



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

2 marzo 2023 *

«Rinvio pregiudiziale – Articoli 56 e 63 TFUE – Libera prestazione dei servizi – Libera circolazione dei capitali – Misura nazionale che obbliga un ente creditizio a porre fine ai rapporti d'affari o a non avviare più siffatti rapporti con stranieri – Restrizione – Articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE – Giustificazione – Direttiva (UE) 2015/849 – Prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo – Proporzionalità»

Nella causa C-78/21,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Administratīvā apgabaltiesa (Corte amministrativa regionale, Lettonia), con decisione dell'11 gennaio 2021, pervenuta in cancelleria il 1° febbraio 2021, nel procedimento

AS «PrivatBank»,

A,

B,

Unimain Holdings LTD

contro

Finanšu un kapitāla tirgus komisija,

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: J. Kokott

cancelliere: R. Stefanova-Kamisheva, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 aprile 2022,

* Lingua processuale: il lettone.

considerate le osservazioni presentate:

- per la AS «PrivatBank», da A. Medne, advokāte;
- per A, B e la Unimain Holdings LTD, da J. Loze, K. Loze e L. Mence, advokāti;
- per la Finanšu un kapitāla tirgus komisija, da J. Pogiļdjakova, L. Skolmeistare e I. Skuja-Ķirķe;
- per il governo lettone, da J. Davidoviča, K. Pommere e I. Romanovska, in qualità di agenti;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da F. Meloncelli, avvocato dello Stato;
- per la Commissione europea, da L. Malferrari, A. Sauka e T. Scharf, in qualità di agenti;

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 settembre 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 63, paragrafo 1, e dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, dell'allegato I della direttiva 88/361/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988 per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato [CE] [(articolo abrogato dal trattato di Amsterdam)] (GU 1988, L 178, pag. 5), nonché dell'articolo 1 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).
- 2 La domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la AS «PrivatBank», A, B e la Unimain Holdings LTD e, dall'altro, la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commissione per i mercati finanziari e dei capitali, Lettonia; in prosieguo: la «FKTK») in merito alla legittimità di una sanzione e di misure amministrative imposte da quest'ultima alla PrivatBank al fine di prevenire il rischio di coinvolgimento di tale ente creditizio nel riciclaggio di denaro e nel finanziamento del terrorismo.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 88/361

3 L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 88/361 stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri sopprimono le restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra le persone residenti negli Stati membri, fatte salve le disposizioni che seguono. Per facilitare l'applicazione della presente direttiva i movimenti di capitali sono classificati in base alla nomenclatura riportata nell'allegato I».

4 L'introduzione dell'allegato I di tale direttiva così recita:

«Nella presente nomenclatura i movimenti di capitali sono classificati secondo la natura economica delle attività e passività, espresse in moneta nazionale o in divisa estera, sulle quali essi vertono.

I movimenti di capitali elencati nella presente nomenclatura comprendono:

- l'insieme delle operazioni necessarie alla realizzazione dei movimenti di capitali: conclusione ed esecuzione della transazione e trasferimenti relativi. La transazione avviene di solito fra residenti di Stati membri diversi; può succedere tuttavia che taluni movimenti di capitali vengono effettuati da una sola persona per proprio conto (come nel caso, ad esempio, di trasferimenti di capitali da parte di emigranti);

(...)

La presente nomenclatura non è limitativa della nozione di movimenti di capitali, per cui è stata inclusa una rubrica XIII F "Altri movimenti di capitali: Diversi". Essa non può quindi essere interpretata come una limitazione della portata del principio della completa liberalizzazione dei movimenti di capitali enunciata nell'articolo 1 della presente direttiva».

5 I movimenti di capitali elencati in tale allegato I comprendono, alla rubrica VI, le «operazioni in conti correnti e depositi presso istituti finanziari» e, alla rubrica VIII, i «prestiti e crediti finanziari (non compresi nelle categorie I, VII e XI)».

6 Infine, detto allegato I, nella sezione intitolata «Note esplicative», specifica che per «istituti finanziari» si intendono «[l]e banche, le casse di risparmio e gli organismi specializzati nella concessione di crediti a breve, medio e lungo termine nonché le compagnie di assicurazione, le società di prestito alla costruzione, le società di investimento e gli altri enti di natura simile» e per «[i]stituti creditizi» si intendono «[l]e banche, le casse di risparmio e gli organismi specializzati nella concessione di crediti a breve, medio e lungo termine».

Direttiva 2015/849

7 Il considerando 1 della direttiva 2015/849 enuncia quanto segue:

«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 [europea] 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».

8 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».

9 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».

10 L'articolo 8, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2015/849 prevede quanto segue:

«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.

(...)

3. Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti obbligati pongano in essere politiche, controlli e procedure per mitigare e gestire in maniera efficace i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo individuati a livello dell'Unione, degli Stati membri e degli stessi soggetti obbligati. Tali politiche, controlli e procedure sono commisurati alla natura e alle dimensioni dei soggetti obbligati».

11 L'articolo 11 di tale direttiva recita così:

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

(...)

b) quando eseguono un'operazione occasionale che:

i) sia d'importo pari o superiore a 15 000 EUR, indipendentemente dal fatto che l'operazione sia eseguita con un'unica operazione o con diverse operazioni che appaiono collegate;

(...».

12 L'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva in parola dispone quanto segue:

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

a) identificare il cliente e verificarne l'identità (...);

(...)

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.

(...».

13 L'articolo 59, paragrafi 1, 2 e 4, della direttiva 2015/849 così recita:

«1. Gli Stati membri assicurano che il presente articolo si applichi per lo meno alle violazioni gravi, reiterate, sistematiche, o che presentano una combinazione di tali caratteristiche, commesse dai soggetti obbligati, degli obblighi di cui:

a) agli articoli da 10 a 24 (adeguata verifica della clientela);

(...)

2. Gli Stati membri provvedono affinché nei casi di cui al paragrafo 1 le sanzioni e le misure amministrative applicabili comprendano almeno quanto segue:

(...)

c) ove un soggetto obbligato sia soggetto ad autorizzazione, la revoca o sospensione dell'autorizzazione;

(...)

4. Gli Stati membri possono conferire alle autorità competenti la facoltà di imporre ulteriori tipi di sanzioni amministrative in aggiunta a quanto previsto al paragrafo 2, lettere da a) a d), o di imporre sanzioni amministrative pecuniarie di importo superiore a quanto previsto al paragrafo 2, lettera e) e al paragrafo 3».

Diritto lettone

- 14 Il 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; in prosieguo: la «legge sulla prevenzione»), è stato modificato al fine, in particolare, di recepire la direttiva 2015/849 nell'ordinamento giuridico lettone.
- 15 Il giudice del rinvio precisa che l'articolo 5, l'articolo 6, punto 13, e l'articolo 7, paragrafo 1, punto 3, del Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums (legge sulla Commissione per i mercati finanziari e dei capitali) del 1° giugno 2000 (*Latvijas Vēstnesis*, 2000, n. 230/232), l'articolo 45, paragrafo 1, punto 1, della legge sulla prevenzione, nonché l'articolo 99.¹ e l'articolo 113, paragrafo 1, punto 4, del Kredītiestāžu likums (legge sugli enti creditizi), del 5 ottobre 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, n. 163), nella versione in vigore all'epoca dei fatti, prevedevano, in sostanza, che la FKTK vigilasse e controllasse il rispetto, da parte degli operatori dei mercati finanziari e dei capitali, dei requisiti della legge sulla prevenzione, e che tale autorità potesse imporre restrizioni ai diritti e alle attività di un ente creditizio, incluse la sospensione totale o parziale della fornitura di servizi finanziari e la restrizione relativa all'adempimento degli obblighi.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 16 La PrivatBank è un ente creditizio con sede in Lettonia, di cui sono azionisti A e B, cittadini ciprioti, nonché la Unimain Holdings, società con sede a Cipro. Dalla decisione di rinvio emerge che tali azionisti sono anche clienti della PrivatBank.
- 17 La FKTK ha effettuato un'ispezione sulle attività della PrivatBank per verificare se tale ente creditizio rispettasse le prescrizioni normative in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e, in particolare, se adempisse il proprio obbligo di adeguata verifica della clientela collegata ai suoi azionisti e monitorasse le loro operazioni.
- 18 Nel corso di tale ispezione, la FKTK ha riscontrato che la PrivatBank violava alcune prescrizioni relative alla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, stabilite, in particolare, dalla legge sulla prevenzione. Infatti, secondo la FKTK, il sistema di controllo interno della PrivatBank riguardante l'adeguata verifica della clientela e il monitoraggio delle operazioni non garantiva che detto ente creditizio gestisse efficacemente i rischi in tale settore. In particolare, la PrivatBank avrebbe creato condizioni più favorevoli per una parte dei suoi clienti, i cui titolari effettivi sono i suoi azionisti, per quanto riguarda il monitoraggio delle operazioni dei clienti esistenti e la registrazione di nuovi clienti.
- 19 Con decisione del 13 settembre 2019, la FKTK ha imposto una sanzione pecuniaria alla PrivatBank e le ha inoltre applicato, in particolare, una misura amministrativa consistente, in attesa dell'attuazione di talune misure previste da tale decisione e dell'approvazione della FKTK al riguardo, nel divieto, a decorrere dall'adozione di detta decisione, di avviare rapporti d'affari, nonché nell'obbligo di porre immediatamente fine ai rapporti d'affari avviati dopo l'adozione della stessa decisione, con:
- le persone fisiche che non hanno alcun legame con la Repubblica di Lettonia e che presentano un volume mensile del credito superiore a EUR 15 000;

- le persone giuridiche la cui attività economica non è collegata alla Repubblica di Lettonia e il cui volume mensile del credito è superiore a EUR 50 000;
 - le persone giuridiche i cui titolari effettivi sono gli azionisti della PrivatBank e le persone ad essi collegate.
- 20 Inoltre, la PrivatBank era tenuta a controllare che il volume mensile del credito sia dei clienti i cui titolari effettivi erano gli azionisti di tale ente creditizio o persone ad essi collegate, sia delle persone appartenenti alla categoria dei clienti collegati ai suddetti clienti, non superasse, secondo i dati forniti da detto ente creditizio, il volume medio mensile del credito del rispettivo cliente per l'anno 2019.
- 21 La PrivatBank ha presentato un ricorso dinanzi all'Administratīvā apgabaltiesa (Corte amministrativa regionale, Lettonia), giudice del rinvio, chiedendo l'annullamento della decisione del 13 settembre 2019 nella parte in cui quest'ultima riguarda l'accertamento della violazione e l'imposizione della sanzione pecuniaria. Dal canto loro, A, B e la Unimain Holdings hanno presentato un ricorso dinanzi a tale giudice chiedendo l'annullamento della misura amministrativa prevista dalla stessa decisione.
- 22 Nel loro ricorso, A, B e la Unimain Holdings sostengono che la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale viola gli articoli 18 e 63 TFUE. Essi sottolineano che le restrizioni ai movimenti di capitali derivanti da tale misura non sarebbero legate allo svolgimento di attività illecite né basate sulle disposizioni in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro in vigore all'interno dell'Unione. Tali restrizioni sarebbero state adottate e produrrebbero i loro effetti nei confronti di qualsiasi persona, fisica o giuridica, anche qualora quest'ultima operi in modo pienamente lecito. Inoltre, imponendo alla PrivatBank l'obbligo di avere rapporti d'affari unicamente con cittadini lettoni e imprese aventi sede in Lettonia, la FKTK la costringerebbe a considerare automaticamente tutte le altre persone, compresi i cittadini degli Stati membri e le imprese con sede nell'Unione, come potenzialmente ad alto rischio e pericolose.
- 23 A sua difesa, la FKTK sostiene che la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale non può essere considerata una restrizione alla libera circolazione dei capitali, in quanto si applica solo a un determinato ente creditizio, nel caso di specie la PrivatBank, e riguarda soltanto una categoria limitata di clienti. Pertanto, tali clienti potrebbero depositare fondi presso qualsiasi altro ente creditizio autorizzato in Lettonia. L'obiettivo di tale misura amministrativa sarebbe, in particolare, quello di far cessare le violazioni commesse dalla PrivatBank e di impedire ogni eventuale futura violazione in materia di riciclaggio di denaro. In ogni caso, detta misura amministrativa costituirebbe una restrizione giustificata e proporzionata ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE.
- 24 In tali circostanze l'Administratīvā apgabaltiesa (Corte amministrativa regionale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se possano essere considerati movimenti di capitali ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, [TFUE] anche i prestiti e i crediti finanziari, nonché le operazioni in conti correnti e depositi presso istituti finanziari (incluse le banche), menzionati nell'allegato I alla direttiva [88/361].

- 2) Se una restrizione (che non risulta direttamente dalla normativa dello Stato membro) imposta dall'autorità competente di uno Stato membro ad un determinato ente creditizio, con la quale si vieta a quest'ultimo di avviare rapporti d'affari, e lo si obbliga a porre fine a quelli già esistenti, con persone che non sono cittadini della Repubblica di Lettonia, configuri una misura adottata da uno Stato membro ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, [TFUE] e, in quanto tale, costituisca una restrizione al principio della libera circolazione dei capitali tra Stati membri, sancito in detta disposizione.
- 3) Se la restrizione alla libera circolazione dei capitali, garantita nell'articolo 63, paragrafo 1, [TFUE], sia giustificata dall'obiettivo di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario dell'Unione per fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, enunciato nell'articolo 1 della direttiva [2015/849].
- 4) Se il mezzo scelto dallo Stato membro – ossia l'obbligo imposto ad un determinato ente creditizio di non avviare rapporti d'affari, e di porre fine a quelli già esistenti, con persone che non sono cittadini di uno specifico Stato membro (la Repubblica di Lettonia) – sia adeguato per conseguire l'obiettivo enunciato all'articolo 1 della direttiva [2015/849] e costituisca, pertanto, un'eccezione ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), [TFUE]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 25 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se i prestiti e i crediti finanziari, nonché le operazioni in conti correnti e depositi presso istituti finanziari, in particolare enti creditizi, costituiscano movimenti di capitali ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, TFUE.
- 26 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, l'articolo 63, paragrafo 1, TFUE vieta in via generale tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi [sentenza del 21 dicembre 2021, Finanzamt V (Successioni – Deduzione parziale e deduzione delle quote di legittima), C-394/20, EU:C:2021:1044, punto 28].
- 27 In assenza, nel Trattato FUE, di una definizione della nozione di «movimenti di capitali» ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, TFUE, la Corte ha riconosciuto un valore indicativo alla nomenclatura dei movimenti di capitali di cui all'allegato I della direttiva 88/361 per la definizione di tale nozione, posto che, conformemente a quanto ricordato nell'introduzione dell'allegato in parola, tale nomenclatura non presenta un carattere esaustivo (sentenze del 15 febbraio 2017, X, C-317/15, EU:C:2017:119, punto 27 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 16 settembre 2020, Romenergo e Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, punto 32).
- 28 Orbene, la rubrica VI dell'allegato I menziona le «operazioni in conti correnti e depositi presso istituti finanziari» e la rubrica VIII dello stesso i «prestiti e crediti finanziari». Per di più, il medesimo allegato, nella sezione intitolata «Note esplicative», precisa che per «istituti finanziari» si intendono, in particolare, le banche.
- 29 Infine, la Corte ha già dichiarato che l'attività di concessione di crediti a titolo professionale è riconducibile anche alla libera circolazione dei capitali (v., in tal senso, sentenze del 3 ottobre 2006, Fidium Finanz, C-452/04, EU:C:2006:631, punto 43, nonché del 14 febbraio 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

30 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che i prestiti e i crediti finanziari, nonché le operazioni in conti correnti e depositi presso istituti finanziari, in particolare enti creditizi, costituiscono movimenti di capitali ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, TFUE.

Sulla seconda questione

Osservazioni preliminari

31 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se una misura amministrativa con cui l'autorità nazionale competente impone a un ente creditizio, da un lato, il divieto di avviare rapporti d'affari con persone che non sono cittadini lettoni e, dall'altro, l'obbligo di porre fine ai rapporti d'affari già esistenti con tali persone costituisca una restrizione ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, TFUE.

32 Orbene, in primo luogo, occorre rilevare che il 10 marzo 2022, in risposta a una richiesta di chiarimenti della Corte, il giudice del rinvio ha precisato che l'individuazione delle persone con le quali la PrivatBank non può avviare o mantenere rapporti d'affari in forza della misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale si basa, da un lato, sul criterio del legame intercorrente tra persone fisiche o giuridiche e la Lettonia e, dall'altro, sul criterio dell'importo mensile del volume del credito. Pertanto, tale misura non riguarda necessariamente solo i rapporti tra detto ente creditizio e le persone fisiche che non hanno la cittadinanza lettone.

33 In secondo luogo, nell'ambito di tale medesima seconda questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte se una misura che non risulta direttamente dalla normativa nazionale, ma che è stata imposta da un'autorità competente di uno Stato membro, come la FKTK, configuri «una misura adottata da uno Stato membro ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, [TFUE] e, in quanto tale, costituisca una restrizione al principio della libera circolazione dei capitali tra Stati membri».

34 A tal proposito, è necessario ricordare, da un lato, che spetta al giudice del rinvio valutare la conformità di una siffatta misura amministrativa alle disposizioni nazionali di rango superiore. Dall'altro lato, come sostenuto dalla Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, l'articolo 63, paragrafo 1, TFUE mira ad eliminare, in particolare, gli ostacoli amministrativi che possono intralciare la libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 27 ottobre 2005, Trapeza tis Ellados, C-329/03, EU:C:2005:645, punto 25 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, una misura amministrativa contenuta in una decisione prudenziale, adottata da un'autorità pubblica come la FKTK, può costituire una restrizione ai sensi di tale disposizione.

35 In terzo luogo, occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, per fornire una soluzione utile al giudice che le ha sottoposto una questione pregiudiziale, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nel formulare la questione [sentenza del 2 settembre 2021, LG e MH (Autoriciclaggio), C-790/19, EU:C:2021:661, punto 43 e giurisprudenza ivi citata].

36 Nel caso di specie, le parti nel procedimento principale, i governi italiano e lettone, nonché la Commissione hanno sostenuto, nelle loro osservazioni scritte o orali, che la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale poteva essere analizzata alla luce non solo della libera circolazione dei capitali, prevista dall'articolo 63, paragrafo 1, TFUE, ma anche della libera prestazione dei servizi, garantita dall'articolo 56 TFUE.

- 37 A tal proposito, dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'attività di un ente creditizio consistente nella concessione di crediti costituisce un servizio ai sensi dell'articolo 56 TFUE (sentenza del 14 febbraio 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punto 58 e giurisprudenza ivi citata).
- 38 Pertanto, tenuto altresì conto della giurisprudenza citata al punto 29 della presente sentenza, operazioni di concessione di crediti a titolo professionale sono riconducibili, in linea di principio, sia alla libera prestazione dei servizi ai sensi degli articoli 56 TFUE e seguenti, sia alla libera circolazione dei capitali ai sensi degli articoli 63 TFUE e seguenti (v., in tal senso, sentenza del 14 febbraio 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).
- 39 Quando un provvedimento nazionale si riferisce contemporaneamente alla libera prestazione dei servizi e alla libera circolazione dei capitali, occorre esaminare in quale misura detto provvedimento incida sull'esercizio di tali libertà fondamentali e se, nel caso di specie, una di esse prevalga sull'altra. La Corte esamina il provvedimento di cui trattasi, in linea di principio, con riferimento ad una sola delle due libertà qualora risulti che, nel caso di specie, una delle due è del tutto secondaria rispetto all'altra e può esserle ricollegata (sentenza del 14 febbraio 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).
- 40 Nel caso di specie, risulta che, come sottolineato dall'avvocato generale ai paragrafi 44 e 45 delle sue conclusioni, la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale riguarda ugualmente l'utilizzazione di servizi finanziari della PrivatBank e il flusso di movimenti di capitali in quanto tale.
- 41 Infatti, sotto un primo profilo, poiché tale misura amministrativa si basa, in particolare, sul criterio dell'importo mensile del volume del credito, quest'ultima incide direttamente sulla circolazione dei capitali, indipendentemente dal fatto che il cliente interessato abbia o meno utilizzato i servizi di consulenza forniti dalla PrivatBank. Sotto un secondo profilo, una misura amministrativa che vieta l'avvio di rapporti d'affari e obbliga l'ente creditizio a porre fine ai rapporti d'affari già esistenti con determinati clienti incide sulla libera prestazione di servizi da parte di detto ente.
- 42 Alla luce delle considerazioni che precedono, la seconda questione pregiudiziale deve essere riformulata nel senso che, con essa, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 56, primo comma, e l'articolo 63, paragrafo 1, TFUE debbano essere interpretati nel senso che una misura amministrativa con cui l'autorità competente di uno Stato membro, da un lato, vieta a un ente creditizio di avviare rapporti d'affari con qualsiasi persona fisica o giuridica la quale non abbia alcun legame con lo Stato membro in cui ha sede tale ente e la quale presenti un volume mensile del credito superiore a un determinato importo, nonché, dall'altro, obbliga detto ente a porre fine a siffatti rapporti d'affari qualora siano stati avviati dopo l'adozione di tale misura costituisce una restrizione alla libera prestazione di servizi ai sensi della prima di tali disposizioni e una restrizione ai movimenti di capitali ai sensi della seconda di dette disposizioni.

Sull'esistenza di una restrizione alla libera prestazione di servizi e alla libera circolazione dei capitali

- 43 In primo luogo, occorre ricordare che l'articolo 56 TFUE osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile rispetto alla prestazione di servizi puramente interna a uno Stato membro. Infatti, conformemente alla giurisprudenza della Corte, l'articolo 56 TFUE esige l'eliminazione di ogni

restrizione alla libera prestazione dei servizi imposta per il fatto che il prestatore sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui sia fornita la prestazione (sentenza del 22 novembre 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

- 44 Rappresentano restrizioni alla libera prestazione dei servizi le misure nazionali che vietano, ostacolano o rendono meno attrattivo l'esercizio di tale libertà (sentenza del 22 novembre 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).
- 45 Inoltre, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, l'articolo 56 TFUE conferisce dei diritti non soltanto al prestatore di servizi stesso, ma anche al destinatario di tali servizi (sentenza del 30 gennaio 2020, Anton van Zantbeek, C-725/18, EU:C:2020:54, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).
- 46 Nel caso di specie, dal fascicolo di cui dispone la Corte si evince che la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale osta a che la PrivatBank possa, per importi superiori a quelli previsti da detta misura, offrire determinati servizi bancari relativi, ad esempio, alla concessione di crediti o alla ricezione di fondi a persone fisiche che non hanno alcun legame con la Lettonia o a persone giuridiche che non svolgono alcuna attività economica collegata a tale Stato membro. Detta misura è pertanto idonea a rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile rispetto alla prestazione di servizi puramente interna alla Repubblica di Lettonia.
- 47 Perciò, in applicazione della giurisprudenza citata ai punti da 43 a 45 della presente sentenza, una misura amministrativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi vietata, in linea di principio, dall'articolo 56, primo comma, TFUE.
- 48 In secondo luogo, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che la nozione di «restrizione» di cui all'articolo 63 TFUE ricomprende, in generale, qualsiasi ostacolo ai movimenti di capitali sia tra Stati membri sia tra Stati membri e paesi terzi (sentenza del 6 ottobre 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punto 62 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 In particolare, detta nozione include le misure statali che sono di natura discriminatoria, nella misura in cui esse istituiscono, direttamente o indirettamente, una differenza di trattamento tra i movimenti nazionali di capitali e i movimenti transfrontalieri di capitali, che non corrisponde a una differenza oggettiva di situazioni e che sono, pertanto, idonee a dissuadere persone fisiche o giuridiche di altri Stati membri o di paesi terzi dall'effettuare movimenti transfrontalieri di capitali [sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/Ungheria (Trasparenza associativa), C-78/18, EU:C:2020:476, punto 53 e giurisprudenza ivi citata].
- 50 Nel caso di specie, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 47 delle sue conclusioni, la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale, che obbliga la PrivatBank a porre fine ai suoi rapporti d'affari con qualsiasi persona fisica che non abbia alcun legame con la Lettonia e con qualsiasi persona giuridica la cui attività economica non abbia alcun legame con tale Stato membro, e le vieta di instaurare rapporti siffatti, costituisce una discriminazione indiretta in ragione della nazionalità.

- 51 Infatti, sebbene una siffatta misura amministrativa, che si limita a contemplare il criterio del legame con la Lettonia, non faccia direttamente riferimento alla nazionalità delle persone interessate, essa può tuttavia incidere in misura maggiore sui cittadini di uno Stato membro diverso dalla Repubblica di Lettonia e sulle società con sede in tale diverso Stato membro, in quanto è molto meno probabile che questi ultimi abbiano un legame con la Repubblica di Lettonia rispetto ai cittadini lettoni o alle società con sede in Lettonia.
- 52 In terzo luogo, contrariamente a quanto sostenuto dal governo lettone nelle sue osservazioni scritte, il fatto che i clienti che possono essere interessati dalla misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale rimangano liberi di aprire un conto presso qualsiasi altro ente creditizio autorizzato in Lettonia e di depositarvi fondi, poiché tale misura si applica solo alla PrivatBank, o il fatto che detta misura si applichi soltanto temporaneamente non può privare tale misura del suo carattere restrittivo.
- 53 A tal riguardo, da un lato, secondo una giurisprudenza costante della Corte, anche una restrizione di modesta portata o di importanza minore di una libertà fondamentale è, in linea di principio, vietata dal Trattato FUE (sentenza del 22 settembre 2022, Admiral Gaming Network e a., da C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:71, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).
- 54 Dall'altro lato, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 53 delle sue conclusioni, è intrinseco alla libera prestazione di servizi e alla libera circolazione dei capitali il fatto che una persona fisica o giuridica possa decidere autonomamente con quale ente creditizio instaurare un rapporto d'affari, al fine, ad esempio, di ottenere determinate condizioni o determinati prodotti.
- 55 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 56, primo comma, e l'articolo 63, paragrafo 1, TFUE devono essere interpretati nel senso che una misura amministrativa con cui l'autorità competente di uno Stato membro, da un lato, vieta a un ente creditizio di avviare rapporti d'affari con qualsiasi persona fisica o giuridica la quale non abbia alcun legame con lo Stato membro in cui ha sede tale ente e la quale presenti un volume mensile del credito superiore a un determinato importo, nonché, dall'altro, obbliga detto ente a porre fine a siffatti rapporti d'affari qualora siano stati avviati dopo l'adozione di tale misura, costituisce una restrizione alla libera prestazione di servizi ai sensi della prima di tali disposizioni e una restrizione ai movimenti di capitali ai sensi della seconda di dette disposizioni.

Sulle questioni terza e quarta

- 56 Con la terza e la quarta questione, che devono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se una restrizione alla libera prestazione di servizi e alla libera circolazione dei capitali, imposta da una misura amministrativa con cui l'autorità competente di uno Stato membro, da un lato, vieta ad un ente creditizio di avviare rapporti d'affari con qualsiasi persona fisica che non abbia alcun legame con lo Stato membro in cui ha sede tale ente e presenti un volume mensile del credito superiore a EUR 15 000, o con qualsiasi persona giuridica la cui attività economica non abbia alcun legame con tale Stato membro e il cui volume mensile del credito sia superiore a EUR 50 000, nonché, dall'altro, obbliga detto ente a porre fine a siffatti rapporti d'affari qualora siano stati avviati dopo l'adozione di tale misura, possa essere giustificata dall'obiettivo di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo di cui all'articolo 1 della direttiva 2015/849 e se, eventualmente, tale misura rientri nell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE.

Sull'esistenza di una giustificazione

- 57 Per quanto riguarda, in primo luogo, la libera circolazione dei capitali, conformemente a una giurisprudenza costante della Corte, la stessa può essere limitata da una misura statale soltanto laddove sia giustificata da una delle ragioni menzionate all'articolo 65 TFUE o da motivi imperativi di interesse generale ai sensi della giurisprudenza della Corte, sempre che non esistano misure di armonizzazione a livello dell'Unione che garantiscano la tutela di tali interessi (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punto 67 e giurisprudenza ivi citata).
- 58 Dalla decisione di rinvio risulta che la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale è stata adottata al fine, sotto un primo profilo, di far cessare le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo commesse dalla PrivatBank e, sotto un secondo profilo, di impedire in futuro la reiterazione di siffatte violazioni da parte dello stesso ente creditizio, violazioni che possono comportare non solo il coinvolgimento della PrivatBank stessa nel riciclaggio o nel tentativo di riciclaggio, nonché nell'elusione o nell'inosservanza di sanzioni internazionali, ma anche l'esposizione del settore finanziario nazionale nel suo complesso a significativi rischi per la sua reputazione a causa di siffatte violazioni.
- 59 A tale proposito, anzitutto, l'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE stabilisce che le disposizioni dell'articolo 63 TFUE non pregiudicano il diritto degli Stati membri, segnatamente, di prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore della vigilanza prudenziale sugli istituti finanziari, o di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.
- 60 La Corte ha precisato che, per poter essere considerata una «misura necessaria» ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, la misura in questione deve avere ad oggetto giustappunto di impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni in materia di vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2012, VBV – Vorsorgekasse, C-39/11, EU:C:2012:327, punto 30).
- 61 Inoltre, la Corte ha già riconosciuto che la lotta contro il riciclaggio di capitali, che si ricollega all'obiettivo di tutela dell'ordine pubblico, costituisce un obiettivo legittimo tale da giustificare un ostacolo alle libertà fondamentali garantite dal Trattato (sentenza del 31 maggio 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).
- 62 Secondo una giurisprudenza costante, i motivi di ordine pubblico possono essere invocati soltanto in caso di minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività e non possono inoltre essere utilizzati a fini puramente economici (v., in tal senso, sentenza del 16 settembre 2020, Romenergo e Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).
- 63 Infine, come la Corte ha già rilevato, il legislatore dell'Unione ha proceduto solo a un'armonizzazione parziale delle misure volte a contrastare il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo, cosicché gli Stati membri restano legittimati a invocare la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo per giustificare disposizioni nazionali che limitino la libertà di circolazione dei capitali, in quanto motivi di ordine pubblico [sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/Ungheria (Trasparenza associativa), C-78/18, EU:C:2020:476, punto 89].

- 64 A tal proposito, occorre ricordare, da un lato, 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, quando tali disposizioni mirino a rafforzare la lotta contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo, entro i limiti del diritto dell'Unione (sentenza del 17 novembre 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, punto 46).
- 65 Dall'altro lato, ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 4, di tale direttiva, gli Stati membri possono conferire alle autorità competenti la facoltà di imporre ulteriori tipi di sanzioni amministrative in aggiunta a quanto previsto da tale articolo, o di imporre sanzioni amministrative pecuniarie di importo superiore a quanto previsto da detto articolo.
- 66 Alla luce delle considerazioni che precedono, una restrizione alla libera circolazione dei capitali introdotta da una misura amministrativa può essere giustificata, da un lato, ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, qualora tale misura sia necessaria per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore della vigilanza prudenziale sugli istituti finanziari. Dall'altro lato, una simile restrizione può essere giustificata anche dalla necessità di prevenire e contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.
- 67 Orbene, tenuto conto degli obiettivi così perseguiti dalla misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale, menzionati al punto 58 della presente sentenza, una misura siffatta soddisfa le condizioni contemplate al punto precedente, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 68 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la libera prestazione di servizi, è sufficiente rilevare che la Corte ha già riconosciuto che la lotta contro il riciclaggio di capitali, che si ricollega all'obiettivo di tutela dell'ordine pubblico, costituisce un obiettivo legittimo tale da giustificare anche un ostacolo alla libera prestazione dei servizi (sentenza del 25 aprile 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punto 64).
- 69 Dalle considerazioni che precedono risulta che, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale può essere giustificata sia dall'obiettivo legittimo di prevenire e contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sia sulla base dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, quando tale misura amministrativa persegua uno degli obiettivi contemplati da quest'ultima disposizione.
- 70 Ciò premesso, occorre altresì che detta misura amministrativa, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte, rispetti il principio di proporzionalità, il che implica, in particolare, che essa sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per conseguirlo [sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/Ungheria (Trasparenza associativa), C-78/18, EU:C:2020:476, punto 76 e giurisprudenza ivi citata].
- 71 Sebbene spetti in ultima analisi al giudice nazionale, che è il solo competente a valutare i fatti e a interpretare il diritto nazionale, stabilire se, nel caso di specie, tali requisiti siano stati soddisfatti, la Corte, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, è competente, sulla base degli atti del procedimento principale nonché delle osservazioni scritte e orali sottoposte, a fornire al giudice

del rinvio indicazioni utili, idonee a consentirgli di dirimere la controversia di cui è investito (sentenza del 6 ottobre 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).

Sul rispetto del principio di proporzionalità

- 72 Per quanto riguarda, in primo luogo, la questione se la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, una misura nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).
- 73 Inoltre, la Corte ha stabilito che, nel caso in cui l'obiettivo di una misura nazionale sia la prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, tale misura deve essere considerata idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo in termini di prevenzione invocato qualora essa contribuisca a diminuire il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (v., in tal senso, sentenza del 10 marzo 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punto 104).
- 74 Nel caso di specie, dal fascicolo di cui dispone la Corte si evince che la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale è stata adottata, in particolare, a seguito della violazione, da parte della PrivatBank, di talune prescrizioni in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, previste dalla normativa nazionale. Più precisamente, come indicato al punto 18 della presente sentenza e come segnalato dalla FKTK e dal governo lettone in udienza, il sistema di controllo interno della PrivatBank riguardante l'adeguata verifica della clientela e il monitoraggio delle operazioni non è stato ritenuto idoneo a garantire che detto ente creditizio gestisse efficacemente i rischi in tale settore. In particolare, poiché la PrivatBank non era in grado di ottenere informazioni sui suoi clienti, sarebbe stato impossibile per la stessa avere conoscenza di questi ultimi e, di conseguenza, rispettare i propri obblighi di adeguata verifica.
- 75 A tal proposito, occorre rammentare che le disposizioni della direttiva 2015/849, che presentano carattere preventivo, mirano a istituire, 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, 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 (sentenza del 17 novembre 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).
- 76 Tali misure preventive e dissuasive che consentono di contrastare efficacemente il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo comprendono quelle di cui all'articolo 8, paragrafi 1 e 3, e all'articolo 11 della direttiva 2015/849, le quali stabiliscono obblighi a carico dei soggetti obbligati per quanto riguarda l'individuazione e la gestione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo relativi ai loro clienti e l'identificazione di questi ultimi nell'ambito dell'adozione di misure di adeguata verifica.

- 77 I soggetti obbligati sono, in particolare, tenuti ad applicare le normali misure di adeguata verifica della clientela quando hanno identificato un livello di rischio normale di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nella loro valutazione dei rischi associati ad un cliente (sentenza del 17 novembre 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, punto 68).
- 78 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 l'identificazione del cliente e la verifica della sua identità [lettera a)], la valutazione e, se necessario, l'ottenimento di informazioni sullo scopo e sulla natura prevista del rapporto d'affari [lettera c)], oppure lo svolgimento di 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 assicurandosi che siano tenuti aggiornati i documenti, i dati o le informazioni detenuti [lettera d)].
- 79 A tale proposito, si deve rilevare, sotto un primo profilo, che la soglia di volume mensile del credito pari a EUR 15 000 fissata dalla misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale per le persone fisiche, la quale corrisponde, inoltre, alla soglia che comporta l'applicazione delle misure di adeguata verifica prevista all'articolo 11, lettera b), punto i), della direttiva 2015/849, si riferisce a una situazione in cui è legittimo ritenere che esista un rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Analogamente, la ragionevolezza della soglia di volume mensile del credito pari a EUR 50 000 per le persone giuridiche fissata da tale misura amministrativa, la quale, secondo la FKTK, è stata determinata in conformità alla legislazione nazionale, non è stata messa in discussione nel procedimento principale.
- 80 Sotto un secondo profilo, come ricordato al punto 74 della presente sentenza, dal fascicolo di cui dispone la Corte si evince che, secondo quanto ritenuto dalla FKTK, il sistema di controllo interno della PrivatBank riguardante l'adeguata verifica della clientela e il monitoraggio delle operazioni non garantiva che detto ente creditizio gestisse efficacemente i rischi in tale settore. Orbene, nel contesto della valutazione se la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale sia idonea a garantire l'obiettivo legittimo di prevenire e a contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, occorre tenere conto di una siffatta lacuna del sistema di gestione del rischio della PrivatBank.
- 81 Dalle considerazioni che precedono risulta che la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale, nella parte in cui obbliga la PrivatBank a porre fine ai suoi rapporti d'affari e a non avviare rapporti siffatti, oltre un determinato importo, con qualsiasi persona, fisica o giuridica, la quale non abbia alcun legame con la Lettonia è idonea a garantire che tale ente creditizio sia in grado di rispettare i propri obblighi di identificazione nell'ambito, da un lato, della valutazione del rischio relativo al cliente e, dall'altro, dell'eventuale adozione di misure di adeguata verifica.
- 82 Di conseguenza, tenuto conto della lacuna del sistema di gestione del rischio della PrivatBank, come rilevata dallo stesso giudice del rinvio e non contestata dalle parti nel procedimento principale, nonché del rischio che tale ente creditizio non sia in grado di rispettare, in particolare, i suoi obblighi di adeguata verifica della clientela che non abbia alcun legame con la Lettonia e che presenti un cospicuo volume del credito, la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale risulta idonea a diminuire, in modo coerente e sistematico, il rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

- 83 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il carattere necessario della misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale, si deve ricordare che le misure restrittive di una libertà fondamentale possono essere giustificate soltanto se l'obiettivo perseguito non possa essere raggiunto mediante misure meno restrittive (sentenza del 7 settembre 2022, Cilevičs e a., C-391/20, EU:C:2022:638, punto 81).
- 84 Nel caso di specie, è pacifico che la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale stabilisce un divieto di avviare rapporti d'affari e un obbligo di porre fine ai rapporti d'affari già esistenti con clienti che non abbiano legami con la Lettonia, una volta raggiunta la soglia degli importi previsti da detta misura.
- 85 Spetta al giudice del rinvio stabilire se tale misura amministrativa possa essere ritenuta necessaria, tenendo conto, in particolare, del fatto che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 80 delle sue conclusioni, la condizione dell'assenza di legame con la Lettonia sembra poter riguardare, in considerazione della sua ampiezza, anche persone, fisiche o giuridiche, le quali, secondo la direttiva 2015/849, non presentano alcun rischio specifico di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.
- 86 A tal proposito, si può tener conto delle difficoltà di detto ente creditizio nell'ottenere informazioni dai propri clienti, difficoltà che, secondo le osservazioni della FKTK all'udienza dinanzi alla Corte, sarebbero incontestabili, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. In particolare, spetta a tale giudice verificare se le lacune delle misure di adeguata verifica o la loro applicazione siano state tali da rendere necessaria l'adozione di una misura di carattere ampio che introducesse una discriminazione indiretta.
- 87 Inoltre, occorre tenere conto anche del fatto che, ai sensi dell'articolo 59, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2015/849, in caso di violazioni gravi, reiterate o sistematiche degli obblighi a carico dei soggetti obbligati interessati, in particolare degli obblighi di adeguata verifica della clientela di cui agli articoli da 10 a 24 di detta direttiva, le autorità nazionali possono imporre sanzioni e misure amministrative nei confronti di tali soggetti.
- 88 Tali sanzioni e misure comprendono, oltre alle sanzioni amministrative pecuniarie, ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2015/849, la revoca o la sospensione dell'autorizzazione qualora il soggetto obbligato in questione sia soggetto a una siffatta autorizzazione.
- 89 Inoltre, come ricordato al punto 65 della presente sentenza, l'articolo 59, paragrafo 4, della direttiva 2015/849, prevede che gli Stati membri possono conferire alle autorità competenti la facoltà di imporre ulteriori tipi di sanzioni amministrative in aggiunta a quanto previsto al paragrafo 2, lettere da a) a d), di tale articolo.
- 90 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 85 delle sue conclusioni, una misura amministrativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale appare essere, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, meno restrittiva della revoca o della sospensione dell'autorizzazione di cui all'articolo 59, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2015/849.
- 91 Inoltre, in udienza il governo lettone ha riferito che in passato erano state imposte alla PrivatBank misure rafforzate di adeguata verifica meno pregiudizievoli per le libertà fondamentali rispetto a quelle previste dalla misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale, ma che tali misure non erano state sufficientemente efficaci per contrastare i rischi individuati.

- 92 Da quanto precede si evince che, fatte salve le verifiche spettanti al giudice del rinvio, la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale appare essere quella meno restrittiva per prevenire efficacemente il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo al quale la PrivatBank era esposta.
- 93 In terzo luogo, occorre stabilire se una misura amministrativa volta a prevenire e contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, non pregiudichi eccessivamente i diritti e gli interessi tutelati ai sensi degli articoli 56 e 63 TFUE, di cui godono l'ente creditizio in questione e i suoi clienti.
- 94 A tal proposito, sotto un primo profilo, dal fascicolo di cui dispone la Corte si evince che la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale è stata prevista per essere applicata per un periodo limitato, vale a dire in attesa dell'attuazione di altre misure previste dalla decisione menzionata al punto 19 della presente sentenza e dell'approvazione di tale attuazione da parte della FKTK. Ne consegue che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 89 delle sue conclusioni, la PrivatBank stessa poteva incidere sulla cessazione delle limitazioni.
- 95 Sotto un secondo profilo, come ritenuto dall'avvocato generale al paragrafo 90 delle sue conclusioni, l'intensità della misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale non sembra sproporzionata rispetto all'obiettivo legittimo perseguito, vale a dire la prevenzione e il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Infatti, da un lato, poiché tale misura amministrativa è stata applicata soltanto a decorrere dall'adozione della decisione di cui trattasi nel procedimento principale, la PrivatBank è stata in grado di mantenere i rapporti d'affari avviati dalla stessa prima di tale adozione, compresi quelli con clienti privi di un legame con la Lettonia e con un volume mensile del credito superiore alle soglie fissate da tale misura. Dall'altro lato, tale ente creditizio ha potuto continuare ad avviare nuovi rapporti d'affari con clienti che non hanno alcun legame con la Lettonia, sempre che il loro volume mensile del credito sia inferiore a dette soglie.
- 96 Sotto un terzo profilo, secondo la FKTK, l'adozione della misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale era necessaria a causa delle sistematiche e reiterate violazioni da parte della PrivatBank della legislazione e delle regolamentazioni nazionali in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Pertanto, risulta che la PrivatBank stessa ha contribuito colpevolmente a creare una situazione di rischio in tale settore rispetto alla quale l'autorità nazionale competente era tenuta ad intervenire.
- 97 Sotto un quarto profilo, come evidenziato dall'avvocato generale al paragrafo 92 delle sue conclusioni, la libera circolazione dei capitali, pur implicando che il cliente possa scegliere liberamente l'ente creditizio al quale intende affidare, in particolare, la gestione dei propri conti bancari, non conferisce però alcun diritto di avviare rapporti d'affari con un determinato ente creditizio a prescindere dalle circostanze del caso, come la violazione da parte di tale ente della legislazione e delle regolamentazioni in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.
- 98 In tali circostanze, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, la misura amministrativa di cui trattasi nel procedimento principale non sembra pregiudicare eccessivamente i diritti e gli interessi tutelati ai sensi degli articoli 56 e 63 TFUE, di cui godono l'ente creditizio in questione e i suoi clienti.

99 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alla terza e alla quarta questione dichiarando che l'articolo 56, primo comma, e l'articolo 63, paragrafo 1, TFUE devono essere interpretati nel senso che non ostano a una misura amministrativa con cui l'autorità competente di uno Stato membro, da un lato, vieta ad un ente creditizio di avviare rapporti d'affari con qualsiasi persona fisica che non abbia alcun legame con lo Stato membro in cui ha sede tale ente e presenti un volume mensile del credito superiore a EUR 15 000, o con qualsiasi persona giuridica la cui attività economica non abbia alcun legame con tale Stato membro e il cui volume mensile del credito sia superiore a EUR 50 000, nonché, dall'altro, obbliga detto ente a porre fine a siffatti rapporti d'affari qualora siano stati avviati dopo l'adozione di tale misura, purché detta misura amministrativa, in primo luogo, sia giustificata dall'obiettivo di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo o in quanto misura necessaria per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali nel settore della vigilanza prudenziale sugli istituti finanziari oppure in quanto misura giustificata da motivi di ordine pubblico di cui all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, in secondo luogo, sia idonea a garantire la realizzazione di tali obiettivi, in terzo luogo, non ecceda quanto necessario per conseguirli e, in quarto luogo, non pregiudichi eccessivamente i diritti e gli interessi tutelati ai sensi degli articoli 56 e 63 TFUE, di cui godono l'ente creditizio in questione e i suoi clienti.

Sulle spese

100 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 (Prima Sezione) dichiara:

- 1) **I prestiti e i crediti finanziari, nonché le operazioni in conti correnti e depositi presso istituti finanziari, in particolare enti creditizi, costituiscono movimenti di capitali ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, TFUE.**
- 2) **L'articolo 56, primo comma, e l'articolo 63, paragrafo 1, TFUE devono essere interpretati nel senso che una misura amministrativa con cui l'autorità competente di uno Stato membro, da un lato, vieta a un ente creditizio di avviare rapporti d'affari con qualsiasi persona fisica o giuridica la quale non abbia alcun legame con lo Stato membro in cui ha sede tale ente e la quale presenti un volume mensile del credito superiore a un determinato importo, nonché, dall'altro, obbliga detto ente a porre fine a siffatti rapporti d'affari qualora siano stati avviati dopo l'adozione di tale misura, costituisce una restrizione alla libera prestazione di servizi ai sensi della prima di tali disposizioni e una restrizione ai movimenti di capitali ai sensi della seconda di dette disposizioni.**
- 3) **L'articolo 56, primo comma, e l'articolo 63, paragrafo 1, TFUE devono essere interpretati nel senso che non ostano a una misura amministrativa con cui l'autorità competente di uno Stato membro, da un lato, vieta ad un ente creditizio di avviare rapporti d'affari con qualsiasi persona fisica che non abbia alcun legame con lo Stato membro in cui ha sede tale ente e presenti un volume mensile del credito superiore a EUR 15 000, o con qualsiasi persona giuridica la cui attività economica non abbia alcun legame con tale Stato membro e il cui volume mensile del credito sia superiore a EUR 50 000, nonché, dall'altro, obbliga detto ente a porre fine a siffatti rapporti d'affari qualora siano stati avviati dopo l'adozione di tale misura, purché detta misura amministrativa, in primo**

luogo, sia giustificata dall'obiettivo di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo o in quanto misura necessaria per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali nel settore della vigilanza prudenziale sugli istituti finanziari oppure in quanto misura giustificata da motivi di ordine pubblico di cui all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, in secondo luogo, sia idonea a garantire la realizzazione di tali obiettivi, in terzo luogo, non ecceda quanto necessario per conseguirli e, in quarto luogo, non pregiudichi eccessivamente i diritti e gli interessi tutelati ai sensi degli articoli 56 e 63 TFUE, di cui godono l'ente creditizio in questione e i suoi clienti.

Firme