Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentate il 18 novembre 2020[1]

Causa C-544/19

«ECOTEX BULGARIA» EOOD
contro
Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia,
con l'intervento di
Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunale amministrativo di Blagoevgrad, Bulgaria)]

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 63 TFUE – Libera circolazione dei capitali e dei pagamenti – Direttiva (UE) 2015/849 – Stato membro non aderente alla zona euro – Normativa nazionale che vieta di effettuare, nel territorio nazionale, pagamenti in contanti d'importo pari o superiore a una determinata soglia e che richiede di ricorrere a un bonifico o a un versamento su un conto di pagamento – Distribuzione di dividendi di un'impresa a un'azionista o un socio sotto forma di un pagamento in contanti che supera la soglia fissata dalla normativa nazionale – Irrogazione di una sanzione amministrativa di natura penale – Compatibilità della normativa nazionale – Lotta all'evasione e all'elusione fiscale – Proporzionalità»

I. Introduzione

1. In che misura una normativa nazionale che vieta a qualsivoglia persona fisica o giuridica di effettuare, nel territorio nazionale, un pagamento in contanti allorché il relativo importo è pari o superiore a una determinata soglia e richiede a detti soggetti di ricorrere, a tal fine, ad altri mezzi di pagamento, pena l'irrogazione di una sanzione, è conforme al diritto dell'Unione?

2. Questa, in sostanza, la questione sollevata dall'Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunale amministrativo di Blagoevgrad, Bulgaria) nel presente procedimento.

[1] Lingua originale: il francese.

3. Tale questione è attuale, poiché la Grande Sezione della Corte di giustizia dovrà a breve pronunciarsi sulle condizioni alle quali e sui limiti entro cui l'Unione europea e gli Stati membri della zona euro, nell'esercizio delle loro rispettive competenze, possono adottare normative che prevedono limitazioni all'uso del contante, vale a dire delle banconote e delle monete metalliche emesse dalle banche centrali, come mezzo di pagamento [2].

4. La presente causa si distingue, tuttavia, dalle cause riunite Hessischer Rundfunk (C-422/19 e C-423/19) in quanto la normativa in esame nel procedimento principale riguarda la Repubblica di Bulgaria, che non è uno Stato membro della zona euro. La Repubblica di Bulgaria ha lo status di «Stato membro con deroga» in applicazione dell'articolo 139, paragrafo 2, TFUE e non è vincolata alle disposizioni del diritto dell'Unione che disciplinano l'emissione monetaria e l'uso della moneta unica, in particolare per quanto riguarda lo statuto del corso legale delle banconote e delle monete metalliche denominate in euro. Ciononostante, essa fa parte del mercato interno dell'Unione ed è tenuta, in quanto tale, a rispettare le libertà di circolazione ad esso correlate.

5. La questione sottoposta alla Corte si colloca altresì nella scia della relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 12 giugno 2018, sulle restrizioni ai pagamenti in contanti [3], nonché di taluni pareri formulati in materia dalla Banca centrale europea (BCE) [4] su richiesta dei Ministeri delle Finanze del Regno del Belgio, della Repubblica di Bulgaria e del Regno dei Paesi Bassi [5].

6. Nella presente causa, da un lato, la Corte è chiamata a precisare se una normativa, come quella di cui al procedimento principale, ricada nell'ambito di applicazione della direttiva (UE) 2015/849 [6] o se tale normativa debba essere esaminata alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 63 TFUE, che garantisce la libera circolazione dei capitali e dei pagamenti.

7. Dall'altro lato, si chiede alla Corte di pronunciarsi sulla conformità del regime sanzionatorio stabilito da tale normativa, con particolare riguardo al principio della proporzionalità delle pene e al diritto a un ricorso effettivo sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Si tratta delle cause riunite Hessischer Rundfunk (C-422/19 e C-423/19), attualmente pendenti dinanzi alla Corte, che concernono la compatibilità, in relazione all'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, TFUE; all'articolo 128, paragrafo 1, terza frase, TFUE; all'articolo 16, primo comma, del Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea e all'articolo 10, seconda frase, del regolamento (CE) n. 974/98, del Consiglio, del 3 maggio 1998, relativo all'introduzione dell'euro (GU 1998, L 139, pag. 1), della normativa tedesca secondo la quale il debitore del canone radiotelevisivo non può pagare tale canone in contanti, ma solo mediante un prelievo automatico diretto o tramite un bonifico bancario individuale oppure un bonifico bancario permanente.

3 COM(2018) 483 final, in prosieguo: la «relazione sulle restrizioni ai pagamenti in contanti». In tale relazione, la Commissione europea osserva che diversi Stati membri, per la maggior parte aderenti alla zona euro, hanno adottato normative che limitano i pagamenti in contanti. Le misure introdotte sarebbero piuttosto eterogenee, sia per natura sia per ambito di applicazione, con soglie massime per i pagamenti in contanti che variano da EUR 500 a EUR 15 000 (punto 2.2.2 della relazione). V., in particolare, lo studio d'impatto di Ecorys intitolato «Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash», del 15 dicembre 2017, disponibile al seguente indirizzo Internet: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initative_ecorys_180206.pdf (pag. 67), cui la Commissione fa riferimento.

4 Gli Stati membri della zona euro sono tenuti a consultare la BCE su ogni progetto di disposizioni legislative relative ai mezzi di pagamento ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, secondo trattino, della decisione 98/415/CE del Consiglio, del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca centrale europea da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative (GU 1998, L 189, pag. 42).

5 V., per quanto riguarda il Regno del Belgio, parere della Banca centrale europea, del 30 maggio 2017, relativo alla limitazione nell'uso dei contanti (CON/2017/20), per la Repubblica di Bulgaria, opinion of the European Central Bank, of 11 July 2017, on limitation of cash payments (CON/2017/27), e, infine, per il Regno dei Paesi Bassi, opinion of the European Central Bank, of 30 December 2019, on limitation to cash payments (CON/2019/46).

6 Direttiva 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).

8. Nelle presenti conclusioni illustrerò i motivi per cui ritengo che una normativa come quella di cui al procedimento principale non rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2015/849. Baserò la mia valutazione non solo sugli obiettivi che il legislatore dell'Unione intende perseguire attraverso tale direttiva, ma anche sull'impianto sistematico e sul tenore letterale della stessa. Proporrò, quindi, alla Corte di esaminare la conformità di una siffatta normativa alla luce della libera circolazione dei capitali e dei pagamenti sancita all'articolo 63 TFUE.

9. A tale riguardo, spiegherò come la normativa nazionale di cui trattasi costituisca, di per sé, una restrizione a detta libertà che può essere giustificata per esigenze imposte dalla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale. Illustrerò, tuttavia, come una siffatta normativa possa realmente conseguire tale obiettivo solo nei limiti in cui sia accompagnata da misure che tengano conto dell'inclusione bancaria delle persone più svantaggiate e da misure derogatorie a favore delle persone che, per legittimi motivi, non possono ricorrere ai mezzi di pagamento richiesti dal legislatore nazionale. Esporrò parimenti le ragioni per cui il regime di sanzioni stabilito nel quadro di tale normativa può costituire una misura in contrasto con il principio di proporzionalità enunciato all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta.

II. Contesto normativo

A. Direttiva 2015/849

10. Conformemente al suo articolo 1, paragrafo 1, la direttiva 2015/849 mira a impedire l'utilizzo del sistema finanziario dell'Unione per fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

11. Ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettera e), essa si applica agli «altri soggetti che negoziano beni, quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 10 000 EUR, indipendentemente dal fatto che la transazione si[a] effettuata con un'operazione unica [o] con diverse operazioni che appaiono collegate».

12. L'articolo 4, paragrafo 1, della suddetta direttiva così dispone:

«Gli Stati membri provvedono a estendere, secondo un approccio basato sul rischio, in tutto o in parte, l'ambito di applicazione della presente direttiva ad attività professionali e categorie di imprese diverse dai soggetti obbligati di cui all'articolo 2, paragrafo 1, le quali svolgono attività particolarmente suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo».

13. L'articolo 5 della medesima direttiva enuncia quanto segue:

«Per 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».

B. Diritto bulgaro

1. ZOPB

14. Ai sensi dell'articolo 1 dello zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broy (legge sulla limitazione ai pagamenti in contanti)[7], tale legge disciplina le restrizioni ai pagamenti in contanti nel territorio bulgaro[8].

15. Fatte salve le eccezioni espressamente elencate all'articolo 2 dello ZOPB, il suo articolo 3 dispone quanto segue:

«(1) I pagamenti nel territorio nazionale sono effettuati esclusivamente mediante bonifico bancario o versamento su un conto di pagamento allorché il relativo importo è:

1. pari o superiore a 10 000 [leva bulgari (BGN)] [EUR 5 113];

2. inferiore a BGN 10 000 [EUR 5 113], in quanto frazione di una prestazione pecuniaria contrattuale il cui valore è pari o superiore a BGN 10 000 [EUR 5 113].

(2) Il paragrafo 1 si applica altresì ai casi di pagamenti in valuta estera il cui importo convertito in BGN sia pari o superiore a BGN 10 000 [EUR 5 113]. La conversione in BGN è effettuata al tasso di cambio della Balgarska narodna banka [Banca nazionale bulgara] al giorno del pagamento».

16. L'articolo 5 dello ZOPB così recita:

«(1) Chiunque commette o consente la commissione di una violazione dell'articolo 3 è passibile di ammenda pari al 25% dell'importo totale del pagamento effettuato, se si tratta di una persona fisica, o di sanzione pecuniaria pari al 50% dell'importo totale del pagamento effettuato, se si tratta di una persona giuridica.

(2) In caso di reiterazione dell'infrazione di cui al paragrafo 1, l'importo dell'ammenda ammonterà al 50% del valore del pagamento effettuato, mentre l'importo della sanzione pecuniaria sarà pari al 100% del valore del pagamento effettuato».

17. Il successivo articolo 6 così dispone:

«(1) Gli avvisi di accertamento degli illeciti di cui alla presente legge sono emessi dalle autorità della Natsionalna agentsia za prihodite [Agenzia nazionale delle entrate, Bulgaria]. Le decisioni che infliggono sanzioni amministrative sono adottate dal direttore esecutivo dell'Agenzia nazionale delle entrate o dai funzionari da questi autorizzati.

(2) Lo zakon za administrativnite narushenia i nakazania [legge sugli illeciti amministrativi e sulle sanzioni[9]] disciplina la determinazione delle decisioni che infliggono sanzioni amministrative, la loro adozione, i mezzi di ricorso per impugnarle e la loro esecuzione».

[7] DV n. 16, del 22 febbraio 2011, in prosieguo: lo «ZOPB».

[8] V., altresì, istruzioni del Ministerstvo na finansite (Ministero delle Finanze, Bulgaria), del 4 aprile 2011, relative all'applicazione dello ZOPB (in prosieguo: le «istruzioni relative all'applicazione dello ZOPB»), disponibili al seguente indirizzo Internet: https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF.

[9] DV n. 92, del 28 novembre 1969; in prosieguo: lo «ZANN».

2. ZANN

18. A termini dell'articolo 27 dello ZANN:

«(1) La sanzione amministrativa è fissata conformemente alle disposizioni della presente legge nei limiti della sanzione prevista in caso di commissione dell'illecito.

(2) Nel determinare la sanzione, si deve tenere conto della gravità dell'illecito, dei motivi per cui è stato commesso e delle altre circostanze attenuanti e aggravanti, nonché della situazione patrimoniale dell'autore.

(3) Le circostanze attenuanti comportano l'applicazione di una sanzione più lieve, le circostanze aggravanti l'applicazione di una sanzione più severa.

(…)

(5) Non è (…) autorizzata la fissazione di una sanzione inferiore all'importo minimo previsto per le sanzioni costituite dall'ammenda e dalla privazione temporanea del diritto di esercitare una determinata professione o attività».

19. L'articolo 28, lettera a), dello ZANN prevede che, nell'eventualità di illeciti amministrativi minori, l'autorità investita del potere sanzionatorio possa non infliggere sanzioni, informando il contravventore, oralmente o per iscritto, che, in caso di reiterazione dell'illecito, sarà passibile di sanzione amministrativa.

20. In forza dell'articolo 63, paragrafo 1, dello ZANN, il Rayonen sad (Tribunale distrettuale, Bulgaria) esamina il merito della causa in composizione monocratica e decide con sentenza con cui può confermare, modificare o annullare la decisione che infligge una sanzione amministrativa o il processo verbale telematico. La sentenza può essere impugnata per cassazione dinanzi all'Administrativen sad (Tribunale amministrativo, Bulgaria) per i motivi previsti dal nakazatelno-protsesualen kodeks (codice di procedura penale) e secondo le modalità stabilite al capitolo 12 dell'administrativnoprotsesualen kodeks (codice di procedura amministrativa).

III. Procedimento principale e questioni pregiudiziali

21. La «ECOTEX BULGARIA» EOOD [10] è una società unipersonale di diritto bulgaro, il cui capitale è detenuto da KS, cittadino greco. Il 14 marzo 2018, nel corso dell'assemblea generale dell'Ecotex, veniva deliberato che KS avrebbe ottenuto, sotto forma di dividendi, la somma di BGN 100 000 (EUR 51 130) pagati in contanti mediante autorizzazioni di cassa.

A. Procedimento amministrativo avviato contro l'Ecotex

22. In seguito a un'ispezione richiesta l'8 dicembre 2017 dall'Autorità competente in materia di entrate presso la Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia (Direzione territoriale dell'Agenzia nazionale delle entrate – Sofia, Bulgaria), si accertava che le transazioni finanziarie con i clienti della società, per la maggior parte provenienti dalla Grecia e da Cipro, erano state effettuate tramite banca. Si accertava parimenti che, in forza della delibera del

[10] In prosieguo: l'«Ecotex».

14 marzo 2018, e nel periodo compreso tra il 14 marzo 2018 e il 22 marzo 2018, era stata versata a KS una somma in contanti di BGN 95 000 (circa EUR 48 573,50), mediante nove autorizzazioni di cassa per versamenti in contanti pari a BGN 10 000 (EUR 5 113) ciascuna e un'autorizzazione di cassa per un importo di BGN 5 000 (EUR 2 556,50). Il 5 giugno 2018 la Direzione territoriale dell'Agenzia nazionale delle entrate – Sofia, ufficio di Blagoevgrad, annunciava l'avvio di un procedimento penale di carattere amministrativo e il 26 giugno 2018 emetteva un avviso di accertamento di illecito relativamente alle disposizioni previste dallo ZOPB.

23. Il 10 luglio 2018 l'Ecotex sollevava obiezione nei confronti di tale atto in base al rilievo che l'illecito poteva considerarsi minore ai sensi dell'articolo 28 dello ZANN, poiché il pagamento della somma di BGN 10 000 (EUR 5 113) effettuato il 14 marzo 2018 eccedeva di solo BGN 0,01 (circa EUR 0,005) il limite per i pagamenti in contanti stabilito dallo ZOPB.

24. Il 3 settembre 2018 il vicedirettore della Direzione territoriale dell'Agenzia nazionale delle entrate – Sofia infliggeva all'Ecotex una sanzione pecuniaria per ognuno degli illeciti accertati, sulla base dell'articolo 5, paragrafo 1, dello ZOPB. Dalla decisione di rinvio risulta che ciascun pagamento dell'importo di BGN 10 000 (EUR 5 113) è stato qualificato come «illecito» e che sono state quindi adottate nove sanzioni amministrative. Conformemente alle disposizioni nazionali, ogni sanzione ammontava a BGN 5 000 (EUR 2 556,50), vale a dire il 50% della somma pagata in contanti.

25. L'Ecotex proponeva un ricorso di annullamento avverso la decisione del 3 settembre 2018 del vicedirettore della Direzione territoriale dell'Agenzia nazionale delle entrate – Sofia dinanzi al Rayonen sad Petrich (Tribunale distrettuale di Pétritch, Bulgaria), il quale confermava la decisione medesima. L'Ecotex proponeva quindi un ricorso per cassazione dinanzi al giudice del rinvio.

B. Ricorso proposto dinanzi al giudice del rinvio

26. Dinanzi al giudice del rinvio, l'Ecotex ha nuovamente evidenziato che, considerata la lieve entità dell'infrazione, la sanzione pari al 50% dell'importo totale del pagamento effettuato in contanti era sproporzionata. L'Ecotex ha parimenti sostenuto che il diritto ai dividendi della società, non costituendo una transazione o un contratto, non poteva rientrare nella nozione di «pagamento» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB.

27. Dal canto proprio, la Direzione territoriale dell'Agenzia nazionale delle entrate – Sofia ha rilevato che la nozione di «pagamento» di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB deve intendersi nel senso che indica, senza eccezioni, qualsiasi pagamento od operazione finanziaria, a prescindere dalla sua natura.

28. Il giudice del rinvio, a propria volta, rileva, in via preliminare, che lo ZOPB ha recepito nel diritto interno la direttiva 2005/60/CE [11], la quale è stata abrogata con effetto dal 26 giugno 2017 dalla direttiva 2015/849 [12]. Esso ritiene, pertanto, che l'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB debba essere interpretato alla luce dell'articolo 63 TFUE e delle disposizioni pertinenti della direttiva 2015/849.

[11] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (GU 2005, L 309, pag. 15), quale modificata dalla direttiva 2010/78/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 (GU 2010, L 331, pag. 120).

[12] V. articolo 66 della direttiva 2015/849.

29. In primo luogo, detto giudice rammenta che la nozione di «movimenti di capitali» comprende parimenti la percezione di dividendi derivanti da azioni o da quote in società commerciali. Esso si chiede, quindi, se l'articolo 63 TFUE, che vieta segnatamente le misure atte a scoraggiare la realizzazione o il mantenimento di investimenti da parte di non residenti in uno Stato membro, osti a una disposizione come quella di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB, che impone una limitazione ai pagamenti in contanti.

30. In secondo luogo, il giudice del rinvio si domanda se la limitazione ai pagamenti in contanti prevista all'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB rientri nell'ambito di applicazione sostanziale della direttiva 2015/849 e, in caso di risposta affermativa, se gli Stati membri siano liberi di fissare una soglia per il pagamento in contanti inferiore a EUR 10 000.

31. In terzo luogo, detto giudice si chiede in che misura le modalità relative, da un lato, alla determinazione dell'importo della sanzione pecuniaria prevista in caso di violazione del limite ai pagamenti in contanti e, dall'altro lato, al sindacato giurisdizionale sulle decisioni di condanna possano pregiudicare il principio della proporzionalità delle pene e il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo sanciti nella Carta.

C. Questioni pregiudiziali

32. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, l'Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunale amministrativo di Blagoevgrad) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 63 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, secondo la quale i pagamenti nel territorio nazionale di importo pari o superiore a BGN 10 000 [EUR 5 113], 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 importo pari o superiore a BGN 10 000 [EUR 5 113]. Qualora l'articolo 63 TFUE non osti a tale normativa: se una limitazione siffatta sia giustificata dagli obiettivi della direttiva (…) 2015/849.

2) Se l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva (…) 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 trattasi nel procedimento principale, secondo la quale i pagamenti nel territorio nazionale di importo pari o superiore a BGN 10 000 [EUR 5 113], 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 la causale del pagamento in contanti e, allo stesso tempo, riguarda tutti i pagamenti in contanti tra persone fisiche e giuridiche.

   a) In caso di risposta affermativa alla presente questione: se l'articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettera e), della direttiva (…) 2015/849, alla luce del considerando 6 e degli articoli 4 e 5 di tale direttiva, consenta agli Stati membri di prevedere ulteriori limitazioni di carattere generale ai pagamenti in contanti nel territorio nazionale per mezzo di una disposizione nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, secondo la quale i pagamenti nel territorio nazionale di importo pari o superiore a BGN 10 000 [EUR 5 113], 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).

b) In caso di risposta affermativa alla presente questione: se l'articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettera e), della direttiva (…) 2015/849, alla luce del considerando 6 e dell'articolo 5 di tale direttiva, consenta agli Stati membri di prevedere limitazioni ai pagamenti in contanti tramite una disposizione nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, secondo la quale i pagamenti nel territorio nazionale di importo pari o superiore a BGN 10 000 [EUR 5 113], possono essere effettuati soltanto mediante bonifico bancario o versamento su un conto di pagamento, qualora la soglia sia inferiore a EUR 10 000.

3) a) Se l'articolo 58, paragrafo 1, e l'articolo 60, paragrafo 4, della direttiva (…) 2015/849, alla luce dell'articolo 49, paragrafo 3, della [Carta], debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una disposizione nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone un ammontare fisso delle sanzioni amministrative per violazioni delle limitazioni ai pagamenti in contanti, qualora tale disposizione non consenta una valutazione differenziata, che tenga conto delle circostanze rilevanti nel caso specifico.

b) In caso di risposta nel senso che l'articolo 58, paragrafo 1 e l'articolo 60, paragrafo 4, della direttiva (…) 2015/849, alla luce dell'articolo 49, paragrafo 3, della [Carta], non ostano a una disposizione nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che impone un ammontare fisso delle sanzioni amministrative per violazioni delle limitazioni ai pagamenti in contanti, se l'articolo 58 e l'articolo 60, paragrafo 4, della direttiva (…) 2015/849, tenuto conto del principio di effettività e del diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47 della [Carta], debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una disposizione nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che limita il controllo giudiziale, qualora tale normativa non consenta a un giudice, in caso di ricorso [contro la sanzione inflitta], di ridurre l'importo di quest'ultima al di sotto del minimo previsto, in funzione delle circostanze rilevanti nel caso specifico».

33. Hanno presentato osservazioni scritte i governi bulgaro, ceco, spagnolo, italiano e ungherese, nonché la Commissione.

34. È stato deciso, di concerto con il giudice relatore, di rivolgere, in applicazione dell'articolo 62, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, alcuni quesiti al governo bulgaro e, in applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del regolamento medesimo, una domanda di chiarimenti al giudice del rinvio, cui essi hanno risposto per iscritto entro il termine impartito.

IV. Analisi

35. Prima di procedere all'analisi delle questioni pregiudiziali, mi sembra utile formulare un'osservazione preliminare in merito all'ordine secondo cui è opportuno esaminare tali questioni.

36. Nel caso di specie, le questioni prima e seconda vertono, rispettivamente, sulla conformità con le disposizioni del Trattato FUE relative alla libera circolazione dei capitali e dei pagamenti e con l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, in combinato disposto con il considerando 6 e con gli articoli 4 e 5 della direttiva medesima, di una normativa nazionale che, alla stregua della legislazione bulgara, sancisce un limite generale per i pagamenti in contanti effettuati nel territorio nazionale, inclusa la distribuzioni di dividendi.

37. Orbene, rammento che, secondo costante giurisprudenza, ogni misura nazionale, relativa a un settore che sia stato oggetto di armonizzazione esaustiva al livello dell'Unione, deve essere valutata alla luce delle disposizioni di tale misura d'armonizzazione e non già di quelle del diritto primario [13].

38. Propongo pertanto di invertire l'ordine delle questioni pregiudiziali prima e seconda.

39. Anzitutto, esaminerò la seconda questione al fine di stabilire se la normativa nazionale di cui al procedimento principale rientri effettivamente nel settore armonizzato dalla direttiva 2015/849. Per i motivi che ora illustrerò, tale ipotesi non ricorre in quanto, a mio avviso, la citata normativa non ricade nell'ambito di applicazione della direttiva in parola.

40. Analizzerò, poi, le questioni prima e terza sollevate dal giudice del rinvio esclusivamente sotto il profilo del diritto primario e dei diritti fondamentali.

41. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte di esaminare la conformità della normativa nazionale di cui al procedimento principale con le norme sulla libertà di movimento dei capitali e dei pagamenti sancita all'articolo 63 TFUE. Poiché tale normativa nazionale, per i motivi che mi accingo a esporre, costituisce una restrizione a detta libertà, esaminerò se la stessa possa essere giustificata da un motivo legittimo e, all'occorrenza, in che misura sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi cui è preordinata e fino a che punto sia proporzionata. In questo contesto si renderà necessario esaminare la problematica sollevata nella terza questione pregiudiziale. Con tale questione, infatti, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 47 della Carta, che garantisce il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, e l'articolo 49, paragrafo 3, della stessa, che sancisce il principio della proporzionalità delle pene, ostino a un regime sanzionatorio come quello introdotto dall'articolo 5 dello ZOPB, che non consentirebbe né all'autorità nazionale competente a sanzionare la commissione dell'illecito [prima parte della questione, sub a)] né al giudice nazionale investito del ricorso avverso la decisione adottata da quest'ultima [seconda parte della questione, sub b)] di individualizzare la sanzione pecuniaria.

A. Esame della normativa nazionale di cui al procedimento principale alla luce delle disposizioni della direttiva 2015/849

42. Con la sua seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio mira, in sostanza, a chiarire se, in forza dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettera e), della direttiva 2015/849, in combinato disposto con il considerando 6 e gli articoli 4 e 5 della direttiva medesima, uno Stato membro possa, per tutti i pagamenti effettuati nel territorio nazionale il cui importo sia pari o superiore a una soglia prefissata, vietare ai privati e alle imprese di pagare in contanti e richiedere a tali soggetti di effettuare un bonifico o un versamento su un conto di pagamento.

43. Il giudice del rinvio si rivolge alla Corte in quanto la direttiva 2015/849, in forza del suo articolo 2, paragrafo 1, punto 3), lettera e), si applica ai pagamenti in contanti effettuati o ricevuti da soggetti che negoziano beni, il cui importo sia pari o superiore a EUR 10 000. Tale direttiva stabilisce, inoltre, al suo articolo 4, che gli Stati membri possono estendere detto ambito di applicazione ad attività professionali e categorie di imprese che svolgono attività particolarmente suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo. La direttiva in parola dispone infine, al suo articolo 5, che, per impedire tali attività criminose, gli

[13] V. sentenza del 18 settembre 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, punto 52 e giurisprudenza citata).

Stati membri possono, altresì, adottare disposizioni più rigorose nel settore disciplinato dalla direttiva medesima. Risulta, peraltro, dal considerando 6 della stessa che gli Stati membri debbono «poter adottare soglie più basse, limitazioni supplementari di ordine generale all'uso del contante e ulteriori disposizioni più rigorose».

44. La questione sulla quale la Corte è quindi chiamata a pronunciarsi è se la normativa nazionale in esame nel procedimento principale possa rientrare nell'ambito di applicazione di una di queste disposizioni.

45. Io ritengo che non sia così, tenuto conto degli obiettivi che il legislatore dell'Unione intende perseguire nel quadro della direttiva 2015/849, del suo impianto sistematico e del tenore letterale dei suoi articoli 2, 4 e 5, cui il giudice del rinvio fa riferimento.

46. Per quanto riguarda, in primo luogo, gli obiettivi perseguiti, la direttiva 2015/849 mira a impedire che l'integrità, il regolare funzionamento, la reputazione e la stabilità del sistema finanziario siano minacciati dall'utilizzo di tale sistema per fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo [14]. A questo scopo, la direttiva in parola provvede ad armonizzare le misure di verifica e di controllo che gli Stati membri debbono istituire nei confronti delle categorie professionali più esposte al rischio di mascheramento di fondi provenienti da forme gravi di criminalità e alla raccolta di beni o di denaro a scopo di finanziamento del terrorismo. Se è vero che i reati fiscali connessi alle imposte dirette e indirette rientrano nell'ambito di applicazione della citata direttiva [15], è tuttavia condizione indispensabile che tali reati siano punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza [16]. Di conseguenza, il legislatore dell'Unione intende impedire la perpetrazione di illeciti fiscali ben più gravi di quelli derivanti dalla violazione di una limitazione ai pagamenti in contanti.

47. La normativa nazionale di cui al procedimento principale, dal canto proprio, mira a contrastare l'evasione e l'elusione fiscale richiedendo che i pagamenti di importo pari o superiore a BGN 10 000 (EUR 5 113) non siano effettuati in contanti, bensì mediante un bonifico bancario o un versamento su un conto di pagamento, in modo da garantire la tracciabilità delle operazioni finanziarie. Come rileva il governo bulgaro nelle sue osservazioni, l'obiettivo dello ZOPB, quale illustrato nella motivazione del progetto di tale legge, consiste nel limitare l'economia sommersa e, in particolare, le situazioni in cui flussi di denaro non sono registrati nei documenti contabili e pertanto non sono soggetti né a imposta né ai contributi previdenziali. A tale riguardo, detto governo precisa che lo ZOPB non prevede alcuna misura relativa alla lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Tale legge non costituirebbe una misura di trasposizione della direttiva 2015/849 e non conterrebbe alcun rinvio alla direttiva medesima, che invece sarebbe stata recepita nel diritto nazionale, da un lato, con lo zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (legge sulle misure contro il riciclaggio) [17] e, dall'altro lato, con lo zakon za merkite sreshtu finansiraneto na terorizma (legge sulle misure contro il finanziamento del terrorismo) [18].

48. Occorre constatare che gli obiettivi perseguiti dal legislatore dell'Unione nel quadro della direttiva 2015/849 e quelli perseguiti dal legislatore bulgaro nell'ambito dello ZOPB differiscono nettamente.

[14] Articolo 1 e considerando 5 della direttiva 2015/849.

[15] Le attività criminose sono definite all'articolo 3, punto 4), della direttiva 2015/849.

[16] V. articolo 3, punto 4), lettera f), nonché considerando 11 della direttiva 2015/849.

[17] DV n. 27, del 27 marzo 2018.

[18] DV n. 16, del 18 febbraio 2003.

49. Per quanto concerne, in secondo luogo, l'impianto sistematico della direttiva 2015/849, quest'ultima è intesa alla definizione di misure che, alla luce dell'obiettivo perseguito, differiscono, per la loro natura e per i destinatari cui sono rivolte, da quelle istituite dalla normativa nazionale in esame nel procedimento principale.

50. Le misure adottate nell'ambito di tale direttiva si fondano su un approccio basato sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo [19].

51. Quanto alla loro natura, tali misure contemplano obblighi di adeguata verifica, di controllo, d'informazione, di segnalazione, di conservazione dei documenti il cui contenuto e la cui portata sono descritti con precisione ai capi da II a V della direttiva 2015/849 [20].

52. Lo ZOPB, al contrario, si limita a regolare l'uso dei mezzi di pagamento da parte delle persone fisiche o giuridiche nel territorio nazionale. Nessuna misura prevista dalla direttiva in parola richiede che gli Stati membri disciplinino l'uso dei mezzi di pagamento nel rispettivo territorio. È pur vero che, in applicazione dell'articolo 5 di detta direttiva, «[p]er impedire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, gli Stati membri possono adottare o mantenere disposizioni più rigorose», ma solo quando, come espressamente rilevato dal legislatore dell'Unione in tale articolo, dette disposizioni rientrano «nel settore disciplinato dalla [medesima] direttiva» e s'inseriscono «entro i limiti del diritto dell'Unione». Orbene, per i motivi esposti, una normativa come quella in esame, che sancisce un limite generale ai pagamenti in contanti in un territorio nazionale ai fini della lotta all'evasione e all'elusione fiscale, non ricade nel settore disciplinato dalla direttiva 2015/849.

53. Venendo ora all'ambito di applicazione ratione personae di tali due normative, la legislazione nazionale di cui al procedimento principale è applicabile a qualsivoglia persona fisica o giuridica, a prescindere dalla qualità a titolo della quale essa effettua un pagamento, nonché dalla sussistenza e, all'occorrenza, dalla natura dell'operazione cui il pagamento è connesso.

54. Orbene, si deve constatare che le misure di adeguata verifica, controllo, informazione, segnalazione e conservazione dei documenti istituite dalla direttiva 2015/849 si rivolgono a una cerchia limitata di soggetti, individuabili in base al relativo grado di esposizione al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, o al grado di vulnerabilità delle loro operazioni. Vero è che in tale cerchia figurano, all'articolo 2, paragrafo 1, punto 3, lettera e), di tale direttiva, «altri soggetti che negoziano beni, quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 10 000 EUR». È altresì vero che, al considerando 6 della citata direttiva, il legislatore dell'Unione precisa che «[g]li Stati membri dovrebbero poter adottare soglie più basse, limitazioni supplementari di ordine generale all'uso del contante e ulteriori disposizioni più rigorose». Tuttavia, quest'ultima indicazione non è idonea a far rientrare una normativa come quella di cui al procedimento principale nell'ambito di applicazione della direttiva 2015/849, a causa sia della sua indeterminatezza sia della mancanza di carattere vincolante delle disposizioni contenute nei considerando di una direttiva.

[19] V. considerando 23 e 30 nonché articolo 1 della direttiva 2015/849.

[20] La Commissione e gli Stati membri sono infatti obbligati a individuare, valutare e comprendere il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo per poterlo mitigare e, all'occorrenza, congelare, sequestrare o confiscare i proventi di attività criminose. A tal fine, gli Stati membri debbono prescrivere agli enti creditizi, in primo luogo, di applicare misure di adeguata verifica della clientela in funzione del rischio (capo II), in secondo luogo, di comunicare le informazioni sui titolari effettivi delle operazioni (capo III) e, in terzo luogo, di segnalare le operazioni sospette a un'Unità di informazione finanziaria che gli stessi Stati sono specificamente tenuti a istituire (capo IV). Al fine di garantire il rispetto di tali obblighi, il legislatore dell'Unione riconosce in capo alle autorità nazionali competenti poteri di adeguata verifica e controllo rafforzati nei confronti degli enti creditizi, incombendo inoltre agli Stati membri di prevedere sanzioni per il caso di inosservanza dei citati obblighi.

55. Inoltre, benché il legislatore dell'Unione, all'articolo 4 della direttiva 2015/849, autorizzi gli Stati membri ad estenderne l'ambito di applicazione, ciò può accadere solo nei limiti, espressamente evidenziati dal legislatore, in cui tale estensione sia conforme a un approccio basato sul rischio e riguardi attività professionali e categorie di imprese «le quali svolgono attività particolarmente suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo». In altre parole, tale disposizione consente a uno Stato membro di imporre misure di adeguata verifica e di controllo a una categoria più ampia di imprese in base a una propria analisi del rischio che può effettuare a norma dell'articolo 7 della direttiva medesima, ma essa non è, a mio avviso, idonea a costituire il fondamento di una normativa come quella di cui al procedimento principale che disciplina, nei confronti della totalità delle persone fisiche o giuridiche, l'uso dei mezzi di pagamento nel territorio nazionale al fine di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale.

56. Alla luce di tali elementi, ritengo, pertanto, che una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale che, al fine di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, vieta alle persone fisiche o giuridiche di effettuare nel territorio nazionale un pagamento in contanti allorché il relativo importo è pari o superiore a una determinata soglia e richiede a tali soggetti di effettuare un bonifico bancario o un versamento su un conto di pagamento, non rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2015/849.

57. Poiché allo stato attuale, nel diritto dell'Unione, non esistono atti legislativi in materia di condizioni e modalità secondo cui gli Stati non appartenenti alla zona euro, quali la Repubblica di Bulgaria, possono limitare i pagamenti in contanti nel loro territorio nazionale [21], la normativa nazionale di cui trattasi può essere esaminata soltanto alla luce del diritto primario e, in particolare, delle norme sulle libertà di circolazione.

B. Esame della normativa nazionale di cui al procedimento principale alla luce dell'articolo 63 TFUE

58. Con la sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 63 TFUE debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro che vieta di effettuare nel territorio nazionale un pagamento in contanti allorché il relativo importo è pari o superiore a una determinata soglia e che richiede, a tal fine, di ricorrere a un bonifico bancario o a un versamento su un conto di pagamento, anche qualora si tratti della distribuzione dei dividendi di una società.

59. In mancanza di norme comuni o armonizzate, gli Stati non appartenenti alla zona euro, come la Repubblica di Bulgaria, sono liberi di limitare i pagamenti in contanti nel loro territorio. Essi sono, tuttavia, come ogni Stato membro, obbligati a rispettare le norme del mercato interno e, in particolare, le disposizioni del Trattato relative alle libertà di circolazione [22].

60. Nel contesto del procedimento principale, occorre valutare la compatibilità della normativa nazionale rispetto alla libertà di circolazione direttamente ostacolata [23].

[21] V. relazione sulle restrizioni ai pagamenti in contanti (punto 2.2.1).

[22] V., per analogia, sentenza del 22 novembre 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, punto 27 e giurisprudenza citata).

[23] V. sentenza del 7 settembre 2017, Eqiom e Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, punto 44 e giurisprudenza citata).

61. Nella specie, le autorità nazionali competenti hanno applicato la normativa in esame a un caso di distribuzione di dividendi, i quali costituiscono un reddito da capitale che, secondo costante giurisprudenza, deve essere considerato alla luce delle norme sulla libera circolazione dei capitali [24]. Di conseguenza, propongo alla Corte di svolgere la sua analisi alla luce delle norme sulla libera circolazione dei capitali e dei pagamenti sancite all'articolo 63 TFUE.

62. Come il giudice del rinvio chiede alla Corte, si deve dunque stabilire se la normativa di cui trattasi debba essere analizzata come una restrizione alla libera circolazione dei capitali e dei pagamenti, ai sensi dell'articolo 63 TFUE, ed, eventualmente, se una simile restrizione sia giustificata.

1. Sull'esistenza di una restrizione alla libera circolazione dei capitali e dei pagamenti

63. In forza dell'articolo 63 TFUE, sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali e sui pagamenti tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi.

64. Come discende dal dettato di tale disposizione, la sua violazione presuppone l'esistenza sia di capitali e di pagamenti di rilevanza transfrontaliera sia di una restrizione nei confronti di questi ultimi.

65. In primo luogo, ritengo che la normativa nazionale di cui al procedimento principale, avendo carattere generale, possa riguardare capitali e pagamenti di rilevanza transfrontaliera.

66. Vero è che, come rilevano i governi bulgaro e ceco nelle loro osservazioni, la normativa nazionale di cui al procedimento principale si limita a disciplinare le modalità dei pagamenti effettuati nel territorio di uno Stato membro. Segnalo, tuttavia, che detta normativa è applicabile a tutte le persone fisiche o giuridiche che effettuino un pagamento in tale territorio, indipendentemente dalla cittadinanza e dalla residenza delle prime o dalla sede delle seconde, o ancora dalla qualità a titolo della quale tali soggetti agiscono. Di conseguenza, la citata normativa è applicabile anche nell'ipotesi in cui il pagamento sia effettuato da una persona fisica o giuridica che ha la propria residenza o la propria sede in uno Stato membro diverso dalla Bulgaria, o a favore della stessa, ad esempio nell'ambito di una prestazione di servizi transfrontaliera.

67. L'articolo 3 dello ZOPB, inoltre, concerne i pagamenti effettuati sia in leva bulgari sia in valuta estera e si applica a prescindere dalla tipologia e dalla natura dell'operazione cui il pagamento è collegato [25]. Nel caso in esame, infatti, conformemente alle istruzioni relative all'applicazione dello ZOPB [26], tale normativa è stata applicata alla distribuzione dei dividendi al socio unico di una società avente sede legale nel territorio nazionale, il quale, nella fattispecie, è cittadino greco. Orbene, non mi sembra seriamente confutabile che la distribuzione, sotto forma di un

[24] V., a tal riguardo, sentenza del 6 giugno 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, punti 26 e segg.), in cui la Corte ha statuito che una siffatta operazione è indissolubilmente connessa a un movimento di capitali.

[25] La sezione III, punto 1, delle istruzioni relative all'applicazione dello ZOPB precisa che quest'ultimo disciplina il limite per tutti i pagamenti nelle relazioni civili ed economiche all'interno del paese, ragion per cui, per quanto riguarda la portata della legge, non rileva, in linea di principio, il tipo di transazioni, di contratti o di operazioni, essendo invece pertinente in diritto soltanto l'importo del pagamento previsto, determinabile o effettuato.

[26] V. sezione IV, punto 6, di tali istruzioni.

pagamento in contanti, di dividendi provenienti da un'impresa stabilita in Bulgaria a un socio, che è cittadino di un altro Stato membro, costituisca un movimento di capitali di rilevanza transfrontaliera ai sensi dell'articolo 63 TFUE [27].

68. In secondo luogo, è, a mio avviso, innegabile che la normativa nazionale di cui trattasi costituisca una restrizione alla libertà di movimento dei capitali e dei pagamenti, nonostante l'assenza di discriminazioni in base alla nazionalità delle persone fisiche o giuridiche interessate.

69. Infatti, una normativa che disciplina in via generale l'utilizzo dei mezzi di pagamento vietando ai privati e alle imprese di effettuare pagamenti in contanti quando il relativo importo è pari o superiore a BGN 10 000 (EUR 5 113) e richiedendo a detti soggetti di ricorrere, a tal fine, ai mezzi di pagamento espressamente indicati dal legislatore, pena l'irrogazione di una sanzione, limita di per sé la libertà di movimento dei capitali e dei pagamenti.

70. Da un lato, rilevo che il corso legale delle monete metalliche e delle banconote comporta, in linea di principio, l'obbligo di accettare i pagamenti in contanti. L'uso delle monete e delle banconote è, infatti, riconosciuto come un mezzo di cui può liberamente avvalersi qualsiasi soggetto debitore di un pagamento.

71. Nella zona euro, infatti, stando al tenore letterale della raccomandazione della Commissione, del 22 marzo 2010, relativa alla portata e agli effetti del corso legale delle banconote e delle monete in euro [28], il corso legale comporta, ove esista un obbligo di pagamento, che il creditore non possa rifiutare un pagamento in contanti e che il debitore possa liberarsi da tale obbligazione proponendo banconote e monete in euro [29]. La Commissione rileva, pertanto, che «[l]'accettazione delle banconote e monete in euro come mezzo di pagamento deve costituire la norma nelle operazioni al dettaglio» [30].

72. A tal proposito, in base alle conclusioni di uno studio effettuato nel 2016 dalla BCE [31], le operazioni in contanti restano il mezzo di pagamento più accessibile, ma anche il più diffuso, in particolare in determinati settori economici e da parte di numerose piccole e medie imprese [32]. Nella zona euro, circa il 79% dei pagamenti presso i punti vendita era effettuato in contanti, mentre circa il 19% avveniva con carte di pagamento e circa il 2% con altri mezzi di pagamento. In termini di valore, la quota di mercato dei pagamenti in contanti equivaleva a circa il 54%, mentre corrispondeva al 39% per le carte di pagamento e a circa il 7% per gli altri strumenti di pagamento [33]. Secondo tale studio, il 10% delle operazioni in contanti analizzate riguardava beni o servizi del valore superiore a EUR 100 [34].

[27] Salvo errori da parte mia, la documentazione presentata alla Corte dal giudice del rinvio non consente di stabilire il luogo di residenza di KS.

[28] GU 2010, L 83, pag. 70.

[29] Punto 1, lettere a) e c), della raccomandazione.

[30] Punto 2 della raccomandazione.

[31] Raccolte nella relazione della BCE intitolata «The use of cash by households in the euro area», disponibile all'indirizzo Internet seguente: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf.

[32] V. punto 4 della relazione sulle restrizioni ai pagamenti in contanti da cui emerge parimenti che «il contante continua a essere lo strumento di pagamento più diffuso nella zona euro e a rappresentare un'importante riserva di valore» (punto 2.1, che si riferisce alla relazione della BCE intitolata «The use of cash by households in the euro area»).

[33] V. relazione della BCE «The use of cash by households in the euro area», pag. 19.

[34] V. relazione della BCE «The use of cash by households in the euro area», pag. 25.

73. Dall'altro lato, una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale produce l'effetto non solo di escludere i pagamenti in contanti e altri mezzi di pagamento, come le carte di pagamento, ma anche di imporre ai privati e alle imprese di effettuare un bonifico bancario o un versamento su un conto di pagamento.

74. Si deve constatare che il ventaglio delle soluzioni di pagamento accettate dal legislatore bulgaro non è ampio e richiede, segnatamente, che il privato disponga di un conto bancario e che paghi mediante quel conto. Orbene, il tetto di BGN 10 000 (EUR 5 113) non esclude di per sé che, per ragioni di immediatezza, facilità o gratuità del metodo di pagamento, lo stesso preferisca pagare un siffatto importo in contanti o con carta di pagamento invece che effettuare un bonifico bancario. La normativa nazionale in esame mi sembra quindi atta a dissuadere un privato, che, ad esempio, risieda in una zona transfrontaliera, dal recarsi nello Stato membro vicino per acquistare merci da commercianti o dall'avvalersi di fornitori che richiederanno che il pagamento sia effettuato mediante bonifico bancario o versamento su un conto di pagamento.

75. Allo stesso modo, dalla prospettiva di una società, rammento che, conformemente alla libertà contrattuale di cui dispongono gli azionisti o i soci, costoro sono, in linea di principio, liberi di stabilire le modalità di pagamento dei dividendi e, in particolare, la loro forma. Orbene, una norma giuridica come quella di cui all'articolo 3 dello ZOPB produce l'effetto di limitare la libertà di cui godono detti soggetti di pagare tali dividendi in contanti, pena l'esposizione della società all'irrogazione di una sanzione pecuniaria di particolare severità.

76. È certamente vero che il bonifico bancario presenta vantaggi certi ai fini dei pagamenti transfrontalieri, consentendo, segnatamente, ai privati e alle società di evitare il trasporto di somme ingenti in contanti. Resta il fatto, tuttavia, che a queste operazioni di pagamento possono applicarsi svariate spese bancarie. Benché la Repubblica di Bulgaria sia attualmente uno Stato membro dell'area unica dei pagamenti in euro («Single Euro Payments Area»; in prosieguo: la «SEPA»)[35], rammento che tale Stato non aderisce alla zona euro. Date le circostanze, i vantaggi previsti in ambito SEPA, come l'esecuzione di un bonifico transfrontaliero in un giorno lavorativo dal momento della ricezione dell'ordine di bonifico da parte della banca dell'ordinante, o ancora l'applicazione di prezzi concorrenziali, spettano soltanto ai pagamenti denominati in euro. Per quanto riguarda i pagamenti denominati in leva bulgari, rimane quindi applicabile la normativa bulgara che disciplina le spese relative ai bonifici transfrontalieri. Orbene, è ragionevole pensare che la legislazione di cui trattasi avrà l'effetto di gravare i dividendi distribuiti agli azionisti o ai soci che non dispongono di un conto bancario nel territorio nazionale delle spese supplementari connesse all'esecuzione di un bonifico transfrontaliero denominato in moneta nazionale.

77. Alla luce di tali elementi, una normativa come quella di cui al procedimento principale mi sembra, quindi, atta a limitare la libera circolazione dei capitali e dei pagamenti garantita all'articolo 63 TFUE.

[35] V. regolamento (UE) n. 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009 (GU 2012, L 94, pag. 2), modificato dal regolamento n. 248/2014, del 26 febbraio 2014 (GU 2014, L 84, pag. 1). Come rilevato dalla Corte nella sentenza del 5 settembre 2019, Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673, punto 18), la SEPA è destinata a sviluppare, per i pagamenti denominati in euro, servizi di pagamento comuni a tutta l'Unione in sostituzione dei servizi di pagamento nazionali.

78. Da costante giurisprudenza risulta, tuttavia, che una siffatta restrizione può essere conforme a detto articolo se è giustificata da un motivo legittimo o da una ragione imperativa di interesse generale e, laddove tale ipotesi ricorra, se essa è idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito, non eccede quanto è necessario per raggiungerlo ed è conforme ai diritti fondamentali [36], circostanze che occorre ora verificare.

79. A tal proposito, essendo compito del giudice del rinvio effettuare le necessarie verifiche al riguardo, esporrò qui di seguito alcune precisazioni che posso formulare in merito alla sussistenza di tali condizioni nell'ambito del procedimento principale.

2. Giustificazione della restrizione

80. Dal tenore letterale dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE [37] nonché dalla giurisprudenza della Corte risulta che la necessità di prevenire l'evasione e l'elusione fiscale costituisce un motivo legittimo che può giustificare una restrizione alla libera circolazione dei capitali.

81. Nella sentenza del 30 aprile 2020, Société Générale [38], la Corte ha perciò dichiarato che la necessità di garantire l'efficacia della riscossione dell'imposta costituisce un obiettivo legittimo che può giustificare una restrizione delle libertà fondamentali. Secondo la Corte, uno Stato membro è quindi autorizzato ad applicare misure che consentono di verificare, in modo chiaro e preciso, l'importo dell'imposta dovuta, a condizione che, tuttavia, tali misure siano atte a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo [39].

82. Nella sentenza del 26 febbraio 2019, X (Società intermedie stabilite in paesi terzi) [40], la Corte ha parimenti dichiarato che una misura nazionale che limita la libera circolazione dei capitali può essere giustificata dalla necessità di prevenire l'evasione e l'elusione fiscale se concerne specificamente le costruzioni di puro artificio, prive di effettività economica, create con lo scopo di eludere l'imposta normalmente dovuta sugli utili generati da attività svolte nel territorio nazionale dello Stato membro interessato [41].

83. Nel caso di specie, le disposizioni di cui all'articolo 3 dello ZOPB devono consentire di contrastare l'economia sommersa garantendo la riscossione dell'imposta e dei contributi previdenziali grazie alla tracciabilità delle operazioni finanziarie. Come spiega e illustra il governo bulgaro nelle sue osservazioni [42], tale normativa mira, in particolare, a combattere le pratiche di evasione fiscale limitando le situazioni in cui liquidità significative non vengono registrate nei documenti contabili, eludendo in tal modo l'imposizione dovuta a titolo di imposta sul reddito

[36] V. sentenza del 26 febbraio 2019, X (Società intermedie stabilite in paesi terzi) (C-135/17, EU:C:2019:136, punto 70 e giurisprudenza citata). V., altresì, sentenza dell'8 maggio 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punto 64 e giurisprudenza citata).

[37] L'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE dispone che l'articolo 63 TFUE non pregiudica il diritto degli Stati membri «di prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie, o di stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica, o di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

[38] C-565/18, EU:C:2020:318.

[39] V. sentenza del 30 aprile 2020, Société Générale (C-565/18, EU:C:2020:318, punto 38 e giurisprudenza citata). V., altresì, sentenza del 23 febbraio 1995, Bordessa e a. (C-358/93 e C-416/93, EU:C:1995:54, punti da 19 a 21).

[40] C-135/17, EU:C:2019:136.

[41] V. sentenza del 26 febbraio 2019, X (Società intermedie stabilite in paesi terzi) (C-135/17, EU:C:2019:136, punto 73 e giurisprudenza citata).

[42] Le motivazioni esposte dal governo bulgaro ai punti 53 e segg. delle sue osservazioni sono identiche a quelle che ha illustrato dinanzi alla BCE nella sua richiesta di parere (v. nota 5 delle presenti conclusioni).

delle persone fisiche e l'imposta sulle società nonché il versamento dei contributi previdenziali obbligatori. Il governo bulgaro considera i casi in cui i rendiconti finanziari di una società vengono falsificati allo scopo di ingannare i servizi dell'Agenzia nazionale delle entrate o ancora le ipotesi in cui le remunerazioni sono artificiosamente ridotte ai fini della loro dichiarazione agli organismi competenti alla riscossione dei contributi previdenziali. L'obbligo di provvedere alla distribuzione di dividendi mediante bonifico bancario o versamento su un conto di pagamento dovrebbe quindi consentire di evitare la distribuzione «occulta» di dividendi, assicurandone così la tassazione una sola volta e nel territorio fiscale appropriato.

84. Alla luce di tali elementi, ritengo che la normativa in esame nel procedimento principale possa essere giustificata da un motivo legittimo, attinente alla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale.

85. Occorre, ora, esaminare se tale normativa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto è necessario per conseguirlo.

3. Idoneità della normativa nazionale di cui al procedimento principale a conseguire gli obiettivi perseguiti

86. Rammento che, conformemente a costante giurisprudenza della Corte, una normativa nazionale è idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico [43].

87. Se è vero che, allo stato attuale, non sussiste un consenso riguardo all'interrogativo se le restrizioni ai pagamenti in contanti abbiano un impatto effettivo sul volume delle frodi e delle evasioni fiscali [44], rilevo, tuttavia, che la questione qui non consiste nel sapere se la normativa bulgara permetta di sradicare tali fenomeni, le cui origini e natura sono davvero multiformi, bensì di valutare la sua idoneità a contrastarli. Orbene, mi sembra che sussistano diversi elementi atti a dimostrare che la normativa in esame sia stata stabilita in maniera tale da contrastare l'evasione e l'elusione fiscale in modo coerente e sistematico, conformemente alla giurisprudenza della Corte.

88. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'ambito di applicazione di tale normativa, esso consente di comprendere e, all'occorrenza, di sanzionare, il più ampiamente possibile le frodi fiscali. Rammento che, fatte salve le eccezioni di cui all'articolo 2 dello ZOPB, detta normativa si applica in modo uniforme a tutte le persone e le imprese che effettuano un pagamento nel territorio nazionale il cui importo sia pari o superiore a BGN 10 000 (EUR 5 113). Il complesso degli attori e dei settori economici sono, quindi, soggetti a obblighi identici, a prescindere dalla natura e dall'oggetto dell'operazione cui afferisce il pagamento.

[43] V. sentenze del 25 aprile 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, punto 66 e giurisprudenza citata), nonché del 19 dicembre 2018, Stanley International Betting e Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, punto 51 e giurisprudenza citata).

[44] Nella sua relazione sulle restrizioni ai pagamenti in contanti, la Commissione sostiene che siffatte restrizioni avrebbero solo un impatto limitato sulla frode fiscale (punto 5.2) in quanto, in primo luogo, tale fenomeno dipenderebbe anche da altri fattori sociali, economici e politici, in secondo luogo, una parte significativa delle frodi fiscali sarebbe perpetrata tramite operazioni non monetarie, ma attraverso operazioni e strutture giuridiche complesse, spesso di dimensione multinazionale, e, in terzo luogo, una limitazione ai pagamenti in contanti non avrebbe necessariamente un effetto deterrente. Di contro, nella sua risoluzione, del 26 marzo 2019, sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale [2018/2121/(INI), punto 13], il Parlamento europeo ha riconosciuto che, «le transazioni in contanti restano un rischio molto elevato in termini di riciclaggio di denaro ed evasione fiscale, compresa la frode in materia di IVA, nonostante i loro benefici, quali l'accessibilità e la velocità». Nel suo parere sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi» e sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose compreso il finanziamento del terrorismo» (GU 2013, C 271, pag. 31, punto 4.3), il Comitato economico e sociale europeo, dal canto proprio, aveva già evidenziato che i pagamenti in contanti incoraggiano l'economia sommersa, mentre altri strumenti di pagamento sarebbero più trasparenti dal punto di vista fiscale ed economico, oltre ad essere meno onerosi per l'intera società, comodi, sicuri e innovativi.

89. Rilevo, inoltre, che il tetto di BGN 10 000 (EUR 5 113) si applica indipendentemente dal fatto che la transazione sia effettuata con un'operazione unica o con diverse operazioni che appaiono collegate, il che consente di includere le condotte di coloro che cercano di eludere la normativa applicabile frazionando il pagamento della somma dovuta nella quantità di quote necessarie a far sì che esso non ricada nell'ambito di applicazione dello ZOPB. Ricordo, infatti, che l'Ecotex ha effettuato la distribuzione dei dividendi dell'impresa per un importo complessivo pari a BGN 100 000 (EUR 51 130), di cui BGN 95 000 (circa EUR 48 573,50) versati in contanti mediante nove quote da BGN 10 000 (EUR 5 113) più una quota da BGN 5 000 (EUR 2 556,50).

90. Per quanto riguarda, in secondo luogo, le modalità di pagamento istituite dalla normativa di cui trattasi per i pagamenti di importi pari o superiori a BGN 10 000 (EUR 5 113), esse consentono realmente di garantire l'identificazione delle operazioni e l'applicazione delle norme fiscali.

91. Il legislatore bulgaro, infatti, richiede di ricorrere a mezzi di pagamento che garantiscono la tracciabilità delle operazioni finanziarie [45].

92. Da un lato, il bonifico bancario e il versamento su un conto di pagamento consentono togliere l'anonimato alle transazioni finanziarie assicurandone la tracciabilità ai fini della loro contabilizzazione e del loro assoggettamento a imposizione da parte delle Amministrazioni tributarie statali, contrariamente ai pagamenti in contanti che non permettono di stabilire i parametri della transazione (parti, importo, oggetto, data). A tale riguardo, il governo bulgaro precisa che il bonifico bancario e il versamento su un conto di pagamento sono incentivati dalla legge, in quanto controllabili, oltre che identificabili e analizzabili ai fini delle verifiche fiscali, pur non impedendo né ritardando il compimento dell'operazione di pagamento, considerate la rapidità e la comodità delle transazioni effettuate tramite il sistema bancario bulgaro.

93. Dall'altro lato, benché il legislatore bulgaro abbia escluso dal meccanismo che ha istituito altri mezzi di pagamento, quali, ad esempio, i pagamenti tramite assegno o carta di pagamento, tale scelta può risultare giustificata alla luce della concentrazione percentualmente molto elevata delle frodi perpetrate attraverso questi due strumenti di pagamento [46].

94. In tale contesto, il meccanismo istituito dalla normativa di cui trattasi mi sembra contribuisca alla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale.

95. Tuttavia, una siffatta normativa può realmente conseguire detto obiettivo solo nei limiti in cui le condizioni che sancisce possono essere rispettate.

96. Orbene, vietare i pagamenti in contanti e imporre il ricorso a un bonifico bancario o a un versamento su un conto di pagamento allo scopo di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale presuppone che i privati dispongano o siano messi in condizione di dotarsi di un conto in banca [47]. Si deve constatare che alcune persone rimangono escluse dall'offerta bancaria o vi

[45] V., a tal riguardo, disposizioni enunciate dal legislatore dell'Unione nell'ambito del regolamento (UE) 2015/847 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006 (GU 2015, L 141, pag. 1). In Francia, secondo la relazione annuale del 2018 dell'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France (disponibile all'indirizzo Internet seguente: https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf), il bonifico resta il mezzo scritturale meno soggetto a utilizzo fraudolento, pur essendo quello con cui si trasferiscono gli importi più significativi (pag. 35).

[46] Secondo la relazione annuale 2018 dell'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France (v. nota alla pagina precedente), l'assegno costituisce il primo mezzo di pagamento più soggetto a utilizzo fraudolento davanti alla carta di pagamento, pur essendo molto meno utilizzato (pag. 33, nonché pagg. 19 e 48).

[47] Ogni impresa legalmente costituita dispone, in linea di principio, di un conto bancario. Si tratta, infatti, di un obbligo ai fini dell'iscrizione ai registri delle imprese e all'IVA.

rinunciano [48]. Su tale punto, non posso che condividere le considerazioni esposte dall'avvocato generale Pitruzzella nelle sue conclusioni nelle cause riunite Dietrich e Häring [49]. Dopo aver osservato che la direttiva 2014/92 [50] riconosce che chiunque soggiorni legalmente nell'Unione europea ha il diritto di aprire un conto di pagamento con caratteristiche di base (conto che deve comprendere il servizio di esecuzione di operazioni di pagamento quali bonifici e addebiti diretti all'interno dell'Unione europea) e incoraggi la partecipazione dei consumatori vulnerabili sprovvisti di un conto bancario al mercato dei servizi bancari al dettaglio, l'avvocato generale Pitruzzella fa riferimento a dati recenti secondo i quali il numero di persone che non hanno ancora accesso a servizi finanziari di base nell'Unione europea e nella zona euro, pur essendo minoritario, non è marginale.

97. Date le circostanze, mi sembra essenziale che il giudice del rinvio verifichi che la normativa di cui al procedimento principale sia accompagnata da misure che tengano conto dell'inclusione bancaria dei privati. Conformemente al considerando 46 e all'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva 2014/92, tale normativa dovrebbe, segnatamente, garantire che le persone vulnerabili sprovviste di un conto bancario abbiano la possibilità di accedere a un conto bancario con caratteristiche di base a condizioni più vantaggiose di quelle applicate a qualsiasi altro consumatore, ad esempio a titolo gratuito [51]. Ciò è a maggior ragione importante considerata la severità della sanzione inflitta in caso di violazione dell'articolo 3 dello ZOPB.

98. Tutto questo comporta una certa flessibilità della normativa in parola. Pur rilevando che, all'articolo 2 dello ZOPB, il legislatore bulgaro prevede un'eccezione per le «persone affette da incapacità generale o speciale», ritengo che occorrerebbe altresì verificare l'esistenza di misure particolari o derogatorie di cui possano avvalersi le persone che, per legittimi motivi diversi da quello summenzionato, riguardanti ad esempio la loro situazione di precarietà o il loro status (come i richiedenti protezione internazionale), non possano effettuare un bonifico o un versamento su un conto di pagamento. In tali situazioni, considerate caso per caso, non mi sembrerebbe impossibile garantire la tracciabilità di un pagamento in contanti identificando l'importo, il motivo della transazione e le parti interessate (richiedendo, ad esempio, una prova dell'identità).

99. Infine, in terzo e ultimo luogo, per quanto riguarda il regime sanzionatorio di cui all'articolo 5 dello ZOPB, si deve constatare che esso tende a penalizzare, con una sanzione pecuniaria particolarmente severa, la violazione della normativa sulla limitazione ai pagamenti in contanti sancita all'articolo 3 dello ZOPB. Dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio discende che la

[48] V., a tal riguardo, direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base (GU 2014, L 257, pag. 214), in cui il legislatore dell'Unione sottolinea che alcuni consumatori non aprono un conto di pagamento o perché ne è negata loro la possibilità o perché non sono loro offerti prodotti adeguati (considerando 7). V., anche, a titolo di esempio, relazione annuale 2019 dell'Observatoire de l'inclusion bancaire de la Banque de France, disponibile all'indirizzo Internet seguente: https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf («L'accesso al conto e a servizi bancari adeguati», pag. 9).

[49] C-422/19 e C-423/19, EU:C:2020:756, in particolare, paragrafi da 136 a 138.

[50] V., in particolare, articolo 2, paragrafo 2, articolo 16 nonché considerando 9, 46 e 48 di tale direttiva.

[51] In forza dell'articolo 18, paragrafo 4, di tale direttiva, gli Stati membri possono richiedere agli enti creditizi di applicare diversi regimi tariffari a seconda del livello di inclusione bancaria del consumatore, consentendo in particolare condizioni più vantaggiose per i consumatori vulnerabili sprovvisti di un conto bancario. Al considerando 46 della direttiva medesima, il legislatore dell'Unione precisa che «[p]er assicurare che il conto di pagamento con caratteristiche di base sia messo a disposizione del più ampio numero di consumatori, è opportuno che sia offerto a titolo gratuito o per una spesa ragionevole. Per incoraggiare la partecipazione dei consumatori vulnerabili sprovvisti di un conto bancario al mercato dei servizi bancari al dettaglio, gli Stati membri dovrebbero poter prevedere che i conti di pagamento con caratteristiche di base siano offerti a tali consumatori a condizioni particolarmente vantaggiose, ad esempio a titolo gratuito».

sanzione irrogata è d'altronde una sanzione amministrativa di natura penale [52]. È indubbio che tale regime sanzionatorio sia stato istituito al fine di contrastare, tramite la prevenzione e la dissuasione, i rischi di evasione e di elusione fiscale. Rilevo che, nella sentenza del 19 luglio 2012, Rēdlihs [53], la Corte ha dichiarato perfettamente legittimo per gli Stati membri, al fine di garantire l'esatta riscossione dell'imposta e di evitare l'evasione, prevedere nelle rispettive normative nazionali sanzioni appropriate, volte a sanzionare penalmente il mancato rispetto dell'obbligo di iscrizione al registro dei soggetti passivi dell'IVA [54].

100. Date le circostanze e fatte salve le verifiche che competono al giudice del rinvio, mi sembra che una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale, che vieta pagamenti in contanti a favore dei pagamenti mediante bonifico o versamento su un conto di pagamento allorché l'importo è pari o superiore a BGN 10 000 (EUR 5 113) e sanziona la violazione di un siffatto divieto, risulti una misura idonea a conseguire, in modo effettivo e coerente, l'obiettivo perseguito da tale normativa.

4. Proporzionalità della normativa di cui al procedimento principale

101. Occorre ora valutare se la normativa di cui trattasi non ecceda quanto necessario per conseguire gli obiettivi perseguiti.

102. Secondo la Corte, infatti, allorché una normativa nazionale è atta ad ostacolare una o più libertà fondamentali garantite dal Trattato e allorché lo Stato membro interessato adduce ragioni imperative di interesse generale per giustificare siffatto ostacolo, la normativa nazionale considerata potrà beneficiare delle eccezioni previste solo se è conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto, tra i quali figura il principio di proporzionalità [55].

103. Tale esame presuppone, a mio avviso, che sia analizzata, da un lato, la proporzionalità della misura che impone ai privati e alle imprese di disporre di un conto bancario e, dall'altro, la proporzionalità del regime sanzionatorio di cui all'articolo 5 dello ZOPB.

a) Proporzionalità del requisito relativo alla titolarità di un conto bancario

104. Come ho precisato, il rispetto delle condizioni enunciate all'articolo 3 dello ZOPB comporta, segnatamente, che i privati dispongano o si dotino di un conto bancario al fine di poter effettuare bonifici o versamenti su conti di pagamento di somme pari o superiori a BGN 10 000 (EUR 5 113) [56].

105. In primo luogo, ritengo che la proporzionalità di tale requisito debba essere esaminata tenendo conto dell'inclusione bancaria e dell'esistenza delle misure descritte ai paragrafi 97 e 98 delle presenti conclusioni.

[52] V. a tal riguardo, sentenza del 20 marzo 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punto 31).

[53] C-263/11, EU:C:2012:497.

[54] V. sentenza del 19 luglio 2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, punto 45).

[55] V. sentenza dell'8 maggio 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punto 64 e giurisprudenza citata).

[56] Come ho precisato, ogni impresa legalmente costituita dispone, in linea di principio, di un conto bancario, trattandosi di un obbligo ai fini dell'iscrizione ai registri delle imprese e all'IVA.

106. In secondo luogo, sono del parere che la proporzionalità del requisito in parola debba essere esaminata tenendo conto della soglia di BGN 10 000 (EUR 5 113) sancita all'articolo 3, paragrafo 1, punto 1), dello ZOPB.

107. Detta soglia non mi pare esageratamente bassa, in quanto non sfocia in situazioni in cui a un privato si veda rifiutare il proprio pagamento di prodotti di prima necessità o comuni. Tale ipotesi avrebbe potuto verificarsi se la Repubblica di Bulgaria avesse deciso di abbassare la soglia a BGN 1 000 (EUR 511,30), conformemente al progetto di legge sottoposto per parere alla BCE il 27 giugno 2017 [57].

108. La soglia di BGN 10 000 (EUR 5 113) consente alle persone escluse dall'offerta bancaria o alle persone più vulnerabili che non hanno accesso ai servizi finanziari di base di pagare in contanti i loro acquisti comuni, ma anche prestazioni più onerose, senza che siano obbligate a disporre di un conto bancario e senza rischiare di essere condannate a un'ammenda particolarmente severa.

109. Alla luce di tali elementi, e fatte salve ancora una volta le verifiche che competono al giudice del rinvio in merito all'esistenza delle misure indicate ai paragrafi 97 e 98 delle presenti conclusioni, il requisito che la normativa in esame comporta, di disporre di un conto bancario per i pagamenti di importi pari o superiori a BGN 10 000 (EUR 5 113) non mi sembra sproporzionato.

110. Diversa è, invece, la conclusione per quanto riguarda la proporzionalità del regime sanzionatorio di cui all'articolo 5 dello ZOPB.

b) Proporzionalità del regime sanzionatorio di cui all'articolo 5 dello ZOPB

111. La questione della proporzionalità del regime sanzionatorio di cui all'articolo 5 dello ZOPB è espressamente presa in considerazione dal giudice del rinvio nell'ambito della prima parte della sua terza questione pregiudiziale [sub a)].

112. Detto giudice chiede, infatti, se il requisito della proporzionalità delle pene sancito all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che, per rispondere a una violazione delle disposizioni che sanciscono una limitazione ai pagamenti in contanti, prevede un regime sanzionatorio nell'ambito del quale l'autorità competente a sanzionare la perpetrazione dell'illecito non può tenere conto delle circostanze concrete del caso di specie, in quanto la sanzione è calcolata come percentuale dell'importo complessivo del pagamento effettuato in violazione delle citate disposizioni.

1) Osservazioni preliminari

113. Al pari della Commissione, non penso che le disposizioni di cui all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta ostino a una valutazione da parte della Corte in merito al regime sanzionatorio di cui trattasi, segnatamente, in relazione all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta.

[57] V. nota 5 delle presenti conclusioni. La BCE ha ritenuto tale abbassamento sproporzionato, alla luce dell'impatto potenzialmente negativo sul sistema di pagamento in contanti (punto 2.11 di tale parere).

114. Se è vero che la normativa nazionale di cui al procedimento principale non ricade in un settore armonizzato del diritto dell'Unione, risulta, tuttavia, dalla giurisprudenza della Corte che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta sono applicabili a tutte le situazioni regolate dal diritto dell'Unione e che essi devono essere rispettati, segnatamente, allorché una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione di tale diritto [58]. Come ho già rammentato, infatti, secondo la Corte, quando una normativa nazionale è atta ad ostacolare una o più libertà fondamentali garantite dal Trattato e lo Stato membro interessato adduce ragioni imperative di interesse generale per giustificare siffatto ostacolo, la normativa nazionale considerata potrà beneficiare delle eccezioni previste solo se è conforme ai diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto [59]. Orbene, dalle considerazioni enunciate ai paragrafi da 63 a 78 delle presenti conclusioni risulta che la normativa di cui al procedimento principale costituisce una restrizione alla libera circolazione dei capitali e dei pagamenti, ai sensi dell'articolo 63 TFUE, che può essere giustificata dalla necessità di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale.

115. Inoltre, rammento che la Corte ha dichiarato che, in assenza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle condizioni previste da un regime istituito da tale legislazione, gli Stati membri possono scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate, a condizione che essi esercitino questa competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali [60]. Orbene, ricordo parimenti che il principio di proporzionalità, cui il giudice del rinvio fa riferimento, costituisce non solo un principio generale del diritto dell'Unione [61], ma anche un diritto fondamentale che è sancito, sotto il profilo della proporzionalità delle pene, all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta.

116. A tale proposito, ritengo che una sanzione come quella prevista all'articolo 5 dello ZOPB possa essere esaminata alla luce del principio della proporzionalità delle pene enunciato all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta. Le mie considerazioni al riguardo si fondano sui tre criteri ritenuti pertinenti dalla Corte ai fini della valutazione della natura penale di una sanzione, vale a dire la qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, la natura stessa dell'illecito e, infine, il grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere [62].

117. Anzitutto, la sanzione pecuniaria cui si espone la persona che viola le disposizioni dell'articolo 3 dello ZOPB è, a mio avviso, una sanzione amministrativa dalla marcata coloritura penale. Dalla decisione di rinvio risulta che la sanzione amministrativa è inflitta nell'ambito di un procedimento penale. Il giudice del rinvio precisa, infatti, che l'accertamento dell'illecito amministrativo di cui al procedimento principale ha dato origine a un procedimento penale di carattere amministrativo, circostanza che sembra, parimenti, trarre conferma dalla lettera dell'articolo 63 dello ZANN [63]. Dalle istruzioni relative all'applicazione dello ZOPB risulta, altresì, che la decisione con cui viene irrogata una sanzione è una decisione penale. Inoltre, la sanzione inflitta in applicazione dell'articolo 5 dello ZOPB non si limita a risarcire il danno causato dall'illecito. Benché, come sottolinea il governo bulgaro nelle sue osservazioni, tale sanzione abbia una finalità preventiva, mi sembra che essa sia parimenti preordinata a reprimere le violazioni del divieto di principio enunciato all'articolo 3 dello ZOPB. La sua severità, in

58 V. sentenza dell'8 maggio 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punto 63 e giurisprudenza citata).

59 V. sentenza dell'8 maggio 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punto 64 e giurisprudenza citata).

60 V. sentenza del 2 giugno 2016, Kapnoviomichania Karelia (C-81/15, EU:C:2016:398, punto 48 e giurisprudenza citata).

61 V. sentenza del 21 febbraio 2008, Netto Supermarkt (C-271/06, EU:C:2008:105, punto 18 e giurisprudenza citata).

62 V., in proposito, analisi della Corte nella sentenza del 20 marzo 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punti da 26 a 33).

63 In forza di tale articolo, il Rayonen sad (Tribunale distrettuale) esamina il merito della causa in composizione monocratica e decide con sentenza con cui può confermare, modificare o annullare o la decisione che infligge una sanzione amministrativa oppure il processo verbale telematico. La sentenza può essere impugnata per cassazione dinanzi all'Administrativen sad (Tribunale amministrativo) per i motivi previsti dal codice di procedura penale e secondo le modalità stabilite al capitolo 12 del codice di procedura amministrativa.

conclusione, ne è la riprova. Rilevo, infatti, che la sanzione amministrativa di cui al procedimento principale, conformemente all'articolo 5 dello ZOPB, si configura come un'ammenda corrispondente al 25% dell'importo totale del pagamento effettuato oppure al 50% di tale importo, in caso di reiterazione dell'illecito, se il contravventore è una persona fisica e, al 50% dell'importo totale del pagamento effettuato oppure al 100% di tale importo, in caso di reiterazione dell'illecito, se il contravventore è una persona giuridica. Mi pare che tale sanzione presenti un grado di severità elevato, se non addirittura molto elevato, che secondo la Corte è proprio delle sanzioni di natura penale [64].

118. Sulla base di questi elementi, mi sembra, pertanto, che il regime sanzionatorio introdotto dall'articolo 5 dello ZOPB possa essere valutato alla luce del principio di proporzionalità garantito dalla Carta al suo articolo 49, paragrafo 3.

2) Esame della proporzionalità del regime sanzionatorio

119. Nella sentenza del 31 maggio 2018, Zheng [65], relativa a una sanzione inflitta per la violazione del sistema di sorveglianza sul denaro contante in entrata o in uscita dall'Unione, la Corte ha statuito che il principio di proporzionalità si impone non solamente per quanto concerne la determinazione degli elementi costitutivi di un'infrazione, ma anche riguardo alle norme relative all'entità delle sanzioni pecuniarie e alla valutazione degli elementi che possono essere presi in considerazione per la fissazione della sanzione [66].

120. Al fine di valutare la conformità del regime delle sanzioni in esame con il principio di proporzionalità, occorre tener conto, in particolare, della natura e della gravità dell'infrazione che dette sanzioni mirano a sanzionare penalmente, nonché delle modalità di determinazione dell'importo delle sanzioni stesse.

121. Per quanto riguarda, in primo luogo, la natura e la gravità dell'infrazione che la sanzione inflitta in applicazione dell'articolo 5 dello ZOPB mira a sanzionare penalmente, evidenzio che quest'ultima è intesa a sanzionare soltanto la violazione della normativa sulla limitazione ai pagamenti in contanti, richiedendo che si faccia ricorso a un bonifico o a un versamento su un conto di pagamento allorché l'importo da versare ha un valore pari o superiore a BGN 10 000 (EUR 5 113). Non risulta da alcun elemento del fascicolo né dalla lettera dell'articolo 5 dello ZOPB, che detta sanzione dipenda dall'accertamento dell'esistenza di una frode fiscale. Non sembra nemmeno che la sanzione in parola sia preordinata a garantire il recupero dell'imposta o dei contributi previdenziali presso il debitore di tali oneri. Non vi sono neppure elementi nel fascicolo che consentano di stabilire se le autorità competenti possano disporre il recupero dell'imposta e dei contributi previdenziali dovuti, indipendentemente dall'irrogazione della sanzione di cui trattasi.

122. In secondo luogo, per quanto riguarda le modalità di determinazione dell'importo della sanzione in esame, rammento che tale sanzione corrisponde a una percentuale fissa il cui ammontare è pari al 25% dell'importo totale del pagamento effettuato in violazione dell'articolo 3 dello ZOPB oppure al 50% di tale importo, in caso di reiterazione dell'illecito, se il contravventore

64 V. sentenza del 20 marzo 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punto 32).

65 C-190/17, EU:C:2018:357.

66 V. sentenza del 31 maggio 2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, punto 40 e giurisprudenza citata).

è una persona fisica, e al 50% dell'importo totale del pagamento effettuato in violazione dell'articolo 3 dello ZOPB oppure al 100% di tale importo, in caso di reiterazione dell'illecito, se il contravventore è una persona giuridica.

123. L'importo della sanzione sembra essere il risultato di un semplice calcolo basato sul valore totale del pagamento effettuato in violazione delle modalità di pagamento di cui all'articolo 3 dello ZOPB, senza che sia, peraltro, possibile tenere conto degli elementi idonei a rientrare nella valutazione della gravità dell'illecito e delle circostanze del caso di specie.

124. Dai chiarimenti del giudice del rinvio e dalle risposte fornite dal governo bulgaro ai quesiti posti dalla Corte, sembra infatti emergere che è solo nell'ambito della valutazione del carattere trascurabile dell'illecito commesso, di cui all'articolo 28, lettera a), dello ZANN[67], che l'autorità nazionale investita del potere sanzionatorio e l'autorità giudiziaria investita di un ricorso avverso una decisione di condanna possono tenere conto di tutti gli elementi e le circostanze del caso di specie previsti all'articolo 27, paragrafi 2 e 3 dello ZANN[68].

125. In altre parole, eccettuato il caso dell'illecito trascurabile, il calcolo della sanzione consisterebbe in un esercizio puramente meccanico che non consentirebbe né all'autorità nazionale competente a sanzionare la commissione dell'infrazione né all'autorità giudiziaria, nell'ambito del suo sindacato giurisdizionale, di modularne l'importo e limitarne la severità a quanto strettamente necessario rispetto alla gravità dell'infrazione perpetrata.

126. Orbene, rammento che il principio di proporzionalità esige di individualizzare la sanzione e impone, in particolare, di valutare l'adeguatezza della sanzione pecuniaria alla luce dell'insieme delle circostanze della causa. Tale principio richiede non solo al legislatore nazionale, ma anche a tutti gli attori del procedimento, di organizzare le loro azioni in modo coerente con tale principio. Ciò emerge dalla sentenza del 20 marzo Menci[69], in cui la Corte ha dichiarato che, per quanto una normativa nazionale appaia, in principio, idonea a garantire la conciliazione necessaria tra i differenti interessi in discussione, essa deve parimenti essere applicata dalle autorità e dagli organi giurisdizionali nazionali in modo che la sanzione, nella fattispecie in esame e per l'interessato, non sia eccessiva rispetto alla gravità del reato commesso[70].

127. Il principio di proporzionalità di cui all'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, richiede infatti, da un lato, che il legislatore nazionale, allorché sancisce una norma, non ne sanzioni la violazione con una sanzione pecuniaria sproporzionata e, dall'altro, che il giudice nazionale, allorché è investito di un ricorso avverso la decisione di condanna, non irroghi una sanzione sproporzionata rispetto all'illecito perpetrato.

128. Infine, ritengo che un'ammenda corrispondente al 100% dell'importo del pagamento effettuato in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 3 dello ZOPB sia manifestamente eccessiva. Un'ammenda del genere ha un effetto confiscatorio che va ben oltre quanto mi sembra necessario per sanzionare la violazione di una normativa in materia di limitazione ai pagamenti in

[67] Rammento che, in applicazione dell'articolo 28, lettera a), dello ZANN, l'autorità nazionale competente a sanzionare la commissione di un illecito minore può non infliggere sanzioni e limitarsi a formulare un avvertimento.

[68] Dal dettato dell'articolo 27, paragrafo 2, dello ZANN, come chiarito dal giudice del rinvio, discende che l'autorità nazionale competente a sanzionare la commissione dell'illecito deve tenere conto del pericolo rappresentato dall'atto perpetrato (natura, gravità e durata dell'infrazione) e dall'autore, della natura della violazione commessa (intenzionale o per colpa), dei motivi della violazione, di tutte le altre circostanze attenuanti e aggravanti, nonché della situazione patrimoniale dell'autore. Nei suoi chiarimenti, il giudice del rinvio precisa che la normativa nazionale in esame non elenca in maniera esaustiva le circostanze attenuanti e aggravanti.

[69] C-524/15, EU:C:2018:197.

[70] V. sentenza del 20 marzo 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punto 58).

contanti, indipendentemente dalla configurabilità come frode fiscale di detta violazione. Tale sanzione potrebbe parimenti rivelarsi sufficiente a mettere a repentaglio la situazione finanziaria di una piccola impresa. Nella sentenza del 31 maggio 2018, Zheng [71], la Corte ha infatti dichiarato che «anche se [un']ammenda è calcolata tenendo conto di talune circostanze aggravanti, a condizione che esse rispettino il principio di proporzionalità, il fatto che il suo importo massimo possa raggiungere il doppio della somma di denaro contante non dichiarata e che, in ogni caso, come nella fattispecie, l'ammenda possa essere fissata a un importo corrispondente a quasi il 100% di tale importo eccede i limiti di quanto è necessario per garantire l'osservanza di un obbligo di dichiarazione» [72].

129. Alla luce di tali elementi, sono quindi propenso a ritenere che una norma del diritto nazionale che consenta l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, calcolata sulla base di una percentuale fissa applicabile all'importo totale del pagamento effettuato in violazione del divieto di pagamento in contanti e che escluda qualsivoglia modulazione del suo valore in funzione delle circostanze concrete del caso di specie, sia contraria al principio di proporzionalità.

130. Considerato l'insieme di questi elementi, propongo ora alla Corte di dichiarare che, fatte salve le verifiche del giudice nazionale, l'articolo 63 TFUE non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi, giustificata dalla necessità di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, se detta normativa è atta a garantire la realizzazione di tale obiettivo e non eccede quanto necessario per conseguirlo.

131. Spetta al giudice nazionale verificare che tali condizioni siano soddisfatte, tenuto conto delle seguenti considerazioni:

– una siffatta normativa può realmente raggiungere detto obiettivo solo qualora, da un lato, sia accompagnata da misure che tengano conto dell'inclusione bancaria dei privati. Sotto questo profilo, il giudice nazionale dovrebbe segnatamente assicurarsi che le persone vulnerabili sprovviste di un conto bancario abbiano la possibilità di accedere a un conto bancario con caratteristiche di base a condizioni più vantaggiose di quelle applicate agli altri consumatori, conformemente all'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva 2014/92. Dall'altro lato, il giudice nazionale dovrebbe verificare che tale normativa sia accompagnata da misure particolari o derogatorie a favore di persone che, per motivi legittimi diversi da quello attinente a un'incapacità, non possano effettuare un bonifico bancario o un versamento su un conto di pagamento;

– una normativa del genere può costituire una misura contraria al principio di proporzionalità qualora preveda che l'ammenda in cui possono incorrere le persone fisiche o giuridiche in caso di violazione della normativa in materia di limitazione ai pagamenti in contanti sia calcolata sulla base di una percentuale fissa applicabile all'importo totale del pagamento effettuato in violazione di tale normativa ed escluda qualsivoglia modulazione del valore di detta ammenda in funzione delle circostanze concrete del caso di specie.

[71] C-190/17, EU:C:2018:357.

[72] Punto 45 della sentenza.

V. Conclusione

132. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere all'Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunale amministrativo di Blagoevgrad, Bulgaria) nei seguenti termini:

1) Una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale, che, al fine di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, vieta alle persone fisiche o giuridiche di effettuare, nel territorio nazionale, un pagamento in contanti allorché il relativo importo è pari o superiore a una determinata soglia e richiede a tali soggetti di effettuare un bonifico bancario o un versamento su un conto di pagamento, non rientra nell'ambito di applicazione 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.

2) L'articolo 63 TFUE dev'essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi, giustificata dalla necessità di contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, se detta normativa è atta a garantire la realizzazione di tale obiettivo e non eccede quanto necessario per conseguirlo.

   Spetta al giudice nazionale verificare che tali condizioni siano soddisfatte, tenuto conto delle seguenti considerazioni:

   – una siffatta normativa può realmente raggiungere detto obiettivo solo qualora, da un lato, sia accompagnata da misure che tengano conto dell'inclusione bancaria dei privati. Sotto questo profilo, il giudice nazionale dovrebbe segnatamente assicurarsi che le persone vulnerabili sprovviste di un conto bancario abbiano la possibilità di accedere a un conto bancario con caratteristiche di base a condizioni più vantaggiose di quelle applicate agli altri consumatori, conformemente all'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva 2014/92/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base. Dall'altro lato, il giudice nazionale dovrebbe verificare che tale normativa sia accompagnata da misure particolari o derogatorie a favore di persone che, per motivi legittimi diversi da quello attinente a un'incapacità, non possano effettuare un bonifico o un versamento su un conto di pagamento;

   – una normativa del genere può costituire una misura contraria al principio di proporzionalità qualora preveda che l'ammenda in cui possono incorrere le persone fisiche o giuridiche in caso di violazione della normativa in materia di limitazione ai pagamenti in contanti sia calcolata sulla base di una percentuale fissa applicabile all'importo totale del pagamento effettuato in violazione di tale normativa ed escluda qualsivoglia modulazione del valore di detta ammenda in funzione delle circostanze concrete del caso di specie.