Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

17 novembre 2022*

«Rinvio pregiudiziale – Prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo – Direttiva (UE) 2015/849 – Articolo 18, paragrafi 1 e 3 – Allegato III, punto 3, lettera b) – Approccio basato sul rischio – Valutazione dei rischi effettuata dai soggetti obbligati – Individuazione dei rischi da parte degli Stati membri e dei soggetti obbligati – Misure di adeguata verifica della clientela – Misure rafforzate di adeguata verifica – Paesi terzi ad alto rischio di corruzione – Articolo 13, paragrafo 1, lettere c) e d) – Requisiti di prova e documentazione incombenti ai soggetti obbligati – Articolo 14, paragrafo 5 – Controllo costante nei confronti della clientela incombente ai soggetti obbligati – Pubblicazione delle decisioni che impongono sanzioni»

Nella causa C-562/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale, Lettonia), con decisione del 12 ottobre 2020, pervenuta in cancelleria il 28 ottobre 2020, nel procedimento

SIA «Rodl & Partner»

contro

Valsts ieņēmumu dienests,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Arabadjiev, presidente di sezione, L. Bay Larsen, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della Prima Sezione, P.G. Xuereb, A. Kumin (relatore) e I. Ziemele, giudici,

avvocato generale: G. Pitruzzella

cancelliere: M. Siekierzyńska, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 febbraio 2022,

considerate le osservazioni presentate:

– per la SIA «Rodl & Partner», da J.-C. Pastille, Rechtsanwalt, e L. Rasnačs, advokāts;

* Lingua processuale: il lettone.

– per il governo lettone, da I. Hūna, K. Pommere e V. Soņeca, in qualità di agenti;

– per il Parlamento europeo, da J. Etienne, O. Hrstková Šolcová, M. Menegatti e L. Ruppeka-Rupeika, in qualità di agenti;

– per il Consiglio dell'Unione europea, da D. Ancāne, M. Chavrier, I. Gurov e K. Pleśniak, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da L. Havas, A. Sauka e T. Scharf, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 maggio 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 13, paragrafo 1, lettere c) e d), dell'articolo 14, paragrafo 5, dell'articolo 18, dell'articolo 60, paragrafi 1 e 2, e dell'allegato III, punto 3, lettera b), della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU 2015, L 141, pag. 73), nonché sulla validità dell'articolo 14, paragrafo 5, e dell'articolo 18, paragrafi 1 e 3, di tale direttiva.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la SIA «Rodl & Partner» e il Valsts ieņēmumu dienests (amministrazione tributaria nazionale, Lettonia) (in prosieguo: il «VID»), in merito a una sanzione finanziaria inflitta alla Rodl & Partner per violazioni delle disposizioni nazionali relative alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 1, 22, 30, 43 e 66 della direttiva 2015/849 enunciano quanto segue:

«(1) I flussi di denaro illecito possono minare l'integrità, la stabilità e la reputazione del settore finanziario e costituire una minaccia per il mercato interno dell'Unione nonché per lo sviluppo internazionale. Il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e la criminalità organizzata continuano ad essere problemi gravi che dovrebbero essere affrontati a livello di Unione. Oltre a sviluppare ulteriormente gli strumenti di diritto penale a livello di Unione, una prevenzione mirata e proporzionata dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è indispensabile e può permettere di ottenere risultati complementari.

(…)

(22) Il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo non è sempre lo stesso in ogni caso. Di conseguenza, dovrebbe essere adottato un approccio olistico basato sul rischio. Tale approccio basato sul rischio non costituisce un'opzione indebitamente permissiva per gli Stati membri e per i soggetti obbligati: implica processi decisionali basati sull'evidenza fattuale, al fine di individuare in maniera più efficace i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che gravano sull'Unione e su coloro che vi operano.

(...)

(30) Il rischio è per sua natura variabile e le variabili possono, singolarmente o in combinazione fra loro, aumentare o diminuire il rischio potenziale, così incidendo sulla determinazione del livello adeguato delle misure preventive, quali le misure di adeguata verifica della clientela. Pertanto, vi sono alcune circostanze in cui è opportuno procedere con misure rafforzate di adeguata verifica e altre in cui misure semplificate di adeguata verifica sono appropriate.

(...)

(43) È essenziale che l'allineamento della presente direttiva alle raccomandazioni riviste del [Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)] sia effettuato in piena conformità con il diritto dell'Unione, in particolare per quanto riguarda la legislazione dell'Unione in materia di protezione dei dati e la tutela dei diritti fondamentali quali sanciti dalla Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea]. Alcuni aspetti dell'attuazione della presente direttiva comportano la raccolta, l'analisi, la conservazione e la condivisione dei dati. Tale trattamento dei dati personali, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, dovrebbe essere consentito esclusivamente per gli scopi definiti nella presente direttiva e per le attività previste da essa, tra cui l'adeguata verifica della clientela, il controllo costante, le indagini e la segnalazione delle operazioni anomale e sospette, l'identificazione dei titolari effettivi di persone giuridiche o di istituti giuridici, l'identificazione delle persone politicamente esposte, la condivisione di informazioni tra le autorità competenti e la condivisione di informazioni tra gli enti creditizi e gli istituti finanziari ed altri soggetti obbligati. La raccolta e il successivo trattamento di dati personali da parte dei soggetti obbligati dovrebbero essere limitati a quanto necessario per conformarsi alle prescrizioni della presente direttiva, senza un ulteriore trattamento dei dati personali che sia incompatibile con gli scopi suddetti. In particolare, occorre vietare categoricamente l'ulteriore trattamento dei dati personali a fini commerciali.

(…)

(66) Conformemente all'articolo 21 della Carta [dei diritti fondamentali], che vieta qualsiasi forma di discriminazione, gli Stati membri devono assicurare che la presente direttiva sia applicata in modo non discriminatorio per quanto riguarda le valutazioni del rischio nell'ambito dell'adeguata verifica della clientela».

4 L'articolo 1, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva prevede quanto segue:

«1. La presente direttiva mira a impedire l'utilizzo del sistema finanziario dell'Unione per fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

2. Gli Stati membri provvedono affinché il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo siano vietati».

5 L'articolo 5 della direttiva in parola così dispone:

«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».

6 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2015/849:

«Ciascuno Stato membro adotta opportune misure per individuare, valutare, comprendere e mitigare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che lo riguardano, nonché le eventuali problematiche connesse in materia di protezione dei dati. Esso tiene aggiornata tale valutazione del rischio».

7 L'articolo 8, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva è così formulato:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti obbligati adottino opportune misure volte a individuare e valutare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, tenendo conto di fattori di rischio compresi quelli relativi ai loro clienti, paesi o aree geografiche, prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione. Tali misure sono proporzionate alla natura e alle dimensioni dei soggetti obbligati.

2. Le valutazioni del rischio di cui al paragrafo 1 sono documentate, aggiornate e messe a disposizione delle pertinenti autorità competenti e degli organi di autoregolamentazione interessati. Le autorità competenti possono decidere che le singole valutazioni del rischio documentate non sono necessarie qualora i rischi specifici connessi al settore siano chiari e compresi».

8 L'articolo 11 di detta direttiva così dispone:

«Gli Stati membri assicurano che i soggetti obbligati applichino le misure di adeguata verifica della clientela nelle circostanze seguenti:

a) quando instaurano un rapporto d'affari;

b) quando eseguono un'operazione occasionale che:
   i) sia d'importo pari o superiore a 15 000 [euro], indipendentemente dal fatto che l'operazione sia eseguita con un'unica operazione o con diverse operazioni che appaiono collegate; o
   ii) rappresenti un trasferimento di fondi quale definito all'articolo 3, punto 9), 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 (2015, L 141, pag. 1),], superiore a 1 000 [euro];

(...)

e) qualora vi sia sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, indipendentemente da qualsiasi deroga, esenzione o soglia applicabile;

(...)».

9 L'articolo 13, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2015/849 stabilisce quanto segue:

«1. Le misure di adeguata verifica della clientela consistono nelle attività seguenti:

(…)

c) valutare e, se necessario, ottenere informazioni sullo scopo e sulla natura prevista del rapporto d'affari;

d) svolgere un controllo costante del rapporto d'affari, anche esercitando una verifica sulle operazioni concluse per tutta la durata di tale rapporto, in modo da assicurare che esse siano coerenti con la conoscenza che il soggetto obbligato ha del proprio cliente, delle sue attività commerciali e del suo profilo di rischio, anche riguardo, se necessario, all'origine dei fondi, e assicurarsi che siano tenuti aggiornati i documenti, i dati o le informazioni detenute.

(…)

4. Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti obbligati siano in grado di dimostrare alle autorità competenti o agli organi di autoregolamentazione che le misure sono adeguate ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo individuati».

10 L'articolo 14, paragrafo 5, di tale direttiva prevede quanto segue:

«Gli Stati membri prescrivono che i soggetti obbligati applichino le misure di adeguata verifica della clientela non soltanto a tutti i nuovi clienti ma anche, al momento opportuno, alla clientela esistente, in funzione del rischio, compreso il caso di modifica della situazione del cliente».

11 Ai sensi dell'articolo 18, paragrafi da 1 a 3, di detta direttiva:

«1. Nei casi di cui agli articoli da 19 a 24 e nel caso di persone fisiche o entità giuridiche che hanno sede in paesi terzi individuati dalla Commissione come paesi terzi a rischio elevato, nonché in altre situazioni che presentano rischi più elevati individuati dagli Stati membri o dai soggetti obbligati, gli Stati membri prescrivono che i soggetti obbligati applichino misure rafforzate di adeguata verifica della clientela per gestire e mitigare adeguatamente tali rischi.

(…)

2. Gli Stati membri prescrivono che i soggetti obbligati esaminino, per quanto ragionevolmente possibile, il contesto e la finalità di tutte le operazioni complesse e di importo insolitamente elevato e tutti gli schemi anomali di operazione che non hanno uno scopo economico o legittimo evidente. In particolare, i soggetti obbligati rafforzano il grado e la natura del controllo sul rapporto d'affari, allo scopo di determinare se le operazioni o attività siano sospette.

3. Nel valutare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, gli Stati membri e i soggetti obbligati tengono conto almeno dei fattori indicativi di situazioni potenzialmente a più alto rischio, previsti all'allegato III».

12 L'articolo 40, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2015/849, stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri stabiliscono che i soggetti obbligati conservino i documenti e le informazioni seguenti, in conformità del diritto nazionale, al fine di prevenire, individuare e indagare da parte dell'[unità di informazione finanziaria (FIU)] o di altra autorità competente su eventuali attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo:

a) per quanto riguarda l'adeguata verifica della clientela, la copia dei documenti e delle informazioni che sono necessari per soddisfare gli obblighi di adeguata verifica della clientela ai sensi del capo II, per un periodo di cinque anni dalla cessazione del rapporto d'affari con il cliente o successivamente alla data di un'operazione occasionale.

b) le scritture e le registrazioni delle operazioni, consistenti nei documenti originali o in copie aventi efficacia probatoria nei procedimenti giudiziari in base al diritto nazionale, che sono necessarie per identificare l'operazione, per un periodo di cinque anni dalla cessazione di un rapporto d'affari con il cliente o successivamente alla data di un'operazione occasionale».

13 L'articolo 60, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva afferma quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni che impongono sanzioni o misure amministrative per violazione delle disposizioni che recepiscono la presente direttiva avverso le quali non sia stato presentato ricorso, vengano pubblicate dalle autorità competenti sul loro sito internet ufficiale subito dopo che la persona soggetta a sanzione è stata informata della decisione. La pubblicazione contiene quanto meno le informazioni sul tipo e sulla natura della violazione e l'identità delle persone responsabili. Gli Stati membri non sono tenuti a applicare il presente comma alle decisioni che impongono misure di natura investigativa.

(...)

2. Qualora gli Stati membri permettano la pubblicazione di decisioni avverso le quali è stato presentato ricorso, le autorità competenti pubblicano immediatamente sul loro sito internet ufficiale anche tali informazioni e qualsiasi informazione successiva sull'esito del ricorso. Inoltre, sono pubblicate anche eventuali decisioni che annullano la decisione precedente di imporre una sanzione o misura amministrativa».

14 L'allegato III di detta direttiva contiene un «elenco non esaustivo di fattori e tipologie indicative di situazioni potenzialmente ad alto rischio di cui all'articolo 18, paragrafo 3», il quale comprende tre categorie, vale a dire i «fattori di rischio relativi alla clientela» (punto 1), i «fattori di rischio relativi a prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione» (punto 2) e i «fattori di rischio geografici» (punto 3). Tra questi ultimi fattori di rischio figurano, al punto 3, lettera b), dello stesso allegato, i «paesi che fonti credibili valutano essere ad alto livello di corruzione o altre attività criminose».

Diritto lettone

15 La Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums (legge sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione), del 17 luglio 2008 (*Latvijas Vēstnesis*, 2008, n. 116), è stata modificata al fine, in particolare, di recepire la direttiva 2015/849 nell'ordinamento giuridico lettone.

16 Tale legge, nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: la «legge sulla prevenzione»), all'articolo 6, paragrafi 1 e 1.[2], stabilisce quanto segue:

«(1) Il soggetto obbligato, a seconda del tipo di attività svolta, effettua e documenta la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo al fine di identificare, valutare, comprendere e gestire tali rischi inerenti alle sue attività e ai suoi clienti e, sulla base di tale valutazione, attua un sistema di controllo interno destinato alla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, anche sviluppando e documentando le politiche e le procedure pertinenti che sono approvate dal suo consiglio di amministrazione, se nominato, o, se del caso, da un altro organo direttivo del soggetto obbligato.

(...)

(1[2]) Il soggetto obbligato, quando procede alla valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo ed elabora il sistema di controllo interno, è tenuto a considerare almeno le seguenti circostanze che incidono sui rischi:

1) il rischio cliente inerente alla forma giuridica, all'assetto proprietario [e] alle attività economiche o personali del cliente o del beneficiario effettivo del cliente;

2) il rischio paese e geografico, vale a dire il rischio che il cliente o il beneficiario effettivo del cliente sia associato a un paese o a un territorio le cui circostanze economiche, sociali, giuridiche o politiche possano indicare un rischio elevato di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo inerente al paese (...)».

17 L'articolo 8, paragrafo 2, di detta legge dispone quanto segue:

«Il soggetto obbligato valuta regolarmente, ma almeno ogni 18 mesi, l'efficacia del funzionamento del sistema di controllo interno, in particolare esaminando e aggiornando la valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo collegato al cliente, al suo paese di residenza (stabilimento), all'attività economica o personale del cliente, ai servizi e ai prodotti utilizzati e alle loro catene di approvvigionamento nonché alle operazioni effettuate e, se necessario, attua misure volte a migliorare l'efficacia del sistema di controllo interno, anche [quelle intese a] riesaminare e precisare le politiche e le procedure in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18 La Rodl & Partner è una società commerciale stabilita in Lettonia, la cui attività consiste nel fornire servizi contabili, servizi di tenuta dei libri contabili e di revisione contabile nonché servizi di consulenza tributaria. Essa riveste la qualità di «soggetto obbligato» ai sensi della legge sulla prevenzione.

19 Nel periodo compreso tra il 3 aprile e il 6 giugno 2019, la Rodl & Partner è stata sottoposta a un controllo da parte del VID nell'ambito della prevenzione del riciclaggio di denaro, che ha portato all'elaborazione di un rapporto iniziale, il 3 aprile 2019, e successivamente di un rapporto finale, il 6 giugno 2019. Il rapporto del 3 aprile 2019 ha rivelato, da un lato, che il sistema di controllo interno attuato dalla Rodl & Partner per rispettare i requisiti stabiliti dalla legge sulla prevenzione presentava alcune irregolarità e, dall'altro, che la Rodl & Partner, quale soggetto obbligato, si era astenuta, in violazione dei requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, di tale legge,

dall'effettuare e dal documentare una valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo per quanto riguardava due dei suoi clienti, vale a dire la fondazione IT izglītības fonds e la RBA Consulting SIA. Infatti, il VID ha ritenuto che questi due clienti presentassero un rischio elevato di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e che, di conseguenza, la Rodl & Partner avrebbe dovuto adottare nei loro confronti misure rafforzate di adeguata verifica.

20 Pertanto, riguardo alla fondazione IT izglītības fonds, il VID ha rilevato, in primo luogo, che quest'ultima era un'organizzazione non governativa (ONG) che, in quanto tale, era particolarmente vulnerabile e avrebbe potuto essere utilizzata illegalmente a scopo di finanziamento del terrorismo, come era emerso da un rapporto pubblicato dal Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas dienests (servizio di prevenzione del riciclaggio di denaro, Lettonia); in secondo luogo, che il dirigente dipendente di tale fondazione, il quale aveva firmato, il 7 marzo 2017, la scheda d'identità di quest'ultima, era un cittadino della Federazione russa, paese terzo ad alto rischio di corruzione, e, in terzo luogo, che detta fondazione aveva designato come beneficiario effettivo la società lettone nel suo insieme, il che era contrario alla normativa nazionale in vigore.

21 Nel caso della RBA Consulting, il VID ha constatato che essa aveva effettuato operazioni finanziarie con una società detenuta in maggioranza da una società stabilita nella Federazione russa. Inoltre, quando il VID aveva chiesto alla Rodl & Partner di fornire la copia del contratto alla base di dette operazioni, il soggetto obbligato non avrebbe ottemperato a tale richiesta, spiegando soltanto di essere venuto a conoscenza dell'originale di detto contratto presso i locali della RBA Consulting.

22 Con decisione dell'11 luglio 2019, il direttore del VID ha condannato la Rodl & Partner al pagamento di un'ammenda di EUR 3 000 per violazioni della legge sulla prevenzione nei suoi rapporti con la fondazione IT izglītības fonds e la RBA Consulting. Per contro, poiché il rapporto d'ispezione finale del 6 giugno 2019 aveva constatato che le irregolarità inficianti il sistema di controllo interno erano state corrette, non è stata riscontrata alcuna violazione al riguardo. L'11 agosto 2019 il VID ha pubblicato sul proprio sito internet le informazioni relative alle violazioni commesse dalla Rodl & Partner accertate in detta decisione.

23 A seguito di un ricorso amministrativo proposto contro la suddetta decisione, quest'ultima è stata confermata con una decisione del direttore generale del VID del 13 novembre 2019.

24 Il 13 dicembre 2019 la Rodl & Partner ha proposto un ricorso dinanzi all'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale, Lettonia), giudice del rinvio, chiedendo di annullare la decisione del 13 novembre 2019 e di ordinare al VID di rimuovere le informazioni pubblicate sul suo sito internet riguardanti la sanzione inflitta.

25 Il giudice del rinvio osserva, in primo luogo, che né la legge sulla prevenzione né la direttiva 2015/849 prevedono che una ONG, in virtù della sua forma giuridica, costituisca un caso di rischio più elevato in materia di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da sottoporre, per ciò solo, a misure rafforzate di adeguata verifica da parte dei soggetti obbligati. Del pari, tra i criteri che possono caratterizzare un rischio geografico più elevato, enunciati nella Guida per un approccio basato sui rischi per la professione contabile [*Guidance for a Risk-based Approach for the Accounting Profession*], pubblicati dal GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale), nessuno riguarderebbe la cittadinanza del dipendente di un cliente. Pertanto, secondo il giudice del rinvio, nell'ipotesi in cui il VID dovesse ritenere, in quanto autorità nazionale di controllo, che un soggetto obbligato sia tenuto ad adottare misure rafforzate di adeguata verifica in tutti i

casi in cui il cliente sia una ONG o in cui uno dei suoi dipendenti, senza essere il beneficiario effettivo di tale cliente ai sensi della suddetta direttiva, sia cittadino di un paese terzo ad alto rischio di corruzione, si porrebbe la questione se un requisito del genere, non previsto dalla legge, non sia eccessivo e sproporzionato e, di conseguenza, non conforme al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5 TUE.

26 In tale contesto, il giudice del rinvio afferma che la Federazione russa non è un paese ad alto rischio, in quanto non figura nell'elenco dei paesi ad alto rischio, pubblicato dal GAFI, o in quello, adottato dalla Commissione europea, dei paesi terzi i cui dispositivi di lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo sono insufficienti. Ciò premesso, il giudice del rinvio rileva che la Federazione russa potrebbe essere considerata, sulla base dell'allegato III, punto 3, lettera b), della direttiva 2015/849, un paese o un territorio ad alto rischio di corruzione, ciò che sostiene del resto la ONG Transparency International.

27 In secondo luogo, il giudice del rinvio ritiene che, conformemente all'articolo 5 della direttiva 2015/849, come interpretato dalla Corte nella sentenza del 10 marzo 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154), uno Stato membro possa adottare disposizioni più rigorose volte a prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo nel caso in cui, ad avviso di tale Stato membro, esista un simile rischio. Tuttavia, il giudice a quo si chiede se, nella fattispecie, ritenendo che costituisca un fattore ad alto rischio la circostanza che la RBA Consulting sia il partner commerciale di una società figlia detenuta in maggioranza da una società stabilita nella Federazione russa, il VID non abbia applicato la legge sulla prevenzione in modo sproporzionato, dato che né tale legge né la direttiva 2015/849 prevedono un tale fattore di rischio.

28 Parimenti, il giudice a quo si chiede se il VID non abbia ecceduto i suoi poteri richiedendo alla Rodl & Partner di fornire la copia del contratto concluso tra la RBA Consulting e tale società figlia, poiché né la legge sulla prevenzione né la direttiva 2015/849 imporrebbero al soggetto obbligato di ottenere copie di tali documenti relativi ad operazioni.

29 In terzo luogo, il giudice del rinvio afferma che il VID ha considerato che la Rodl & Partner aveva violato l'articolo 8, paragrafo 2, della legge sulla prevenzione, in base al quale il soggetto obbligato deve procedere regolarmente, almeno una volta ogni 18 mesi, in particolare, ad una valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo associato al cliente. Orbene, quando il VID ha valutato la situazione della Rodl & Partner, la RBA Consulting non era ancora cliente da 18 mesi. Pertanto, si porrebbe la questione se le disposizioni della direttiva 2015/849, in particolare il suo articolo 14, paragrafo 5, impongano al soggetto obbligato di applicare le misure di adeguata verifica della clientela esistente anche nel caso in cui non possano essere individuate modifiche significative della sua situazione, ed eventualmente se tali misure siano ragionevoli e proporzionate, o se queste si applichino unicamente ai clienti che presentano un rischio elevato di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

30 In quarto e ultimo luogo, il giudice del rinvio rileva che le informazioni riguardanti le infrazioni commesse dalla Rodl & Partner, pubblicate dal VID sul suo sito internet, contenevano inesattezze. Pertanto, tale giudice si interroga sull'interpretazione dell'articolo 60, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2015/849.

31 In tali circostanze, l'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2015/849, in combinato disposto con l'allegato III, punto 3, lettera b), della medesima, debba essere interpretato nel senso che dette disposizioni i) impongono automaticamente che il prestatore di servizi esterni di tenuta dei libri contabili adotti misure rafforzate di adeguata verifica della clientela in considerazione del fatto che il cliente è un'organizzazione non governativa e che il soggetto autorizzato e dipendente del cliente è un cittadino di un paese terzo ad alto rischio di corruzione, nella fattispecie la Federazione russa, con permesso di soggiorno in Lettonia, e ii) impongono automaticamente che si assegni a tale cliente un grado di rischio più elevato.

2) In caso di risposta affermativa alla questione precedente, se la citata interpretazione dell'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2015/849 possa considerarsi proporzionata e, pertanto, conforme all'articolo 5, paragrafo 4, primo comma, TUE.

3) Se l'articolo 18 della direttiva 2015/849, in combinato disposto con l'allegato III, punto 3, lettera b), della medesima, debba essere interpretato nel senso che esso prevede un obbligo automatico di adottare misure rafforzate di adeguata verifica della clientela in tutti i casi in cui un partner commerciale del cliente, ma non il cliente stesso, sia collegato in qualche modo a un paese terzo ad alto grado di corruzione, nella fattispecie la Federazione russa.

4) Se l'articolo 13, paragrafo 1, lettere c) e d), della direttiva 2015/849 debba essere interpretato nel senso che queste ultime prevedono che il soggetto obbligato, nell'adottare misure di adeguata verifica della clientela, debba ottenere dal cliente una copia del contratto concluso tra detto cliente e un terzo e se, pertanto, si ritiene che l'esame in situ di tale contratto sia insufficiente.

5) Se l'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2015/849 debba essere interpretato nel senso che il soggetto obbligato debba applicare misure di adeguata verifica nei confronti dei clienti commerciali esistenti, anche nel caso in cui non vengano individuate modifiche significative della situazione del cliente e non sia scaduto il periodo stabilito dall'autorità competente degli Stati membri per adottare nuove misure di controllo e se tale obbligo si applichi unicamente nei confronti di clienti ai quali viene attribuito un rischio alto.

6) Se l'articolo 60, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2015/849 debba essere interpretato nel senso che, nel pubblicare informazioni relative a una decisione che impone una sanzione o una misura amministrativa per violazione delle disposizioni nazionali di recepimento di detta direttiva, l'autorità competente abbia l'obbligo di garantire l'esatta conformità delle informazioni pubblicate con le informazioni contenute nella decisione».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla terza questione

32 Con la sua prima e terza questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2015/849, in combinato disposto con l'allegato III, punto 3, lettera b), della medesima, debba essere interpretato nel senso che impone a un soggetto obbligato di assegnare automaticamente un livello di rischio elevato ad

un cliente e, di conseguenza, di adottare misure rafforzate di adeguata verifica di tale cliente quando quest'ultimo è una ONG, quando uno dei dipendenti di detto cliente è cittadino di un paese terzo ad alto rischio di corruzione, o quando il partner commerciale dello stesso cliente, ma non il cliente stesso, è collegato a tale paese terzo.

33 In via preliminare occorre rilevare che l'obiettivo principale della direttiva 2015/849, come risulta dal suo titolo e dal suo articolo 1, paragrafi 1 e 2, consiste nella prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo [v., per analogia, per quanto concerne la direttiva 2005/60/CE 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), sentenza del 2 settembre 2021, LG e MH (Autoriciclaggio), C-790/19, EU:C:2021:661, punto 68 e giurisprudenza ivi citata; v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punto 44].

34 Le disposizioni della direttiva 2015/849, che presentano carattere preventivo, mirano a stabilire, secondo un approccio basato sul rischio, un insieme di misure preventive e dissuasive che consentono di contrastare efficacemente il riciclaggio dei proventi di attività criminose e il finanziamento del terrorismo [v., per analogia, sentenza del 2 settembre 2021, LG e MH (Autoriciclaggio), C-790/19, EU:C:2021:661, punto 69 e giurisprudenza ivi citata], al fine di evitare, come emerge dal considerando 1 di tale direttiva, che flussi di denaro illecito possano minare l'integrità, la stabilità e la reputazione del settore finanziario dell'Unione e costituire una minaccia per il suo mercato interno nonché per lo sviluppo internazionale.

35 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 33 delle sue conclusioni e come emerge dagli articoli da 6 a 8 della direttiva 2015/849, l'approccio basato sul rischio presuppone una valutazione di tale rischio che, nell'ambito del sistema istituito da tale direttiva, viene effettuata a tre livelli, vale a dire, anzitutto, a livello dell'Unione, dalla Commissione, poi, a livello di ciascuno Stato membro e, infine, a livello dei soggetti obbligati. Come risulta dal considerando 30 di tale direttiva, detta valutazione dei rischi è un prerequisito, in particolare, per l'adozione da parte di tali soggetti di misure di adeguata verifica del cliente interessato. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, in mancanza di tale valutazione, non è possibile per lo Stato membro interessato né, se del caso, per detti soggetti decidere caso per caso quali misure applicare (v., per analogia, sentenza del 10 marzo 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punto 107).

36 In proposito, la direttiva 2015/849 prevede, nelle sezioni da 1 a 3 del suo capo II, intitolato «Adeguata verifica della clientela», tre tipi di misure di adeguata verifica, vale a dire misure normali, misure semplificate e misure rafforzate. Come risulta dalla giurisprudenza della Corte, tali misure sono intese ad evitare o, quanto meno, ad ostacolare per quanto possibile il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, creando, a tal fine, barriere, in tutte le fasi che le suddette attività possono comportare, nei confronti dei riciclatori di denaro e dei finanziatori del terrorismo [v., per analogia, sentenza del 2 settembre 2021, LG e MH (Autoriciclaggio), C-790/19, EU:C:2021:661, punto 69 e giurisprudenza ivi citata].

37 Per quanto riguarda le misure rafforzate di adeguata verifica, le uniche in questione nel contesto della prima e della terza questione sollevate, occorre rilevare che l'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2015/849 menziona determinate situazioni che presentano un rischio più elevato di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, nelle quali gli Stati membri richiedono ai soggetti obbligati di applicare siffatte misure di adeguata verifica della clientela per gestire e mitigare adeguatamente tale rischio. Pertanto, tali misure rafforzate di adeguata verifica devono

essere applicate da detti soggetti, in primo luogo, nei casi di cui agli articoli da 19 a 24 della suddetta direttiva, in secondo luogo, nell'ambito di rapporti con persone fisiche o entità giuridiche che hanno sede nei paesi terzi individuati dalla Commissione come paesi terzi a rischio elevato e, in terzo luogo, in altre situazioni che presentano rischi più elevati individuati dagli Stati membri o dai soggetti obbligati.

38 Ne consegue che, al di fuori delle situazioni specifiche di cui agli articoli da 19 a 24 della direttiva 2015/849 e delle situazioni che implicano rapporti con persone fisiche o entità giuridiche stabilite nei paesi terzi individuati dalla Commissione come paesi terzi ad alto rischio, previste all'articolo 18 della stessa direttiva, l'applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica presuppone, conformemente all'approccio basato sul rischio, la previa individuazione, da parte dello Stato membro o del soggetto obbligato, di rischi più elevati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Pertanto, al di fuori di queste situazioni specifiche, l'assegnazione di un livello di rischio più elevato ad un cliente e, di conseguenza, l'adozione di misure rafforzate di adeguata verifica nei confronti di quest'ultimo non sono automatiche.

39 Nel caso di specie, dagli atti sottoposti alla Corte risulta che i rapporti d'affari instaurati dalla Rodl & Partner con, rispettivamente, la fondazione IT izglītības fonds e la RBA Consulting non rientrano nell'ambito di applicazione degli articoli da 19 a 24 della direttiva 2015/849. Inoltre, la Federazione russa non figura tra i paesi terzi ad alto rischio individuati nel regolamento delegato (UE) 2016/1675 della Commissione, del 14 luglio 2016, che integra la direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio individuando i paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche (GU 2016, L 254, pag. 1).

40 Dalle considerazioni che precedono emerge che l'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2015/849, in combinato disposto con il punto 3, lettera b), dell'allegato III della medesima, deve essere interpretato nel senso che esso non impone a un soggetto obbligato di assegnare automaticamente un livello di rischio elevato ad un cliente e, pertanto, di adottare misure rafforzate di adeguata verifica nei confronti di tale cliente per il solo fatto che quest'ultimo sia una ONG, che uno dei dipendenti di detto cliente sia cittadino di un paese terzo ad alto rischio di corruzione o che un partner commerciale dello stesso cliente, ma non il cliente stesso, sia collegato a tale paese terzo.

41 Ciò precisato, il giudice del rinvio rileva che, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2015/849, uno Stato membro può adottare disposizioni più rigorose volte a prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo nel caso in cui, secondo tale Stato membro, sussistano i fattori di rischio di cui al punto precedente della presente sentenza. Tuttavia, il giudice a quo si chiede se questa eventualità possa giustificare la decisione che il VID ha adottato nel caso di specie nei confronti della Rodl & Partner.

42 In tali circostanze, si deve stabilire se le disposizioni della direttiva 2015/849 ostino a che il diritto di uno Stato membro imponga al soggetto obbligato di tener conto, nel valutare la necessità di adottare misure rafforzate di adeguata verifica di un cliente, di detti fattori di rischio.

43 Si deve considerare, in proposito, che rapporti d'affari come quelli instaurati dalla Rodl & Partner con la fondazione IT izglītības fonds e la RBA Consulting possono rientrare in «altre situazioni che presentano rischi più elevati individuati dagli Stati membri o dai soggetti obbligati», previste all'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2015/849.

44 Per individuare queste «altre situazioni che presentano rischi più elevati», da una lettura combinata dei paragrafi 1 e 3 di detto articolo 18 risulta che gli Stati membri e i soggetti obbligati, nella valutazione dei rischi ad essi incombente, devono tener conto almeno dei fattori e delle tipologie indicative di situazioni potenzialmente ad alto rischio di cui all'allegato III della medesima direttiva. Orbene, nell'elenco non esaustivo dei fattori e delle tipologie indicative di situazioni del genere, contenuto in tale allegato, figurano, in particolare, i fattori di rischio relativi alla clientela, i fattori di rischio relativi alle operazioni o, ancora, i fattori di rischio geografici.

45 Pertanto, sia dal tenore letterale dell'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2015/849 sia dal carattere non esaustivo dell'elenco che figura nel suo allegato III risulta che gli Stati membri dispongono, nell'ambito del recepimento di tale direttiva, di un margine di discrezionalità significativo quanto al modo appropriato di attuare l'obbligo di prevedere misure rafforzate di adeguata verifica e di determinare sia le situazioni in cui esiste un siffatto rischio più elevato sia le misure di adeguata verifica (v., per analogia, sentenza del 10 marzo 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punto 73).

46 In tale contesto occorre ricordare, in primo luogo, che la direttiva 2015/849 realizza unicamente un'armonizzazione minima, in quanto il suo articolo 5 autorizza gli Stati membri ad adottare o a mantenere in vigore disposizioni più rigorose, purché tali disposizioni mirino a rafforzare la lotta contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo, entro i limiti del diritto dell'Unione.

47 La Corte ha già precisato, in proposito, che l'espressione «disposizioni più rigorose» di cui al suddetto articolo 5 può riguardare non solo situazioni per le quali la direttiva 2015/849 prevede un certo tipo di adeguata verifica della clientela, ma anche altre situazioni che secondo gli Stati membri presentano un rischio più elevato (v., per analogia, sentenza del 10 marzo 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punto 77). Infatti, poiché detto articolo 5 figura nella sezione 1, intitolata «Oggetto, ambito d'applicazione e definizioni», del capo I, intitolato «Disposizioni generali», della direttiva 2015/849, esso si applica a tutte le disposizioni che rientrano nel settore disciplinato da tale direttiva, anche a quelle contenute nella sezione 3, intitolata «Misure rafforzate di adeguata verifica della clientela», del capo II della suddetta direttiva.

48 Orbene, da una lettura combinata dell'articolo 5 e dell'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2015/849 emerge che gli Stati membri possono, in particolare, individuare altre situazioni che presentano un rischio elevato nell'ambito del margine di discrezionalità loro conferito dal suddetto articolo 18 (v., per analogia, sentenza del 10 marzo 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punto 106).

49 In secondo luogo, poiché l'articolo 5 della direttiva 2015/849 precisa che gli Stati membri sono tenuti ad agire «entro i limiti del diritto dell'Unione», questi ultimi devono rispettare, in particolare, nell'ambito del margine di discrezionalità loro conferito dall'articolo 18 di tale direttiva, i principi generali del diritto dell'Unione, quali i principi di legalità, di certezza del diritto, di proporzionalità e di non discriminazione (v., per analogia, sentenza del 10 marzo 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punto 96).

50 In tale contesto occorre inoltre rilevare che dal considerando 66 della direttiva 2015/849 risulta che, conformemente all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali, che vieta qualsiasi forma di discriminazione, gli Stati membri devono garantire che la presente direttiva sia attuata in modo non discriminatorio per quanto riguarda le valutazioni del rischio effettuate nell'ambito dell'adeguata verifica della clientela.

51 Al riguardo, in primo luogo, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 55 e 56 delle sue conclusioni, in considerazione del carattere dinamico tanto dei rapporti economici quanto delle attività criminose, il diritto dell'Unione, in particolare i principi di legalità e di certezza del diritto, non osta a che le leggi nazionali non determinino in modo esaustivo tutti i possibili fattori di rischio più elevato di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, purché tali fattori siano successivamente precisati in atti, che non devono necessariamente avere forza di legge, ma devono essere debitamente pubblicati.

52 In secondo luogo, i fattori di rischio più elevato di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo non devono, da un lato, andare oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e, dall'altro, non devono comportare discriminazioni.

53 In terzo luogo, dall'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2015/849 si evince che gli Stati membri, a causa di situazioni ad essi specifiche, sono esposti a rischi diversi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Pertanto, spetta a ciascuno Stato membro determinare il livello di tutela che ritiene adeguato in rapporto al livello di rischio di riciclaggio di capitali o di finanziamento del terrorismo che è stato individuato (v., per analogia, sentenza del 10 marzo 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punto 105).

54 Nel caso di specie, per quanto riguarda il fattore potenziale di rischio connesso alla forma giuridica del cliente, dalla decisione di rinvio risulta che l'articolo 6, paragrafo 1.^{2}, della legge sulla prevenzione dispone che, tra le circostanze di cui il soggetto obbligato deve tenere conto nella valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in relazione a un cliente figura «il rischio inerente alla forma giuridica del cliente». Inoltre, il governo lettone ha rilevato, nelle sue osservazioni scritte, che un rapporto pubblicato nel 2019 dal servizio di prevenzione del riciclaggio di capitali avrebbe evidenziato che le ONG sono particolarmente vulnerabili al riciclaggio di capitali e al finanziamento del terrorismo, dato che il 94% di ONG iscritte nel registro lettone delle imprese non avrebbe indicato il proprio settore di attività o avrebbe affermato di rientrare nella categoria denominata «associazione o fondazione non classificata altrove», da cui si potrebbe dedurre che la forma giuridica della ONG dovrebbe essere considerata un fattore potenziale di rischio elevato nel contesto della valutazione dei rischi.

55 Per quanto concerne il fattore potenziale di rischio connesso all'esistenza di un legame tra il cliente di un soggetto obbligato e la Federazione russa, come sottolineato dal governo lettone nelle sue osservazioni scritte e in udienza, da un rapporto nazionale pubblicato sul sito internet del VID nonché dagli orientamenti pubblicati risulta che, a causa della sua prossimità geografica con tale paese terzo e dei suoi importanti rapporti economici con quest'ultimo, la Lettonia è esposta, in pratica, al rischio che la sua economia venga utilizzata per il riciclaggio di capitali provenienti da detto paese terzo, che Transparency International considera ad alto rischio di corruzione.

56 In tale contesto va ricordato che, conformemente all'allegato III, punto 3, lettera b), della direttiva 2015/849, tra i fattori geografici indicativi di un rischio potenzialmente più elevato rientra il fatto che il paese in questione sia valutato da fonti credibili come un paese che presenta livelli significativi di corruzione o di altra attività criminosa.

57 Pertanto, fatte salve le verifiche incombenti al giudice del rinvio, l'unico competente ad interpretare e ad applicare il diritto nazionale, la forma giuridica di una ONG e l'esistenza di un legame tra il cliente di un soggetto obbligato e la Federazione russa sembrano essere considerate, nel diritto lettone, fattori di rischio potenziale più elevato, di cui tale soggetto deve tener conto nell'analisi del rischio che è tenuto ad effettuare nei confronti della clientela. Se necessario, spetterà al giudice a quo verificare se la Rodl & Partner abbia preso in considerazione questi fattori nel valutare i rischi dei clienti in questione.

58 Inoltre, occorre anzitutto rilevare che l'allegato III, punto 3, lettera b), della direttiva 2015/849 non distingue a seconda che il fattore di rischio geografico ivi menzionato riguardi il cliente o i partner commerciali di quest'ultimo. Da una lettura combinata dell'articolo 8, paragrafo 1, dell'articolo 18, paragrafo 2, nonché dell'allegato III di tale direttiva emerge, poi, che, nella valutazione dei rischi che sono tenuti ad effettuare, i soggetti obbligati devono tener conto, in particolare, dei fattori di rischio relativi alle operazioni dei loro clienti. Infine, dette disposizioni precisano che tutte le operazioni complesse e di importo insolitamente elevato e tutti gli schemi anomali di operazione che non hanno uno scopo economico o legittimo evidente possono essere considerati potenzialmente ad alto rischio.

59 Di conseguenza, la circostanza che il cliente di un soggetto obbligato effettui operazioni che comportano collegamenti con un paese terzo ad alto rischio di corruzione può essere considerata, ai sensi della direttiva 2015/849, un fattore indicativo di un rischio geografico potenzialmente più elevato. Spetterà al giudice del rinvio verificare se l'ordinamento giuridico lettone preveda un fattore di rischio del genere e, in caso affermativo, se la Rodl & Partner avrebbe dovuto tener conto di tale circostanza nella sua valutazione dei rischi associata alla RBA Consulting.

60 Pertanto, in considerazione del margine di discrezionalità che la direttiva 2015/849 riconosce agli Stati membri, la forma giuridica di una ONG, l'esistenza di un legame tra il cliente di un soggetto obbligato e la Federazione russa o di operazioni commerciali effettuate da detto cliente con un partner commerciale associato a tale paese terzo possono, se del caso, costituire, nel rispetto dei limiti del diritto dell'Unione ricordati al punto 49 della presente sentenza e, in particolare, dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, fattori indicativi di un rischio potenzialmente più elevato.

61 Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 86 delle sue conclusioni, il semplice fatto che un dipendente del cliente, che non sia il beneficiario effettivo di quest'ultimo e non abbia una funzione all'interno di detto cliente che gli consenta di svolgere attività potenzialmente connesse ad attività di riciclaggio di capitali, sia cittadino di un paese terzo ad alto rischio di corruzione non sembra caratterizzare una situazione tale da comportare un rischio potenzialmente più elevato di riciclaggio di capitali o di finanziamento del terrorismo.

62 Del pari, il principio di proporzionalità richiede che solo le operazioni commerciali di una certa importanza o complessità od insolite concluse dal cliente del soggetto obbligato con un partner commerciale stabilito in un paese terzo ad alto rischio di corruzione possano essere considerate fattori indicativi di un rischio geografico potenzialmente più elevato di cui i soggetti obbligati devono tener conto nella loro valutazione dei rischi da effettuare in relazione alla clientela.

63 In tali circostanze, l'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2015/849, in combinato disposto con l'articolo 5 e l'allegato III della medesima, non osta a che uno Stato membro individui altri fattori di rischio potenzialmente più elevati di cui i soggetti obbligati devono tener conto nella loro valutazione dei rischi da effettuare in relazione alla clientela, che possono essere connessi alla forma giuridica di un cliente, come quella di una ONG, tenendo presente il principio del pieno rispetto dei diritti fondamentali di cui al considerando 43 della direttiva 2015/849, o al legame del cliente o del partner commerciale di quest'ultimo con un paese terzo ad alto rischio di corruzione, purché tali fattori siano previsti dall'ordinamento giuridico di tale Stato membro, siano stati debitamente pubblicati e siano conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, ai principi di proporzionalità e di non discriminazione.

64 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima e alla terza questione dichiarando che l'articolo 18, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2015/849, in combinato disposto con l'articolo 5 e l'allegato III, punto 3, lettera b), della medesima, deve essere interpretato nel senso che esso non impone ad un soggetto obbligato di assegnare automaticamente un livello di rischio elevato ad un cliente e, di conseguenza, di adottare misure rafforzate di adeguata verifica di tale cliente, per il solo fatto che quest'ultimo sia una ONG, che uno dei dipendenti di detto cliente sia cittadino di un paese terzo ad alto rischio di corruzione o che un partner commerciale dello stesso cliente, ma non il cliente stesso, sia legato a detto paese terzo. Tuttavia, uno Stato membro può identificare nel diritto nazionale tali circostanze come fattori indicativi di un rischio potenzialmente più elevato di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, di cui i soggetti obbligati devono tenere conto nel valutare i rischi in relazione alla loro clientela, purché tali fattori siano conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, ai principi di proporzionalità e di non discriminazione.

Sulla seconda questione

65 La seconda questione è stata posta in caso di risposta affermativa alla prima questione. Pertanto, tenuto conto della risposta negativa data a quest'ultima, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulla quarta questione

66 Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 13, paragrafo 1, lettere c) e d), della direttiva 2015/849 debba essere interpretato nel senso che impone al soggetto obbligato, quando quest'ultimo adotta misure di adeguata verifica della clientela, di ottenere dal cliente interessato una copia del contratto concluso tra tale cliente e un terzo.

67 Secondo una giurisprudenza consolidata, per fornire una risposta utile al giudice che le ha sottoposto una questione pregiudiziale, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nella

formulazione della sua questione (sentenza del 24 febbraio 2022, Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto», C-262/20, EU:C:2022:117, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

68 L'articolo 11 della direttiva 2015/849, che figura nella sezione 1, intitolata «Disposizioni generali», del capo II di tale direttiva, elenca le situazioni nelle quali i soggetti obbligati sono tenuti ad applicare le normali misure di adeguata verifica della clientela, in quanto si ritiene che tali situazioni presentino rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (v., per analogia, sentenza del 10 marzo 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punto 60). I soggetti obbligati sono quindi tenuti ad applicare tali misure quando hanno identificato un livello di rischio normale nella loro valutazione dei rischi associati ad un cliente.

69 Per quanto riguarda le misure di adeguata verifica stesse che i soggetti obbligati devono attuare, l'articolo 13, paragrafo 1, di detta direttiva ne cita alcune, tra le quali figurano la valutazione e, se del caso, l'ottenimento di informazioni sull'oggetto e sulla natura prevista del rapporto d'affari [lettera c)], o l'esercizio di un controllo costante del rapporto d'affari, in particolare esaminando le operazioni concluse durante tale rapporto, in modo da verificare se queste operazioni siano coerenti con la conoscenza che il soggetto obbligato ha del suo cliente, delle sue attività commerciali e del suo profilo di rischio, compresa, se necessario, l'origine dei fondi, e aggiornando i documenti, dati o informazioni in suo possesso [lettera d)].

70 Inoltre, conformemente alla direttiva 2015/849, tali soggetti hanno l'obbligo di rispettare determinati requisiti probatori e documentali nei confronti delle autorità nazionali competenti per quanto concerne tanto la valutazione dei rischi che essi effettuano relativamente ai loro clienti quanto l'adeguatezza delle misure di adeguata verifica applicate a tali clienti in relazione al livello di rischio individuato.

71 Infatti, anzitutto, l'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2015/849 precisa che le valutazioni dei rischi incombenti ai soggetti obbligati devono essere documentate, aggiornate e messe a disposizione delle autorità competenti e degli organismi di autoregolamentazione interessati. In proposito, il considerando 22 della stessa direttiva afferma che l'approccio basato sui rischi non costituisce un'opzione indebitamente permissiva per gli Stati membri e per i soggetti obbligati, ma implica il ricorso all'adozione di decisioni basate su prove, in modo da affrontare più efficacemente i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che minacciano l'Unione e i soggetti che vi operano.

72 L'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva 2015/849, poi, prevede che i soggetti obbligati debbano essere in grado di dimostrare alle autorità competenti e agli organismi di regolamentazione che le misure di adeguata verifica che essi applicano siano appropriate in relazione ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che sono stati individuati.

73 Infine, l'articolo 40, paragrafo 1, primo comma, lettera a), della medesima direttiva, che figura nel capo V di quest'ultima, intitolato «Protezione dei dati, obblighi di conservazione delle registrazioni e dati statistici», impone ai soggetti obbligati di conservare, per un periodo di cinque anni dalla cessazione del rapporto d'affari con il cliente, una copia dei documenti e delle informazioni necessari per conformarsi agli obblighi di adeguata verifica della clientela di cui al capo II della suddetta direttiva.

74 Dalle disposizioni citate nei punti 71 e 72 della presente sentenza si evince che, quando, nell'ambito di una valutazione dei rischi, il soggetto obbligato individua un rischio potenzialmente più elevato a causa di un'operazione complessa e di importo insolitamente elevato o che non ha uno scopo economico o legittimo evidente, conclusa dal suo cliente con un partner commerciale legato a un paese terzo ad alto rischio di corruzione, spetta a detto soggetto, durante il controllo effettuato dall'autorità nazionale competente, fornire a tale autorità una documentazione adeguata che dimostri che esso ha analizzato tale operazione e ne ha tenuto debitamente conto nel giungere alle sue conclusioni in merito al livello di rischio presentato da tale cliente.

75 Ciò premesso, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 107 delle sue conclusioni, le disposizioni citate nei punti da 71 a 73 della presente sentenza non precisano le modalità attraverso le quali i soggetti obbligati possono conformarsi ai requisiti probatori e documentali nei confronti delle autorità nazionali competenti. Tali modalità rientrano quindi nell'ambito del diritto nazionale, fatto salvo il rispetto del diritto dell'Unione e, in particolare, il rispetto del principio di proporzionalità, del segreto commerciale e della protezione dei dati personali.

76 Pertanto, come affermato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, l'obbligo di prova e di documentazione imposto ai soggetti obbligati non implica necessariamente la produzione fisica della copia di un contratto, in quanto esistono altri mezzi di prova adeguati, come la produzione di relazioni di valutazione del contratto contenenti le informazioni necessarie per valutare il rischio associato all'operazione e al rapporto commerciale in questione.

77 Nel caso di specie, come rilevato al punto 21 della presente sentenza, la Rodl & Partner non ha fornito al VID la copia del contratto concluso tra la RBA Consulting e una società terza detenuta in maggioranza da una società stabilita nella Federazione russa; il soggetto obbligato ha spiegato soltanto di essere venuto a conoscenza dell'originale di tale contratto presso i locali della RBA Consulting. Inoltre, dagli atti sottoposti alla Corte non risulta che la Rodl & Partner abbia dimostrato o anche solo sostenuto di aver fornito al VID prove adeguate in merito alla valutazione dei rischi associati a detto rapporto commerciale e alle operazioni concluse nell'ambito di tale rapporto, o in merito a misure di adeguata verifica adottate al riguardo.

78 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla quarta questione dichiarando che l'articolo 13, paragrafo 1, lettere c) e d), della direttiva 2015/849, in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 2, con l'articolo 13, paragrafo 4, e con l'articolo 40, paragrafo 1, primo comma, lettera a), di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che non impone al soggetto obbligato, quando quest'ultimo adotta misure di adeguata verifica della clientela, di ottenere dal cliente in questione una copia del contratto concluso tra tale cliente e un terzo, purché tale soggetto possa fornire all'autorità nazionale competente altri documenti appropriati comprovanti, da un lato, che esso ha analizzato l'operazione e il rapporto d'affari conclusi tra tale cliente e detto terzo e, dall'altro, che ne ha tenuto debitamente conto per adottare le necessarie misure di adeguata verifica in relazione ai rischi individuati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Sulla quinta questione

79 Con la sua quinta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2015/849 debba essere interpretato nel senso che il soggetto obbligato è tenuto ad applicare misure di adeguata verifica dei clienti esistenti anche quando non è stato possibile individuare alcun cambiamento nella situazione di tale cliente e non è ancora scaduto il termine

fissato dal diritto nazionale per procedere ad una nuova valutazione del rischio. Inoltre, il giudice a quo chiede se tale obbligo si applichi ai soli clienti ad alto rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

80 In caso di risposta affermativa a tali questioni, il giudice del rinvio si chiede se detta interpretazione sia conforme al principio di proporzionalità.

81 Secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte [sentenza del 2 settembre 2021, LG e MH (Autoriciclaggio), C-790/19, EU:C:2021:661, punto 47 e giurisprudenza ivi citata].

82 Per quanto concerne la formulazione dell'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2015/849, tale disposizione richiede ai soggetti obbligati di applicare misure di adeguata verifica della clientela non solo a tutti i loro nuovi clienti, ma anche, ove opportuno, ai loro clienti esistenti, in funzione della loro valutazione dei rischi, in particolare, in caso di modifiche significative della situazione di un cliente.

83 Pertanto, dalla formulazione stessa di tale disposizione si evince che i soggetti obbligati sono tenuti, sul fondamento di un approccio basato sui rischi, ad applicare misure di adeguata verifica non soltanto nei confronti dei loro nuovi clienti, ma anche, qualora sia opportuno, nei confronti dei loro clienti esistenti. Detta disposizione precisa che uno di questi possibili momenti opportuni è quello in cui si verificano modifiche significative della situazione del cliente in questione. Inoltre, la stessa disposizione non limita detto obbligo incombente ai soggetti obbligati ai soli clienti ai quali sia stato assegnato un livello di rischio elevato.

84 Occorre ricordare in proposito che, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2015/849, i soggetti obbligati devono, in particolare, tenere aggiornate le valutazioni dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo a cui sono esposti.

85 Da quanto precede si evince che l'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2015/849, in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 2, della medesima, impone al soggetto obbligato di adottare, sulla base di una valutazione del rischio aggiornata, misure di adeguata verifica, se del caso di natura rafforzata, nei confronti di un cliente esistente, qualora ciò appaia opportuno, in particolare in presenza di una modifica significativa della situazione di tale cliente.

86 Una simile interpretazione è confermata dalla struttura generale in cui si inserisce l'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2015/849.

87 Al riguardo, tale disposizione figura nella sezione 1, intitolata «Disposizioni generali», del capo II di tale direttiva, relativo agli obblighi di adeguata verifica della clientela. Ne consegue che l'obbligo incombente ai soggetti obbligati conformemente alla suddetta disposizione si applica a tutti i clienti, indipendentemente dal livello di rischio loro assegnato.

88 Inoltre, dalla formulazione dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2015/849 emerge che i soggetti obbligati sono tenuti ad esercitare un controllo costante sui propri clienti e sulle operazioni da questi concluse. Ne consegue che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 119 delle sue conclusioni, quando un soggetto obbligato viene a conoscenza di elementi pertinenti riguardanti uno dei suoi clienti esistenti, come operazioni commerciali, che

possano incidere sulla valutazione del rischio effettuata nei confronti di tale cliente, esso è tenuto a considerare detti elementi e, ove opportuno, a rivedere l'analisi del rischio e, se del caso, il livello delle misure di adeguata verifica applicate a detto cliente.

89 Infine, l'interpretazione dell'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2015/849, quale adottata al punto 85 della presente sentenza, garantisce la realizzazione dell'obiettivo principale di tale direttiva, che consiste, come ricordato al punto 33 della presente sentenza, nella prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

90 Nella fattispecie, spetta al giudice del rinvio verificare se le operazioni concluse tra la RBA Consulting e una società detenuta in maggioranza da una società stabilita nella Federazione russa, di cui non è contestato che la Rodl & Partner ne fosse a conoscenza, costituissero, conformemente all'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2015/849, elementi pertinenti che rendevano opportuna, sulla base di un approccio fondato sui rischi, l'adozione di misure di adeguata verifica, se del caso di natura rafforzata, nei confronti della RBA Consulting, indipendentemente dal fatto che il termine fissato dal diritto nazionale per effettuare una nuova valutazione del rischio relativo a tale cliente non fosse ancora scaduto.

91 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla quinta questione dichiarando che l'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2015/849, letto in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 2, della stessa, deve essere interpretato nel senso che i soggetti obbligati sono tenuti ad adottare, sulla base di una valutazione dei rischi aggiornata, misure di adeguata verifica, se del caso di natura rafforzata, nei confronti di un cliente esistente, qualora ciò appaia opportuno, in particolare in presenza di una modifica significativa della situazione di tale cliente, e ciò indipendentemente dal fatto che il termine massimo fissato dal diritto nazionale per effettuare una nuova valutazione del rischio relativo a detto cliente non sia ancora scaduto. Tale obbligo non si applica soltanto ai clienti che presentano un rischio elevato di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

92 Tenuto conto di quanto precede, non è necessario esaminare la questione sollevata in subordine dal giudice del rinvio nell'ambito della quinta questione, enunciata al punto 80 della presente sentenza.

Sulla sesta questione

93 Con la sua sesta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 60, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2015/849 debba essere interpretato nel senso che, al momento della pubblicazione di una decisione che impone sanzioni per violazione delle disposizioni nazionali di recepimento di tale direttiva, l'autorità nazionale competente ha l'obbligo di garantire la conformità delle informazioni pubblicate con le informazioni contenute in detta decisione.

94 Il governo lettone ritiene che tale questione sia irricevibile.

95 Infatti, in primo luogo, detta questione sarebbe ipotetica, in quanto l'articolo 60, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione, riguarda la situazione in cui è pubblicata una decisione avverso la quale non è stato presentato ricorso, e non quella in cui, come nel caso di specie, è pubblicata una decisione avverso la quale è stato presentato ricorso; quest'ultima situazione è disciplinata dall'articolo 60, paragrafo 2, della medesima direttiva.

96 In secondo luogo, il giudice del rinvio non avrebbe riscontrato alcuna inesattezza nelle informazioni pubblicate sul sito internet del VID, cosicché la sesta questione pregiudiziale non presenterebbe alcun nesso con i fatti o con l'oggetto del procedimento principale e non sarebbe quindi oggettivamente necessaria per la soluzione della controversia principale.

97 In proposito, da un lato, dall'ordinanza di rinvio emerge che la Repubblica di Lettonia ha recepito nel diritto nazionale l'articolo 60, paragrafo 2, della direttiva 2015/849 e che essa, pertanto, autorizza la pubblicazione di decisioni avverso le quali è stato presentato ricorso. Orbene, prevedendo che le autorità competenti pubblichino immediatamente sul loro sito internet ufficiale «anche» l'informazione secondo cui la decisione in questione è oggetto di ricorso, detta disposizione precisa che tali autorità devono pubblicare questa informazione oltre a quelle elencate nel paragrafo 1 del medesimo articolo 60, il quale stabilisce che «[la] pubblicazione contiene quanto meno le informazioni sul tipo e sulla natura della violazione e l'identità delle persone responsabili». Ne consegue che il semplice fatto di interrogare la Corte sull'interpretazione sia del paragrafo 1 sia del paragrafo 2 di detto articolo 60, i quali, in considerazione dei termini di quest'ultimo paragrafo, sono collegati, non rende la sesta questione ipotetica.

98 Dall'altro lato, il giudice del rinvio ritiene che, al momento dell'adozione della sua ordinanza di rinvio, la pubblicazione sul sito internet del VID della decisione che impone sanzioni adottata nei confronti della Rodl & Partner contenesse ancora inesattezze.

99 Dagli elementi che precedono risulta che la sesta questione è ricevibile.

100 Riguardo alla pubblicazione, per quanto concerne il loro contenuto, delle decisioni che costituiscono oggetto di ricorso, si deve rilevare che, conformemente ad una lettura combinata dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 60 della direttiva 2015/849, che sono stati ricordati, in sostanza, al punto 97 della presente sentenza, solo le informazioni contenute in tali decisioni sono pubblicate sul sito internet dell'autorità nazionale competente. Di conseguenza, sono escluse dalla pubblicazione le informazioni non conformi a quelle contenute nelle suddette decisioni.

101 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla sesta questione dichiarando che l'articolo 60, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2015/849 deve essere interpretato nel senso che, al momento della pubblicazione di una decisione che impone sanzioni per violazione delle disposizioni nazionali di recepimento di tale direttiva, l'autorità nazionale competente ha l'obbligo di garantire l'esatta conformità delle informazioni pubblicate con le informazioni contenute in detta decisione.

Sulle spese

102 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, 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 (Prima Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 18, paragrafi 1 e 3, 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, letto in combinato disposto con l'articolo 5 e l'allegato III, punto 3, lettera b), di tale direttiva,**

   deve essere interpretato nel senso che:

   esso non impone a un soggetto obbligato di assegnare automaticamente un livello di rischio elevato ad un cliente e, pertanto, di adottare misure rafforzate di adeguata verifica nei confronti di tale cliente per il solo fatto che quest'ultimo sia un'organizzazione non governativa, che uno dei dipendenti di detto cliente sia cittadino di un paese terzo ad alto rischio di corruzione o che un partner commerciale dello stesso cliente, ma non il cliente stesso, sia collegato a tale paese terzo. Tuttavia, uno Stato membro può identificare nel diritto nazionale tali circostanze come fattori indicativi di un rischio potenzialmente più elevato di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, di cui i soggetti obbligati devono tenere conto nel valutare i rischi in relazione alla loro clientela, purché tali fattori siano conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, ai principi di proporzionalità e di non discriminazione.

2) **L'articolo 13, paragrafo 1, lettere c) e d), della direttiva 2015/849, letto in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 2, con l'articolo 13, paragrafo 4, e con l'articolo 40, paragrafo 1, primo comma, lettera a), di tale direttiva,**

   deve essere interpretato nel senso che:

   esso non impone al soggetto obbligato, quando quest'ultimo adotta misure di adeguata verifica della clientela, di ottenere dal cliente in questione una copia del contratto concluso tra tale cliente e un terzo, purché tale soggetto possa fornire all'autorità nazionale competente altri documenti appropriati comprovanti, da un lato, che esso ha analizzato l'operazione e il rapporto d'affari conclusi tra tale cliente e detto terzo e, dall'altro, che ne ha tenuto debitamente conto per adottare le necessarie misure di adeguata verifica in relazione ai rischi individuati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

3) **L'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2015/849, letto in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 2, di quest'ultima,**

   deve essere interpretato nel senso che:

   i soggetti obbligati sono tenuti ad adottare, sulla base di una valutazione dei rischi aggiornata, misure di adeguata verifica, se del caso di natura rafforzata, nei confronti di un cliente esistente, qualora ciò appaia opportuno, in particolare in presenza di una modifica significativa della situazione di tale cliente, e ciò indipendentemente dal fatto che il termine massimo fissato dal diritto nazionale per effettuare una nuova valutazione del rischio relativo a detto cliente non sia ancora scaduto. Tale obbligo non si applica

soltanto ai clienti che presentano un rischio elevato di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

4) L'articolo 60, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2015/849

deve essere interpretato nel senso che:

al momento della pubblicazione di una decisione che impone sanzioni per violazione delle disposizioni nazionali di recepimento di tale direttiva, l'autorità nazionale competente ha l'obbligo di garantire l'esatta conformità delle informazioni pubblicate con le informazioni contenute in detta decisione.

Firme