

Causa C-671/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

13 novembre 2023

Giudice del rinvio

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Lituania)

Data della decisione di rinvio:

8 novembre 2023

Ricorrente in primo grado:

M

Resistente in primo grado:

Banca di Lituania

Oggetto del procedimento principale

La controversia principale verte sull'annullamento della decisione dell'Autorità dei mercati finanziari della Banca di Lituania e sull'ingiunzione di adozione di misure.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione dell'articolo 59 della direttiva 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo; articolo 267, terzo comma, TFUE.

Questioni pregiudiziali

1. Se l'articolo 59 della direttiva 2015/849 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale in base alla quale, qualora l'autorità nazionale competente constati una serie di violazioni appartenenti a diverse categorie di obblighi di cui all'articolo 59, paragrafo 1, lettere da a) a d), della direttiva

2015/849 nel corso di un'unica ispezione, ciascuna di tali violazioni è considerata come una violazione sistematica distinta e ciascuna di tali violazioni è soggetta a una sanzione pecuniaria distinta, tenendo conto dell'ammenda massima prevista dalla legge nazionale di attuazione della direttiva 2015/849.

2. Se l'articolo 59 della direttiva 2015/849 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale in base alla quale, qualora l'autorità nazionale competente constati una serie di violazioni appartenenti alla medesima categoria di obblighi di cui all'articolo 59, paragrafo 1, lettere da a) a d), della direttiva 2015/849 nel corso di un'unica ispezione, ciascuna di tali violazioni è considerata come una violazione sistematica distinta e ciascuna di tali violazioni è soggetta a una sanzione pecuniaria distinta, tenendo conto dell'ammenda massima prevista dalla legge nazionale di attuazione della direttiva 2015/849.

3. In caso di risposta affermativa ad almeno una delle questioni precedenti, quali criteri debbano essere presi in considerazione per stabilire se una violazione ai sensi dell'articolo 59 della direttiva 2015/849 è sistematica.

Disposizioni di diritto dell'Unione e giurisprudenza della Corte di giustizia invocate

Considerando 59 e articoli 5 e 59 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 (GU 2015, L 141, pag. 73) (in prosieguo: la «direttiva 2015/849»).

Sentenza del 24 ottobre 2013, Commissione/Italia (C-151/12, EU:C:2013:690, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

Sentenza del 14 febbraio 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punto 60).

Sentenza del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 111).

Sentenza del 26 marzo 2020, ERG e a. (C-496/18 e C-497/18, EU:C:2020:240, punto 93 e giurisprudenza ivi citata).

Sentenza del 12 maggio 2022, U.I. (Rappresentante doganale indiretto), Anstar (C-714/20, EU:C:2022:374, punti da 59 a 61).

Contesto normativo nazionale

Articolo 2, paragrafo 7; articolo 9, paragrafi 1, 13, 14, 16 e 17; articolo 10, paragrafo 1; articolo 11, paragrafo 1, punto 4), e paragrafo 3; articolo 14, paragrafo 1, punto 4), paragrafo 3, punti 2), e 3), paragrafo 5; articolo 16, paragrafo 2; articolo 22, paragrafi 1 e 2; articolo 29, paragrafo 1, punti 2), 3), 4), 8), 9) e 10), paragrafo 2, paragrafo 3, punto 4), e paragrafo 7; articolo 34, e articolo 39, paragrafo 1, punto 2, della legge della Repubblica di Lituania relativa alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (come modificata dalla legge n. XIII-1440 del 30 giugno 2018; in prosieguo: la «legge AML/CFT», *Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism*).

La legge della Repubblica di Lituania sulla Banca di Lituania (nella versione modificata dalla legge n. XIII-1854 del 20 dicembre 2018; in prosieguo: la «legge sulla Banca di Lituania»), articolo 43³, paragrafi da 7 a 10.

Punto 18.1 della Procedura per il calcolo delle ammende approvata con la Decisione n. 03-126 del Consiglio della Banca di Lituania del 10 luglio 2018 (in prosieguo: la «Procedura»).

Punti 4, 30, 31.3.4 e 33 delle Istruzioni agli operatori dei mercati finanziari per la prevenzione del riciclaggio di denaro e/o del finanziamento del terrorismo, approvate con la Decisione n. 03-17 del Consiglio della Banca di Lituania del 12 febbraio 2015 (versione originale; in prosieguo: le «Istruzioni»).

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 La decisione del direttore dell’Autorità per i mercati finanziari della Banca di Lituania del 13 novembre 2020 «Irrogazione di una sanzione a M» (in prosieguo: la «decisione impugnata») stabilisce che il ricorrente M (in prosieguo: il «ricorrente»), un istituto di moneta elettronica, ha commesso otto violazioni della legge AML/CFT e delle Istruzioni. Il periodo in esame è compreso tra il 1° aprile 2019 e il 31 marzo 2020.
- 2 È stato riscontrato che, durante il periodo in esame, il ricorrente non ha istituito un processo di valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (in prosieguo: «ML/TF», *Money Laundering/Financing of Terrorism*) in ogni sua attività, omettendo di effettuare una valutazione del rischio di ML/TF in ogni sua attività, e che le procedure per la valutazione del rischio relativo alla clientela stabilite e messe in atto dal ricorrente non consentivano una corretta classificazione dei clienti in gruppi di rischio e che, di conseguenza, il ricorrente ha violato gli obblighi di cui all’articolo 29, paragrafo 1, punto 2), paragrafo 3, punto 4), e all’articolo 29, paragrafo 7, della legge AML/CFT e dei punti 4 e 30 delle Istruzioni (violazione 1).
- 3 L’identificazione a distanza dei clienti da parte del ricorrente presentava lacune significative; il ricorrente ha effettuato un’identificazione errata di alcuni dei suoi

clienti persone fisiche e, quindi, ha violato gli obblighi di cui agli articoli 9, paragrafo 1; 10, paragrafo 1; 11, paragrafo 1, punto 4), e 11, paragrafo 3, della legge AML/CFT (violazione 2).

- 4 È stato riscontrato che il ricorrente ha omesso di provvedere alla corretta applicazione dell'identificazione rafforzata dei clienti a più alto rischio, violando quindi gli obblighi di cui all'articolo 14, paragrafo 1, punti 4) e 5), della legge AML/CFT. Il ricorrente non ha ottenuto l'approvazione di un alto dirigente prima di instaurare un rapporto d'affari con una persona politicamente esposta; non ha adottato misure adeguate per identificare l'origine dei beni e dei fondi coinvolti nel rapporto d'affari o nell'operazione, violando pertanto gli obblighi di cui all'articolo 14, paragrafo 3, punti 2) e 3), della legge AML/CFT (violazione 3).
- 5 Le procedure del ricorrente volte a identificare i clienti e a verificarne l'identità non garantivano che lo scopo e la natura del rapporto d'affari del cliente fossero chiari e comprensibili in tutti i casi, e il ricorrente non ha sempre adempiuto adeguatamente all'obbligo di comprendere la natura delle attività economiche del cliente quale persona giuridica, violando così gli obblighi di cui all'articolo 9, paragrafi 13 e 14, della legge AML/CFT (violazione 4).
- 6 È stato accertato che il ricorrente non ha aggiornato correttamente le informazioni di identificazione dei clienti e dei beneficiari durante il periodo in esame, in violazione degli articoli 9, paragrafo 17, e 29, paragrafo 1, punto 8), della legge AML/CFT e del punto 33 delle Istruzioni (violazione 5).
- 7 È stato osservato che il ricorrente non si è accertato che le operazioni effettuate nel corso del rapporto d'affari fossero in linea con il profilo economico e con il profilo di rischio del cliente. Poiché non era stata effettuata un'analisi completa delle transazioni e delle operazioni di pagamento del cliente, il ricorrente non disponeva di una conoscenza sufficiente del comportamento del cliente per poter identificare correttamente le transazioni e le operazioni sospette, violando pertanto l'obbligo di cui all'articolo 9, paragrafo 16, della legge AML/CFT. Le misure adottate dal ricorrente per controllare i rapporti e le transazioni dei clienti erano insufficienti per gestire adeguatamente i rischi di ML/TF e, di conseguenza, violavano l'articolo 29, paragrafo 1, punto 3), e l'articolo 16, paragrafo 2, della legge AML/CFT (violazione 6).
- 8 I controlli e le procedure interne del ricorrente non garantivano, in ogni caso, la corretta attuazione degli obblighi in materia di sanzioni finanziarie e di misure restrittive internazionali, cosicché il ricorrente non ha adempiuto agli obblighi di cui all'articolo 29, paragrafo 1, punto 4), della legge AML/CFT e al punto 31.3.4 delle Istruzioni (violazione 7).
- 9 È stato accertato che durante il periodo in esame il ricorrente non aveva nominato un membro del Consiglio di amministrazione responsabile dell'attuazione delle misure di prevenzione ML/TF previste dalla legge AML/CFT, non adempiendo così all'obbligo di cui all'articolo 22, paragrafo 1, della legge AML/CFT. I

controlli interni del ricorrente per quanto riguarda la gestione del rischio ML/TF non erano sufficientemente efficaci, il ricorrente non disponeva di risorse umane sufficienti e non controllava adeguatamente i processi relativi alla prevenzione ML/TF e, a causa delle carenze riscontrate nell'organizzazione della formazione, il personale incaricato di attuare le misure di prevenzione ML/TF non era adeguatamente informato dell'importanza degli obblighi in materia di prevenzione ML/TF o del proprio ruolo e responsabilità, il che ha comportato la violazione degli articoli 22, paragrafo 2, e 29, paragrafo 1, punti 9) e 10), della legge AML/CFT (violazione 8).

- 10 La resistente Banca di Lituania (in prosieguo: la «resistente») ha inflitto otto ammende per le violazioni accertate (EUR 55 000 per ciascuna delle violazioni da 1 a 3, 6 e 7, EUR 35 000 per ciascuna delle violazioni 4 e 5 e EUR 25 000 per la violazione 8).
- 11 La resistente ha calcolato l'importo delle ammende sulla base i) delle disposizioni dell'articolo 43³, paragrafo 10, della legge sulla Banca di Lituania e ii) della Procedura. Essa ha ritenuto che le violazioni da 1 a 7 fossero gravi e sistematiche. La resistente ha calcolato ciascuna ammenda sulla base dell'ammenda massima fissata dalla legge sulla Banca di Lituania (EUR 5 100 000, poiché il 10% del fatturato lordo annuo dell'istituto era inferiore a EUR 5 100 000). Per ciascuna delle violazioni 1, 2, 3, 6 e 7, considerate gravi, la resistente ha fissato l'importo di base delle ammende al 30% dell'importo massimo consentito per le stesse, mentre per ciascuna delle violazioni 4, 5 e 8, considerate meno gravi, ha fissato l'importo di base delle ammende al 20% dell'importo massimo consentito per le stesse. La resistente ha ridotto i suddetti importi di base delle ammende ritenendo che fossero sproporzionatamente elevati rispetto al reddito lordo del ricorrente e che anche ammende ridotte sarebbero state efficaci per prevenire le violazioni.
- 12 Il ricorrente ha impugnato la decisione dinanzi al giudice di primo grado. Con decisione del 21 settembre 2021, il giudice di primo grado ha accolto in parte il ricorso del ricorrente e ha ridotto l'ammenda a EUR 200 000, ma ha respinto l'argomento del ricorrente secondo cui nella fattispecie avrebbe dovuto essere dichiarata un'unica violazione sistematica della legge AML/CFT.
- 13 Il ricorrente ha quindi impugnato la sentenza del giudice di primo grado chiedendo i) di annullare la parte della sentenza del giudice di primo grado che respinge il ricorso del ricorrente e ii) di accogliere in toto dell'argomento propugnato dal ricorrente nell'ambito del ricorso in primo grado. Nel suddetto procedimento di impugnazione la resistente ha chiesto al giudice i) di annullare la sentenza del giudice di primo grado e ii) di respingere il ricorso del ricorrente.

Argomenti principali delle parti nel procedimento principale

- 14 Il ricorrente sostiene che, ai sensi dell'articolo 34 della legge AML/CFT, le violazioni sono qualificate come gravi o sistematiche. Secondo il ricorrente, in caso di più violazioni gravi, deve essere dichiarata un'unica violazione sistematica

della legge e per una violazione sistematica può essere inflitta una sola ammenda, il cui importo massimo è stabilito dalla legge [articolo 39, paragrafo 1, punto 2), della legge AML/CFT]. Il ricorrente sostiene inoltre che, in base a un'interpretazione della lettera dell'articolo 34 della legge AML/CFT, inosservanze di una categoria di obblighi (ad esempio, gli obblighi di identificazione del cliente e del beneficiario di cui agli articoli da 9 a 15 della legge AML/CFT) sono considerate come un'unica violazione grave. Esso sostiene inoltre che la decisione impugnata, nell'infliggere una serie di ammende, viola il principio del *ne bis in idem*. Poiché la violazione non è stata qualificata come un'unica violazione sistematica, sono state inflitte diverse ammende per violazioni di obblighi simili dello stesso articolo.

- 15 La resistente sostiene, con riferimento all'articolo 39, paragrafo 1, punto 2), della legge AML/CFT, che un'ammenda può essere inflitta a un istituto finanziario in relazione ad almeno una violazione grave della legge AML/CFT; tuttavia, non esistendo una disposizione analoga in caso di violazione sistematica, una violazione può dunque essere considerata sistematica solo qualora siano state commesse anche ulteriori violazioni della legge AML/CFT, come previsto dall'articolo 34, paragrafo 2. La resistente osserva che le disposizioni della direttiva 2015/849 miravano a rafforzare gli obblighi di prevenzione ML/TF al fine di ridurre al minimo i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nell'Unione europea e gli effetti negativi che essi hanno sull'economia e sul sistema finanziario. Secondo la resistente, trattare una serie di violazioni gravi in materia di ML/TF come un'unica violazione grave o come un'unica violazione sistematica sarebbe, in linea di principio, incoerente con gli obiettivi della direttiva 2015/849. Secondo la resistente, trattare come sistematiche e assoggettare ad un'unica sanzione le violazioni ML/TF farebbe quindi gli interessi degli istituti finanziari che hanno commesso numerose violazioni di questo tipo. La resistente sostiene, inoltre, che trattare una serie di violazioni diverse come un'unica violazione renderebbe impossibile l'individualizzazione della sanzione e che la mancata individualizzazione dell'ammenda inflitta in relazione a ciascuna violazione (senza tenere conto della durata, della gravità e di altre circostanze di ciascuna violazione, e senza indicare un'ammenda specifica) comporterebbe l'impossibilità di opporre una difesa adeguata.

Breve esposizione della motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 16 Il giudice del rinvio ricorda che, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 59, paragrafo 1, paragrafo 2, lettera e), e paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2015/849, sanzioni amministrative pecuniarie massime pari almeno a EUR 5 000 000 o al 10% del fatturato complessivo annuo possono essere imposte a un istituto finanziario in caso di violazioni gravi, reiterate e sistematiche degli obblighi di cui all'articolo 59, paragrafo 1, lettere da a) a d), o che presentano una combinazione di tali caratteristiche.

- 17 L'articolo 39, paragrafo 1, punto 2), della legge AML/CFT stabilisce che la Banca di Lituania ha il diritto di imporre a un istituto finanziario un'ammenda da EUR 2 000 a EUR 5 100 000 (se il 10% del fatturato annuo lordo è inferiore a EUR 5 100 000) in caso di violazione della legge AML/CFT, laddove l'istituto finanziario violi sistematicamente tale legge, o commetta un'unica violazione grave di tale legge, o violi reiteratamente la legge entro un anno dalla data in cui è stata applicata una sanzione per una violazione della legge medesima. Occorre rilevare che la formulazione di tale disposizione «qualora un istituto finanziario (...) violi sistematicamente la presente legge o commetta un'unica violazione grave della presente legge» differisce dalla formulazione dell'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, che fa riferimento a «violazioni gravi, reiterate, sistematiche, o che presentano una combinazione di tali caratteristiche, commesse dai soggetti obbligati», mentre l'articolo 39, paragrafo 1, punto 2), della legge AML/CFT fa riferimento a «un'unica violazione grave della presente legge». Si pone quindi la questione se, nel caso di specie, l'articolo 39, paragrafo 1, punto 2), della legge AML/CFT recepisca correttamente l'articolo 59 della direttiva 2015/849, e se l'interpretazione dell'articolo 39, paragrafo 1, punto 2), della legge AML/CFT propugnata dalla resistente sia conforme all'articolo 59 della direttiva 2015/849.
- 18 Il giudice del rinvio osserva che l'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849 fa riferimento a casi in cui si verifica una violazione grave delle categorie di obblighi di cui alle lettere da a) a d), e l'articolo 34, paragrafo 1, punti da 1) a 3), della legge AML/CFT definisce come grave una violazione delle disposizioni della legge AML/CFT che attua, tra l'altro, gli obblighi di cui all'articolo 59, paragrafo 1, lettere da a) a d), della direttiva 2015/849, senza precisare ulteriori elementi qualitativi o quantitativi di siffatta violazione; l'articolo 34, paragrafo 1, punto 4), della legge AML/CFT definisce violazione grave il caso in cui un istituto finanziario non abbia predisposto le procedure di controllo interno di cui all'articolo 29 di detta legge.
- 19 Il giudice del rinvio osserva che, a suo avviso, la formulazione dell'articolo 34, paragrafo 2, punto 2), della legge AML/CFT «qualora si riscontrino contemporaneamente violazioni relative a più categorie di obblighi (...)» implica che, per stabilire una violazione sistematica ai sensi di tale disposizione, è necessario accertare che vi sia stata violazione di più obblighi previsti da tale disposizione. Tuttavia, l'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849 non sembra richiedere che, affinché una violazione possa essere considerata sistematica, debba necessariamente essere riscontrata la violazione di più categorie di obblighi, come invece nell'articolo 34, paragrafo 2, punto 2), della legge AML/CFT. Il giudice nazionale osserva che, nel caso di specie, i) molteplici violazioni di diverse categorie di obblighi e ii) violazioni reiterate di una categoria di obblighi di cui all'articolo 34, paragrafo 2, punto 2), della legge AML/CFT sono state identificate e trattate dalla resistente come violazioni sistematiche distinte, a cui sono state applicate ammende separate.

- 20 Il giudice del rinvio afferma che le disposizioni della legge AML/CFT, le cui violazioni sono state accertate con la decisione impugnata, attuano diverse disposizioni della direttiva 2015/849. Ad esempio, nell'accertamento della violazione 3 sono state individuate le violazioni, tra l'altro, dell'articolo 14, paragrafo 3, punti 2) e 3), della legge AML/CFT che attua le disposizioni pertinenti dell'articolo 20 della direttiva 2015/849. Con riferimento alla violazione 4, sono state accertate le violazioni dell'articolo 9, paragrafi 13 e 14, della legge AML/CFT, che attua l'articolo 13, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2015/849. Nell'accertamento della violazione 6 è stata riscontrata, tra l'altro, una violazione riguardante l'articolo 16, paragrafo 2, della legge AML/CFT, che attua gli articoli 33, 34 e 35 della direttiva 2015/849.
- 21 Il giudice nazionale osserva che il testo della direttiva 2015/849 non contiene una definizione dettagliata di violazione sistematica o grave e che l'articolo 5 della direttiva 2015/849 stabilisce che «[p]er impedire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, gli Stati membri possono adottare o mantenere disposizioni più rigorose nel settore disciplinato dalla presente direttiva, entro i limiti del diritto dell'Unione». Inoltre, l'articolo 59, paragrafo 4, della direttiva 2015/849 prevede che «[g]li Stati membri possono conferire alle autorità competenti la facoltà di imporre ulteriori tipi di sanzioni amministrative in aggiunta a quanto previsto al paragrafo 2, lettere da a) a d), o di imporre sanzioni amministrative pecuniarie di importo superiore a quanto previsto al paragrafo 2, lettera e) e al paragrafo 3». Gli Stati membri hanno, quindi, un certo margine di discrezionalità nell'adottare disposizioni più rigorose entro i limiti fissati dal diritto dell'Unione. Tuttavia, permane il dubbio se tali disposizioni della direttiva 2015/849 possano essere interpretate nel senso di conferire agli Stati membri il potere discrezionale di adottare disposizioni di diritto nazionale in base alle quali l'autorità nazionale competente può infliggere, per le violazioni rilevate nel corso della medesima ispezione, una serie di ammende, ciascuna delle quali è calcolata in base al limite massimo previsto dal diritto nazionale (nel caso di specie, EUR 5 100 000), qualora siano stati violati gli obblighi di cui all'articolo 59, paragrafo 1, lettere da a) a d), della direttiva 2015/849.
- 22 Poiché l'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849 fa riferimento a «violazioni gravi, reiterate, sistematiche, o che presentano una combinazione di tali caratteristiche, commesse dai soggetti obbligati, degli obblighi di cui» alle lettere da a) a d) dello stesso, e l'articolo 59, paragrafo 3, lettera a) stabilisce che, se il soggetto obbligato interessato è un ente creditizio o un istituto finanziario, gli Stati membri provvedono affinché si possano applicare anche sanzioni amministrative pecuniarie massime pari almeno a EUR 5 000 000 o al 10% del fatturato complessivo annuo, il giudice del rinvio ritiene che, qualora sia accertata la violazione di cui all'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, essa dovrebbe essere oggetto di un'unica sanzione amministrativa pecuniaria, il cui importo massimo è stabilito all'articolo 59, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2015/849. Se si potesse infliggere ammende distinte per ciascuna delle violazioni concorrenti di cui all'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, l'importo massimo complessivo delle ammende concorrenti potrebbe essere di molte volte

superiore all'ammenda massima prevista dall'articolo 59, paragrafo 3, lettera a), della medesima direttiva, rendendo opinabile la conformità ai principi di certezza del diritto e di proporzionalità di una siffatta situazione.

DOCUMENTO DI LAVORO