Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

16 luglio 2015*

«Rinvio pregiudiziale — Regolamento (CE) n. 1889/2005 — Controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione europea o in uscita dalla stessa — Articoli 3 e 9 — Obbligo di dichiarazione — Violazione — Sanzioni — Proporzionalità»

Nella causa C-255/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Ungheria), con decisione del 19 maggio 2014, pervenuta in cancelleria il 27 maggio 2014, nel procedimento

Robert Michal Chmielewski

contro

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta (relatore), presidente di sezione, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 18 marzo 2015,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, da B. Gyenge, in qualità di agente;

— per il governo ungherese, da M.Z. Fehér, G. Koós e M.M. Tátrai, in qualità di agenti;

— per il governo belga, da J.-C. Halleux, M. Jacobs e C. Pochet, in qualità di agenti;

— per il governo spagnolo, da A. Gavela Llopis, in qualità di agente;

— per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato;

* Lingua processuale: l'ungherese.

— per la Commissione europea, da L. Grønfeldt e A. Sipos, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 maggio 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 65 TFUE e 9 del regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa (GU L 309, pag. 9).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Chmielewski e la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (direzione generale delle dogane e delle finanze della regione Delf-alföld dell'amministrazione nazionale delle imposte e delle dogane) con riguardo all'ammenda inflittagli da quest'ultima per aver omesso di dichiarare la somma di denaro contante che trasportava entrando nel territorio dell'Unione europea.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando da 1 a 3, 5, 6 e 13 del regolamento n. 1889/2005 sono così formulati:

«(1) Uno dei compiti della Comunità è promuovere nell'insieme della Comunità uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria. A tal fine il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.

(2) L'introduzione dei proventi di attività illecite nel sistema finanziario e il loro investimento previo riciclaggio sono pregiudizievoli a uno sviluppo economico sano e sostenibile. La direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite [GU L 166, pag. 77] ha pertanto introdotto un meccanismo comunitario volto a prevenire il riciclaggio di capitali controllando le operazioni effettuate attraverso enti creditizi e finanziari e taluni tipi di professioni. Poiché c'è il rischio che l'applicazione di detto meccanismo provochi l'aumento dei movimenti di denaro contante a fini illeciti, la direttiva [91/308] dovrebbe essere integrata da un sistema di sorveglianza sul denaro contante che entra nella Comunità o ne esce.

(3) Attualmente siffatti sistemi di sorveglianza sono applicati soltanto da alcuni Stati membri in virtù del diritto nazionale. Le disparità legislative sono pregiudizievoli al corretto funzionamento del mercato interno. Gli elementi fondamentali dovrebbero pertanto essere armonizzati a livello comunitario per garantire un livello equivalente di sorveglianza sui movimenti di denaro contante attraverso le frontiere della Comunità. Detta armonizzazione non dovrebbe tuttavia pregiudicare la possibilità per gli Stati membri di applicare, a norma delle vigenti disposizioni del trattato, controlli nazionali sui movimenti di denaro contante all'interno della Comunità.

(...)

(5) Pertanto, per il denaro contante trasportato da ogni persona fisica che entra nella Comunità o ne esce dovrebbe valere il principio della dichiarazione obbligatoria. Detto principio consentirebbe alle autorità doganali di raccogliere informazioni su siffatti movimenti di denaro contante e, se del caso, di trasmetterle ad altre autorità. (...)

(6) Considerato lo scopo di prevenzione ed il carattere deterrente dell'obbligo di dichiarazione ad esso si dovrebbe ottemperare al momento dell'entrata nella Comunità o dell'uscita dalla stessa. Tuttavia, per poter concentrare l'azione delle autorità sui movimenti significativi di denaro contante, tale obbligo dovrebbe applicarsi unicamente ai movimenti di importo pari o superiore a 10 000 EUR. Si dovrebbe inoltre precisare che l'obbligo di dichiarazione incombe alla persona fisica che trasporta il denaro contante, a prescindere che si tratti o meno del proprietario.

(...)

(13) I poteri delle autorità competenti dovrebbero essere completati dall'obbligo degli Stati membri di prevedere sanzioni. Tuttavia, si dovrebbero prevedere sanzioni da irrogare unicamente in caso d'inadempimento dell'obbligo di dichiarazione a norma del presente regolamento».

4 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, di questo regolamento:

«Il presente regolamento integra le disposizioni della direttiva [91/308] concernenti le operazioni effettuate attraverso enti creditizi e finanziari e taluni tipi di professioni stabilendo norme armonizzate per la sorveglianza, da parte delle autorità competenti, sul denaro contante che entra nella Comunità o ne esce».

5 L'articolo 3 di detto regolamento dispone quanto segue:

«1. Ogni persona fisica che entra nella Comunità o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a 10 000 EUR deve dichiarare tale somma alle autorità competenti dello Stato membro attraverso il quale essa entra nella Comunità o ne esce a norma del presente regolamento. L'obbligo di dichiarazione non è soddisfatto se le informazioni fornite sono inesatte o incomplete.

2. La dichiarazione di cui al paragrafo 1 specifica:

(...)

e) l'origine e la destinazione del denaro contante;

(...)».

6 L'articolo 4, paragrafo 2, del detto regolamento stabilisce quanto segue:

«In caso di inadempimento dell'obbligo di dichiarazione stabilito all'articolo 3, il denaro contante può essere trattenuto mediante decisione amministrativa alle condizioni previste dalla legislazione nazionale».

7 L'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1889/2005, così recita:

«Gli Stati membri stabiliscono sanzioni da applicare in caso di inadempienza dell'obbligo di dichiarazione stabilito all'articolo 3. Dette sanzioni sono efficaci, proporzionate e dissuasive».

Il diritto ungherese

8 Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. XLVIII del 2007, adottata ai fini dell'esecuzione del [regolamento n. 1889/2005], nella sua versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «legge n. XLVIII»), l'amministrazione doganale è competente quanto all'esecuzione del regolamento n. 1889/2005.

9 L'articolo 3 della legge n. XLVIII prevede che, ai fini del controllo della circolazione del denaro contante, l'amministrazione doganale, nell'esercizio delle sue competenze doganali, è autorizzata a sottoporre a misure di controllo le persone fisiche, i loro bagagli e i loro mezzi di trasporto per controllare l'adempimento dell'obbligo di dichiarazione stabilito all'articolo 3 del regolamento.

10 L'articolo 5/A, paragrafo 1, della legge n. XLVIII così prevede:

«Ogni persona fisica che entra nella Comunità o ne esce che adempia in modo inadeguato o incompleto l'obbligo di dichiarazione previsto all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento [n. 1889/2005], relativo al denaro contante che essa trasporta, come definito all'articolo 2, paragrafo 2, [di tale] regolamento, ovvero che non vi adempia affatto, è tenuta, a norma dell'articolo 9 [di detto] regolamento, a pagare in loco un'ammenda fissata in [fiorini ungheresi (HUF)] di importo equivalente, pari

a) al 10% della somma di denaro contante in suo possesso, laddove tale somma sia pari o superiore a EUR 10 000, ma non ecceda EUR 20 000,

b) al 40% della somma di denaro contante in suo possesso, laddove tale somma sia superiore a EUR 20 000, ma non ecceda EUR 50 000,

c) al 60% della somma di denaro contante in suo possesso, laddove tale somma sia superiore a EUR 50 000».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

11 Il 9 agosto 2012, il sig. Chmielewski è entrato nel territorio ungherese dalla Serbia, senza dichiarare la somma di denaro contante che trasportava con sé, pari a un importo complessivo di EUR 147 492, composto da 249 150 leva bulgari (BGN), 30 000 lire turche (TRY) e 29 394 lei romeni (RON).

12 Con decisione del 4 ottobre 2013, la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél- alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága ha condannato il sig. Chmielewski al pagamento di un'ammenda amministrativa pari a HUF 24 532 000 per non aver rispettato l'obbligo ad esso incombente in forza del regolamento n. 1889/2005 e della legge n. XLVIII, dal momento che aveva omesso di dichiarare tale somma entrando nel territorio dell'Unione.

13 Il sig. Chmielewski ha presentato ricorso avverso tale decisione dinanzi al giudice del rinvio adducendo, in particolare, che le disposizioni della legge n. XLVIII contravvengono al diritto dell'Unione.

14 È in tale contesto che il Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (tribunale amministrativo e del lavoro di Kecskemét) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'importo della sanzione amministrativa fissata ai sensi dell'articolo 5/A della legge [n. XLVIII], recante esecuzione del regolamento n. 1889/2005, soddisfi il requisito di cui all'articolo 9, paragrafo 1, [di detto regolamento], secondo cui le sanzioni stabilite dal diritto nazionale devono essere efficaci, dissuasive e, nel contempo, proporzionate alla violazione commessa e all'obiettivo perseguito.

2) Se l'articolo 5/A della legge n. XLVIII, a causa dell'importo delle sanzioni ivi stabilite, non violi il divieto di restrizioni dissimulate al libero movimento dei capitali sancito dal Trattato [UE] e dall'articolo 65, paragrafo 3, [TFUE]».

Sulle questioni pregiudiziali

15 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 65, paragrafo 3, TFUE e 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1889/2005 vadano interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale che, per sanzionare la violazione dell'obbligo di dichiarazione previsto dall'articolo 3 di tale regolamento, impone il pagamento di un'ammenda amministrativa il cui importo corrisponde al 60% della somma di denaro contante non dichiarata, ove tale somma sia superiore a EUR 50 000.

16 Dato che il regolamento n. 1889/2005 prevede norme armonizzate per la sorveglianza sul denaro contante che entra nell'Unione o ne esce, occorre esaminare la normativa oggetto della causa principale, anzitutto, alla luce delle disposizioni di tale regolamento.

17 Come risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, di detto regolamento, letto in combinato disposto con i considerando da 1 a 3 del regolamento medesimo, quest'ultimo, nel contesto della promozione di uno sviluppo economico armonioso, equilibrato e sostenibile in tutta l'Unione, ha l'obiettivo di integrare le disposizioni della direttiva stabilendo norme armonizzate per la sorveglianza dei movimenti di denaro contante che entra nell'Unione o ne esce.

18 Conformemente ai considerando 2, 5 e 6 del regolamento n. 1889/2005, esso è inteso a prevenire, dissuadere e evitare l'introduzione dei proventi di attività illecite nel sistema finanziario nonché il loro investimento previo riciclaggio mediante l'introduzione, in particolare, del principio della dichiarazione obbligatoria di tali movimenti consentendo di raccogliere informazioni su di essi.

19 A tal fine, l'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento prevede l'obbligo, per ogni persona fisica che entra nell'Unione o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a EUR 10 000, di dichiarare tale somma.

20 Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, di detto regolamento, ogni Stato membro deve prevedere sanzioni da applicare in caso di inadempienza di tale obbligo di dichiarazione. Secondo tale disposizione, le sanzioni così previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

21 Al riguardo, occorre ricordare che, secondo consolidata giurisprudenza della Corte, in mancanza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle condizioni previste da un regime istituito da tale normativa, gli Stati membri possono scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate. Essi tuttavia sono tenuti ad esercitare questa competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità (v. sentenze Ntionik e Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punto 53, e Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 23).

22 In particolare, le misure amministrative o repressive consentite da una normativa nazionale non devono eccedere i limiti di ciò che è necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti da tale normativa (v. sentenze Ntionik e Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punto 54, nonché Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punti 24 e 53).

23 In tale contesto, la Corte ha precisato che la severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e comportare, in particolare, un effetto realmente deterrente, fermo restando il principio generale della proporzionalità (v. sentenze Asociaţia Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, punto 63, e LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, punto 45).

24 Quanto al procedimento principale, occorre rilevare che il carattere effettivo e dissuasivo delle sanzioni previste dall'articolo 5/A della legge n. XLVIII non è stato contestato né dinanzi al giudice del rinvio né dinanzi alla Corte.

25 In tale contesto, è sufficiente rilevare che sanzioni come quelle oggetto del procedimento principale risultano idonee a conseguire gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 1889/2005 e a garantire un'effettiva attuazione dell'obbligo di dichiarazione previsto dall'articolo 3 di detto regolamento, dato che esse sono tali da dissuadere le persone interessate dal violare detto obbligo.

26 Peraltro, un sistema in forza del quale l'importo delle sanzioni di cui all'articolo 9 di detto regolamento varia in funzione di quello della somma di denaro contante non dichiarata, in quanto tale, non risulta, in linea di principio, sproporzionato.

27 Quanto alla proporzionalità delle sanzioni previste dalla normativa oggetto del procedimento principale, occorre rilevare che l'importo delle ammende previste da tale normativa è progressivo in funzione dell'importanza della somma di denaro contante non dichiarata.

28 Contrariamente a quanto sostiene la Commissione europea, la condizione di proporzionalità che deve essere soddisfatta dalle sanzioni introdotte dagli Stati membri in applicazione dell'articolo 9 del regolamento n. 1889/2005 non impone che le autorità competenti debbano tener conto delle circostanze concrete e specifiche di ogni caso.

29 Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 79 a 81 delle sue conclusioni, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, di detto regolamento, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità quanto alla scelta delle sanzioni da irrogare al fine di garantire il rispetto dell'obbligo di dichiarazione previsto dall'articolo 3 del regolamento medesimo, ove una violazione di tale obbligo deve poter essere sanzionata in modo semplice, effettivo e efficace, senza che le autorità competenti debbano necessariamente tener conto di altre circostanze, quali l'intenzionalità o la recidiva.

30 Tuttavia, in considerazione della natura dell'infrazione in parola, vale a dire una violazione dell'obbligo di dichiarazione previsto dall'articolo 3 del regolamento n. 1889/2005, un'ammenda il cui importo corrisponde al 60% della somma di denaro contante non dichiarata, ove tale somma sia superiore a EUR 50 000, non risulta proporzionata. Tale ammenda, infatti, eccede i limiti di quanto è necessario per garantire il rispetto di detto obbligo e assicurare il conseguimento degli scopi perseguiti da tale regolamento.

31 Al riguardo, occorre ricordare che la sanzione prevista dall'articolo 9 del regolamento n. 1889/2005 è intesa non a sanzionare eventuali attività fraudolente o illecite, bensì unicamente la violazione di detto obbligo.

32 In tale contesto, occorre rilevare che, come emerge dai considerando 3 e 15 di detto regolamento, quest'ultimo è inteso a garantire un controllo più efficace dei movimenti di denaro contante che entra nell'Unione o ne esce, al fine di evitare l'introduzione dei proventi di attività illecite nel sistema finanziario, nel rispetto dei principi riconosciuti dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

33 Occorre parimenti rilevare che l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1889/2005 prevede la possibilità di trattenere, mediante decisione amministrativa e alle condizioni previste dalla legislazione nazionale, il denaro contante che non è stato oggetto della dichiarazione prevista dall'articolo 3 di detto regolamento, segnatamente al fine di consentire alle autorità competenti di effettuare i controlli e le verifiche necessari quanto alla provenienza di tale denaro contante, l'uso che si prevede di farne e la sua destinazione. In tal senso, una sanzione consistente in un'ammenda di importo inferiore unitamente ad una misura di trattenimento del denaro contante che non è stato dichiarato, conformemente all'articolo 3, sarebbe idonea a conseguire gli obiettivi perseguiti da tale regolamento senza eccedere i limiti di quanto necessario a tal fine. Nella specie, dagli atti di causa sottoposti alla Corte risulta che la normativa oggetto del procedimento principale non prevede una siffatta possibilità.

34 Alla luce delle suesposte considerazioni, non occorre esaminare l'esistenza di una restrizione ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 3, TFUE.

35 In tale contesto, occorre rispondere alle questioni poste affermando che l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1889/2005 va interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale che, per sanzionare la violazione dell'obbligo di dichiarazione previsto dall'articolo 3 di tale regolamento, impone il pagamento di un'ammenda amministrativa il cui importo corrisponde al 60% della somma di denaro contante non dichiarata, ove tale somma sia superiore a EUR 50 000.

Sulle spese

36 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

L'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa va interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale che, per sanzionare la violazione dell'obbligo di dichiarazione previsto dall'articolo 3 di tale regolamento, impone il pagamento di un'ammenda amministrativa il cui importo corrisponde al 60% della somma di denaro contante non dichiarata, ove tale somma sia superiore a EUR 50 000.

Firme