e pari a BGN 10 000, è oggetto del procedimento principale. È pacifico tra le parti e sulla base dei fatti accertati nel corso del procedimento che tale importo è costituito da dividendi distribuiti in attuazione della suddetta delibera dell'assemblea generale della società.
- 5 Nel corso di una verifica fiscale nei confronti dell'«Ecotex Bulgaria» EOOD, veniva stabilito che ciascuno di questi pagamenti in contanti di BGN 10 000 rappresentava una violazione del divieto, previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB, di effettuare pagamenti in contanti nel territorio nazionale «per un importo pari o superiore a BGN 10 000».
- 6 La Teritorialna direktsia na Nationalna agentsia za prihodite Sofia (direzione regionale di Sofia dell'amministrazione centrale dell'Agenzia nazionale delle entrate) ha respinto le obiezioni della società fondate sull'esistenza di un «illecito minore» e ha stabilito, per ciascuno di tali pagamenti, la sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 5, paragrafo 1, dello ZOPB, pari al 50% del valore totale di ciascun pagamento, che, nel caso di cui al procedimento principale, ammonta a BGN 5 000.
- 7 L'«Ecotex Bulgaria» EOOD ha impugnato la decisione, con cui è stata inflitta la sanzione pecuniaria per il pagamento di cui al procedimento principale, dinanzi al Rayonen sad (Tribunale distrettuale) competente, il quale ha confermato integralmente la decisione.
- 8 Il Rayonen sad (Tribunale distrettuale) ha ritenuto che il pagamento in contanti di BGN 10 000, effettuato il 14 marzo 2018, che rappresentava una parte dei dividendi distribuiti, rientrasse nella fattispecie di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB. In mancanza di una definizione legale del termine

«pagamento» ai sensi dello ZOPB, il tribunale ha ritenuto che vi rientrasse «qualsiasi operazione in denaro», indipendentemente dal fatto che si trattasse o meno di un corrispettivo.

- 9 Per quanto riguarda la sanzione pecuniaria inflitta, il Rayonen sad (Tribunale distrettuale) ha ritenuto che non vi fosse una base giuridica per modificarla (ridurla). Esso ha sostenuto di essere vincolato dall'ammontare fisso previsto dall'articolo 5, paragrafo 1, dello ZOPB, pari al 50% dell'importo del pagamento in contanti, e dal divieto, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 5, dello ZANN, di stabilire una sanzione inferiore all'importo minimo di cui alla norma speciale dell'articolo 5, paragrafo 1, dello ZOPB.
- 10 Il «Rayonen sad» (Tribunale distrettuale) ha respinto la richiesta, ai sensi dell'articolo 28 ZANN, di esonerare l'autore dell'illecito dalla responsabilità di diritto penale amministrativo per l'esistenza di un «illecito minore», in quanto l'illecito ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 1). ZOPB non sarebbe stato diverso da quelli usuali e non sarebbe stato «minore».
- 11 L'«Ecotex Bulgaria» EOOD ha impugnato la decisione del Rayonen sad (Tribunale distrettuale) presentando ricorso in cassazione presso il giudice del rinvio, il quale è chiamato a pronunciarsi in via definitiva sulla causa.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 12 La ricorrente in cassazione sostiene che il diritto alla partecipazione agli utili della società (diritto ai dividendi) non sarebbe un negozio giuridico o un contratto con una controprestazione e non rientrerebbe nella nozione di «pagamento» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB.
- 13 Essa rileva, inoltre, che il pagamento in contanti dell'importo di BGN 10 000, effettuato il 14 marzo 2018, supererebbe il limite di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB, del solo importo di BGN 0,01, per cui la sanzione pecuniaria prevista all'articolo 5, paragrafo 1, ZOPB, nella misura del 50% dell'importo totale del pagamento effettuato, pari nel caso di specie a BGN 5 000, sarebbe sproporzionata.
- 14 La resistente in cassazione ritiene che la disposizione dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB, riguardi tutti i pagamenti in contanti, compreso il pagamento di una quota degli utili non distribuiti (dividendi), a condizione che questi non rientrino in una delle eccezioni legali previste dall'articolo 2 ZOPB.
- 15 Essa osserva, inoltre, che il termine «pagamento», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB, dovrebbe essere inteso come comprensivo di qualsiasi operazione in denaro, indipendentemente dalla sua base contrattuale o extracontrattuale; vi rientrerebbe anche un rapporto inerente a un diritto di partecipazione.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 16 Lo Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (legge sulle restrizioni ai pagamenti in contanti, ZOPB) è stato adottato in attuazione dell'abrogata direttiva 2005/60/CE ed è menzionato come strumento nazionale di attuazione della direttiva (UE) 2015/849 al punto 11) della seguente comunicazione: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/NIM/?uri=CELEX:32015L0849>.
- 17 Il diritto applicabile alla fattispecie in esame è costituito dalla disposizione dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), ZOPB, che deve essere interpretato secondo la lettera e lo scopo della corrispondente norma del diritto dell'Unione (v. sentenza del 10 aprile 1984, von Colson e Kamann, 14/83, EU:C:1984:153) e, in concreto, alla luce dell'articolo 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle disposizioni della direttiva (UE) 2015/849.
- 18 Per ottemperare all'obbligo di garantire un'interpretazione delle norme nazionali conforme al diritto [dell'Unione] (v. sentenze del 14 settembre 2000, Collino e Chiappero, C-343/98, EU:C:2000:441, punto 23, del 19 aprile 2007, Farrell, C-356/05, EU:C:2007:229, punto 40, e del 24 gennaio 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 39), occorre che giudici nazionali facciano tutto quanto compete loro, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti in giurisprudenza e in dottrina (v. sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler, C-212 /04, EU:C:2006:443, punto 111, e del 24 gennaio 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 27).
- 19 Ai sensi del diritto dell'Unione, i movimenti di capitali nella loro forma di base sono operazioni finanziarie, che non costituiscono un pagamento derivante da un rapporto economico diverso. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che, a differenza dei pagamenti correnti, relativi a transazioni che assumono la forma di prestazione e controprestazione nell'ambito di un negozio sottostante, «i movimenti di capitali sono operazioni finanziarie che riguardano essenzialmente la collocazione o l'investimento dell'importo di cui trattasi e non il corrispettivo di una prestazione» (sentenza del 31 gennaio 1984, Luisi e Carbone, cause riunite 286/82 e 26/83, EU:C:1984:35, punto 21).
- 20 Secondo la Corte di giustizia, la riscossione dei dividendi derivanti da azioni e quote di società commerciali costituisce una forma di libera circolazione dei capitali (sentenza del 6 giugno 2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294). L'articolo 63, paragrafo 1, TFUE, vieta tutte le restrizioni della circolazione di capitali tra gli Stati membri nonché tra gli Stati membri e Stati terzi, comprese «quelle che sono idonee a dissuadere i non residenti dal fare investimenti in uno Stato membro o dal mantenere siffatti investimenti» (v. sentenze del 22 gennaio 2009, STEKO TEKON Industriemontage, C-377/07, EU:C:2009:29, punti 23 e 24, e del 31 marzo 2011, Schröder, C-450/09, EU:C:2011:198, punto 30). Pertanto, risulta decisiva la risposta alla questione se le restrizioni ai pagamenti in contanti contenute nella legge nazionale [articolo 3, paragrafo 1, punto 1), ZOPB],

laddove, a causa della loro indeterminatezza, comprendano anche il pagamento di un dividendo, rappresentino una restrizione dissimulata al libero movimento dei capitali e dei pagamenti di cui all'articolo 63 TFUE.

- 21 L'obiettivo della direttiva (UE) 2015/849 è prevenire l'uso del sistema finanziario dell'Unione a scopo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Per conseguire gli obiettivi della direttiva è stato stabilito un elenco delle professioni e delle attività che rientrano nel suo campo di applicazione, con la possibilità per gli Stati membri di estenderlo a professioni o categorie di imprese diverse da quelle di cui all'articolo 2, paragrafo 1 e di introdurre soglie inferiori, restrizioni generali supplementari ai pagamenti in contanti e altre disposizioni più rigorose.
- 22 In tale contesto, per quanto riguarda la responsabilità della società, occorre esaminare se sia ammissibile una disposizione di carattere generale del diritto nazionale, che limita i pagamenti in contanti, indipendentemente dal fatto che essi costituiscano o meno un corrispettivo di una controprestazione e se la restrizione al pagamento in contanti di una parte degli utili non distribuiti ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB, rientri nell'ambito di applicazione della direttiva (UE) 2015/849; qualora una tale disposizione sia ammissibile, si pone la questione se sia lasciato agli Stati membri il compito di fissare la soglia per i pagamenti in contanti ad un importo inferiore a EUR 10 000.
- 23 In caso di risposta affermativa, occorre esaminare in che misura una disposizione nazionale come quella di cui all'articolo 5, paragrafo 1, dello ZOPB, che prevede per le persone giuridiche, per tutte le operazioni finanziarie, una sanzione pecuniaria di ammontare fisso, pari al «50% dell'importo totale del pagamento effettuato», sia ammissibile con riguardo alla proporzionalità della sanzione ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, e delle circostanze di cui all'articolo 60, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2015/849 e se essa, alla luce dell'articolo 27, paragrafo 5, dello ZANN, che prevede il divieto per il giudice di ridurre la sanzione al di sotto dell'ammontare minimo di cui all'articolo 5, paragrafo 1, dello ZOPB, costituisca una violazione del principio del controllo giurisdizionale effettivo.