

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

19 giugno 2025 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Prevenzione dell’uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo – Direttiva (UE) 2015/849 – Articolo 59 – Nozione di «violazione sistematica» – Sanzioni – Normativa o prassi nazionale che consente di infliggere un’ammenda distinta per ciascuna violazione constatata nel corso di un’unica ispezione – Compatibilità con il diritto dell’Unione – Armonizzazione minima – Rispetto dei principi generali del diritto dell’Unione – Sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive – Principio del ne bis in idem »

Nella causa C-671/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Lietuvos vyriausybės administracinis teismas (Corte amministrativa suprema di Lituania), con decisione dell’8 novembre 2023, pervenuta in cancelleria il 13 novembre 2023, nel procedimento

M

contro

Lietuvos bankas,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da A. Kumin (relatore), presidente di sezione, I. Ziemele e S. Gervasoni, giudici,

avvocato generale: J. Richard de la Tour

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo lituano, da V. Kazlauskaitė-Švenčionienė e E. Kurelaitytė, in qualità di agenti;
- per il governo spagnolo, da M. Morales Puerta, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da C. Auvret, J. Jokubauskaitė e G. von Rintelen, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 59 della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il

regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU 2015, L 141, pag. 73).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la M, un istituto di moneta elettronica, e la Lietuvos bankas (Banca di Lituania), in merito alla decisione, adottata da quest'ultima, di infliggere alla M otto ammende distinte per aver commesso otto violazioni della normativa nazionale relativa alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 1, 2 e 59 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 [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.

(2) La solidità, l'integrità e la stabilità degli enti creditizi e degli istituti finanziari nonché la fiducia nel sistema finanziario nel suo complesso potrebbero essere gravemente compromesse dagli sforzi compiuti dai criminali e dai loro complici per mascherare l'origine dei proventi di attività criminose o per incanalare fondi di origine lecita o illecita a scopo di finanziamento del terrorismo. (...). [S]i dovrebbe trovare un equilibrio tra il conseguimento degli obiettivi di protezione della società dalla criminalità e la salvaguardia della stabilità e integrità del sistema finanziario dell'Unione e la necessità di creare un ambiente normativo che consenta alle società di sviluppare la propria attività senza incorrere in costi sproporzionati di adeguamento alla normativa.

(...)

(59) L'importanza di combattere il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo dovrebbe indurre gli Stati membri a prevedere nel diritto nazionale sanzioni e misure amministrative effettive, proporzionate e dissuasive in caso di inosservanza delle disposizioni nazionali di recepimento della presente direttiva. (...) La presente direttiva dovrebbe quindi fornire una gamma di sanzioni e misure amministrative a disposizione degli Stati membri, quanto meno per violazioni gravi, reiterate o sistematiche degli obblighi relativi alle misure di adeguata verifica della clientela, conservazione dei documenti, segnalazione delle operazioni sospette e controlli interni dei soggetti obbligati. Tale gamma di misure dovrebbe essere sufficientemente ampia da consentire agli Stati membri e alle autorità competenti di tener conto delle differenze tra i diversi soggetti obbligati, in particolare, tra enti creditizi ed istituti finanziari e soggetti obbligati di altro tipo, in termini di dimensioni, caratteristiche e natura delle attività. Nel recepimento della presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero assicurare che l'imposizione di sanzioni e misure amministrative in conformità con la stessa e di sanzioni penali in conformità con il diritto nazionale non violi il principio del *ne bis in idem*».

4 L'articolo 1 di detta direttiva, ai paragrafi 1 e 2 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 58 di detta direttiva, ai paragrafi 1 e 2 dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti obbligati possano essere chiamati a rispondere delle violazioni delle disposizioni nazionali di recepimento della presente direttiva conformemente al presente articolo e agli articoli da 59 a 61. Le eventuali sanzioni o misure devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

2. Fatta salva la facoltà degli Stati membri di prevedere e imporre sanzioni penali, gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni e alle misure amministrative e provvedono affinché le loro autorità competenti possano imporre dette sanzioni e misure per le violazioni delle disposizioni nazionali che recepiscono la presente direttiva e si assicurano che vengano applicate.

(...».

6 L'articolo 59 della medesima direttiva prevede quanto segue:

«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);
- b) agli articoli 33, 34 e 35 (segnalazione di operazioni sospette);
- c) all'articolo 40 (conservazione dei documenti); e
- d) agli articoli 45 e 46 (controlli interni).

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

- a) una dichiarazione pubblica che identifica la persona fisica o giuridica e la natura della violazione;
- b) un ordine che impone alla persona fisica o giuridica responsabile di porre termine al comportamento in questione e di astenersi dal ripeterlo;
- c) ove un soggetto obbligato sia soggetto ad autorizzazione, la revoca o sospensione dell'autorizzazione;
- d) un'interdizione temporanea dall'esercizio di funzioni dirigenziali per le persone con compiti dirigenziali in un soggetto obbligato ritenute responsabili della violazione, o per qualsiasi altra persona fisica ritenuta responsabile della violazione;
- e) sanzioni amministrative pecuniarie massime pari almeno al doppio dell'importo dei profitti ricavati grazie alla violazione, quando tale importo può essere determinato, o pari almeno a EUR 1 000 000.

3. Gli Stati membri provvedono affinché, in deroga al paragrafo 2, lettera e), se il soggetto obbligato interessato è un ente creditizio o un istituto finanziario, si possano applicare anche le seguenti sanzioni:

- a) nel caso di entità giuridiche, sanzioni amministrative pecuniarie massime pari almeno a EUR 5 000 000 o al 10% del fatturato complessivo annuo in base agli ultimi bilanci disponibili approvati dall'organo di gestione; se il soggetto obbligato è un'impresa madre o una filiale di un'impresa madre che è tenuta a preparare bilanci finanziari consolidati conformemente all'articolo 22 della direttiva 2013/34/UE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio (GU 2013, L 182, pag. 19)], il fatturato complessivo annuo da considerare è il fatturato complessivo annuo, o il tipo di reddito corrispondente, in conformità delle pertinenti direttive contabili, risultante negli ultimi bilanci consolidati disponibili approvati dall'organo di gestione dell'impresa madre apicale;

b) nel caso di persone fisiche, sanzioni amministrative pecuniarie massime pari almeno a EUR 5 000 000 o, negli Stati membri la cui moneta non è l'euro, il valore corrispondente nella valuta nazionale alla data del 25 giugno 2015.

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».

7 L'articolo 60 della direttiva 2015/849, al paragrafo 4 enuncia quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché, nello stabilire il tipo e il livello di sanzione o misura amministrativa, le autorità competenti tengano conto di tutte le circostanze pertinenti tra cui, se del caso:

- a) la gravità e la durata della violazione;
- b) il grado di responsabilità della persona fisica o giuridica ritenuta responsabile;
- c) la capacità finanziaria della persona fisica o giuridica ritenuta responsabile, quale risulta, ad esempio, dal fatturato complessivo della persona giuridica ritenuta responsabile o dal reddito annuo della persona fisica ritenuta responsabile;
- d) il profitto ricavato grazie alla violazione dalla persona fisica o giuridica ritenuta responsabile, nella misura in cui possa essere determinato;
- e) le perdite subite da terzi a causa della violazione, nella misura in cui possono essere determinate;
- f) il livello di collaborazione della persona fisica o giuridica ritenuta responsabile con l'autorità competente;
- g) precedenti violazioni della persona fisica o giuridica ritenuta responsabile».

Diritto lituano

La legge PBC/FT

8 Il Lietuvos Respublikos pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymas Nr. VIII-275 (legge della Repubblica di Lituania n. VIII-275 sulla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo), del 19 giugno 1997 (Žin., 1997, n. 64-1502), nella versione modificata dalla legge n. XIII-1440, del 30 giugno 2018 (in prosieguo: la «legge PBC/FT»), traspone nel diritto lituano la direttiva 2015/849. L'articolo 34 di tale legge prevede quanto segue:

«1. Si considera una grave violazione della presente legge:

- 1) il mancato rispetto dei requisiti relativi all'identificazione del cliente e del beneficiario previsti agli articoli da 9 a 15 della presente legge;
- 2) il mancato rispetto dei requisiti relativi alla segnalazione delle operazioni o delle transazioni monetarie sospette di cui all'articolo 16 della presente legge;
- 3) il mancato rispetto dei requisiti relativi alla conservazione delle informazioni di cui all'articolo 19 della presente legge;
- 4) l'omissione, da parte di un ente finanziario o di un altro soggetto obbligato, di istituire le procedure di controllo interno previste all'articolo 29 della presente legge.

2. Si considera violazione sistematica della presente legge:

- 1) la commissione di una violazione della presente legge almeno tre volte nel corso di un anno a decorrere dalla pronuncia di una sanzione per violazione della presente legge;
- 2) qualora siano accertate contemporaneamente violazioni di disposizioni che disciplinano la prevenzione del riciclaggio e/o del finanziamento del terrorismo, che comprendono più categorie di obblighi:
 - a) requisiti relativi all'identificazione del cliente e del beneficiario previsti agli articoli da 9 a 15 della presente legge;
 - b) requisiti relativi alla segnalazione delle operazioni o delle transazioni monetarie sospette di cui all'articolo 16 della presente legge;
 - c) requisiti relativi alla conservazione delle informazioni di cui all'articolo 19 della presente legge;
 - d) requisiti relativi alle procedure di controllo interno di cui all'articolo 29 della presente legge».

9 L'articolo 39 della legge PBC/FT, al paragrafo 1 enuncia quanto segue:

«La Banca di Lituania e il Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba [(Servizio investigativo sui reati finanziari, Lituania)] possono imporre a un istituto finanziario o a una succursale di un istituto finanziario estero le seguenti ammende:

(...)

- 2) per violazioni della presente legge, quando l'istituto finanziario o la succursale di un istituto finanziario estero viola sistematicamente la presente legge, commette una violazione grave della presente legge o la viola ripetutamente nel corso di un periodo di un anno a decorrere dalla pronuncia di una sanzione per violazione della presente legge, dallo 0,5 al 10% dei ricavi lordi annui (se l'importo corrispondente al 10% dei ricavi lordi annui è superiore a EUR 5 100 000) o da EUR 2 000 a EUR 5 100 000 (se l'importo corrispondente al 10% dei ricavi lordi annui è inferiore a EUR 5 100 000)».

La legge sulla Banca di Lituania

10 L'articolo 43³ del Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas Nr. I-678 (legge della Repubblica di Lituania n. I-678 sulla Banca di Lituania), del 1° dicembre 1994 (Žin., 1994, n. 99-1957), nella versione modificata dalla legge n. XIII-1854, del 20 dicembre 2018 (in prosieguo: la «legge sulla Banca di Lituania»), ai paragrafi 7 e 10 così dispone:

«7. Nel decidere se applicare una sanzione e nel determinare la o le sanzioni concretamente applicate e il loro livello, la Banca di Lituania tiene conto:

- 1) della gravità e della durata della violazione constatata;
- 2) dell'importo dei redditi o di qualsiasi altro vantaggio patrimoniale che la persona ha tratto dalla violazione; delle perdite evitate o del danno causato, nella misura in cui sia possibile determinarlo;
- 3) della colpa della persona giuridica, della forma e del tipo di colpa della persona fisica, nonché della capacità finanziaria della persona cui è inflitta la sanzione;
- 4) delle precedenti violazioni commesse dalla persona alla quale è inflitta la sanzione e delle sanzioni che erano state adottate nei suoi confronti, nonché della sua collaborazione con la Banca di Lituania nel corso dell'indagine;

- 5) delle circostanze attenuanti e aggravanti previste dalla presente legge nonché da altre leggi che disciplinano i mercati finanziari;
- 6) dell'impatto delle violazioni della normativa constatate e delle sanzioni (misure) che si prevede di adottare sulla stabilità e la fiducia dei mercati finanziari;
- 7) delle misure adottate dalla persona cui è inflitta la sanzione per evitare che l'infrazione si ripeta in futuro;
- 8) di qualsiasi altra circostanza prevista dalle leggi che disciplinano i mercati finanziari o che risulti importante.

(...)

10. Qualora la sanzione applicabile consista in un'ammenda, l'importo dell'ammenda concretamente inflitta è determinato in tre fasi, tenendo conto dell'importo di base dell'ammenda e delle circostanze di cui ai paragrafi 7, 8 e 9 del presente articolo. In un primo tempo viene fissato, in considerazione della gravità e della durata dell'infrazione accertata, l'importo di base dell'ammenda, che non può superare il 50% dell'importo massimo dell'ammenda che può essere inflitta per una siffatta infrazione. In un secondo tempo, l'importo di base dell'ammenda è, se del caso, ridotto o aumentato, tenuto conto delle circostanze attenuanti e aggravanti e delle altre circostanze a favore o a sfavore dell'interessato. (...) In un terzo momento, l'importo dell'ammenda stabilito nella prima e nella seconda fase è, se del caso, ridotto o aumentato tenendo conto della necessità di garantire la proporzionalità della sanzione e un effetto dissuasivo, nonché di ogni altra circostanza pertinente che non sia stata presa in considerazione nell'ambito delle fasi precedenti. L'autorità di vigilanza adotta un atto che stabilisce, conformemente alle disposizioni del presente articolo, le norme per il calcolo dell'ammenda».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 11 La M è un istituto di moneta elettronica che è stato oggetto di un'ispezione della Banca di Lituania per il periodo compreso tra il 1° aprile 2019 e il 31 marzo 2020. A seguito di tale ispezione, la Banca di Lituania, con decisione del 13 novembre 2020 (in prosieguo: la «decisione controversa»), ha inflitto otto ammende alla M per otto violazioni consistenti, ciascuna, nella violazione di varie disposizioni della legge PBC/FT e delle istruzioni rivolte agli operatori dei mercati finanziari intese a prevenire il riciclaggio e/o il finanziamento del terrorismo. La Banca di Lituania ha ritenuto che ciascuna di tali violazioni avesse carattere grave o relativamente grave e che sette di esse avessero anche carattere sistematico, ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, punto 2, della legge PBC/FT.
- 12 Per quanto riguarda le violazioni sistematiche commesse dalla M, la Banca di Lituania ha considerato che tali violazioni, a prescindere dal fatto che siano consistite in infrazioni rientranti in una o più categorie di obblighi previste da tale disposizione, dovessero essere qualificate come «violazioni sistematiche distinte» tali da giustificare, ciascuna, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria.
- 13 La Banca di Lituania ha calcolato l'importo delle ammende inflitte alla M basandosi sull'articolo 43³ della legge sulla Banca di Lituania e sulla descrizione del calcolo delle ammende, adottata dal consiglio di amministrazione della Banca di Lituania, tenendo conto nel contempo dell'importo massimo delle ammende previsto all'articolo 39, paragrafo 1, punto 2, della legge PBC/FT.
- 14 Nell'ambito di tale calcolo, la Banca di Lituania ha fissato l'importo di base delle ammende, per quanto riguarda le cinque violazioni considerate gravi, al 30% dell'ammenda massima e, per quanto riguarda le tre violazioni considerate relativamente gravi, al 20% dell'ammenda massima. Essa ha poi tenuto conto delle circostanze attenuanti e aggravanti nonché dei principi di ragionevolezza e di equità e ha ridotto tali importi di base affinché le ammende non fossero sproporzionate rispetto ai ricavi lordi annui della M, pur rimanendo sufficientemente elevate da dissuadere la M dalla commissione di infrazioni in futuro. In tali circostanze, la Banca di Lituania ha inflitto alla M cinque ammende di importo pari a EUR 55 000, due ammende di importo pari a EUR 35 000 e un'ammenda di importo pari a EUR 25 000, ossia un importo totale di EUR 370 000.

- 15 La M ha proposto un ricorso contro la Banca di Lituania dinanzi al Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius, Lituania) diretto all'annullamento parziale della decisione controversa, corredato da una domanda di ingiunzione di fare. La M ha fatto valere, in particolare, a sostegno di tale ricorso, che la Banca di Lituania poteva constatare non già più «violazioni sistematiche distinte» alla legge PBC/FT, ma solamente una «violazione sistematica unica» di tale legge e, pertanto, essa poteva infliggerle una sola ammenda.
- 16 Con sentenza del 21 settembre 2021, tale giudice ha parzialmente accolto questo ricorso e ha ridotto la somma totale delle ammende inflitte alla M all'importo di EUR 200 000. Detto giudice ha tuttavia respinto l'argomento della M relativo all'esistenza di una «violazione sistematica unica» alla legge PBC/FT.
- 17 La M ha interposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Corte amministrativa suprema di Lituania), giudice del rinvio, affinché, da un lato, detta sentenza, nella parte in cui ha parzialmente respinto il ricorso menzionato al punto 15 della presente sentenza, fosse annullata e, dall'altro, tale ricorso fosse integralmente accolto. Anche la Banca di Lituania ha interposto appello avverso la medesima sentenza al fine di ottenere l'annullamento di quest'ultima e il rigetto integrale di detto ricorso.
- 18 La M rileva che l'articolo 34 della legge PBC/FT prevede sia «violazioni gravi» sia «violazioni sistematiche» e ritiene che l'esistenza di più violazioni gravi debba dar luogo alla constatazione di una «violazione sistematica unica» e, pertanto, all'imposizione di una sola ammenda, il cui importo massimo è fissato da tale legge. Inoltre, secondo l'interpretazione letterale di tale articolo 34, violazioni rientranti in una stessa categoria di obblighi sarebbero considerate come costituenti un'unica violazione grave. Peraltro, la M sostiene che la Banca di Lituania, astenendosi dal constatare una «violazione sistematica unica» e infliggendole diverse ammende sebbene le violazioni constatate riguardassero il mancato rispetto di requisiti analoghi, ha violato il principio del *ne bis in idem*.
- 19 La Banca di Lituania sostiene, da parte sua, basandosi sull'articolo 39, paragrafo 1, punto 2, della legge PBC/FT, che, se l'intenzione del legislatore era di prevedere che un'ammenda possa essere inflitta a un istituto finanziario quando quest'ultimo ha commesso almeno una violazione grave a tale legge, non esiste una regola simile per la violazione sistematica, cosicché una violazione può essere considerata sistematica solo se sono state accertate anche altre violazioni di detta legge, come precisa l'articolo 34, paragrafo 2, di quest'ultima. Inoltre, la qualificazione, nel settore del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, di più violazioni gravi come «violazione grave unica» o come «violazione sistematica unica» contrasterebbe con gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2015/849, vale a dire la riduzione delle minacce in tale settore e delle loro conseguenze negative sull'economia e sul sistema finanziario nell'Unione. Infatti, una siffatta qualificazione incoraggerebbe gli operatori dei mercati finanziari a commettere violazioni gravi e sistematiche in detto settore. Essa renderebbe peraltro impossibile l'individualizzazione dell'ammenda in funzione della durata e della gravità di ciascuna violazione nonché delle altre circostanze che accompagnano quest'ultima, il che pregiudicherebbe l'esercizio, da parte della persona interessata, dei suoi diritti della difesa.
- 20 Il giudice del rinvio ritiene che la presente causa sollevi la questione se occorra interpretare l'articolo 59 della direttiva 2015/849 nel senso che osta a una normativa nazionale in forza della quale, nell'ipotesi in cui l'autorità competente di uno Stato membro constati, nel corso di un'unica ispezione, varie violazioni ad obblighi rientranti in una medesima categoria o in categorie di obblighi diversi, enunciati all'articolo 59, paragrafo 1, lettere da a) a d), di detta direttiva, ciascuna di queste violazioni deve essere qualificata come «violazione sistematica distinta» che dà luogo a un'ammenda distinta, calcolata tenendo conto dell'importo massimo dell'ammenda previsto dalla legge nazionale che recepisce detta direttiva.
- 21 Tale giudice sostiene che, contrariamente all'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, l'articolo 34, paragrafo 2, punto 2, della legge PBC/FT prevede che, per accertare una violazione sistematica, debbano essere accertate violazioni di diverse categorie di obblighi previsti da quest'ultima disposizione. Orbene, nel caso di specie, con la decisione controversa, la Banca di Lituania avrebbe accertato violazioni sistematiche distinte sia per le violazioni rientranti in una stessa categoria sia per quelle rientranti in differenti categorie di obblighi. Detto giudice esprime dubbi in merito alla

conformità con tale articolo 59 di una norma nazionale che consente di adottare una siffatta decisione. In mancanza di conformità di una siffatta norma nazionale a detto articolo, occorrerebbe esaminare quali criteri debbano essere presi in considerazione per determinare se un'infrazione abbia carattere sistematico ai sensi del medesimo articolo. Il giudice del rinvio si pone, peraltro, la questione se l'articolo 39, paragrafo 1, punto 2, della legge PBC/FT, nella parte in cui prevede la possibilità di imporre un'ammenda per «una violazione grave di [tale] legge», abbia correttamente trasposto detto articolo 59, paragrafo 1, che riguarda le «violazioni gravi, reiterate, sistematiche, o che presentano una combinazione di tali caratteristiche».

- 22 Il giudice del rinvio osserva altresì che la direttiva 2015/849 non contiene una definizione dettagliata della nozione di violazione sistematica o grave. Esso rileva inoltre che dall'articolo 5 e dall'articolo 59, paragrafo 4, di tale direttiva risulta che gli Stati membri dispongono di un certo margine di manovra per adottare disposizioni più rigorose, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione. Tuttavia, il giudice del rinvio ritiene che questi articoli 5 e 59 non possano essere interpretati nel senso che tali Stati membri hanno il potere di prevedere norme o disposizioni nazionali in forza delle quali l'autorità competente di uno Stato membro può infliggere un'ammenda distinta per ciascuna delle violazioni degli obblighi previsti da detta direttiva, accertate nel corso di un'unica ispezione.
- 23 Il giudice del rinvio ritiene che, qualora siano accertate violazioni di cui all'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, occorra infliggere un'unica sanzione amministrativa pecuniaria, il cui importo massimo è fissato all'articolo 59, paragrafo 3, lettera a), di tale direttiva. Infatti, se ammende distinte potessero essere inflitte per ciascuna delle violazioni di cui all'articolo 59, paragrafo 1, di detta direttiva che sono state accertate simultaneamente, l'importo massimo totale delle ammende inflitte nel contempo potrebbe ampiamente superare l'importo massimo dell'ammenda previsto al paragrafo 3, lettera a), di tale articolo 59, il che potrebbe ledere i principi di certezza del diritto e di proporzionalità.
- 24 In tali circostanze, il Lietuvos vyriausioji administracinis teismas (Corte amministrativa suprema di Lituania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 59 della direttiva 2015/849 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale in base alla quale, qualora l'autorità nazionale competente constati una serie di violazioni appartenenti a diverse categorie di obblighi di cui all'articolo 59, paragrafo 1, lettere da a) a d), di [tale direttiva] nel corso di un'unica ispezione, ciascuna di tali violazioni è considerata come una violazione sistematica distinta e ciascuna di tali violazioni è soggetta a una sanzione pecuniaria distinta, tenendo conto dell'ammenda massima prevista dalla legge nazionale di attuazione [di detta direttiva].
 - 2) Se l'articolo 59 della direttiva 2015/849 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale in base alla quale, qualora l'autorità nazionale competente constati una serie di violazioni appartenenti alla medesima categoria di obblighi di cui all'articolo 59, paragrafo 1, lettere da a) a d), di [tale direttiva] nel corso di un'unica ispezione, ciascuna di tali violazioni è considerata come una violazione sistematica distinta e ciascuna di tali violazioni è soggetta a una sanzione pecuniaria distinta, tenendo conto dell'ammenda massima prevista dalla legge nazionale di attuazione [di detta direttiva].
 - 3) In caso di risposta affermativa ad almeno una delle questioni precedenti, quali criteri debbano essere presi in considerazione per stabilire se una violazione ai sensi dell'articolo 59 della direttiva 2015/849 è sistematica».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni prima e seconda

- 25 Con la prima e la seconda questione, che occorre trattare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 59 della direttiva 2015/849 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa o prassi nazionale secondo la quale ciascuna delle «violazioni sistematiche» degli obblighi di cui al paragrafo 1 di tale articolo, accertate dall'autorità competente di uno Stato membro nel corso di

un'unica ispezione, deve essere qualificata come «violazione sistematica distinta» che dà luogo a un'ammenda distinta, il cui importo è fissato sulla base dell'importo massimo della sanzione pecuniaria che può essere inflitta in forza di tale normativa o prassi nazionale.

26 In via preliminare, occorre precisare che il punto che tali questioni mirano a chiarire non è se ciascuna delle otto violazioni di cui trattasi nel procedimento principale, considerata separatamente, rientri nella nozione di «violazione sistematica», ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, bensì se tale disposizione osti a che ciascuna delle violazioni rientranti in tale nozione sia qualificata come «violazione sistematica distinta» qualora esse siano state tutte accertate nel corso di un'unica ispezione e se, in tale contesto, sia determinante il fatto che tali violazioni siano state commesse in spregio ad obblighi rientranti in una delle lettere da a) a d) di tale disposizione o in vari di questi punti.

Sull'interpretazione dell'articolo 59 della direttiva 2015/849

27 Per giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una disposizione 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 (sentenze del 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punto 12, e del 18 aprile 2024, Citadeles nekustamie īpašumi, C-22/23, EU:C:2024:327, punto 30 nonché giurisprudenza citata).

28 In primo luogo, ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, «[g]li 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); b) agli articoli 33, 34 e 35 (segnalazione di operazioni sospette); c) all'articolo 40 (conservazione dei documenti) e d) agli articoli 45 e 46 (controlli interni)». Inoltre, l'articolo 59, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva prevede le sanzioni e le misure amministrative che l'autorità competente di uno Stato membro deve almeno poter applicare nei casi di cui a tale paragrafo 1.

29 In proposito, anzitutto, dall'impiego dell'espressione «per lo meno», all'articolo 59, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2015/849, risulta che tale direttiva procede solo ad un'armonizzazione minima per quanto riguarda sia le violazioni che devono essere sanzionate sia le sanzioni che devono essere imposte dagli Stati membri. Tale interpretazione è confermata dal fatto che, 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 (sentenza del 2 marzo 2023, PrivatBank e a., C-78/21, EU:C:2023:137, punto 65).

30 Occorre poi sottolineare che la direttiva 2015/849 non definisce la nozione di «violazione sistematica». Inoltre, si deve constatare, al pari della Commissione europea, che il fatto che gli obblighi previsti da tale direttiva siano raggruppati al suo articolo 59, paragrafo 1, non fornisce alcuna indicazione quanto alla determinazione delle condizioni in cui occorre constatare l'esistenza di «violazioni sistematiche distinte». Infatti, le violazioni elencate alle lettere a), b), c) e d) di detta disposizione riguardano uno o più articoli rientranti rispettivamente nei capi II, IV, V e VI di tale direttiva, cosicché tale elenco riflette unicamente la struttura di quest'ultima.

31 Infine, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice del rinvio e dalla M, non occorre riqualificare l'insieme delle «violazioni sistematiche» e delle «violazioni gravi», ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, accertate nel corso di un'unica ispezione da parte dell'autorità competente di uno Stato membro, come «violazione sistematica unica». Infatti, una siffatta interpretazione non trova fondamento nel testo di tale disposizione. Inoltre, l'impiego, in detta disposizione, dei termini «combinazione di tali caratteristiche» consente di ritenere che una violazione possa essere al contempo «sistematica» e «grave».

32 In secondo luogo, per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce l'articolo 59 della direttiva 2015/849, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 60, paragrafo 4, di tale direttiva, «[g]li Stati membri provvedono affinché, nello stabilire il tipo e il livello di sanzione o misura amministrativa, le autorità competenti tengano conto di tutte le circostanze pertinenti». In forza di quest'ultima disposizione, rientrano, in particolare, tra tali circostanze pertinenti la gravità e la durata della

violazione, le perdite subite da terzi nonché il grado di responsabilità e il livello di collaborazione così come il profitto ricavato grazie alla violazione, e le precedenti violazioni commesse dalla persona fisica o giuridica ritenuta responsabile.

- 33 Orbene, una normativa o prassi nazionale secondo la quale ciascuna delle violazioni rientranti nella nozione di «violazione sistematica», ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, constatata nel corso di un'unica ispezione, è qualificata come «violazione sistematica distinta» consente allo Stato membro interessato di tener conto di tutte le suddette circostanze pertinenti in misura maggiore di quanto consentito da una normativa nazionale secondo la quale tali violazioni, considerate nel loro insieme, dovrebbero essere qualificate come «violazione sistematica unica».
- 34 Peraltro, gli Stati membri dispongono, nell'ambito del recepimento della direttiva 2015/849, di un margine di discrezionalità significativo quanto al modo appropriato di attuare l'obbligo di prevedere sanzioni e misure amministrative in caso di violazioni degli obblighi previsti da tale direttiva (v., per analogia, sentenza del 17 novembre 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, punto 45).
- 35 In terzo luogo, l'interpretazione letterale e contestuale che risulta dai punti 29 e da 32 a 34 della presente sentenza è confermata dall'interpretazione teleologica della direttiva 2015/849, che ha come obiettivo principale, come risulta dal suo titolo e dal suo articolo 1, paragrafi 1 e 2, la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Più specificamente, le disposizioni di tale direttiva mirano a istituire, secondo un approccio basato sul rischio, un insieme di misure preventive e dissuasive che consentono di contrastare efficacemente il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, al fine di evitare, come emerge dal considerando 1 di detta 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 5 dicembre 2024, MISTRAL TRANS, C-3/24, EU:C:2024:999, punti 25 e 26 nonché giurisprudenza citata).
- 36 La direttiva 2015/849 procede, a tal fine, ad un'armonizzazione minima per quanto riguarda sia le violazioni degli obblighi previsti da tale direttiva che devono essere sanzionate sia le sanzioni che devono essere imposte dagli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punto 44).
- 37 Sulla base di quanto precede, occorre interpretare l'articolo 59 della direttiva 2015/849 nel senso che, sebbene gli Stati membri debbano per lo meno sanzionare le violazioni di cui al suo paragrafo 1, prevedendo quantomeno le sanzioni e le misure amministrative enunciate nei suoi paragrafi 2 e 3, essi hanno tuttavia la facoltà di prevedere altre sanzioni e misure, anche per violazioni diverse da quelle elencate in tale paragrafo 1, dal momento che detto articolo 59 procede solo ad un'armonizzazione minima.
- 38 Pertanto, la direttiva 2015/849 non osta, in linea di principio, ad una normativa o prassi nazionale che prevede che ciascuna delle violazioni che presentano carattere sistematico, accertate nel corso di un'unica ispezione, sia qualificata come «violazione sistematica distinta» che dà luogo a un'ammenda distinta.

Sul rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione

- 39 Nell'ambito del margine di discrezionalità loro riconosciuto dall'articolo 59 della direttiva 2015/849, gli Stati membri sono tenuti ad esercitare le loro competenze nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali e, in particolare, nel rispetto dei principi di proporzionalità, del *ne bis in idem* e di effettività, il quale impone che tali sanzioni presentino un carattere effettivo e dissuasivo (v., per analogia, sentenza del 17 novembre 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, punto 49 e giurisprudenza citata).
- 40 Tale constatazione risulta altresì dalla formulazione del considerando 59 e dell'articolo 58, paragrafo 1, della direttiva 2015/849, ai sensi dei quali gli Stati membri devono prevedere sanzioni e misure amministrative effettive, proporzionate e dissuasive.

– *Sul principio di effettività*

- 41 Per quanto riguarda il principio di effettività, conformemente a una giurisprudenza costante, la normativa nazionale applicabile non deve essere strutturata in modo da rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (sentenza del 5 marzo 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punto 137 e giurisprudenza citata).
- 42 In proposito, occorre ricordare che il requisito di effettività si estende necessariamente sia alle azioni giudiziarie e alle sanzioni per i reati che pregiudicano l'integrità, la stabilità o la reputazione del sistema finanziario dell'Unione, che la direttiva 2015/849 mira a prevenire, come risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, di tale direttiva, in combinato disposto con i considerando 1 e 2 della stessa, sia all'applicazione delle pene inflitte, nella misura in cui, in mancanza di un'effettiva esecuzione delle sanzioni, queste ultime non possono essere efficaci e dissuasive. In tale contesto, spetta al legislatore nazionale garantire che il regime procedurale applicabile al perseguimento e alla repressione di tali reati non sia concepito in modo da comportare, per motivi ad esso inerenti, un rischio sistemico di impunità per i fatti costitutivi di tali reati (v., per analogia, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punti 192 e 193).
- 43 Orbene, una misura è effettiva e dissuasiva quando sprona gli attori coinvolti ad evitare sanzioni e, qualora sia inflitta un'ammenda, a pagarla sollecitamente (v., in tal senso, sentenza del 19 ottobre 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punto 47).
- 44 Nel caso di specie, occorre constatare che una normativa o prassi nazionale secondo la quale ciascuna delle violazioni aventi carattere sistematico, constatate nel corso di un'unica ispezione, è qualificata come «violazione sistematica distinta», che dà luogo a un'ammenda distinta, induce gli operatori coinvolti ad evitare le sanzioni e previene un rischio sistemico di impunità in quanto una siffatta normativa o prassi scoraggia gli operatori coinvolti che hanno commesso tale violazione dal commettere più violazioni. Pertanto, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, la normativa o prassi nazionale di cui trattasi nel procedimento principale sembra conforme al principio di effettività.
- *Sul principio di proporzionalità*
- 45 Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le misure amministrative o repressive consentite dalla normativa nazionale pertinente non devono eccedere i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti da tale normativa, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti. In particolare, la severità delle sanzioni inflitte deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse mirano a reprimere, in particolare, garantendo un effetto realmente deterrente, nel rispetto del principio generale di proporzionalità (sentenze del 6 ottobre 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punti 99 e 100, e del 21 novembre 2024, Ekostroy, C-61/23, EU:C:2024:974, punti 43 e 45 nonché giurisprudenza citata).
- 46 Peraltro, il principio di proporzionalità si impone non solamente per quanto concerne la determinazione degli elementi costitutivi di un'infrazione, ma anche riguardo alle norme relative all'entità delle sanzioni pecuniarie e alla valutazione degli elementi che possono essere presi in considerazione per la fissazione della sanzione (sentenza del 6 ottobre 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punto 98 e giurisprudenza citata).
- 47 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 sottoposte, a fornire al giudice del rinvio indicazioni utili, idonee a consentirgli di dirimere la controversia di cui è investito (sentenza del 2 marzo 2023, PrivatBank e a., C-78/21, EU:C:2023:137, punto 71 nonché giurisprudenza citata).
- 48 Nel caso di specie, la legge PBC/FT, che traspone la direttiva 2015/849, mira, come risulta dal suo titolo, a prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. È a tal fine che l'articolo 34, paragrafo 2, della legge PBC/FT definisce la nozione di «violazione sistematica» di tale legge e che l'articolo 39, paragrafo 1, punto 2, di detta legge prevede l'importo delle ammende che possono essere

inflitte qualora una siffatta violazione sistematica sia stata accertata. Secondo le informazioni fornite dal giudice del rinvio, in forza della normativa o prassi nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, ciascuna delle violazioni sistematiche della medesima legge, accertate dall'autorità competente nel corso di un'unica ispezione, deve essere qualificata come «violazione sistematica distinta» che dà luogo a un'ammenda distinta il cui importo è fissato tenendo conto dell'importo massimo previsto da tale normativa.

- 49 Per quanto riguarda, in primo luogo, la questione di chiarire se la normativa o prassi nazionale di cui trattasi nel procedimento principale sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti, occorre ricordare, da un lato, che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo invocato solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico e, dall'altro, che, nel caso in cui l'obiettivo di una normativa nazionale sia, come nel caso di specie, la prevenzione del riciclaggio di capitali e del finanziamento del terrorismo, tale normativa deve essere considerata idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo preventivo così invocato quando contribuisce a diminuire il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (sentenza del 2 marzo 2023, PrivatBank e a., C-78/21, EU:C:2023:137, punti 72 e 73 nonché giurisprudenza citata).
- 50 Orbene, 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 di denaro 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 2 marzo 2023, PrivatBank e a., C-78/21, EU:C:2023:137, punto 75).
- 51 Tra tali misure preventive e dissuasive che consentono di lottare efficacemente contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo figurano quelle di cui all'articolo 59 della direttiva 2015/849, che impongono agli Stati membri di sanzionare per lo meno le violazioni menzionate al paragrafo 1 di questo articolo e, a tal fine, di prevedere almeno le sanzioni di cui ai paragrafi 2 e 3 di detto articolo. Orbene, tali disposizioni sono state trasposte nel diritto lituano dall'articolo 34 e dall'articolo 39, paragrafo 1, punto 2, della legge PBC/FT.
- 52 Pertanto, risulta che una normativa o prassi nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale è idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi legittimi da essa perseguiti, relativi alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.
- 53 In secondo luogo, per quanto riguarda il carattere necessario della normativa o prassi nazionale in questione nel procedimento principale, occorre constatare che, di per sé, il fatto di prevedere che ciascuna delle violazioni sistematiche della legge PBC/FT, constatate dall'autorità competente nel corso di un'unica ispezione, debba essere qualificata come «violazione sistematica distinta» che dà luogo a un'ammenda distinta non eccede quanto necessario per raggiungere la finalità perseguita da tale normativa o prassi.
- 54 Infatti, al fine di prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, occorre dissuadere gli operatori coinvolti che hanno commesso una violazione della legge PBC/FT dal commettere nuove violazioni di tale legge in futuro. Orbene, è necessario a tal fine prevedere che, qualora più violazioni di tale legge siano accertate nel corso di un'unica ispezione, a tali operatori possa essere inflitta una sanzione più grave rispetto a quella per una violazione unica, o, come risulta dal punto 44 della presente sentenza, una sanzione distinta per ciascuna delle violazioni commesse.
- 55 Se una sanzione pecuniaria appare essere meno restrittiva della revoca o della sospensione dell'autorizzazione di cui all'articolo 59, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2015/849 (v., in tal senso, sentenza del 2 marzo 2023, PrivatBank e a., C-78/21, EU:C:2023:137, punto 90), spetta tuttavia al giudice del rinvio assicurarsi che, in una situazione in cui più violazioni sistematiche sono constatate nel corso di un'unica ispezione da parte dell'autorità competente, il fatto di fissare, conformemente alla normativa o alla prassi nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, l'importo dell'ammenda per ciascuna di tali violazioni tenendo conto dello stesso importo minimo e dello stesso importo massimo che in caso di violazione sistematica unica non eccede quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi perseguiti.

- 56 Infatti, la possibilità di cumulare ammende, ciascuna delle quali non può essere inferiore all'importo minimo previsto all'articolo 39, paragrafo 1, punto 2, della legge PBC/FT, nel solo limite di un importo pari all'importo massimo previsto da tale disposizione moltiplicato per il numero di ammende inflitte, può condurre, in una situazione del genere, all'irrogazione di sanzioni pecuniarie di importo considerevole, che possono ammontare a diversi milioni di euro.
- 57 Sebbene, considerate isolatamente, tali caratteristiche, per quanto riguarda il calcolo delle ammende inflitte per sanzionare più violazioni sistematiche constatate nel corso di un'unica ispezione, non eccedano necessariamente i limiti di quanto è necessario per il conseguimento degli obiettivi perseguiti dalla normativa o prassi nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, la combinazione di tali diverse caratteristiche, in particolare la possibilità di cumulare le ammende che non possono essere inferiori a un importo predefinito, nel solo limite di un importo corrispondente a più volte l'importo massimo previsto per ciascuna di tali ammende, può tuttavia violare tale requisito [v., in tal senso, sentenze del 12 settembre 2019, Maksimovic e a., C-64/18, C-140/18, C-146/18 e C-148/18, EU:C:2019:723, punti 42, 47 e 48, e dell'8 marzo 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effetto diretto), C-205/20, EU:C:2022:168, punti 40 e 41].
- 58 Ciò premesso, dall'articolo 43³, paragrafo 10, della legge sulla Banca di Lituania risulta che l'importo dell'ammenda è, se del caso, ridotto o aumentato tenendo conto della necessità di garantire la proporzionalità della sanzione. Pertanto, sembra che la Banca di Lituania disponga di un margine di discrezionalità che le consente di fissare sanzioni pecuniarie in modo tale da non eccedere quanto necessario per prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare nel caso concreto.
- 59 In terzo luogo, per quanto riguarda l'adeguatezza delle sanzioni alla gravità delle violazioni constatate, occorre ricordare che, quando la normativa nazionale prevede un cumulo di sanzioni, come il cumulo di più sanzioni pecuniarie, le autorità competenti hanno l'obbligo di assicurarsi che la severità dell'insieme delle sanzioni inflitte non ecceda la gravità dell'infrazione constatata, pena la violazione del principio di proporzionalità. Inoltre, tale principio esige che, nella determinazione della sanzione nonché nella fissazione dell'importo dell'ammenda, si tenga conto delle specifiche circostanze del caso di specie [v., in tal senso, sentenza del 19 ottobre 2023, G. ST.T. (Proporzionalità della pena in caso di contraffazione), C-655/21, EU:C:2023:791, punti 66 e 67 nonché giurisprudenza citata].
- 60 Deve altresì essere presa in considerazione, per valutare la proporzionalità delle sanzioni, la possibilità di cui dispone il giudice nazionale di modificare la qualificazione rispetto a quella che figura nell'atto adottato dall'autorità competente di uno Stato membro, in modo tale da condurre all'applicazione di una sanzione meno severa, e di variare la sanzione in funzione della gravità dell'infrazione accertata [v., in tal senso, sentenza del 19 ottobre 2023, G. ST.T. (Proporzionalità della pena in caso di contraffazione), C-655/21, EU:C:2023:791, punto 68 e giurisprudenza citata].
- 61 Nel caso di specie, da un lato, l'articolo 43³, paragrafi 7 e 10, della legge sulla Banca di Lituania prevede che si debba tener conto, in sede di determinazione di una sanzione nonché della fissazione dell'importo dell'ammenda, delle circostanze individuali del caso concreto nonché della necessità di garantire la proporzionalità delle sanzioni, e, dall'altro, come risulta dal punto 14 della presente sentenza, la Banca di Lituania ha tenuto conto di tali circostanze riducendo al contempo l'importo di base delle ammende di cui trattasi nel procedimento principale per il motivo che esse erano sproporzionate rispetto alle entrate annue lorde della M.
- 62 Peraltro, l'articolo 59, paragrafo 2, lettera e), e paragrafo 3, della direttiva 2015/849 stabilisce non già un massimale, bensì una soglia per quanto riguarda l'importo massimo delle sanzioni pecuniarie che gli Stati membri devono poter irrogare. Ciò non toglie che spetta al giudice del rinvio verificare che la severità dell'insieme delle sanzioni inflitte nel caso di specie alla M non ecceda la gravità delle infrazioni constatate.
- 63 Sebbene, alla luce di quanto precede, la normativa o prassi nazionale di cui trattasi nel procedimento principale sembri essere conforme al principio di proporzionalità, spetta tuttavia al giudice del rinvio assicurarsi, nel caso di specie, da un lato, che le sanzioni inflitte dalla Banca di Lituania alla M non

eccedano quanto necessario per prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e, dall'altro, che la severità di tali sanzioni sia adeguata alla gravità delle violazioni che esse mirano a reprimere.

– *Sul principio del ne bis in idem*

- 64 Per quanto riguarda il principio del *ne bis in idem*, la cui applicabilità deve essere verificata dal giudice del rinvio [v., in tal senso, sentenza del 14 settembre 2023, Volkswagen Group Italia e Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, punto 46], occorre ricordare che tale principio vieta un cumulo tanto di procedimenti quanto di sanzioni di natura penale, ai sensi dell'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), per gli stessi fatti e nei confronti di una stessa persona. L'applicazione di detto principio è soggetta a una duplice condizione, vale a dire, da un lato, che vi sia una decisione definitiva anteriore (condizione «bis») e, dall'altro, che gli stessi fatti siano oggetto tanto della decisione anteriore quanto del procedimento o della decisione successivi (condizione «idem») (sentenza del 25 gennaio 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, punti 46 e 47 nonché giurisprudenza citata).
- 65 Per quanto riguarda la condizione «bis», affinché una persona possa essere considerata come oggetto di una «sentenza penale definitiva» per i fatti che le sono addebitati, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, occorre, da un lato, che l'azione penale sia definitivamente estinta, conformemente al diritto nazionale e, dall'altro, che tale decisione sia stata pronunciata a seguito di un esame condotto nel merito della causa di cui trattasi (sentenza del 25 gennaio 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, punti 48 e 53 nonché giurisprudenza citata).
- 66 Da una giurisprudenza costante risulta che l'articolo 50 della Carta non si limita unicamente ai procedimenti e alle sanzioni qualificati come «penali» dal diritto nazionale, bensì comprende – prescindendo da una siffatta qualificazione in diritto interno – procedimenti e sanzioni che devono essere ritenuti dotati di natura penale sul fondamento della natura dell'illecito o del grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere (sentenza del 30 gennaio 2025, Engie România, C-205/23, EU:C:2025:43, punto 49 e giurisprudenza citata).
- 67 Per quanto concerne la condizione «idem», occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, il criterio rilevante ai fini della valutazione della sussistenza di uno stesso reato, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, è quello dell'identità dei fatti materiali, inteso come l'esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro che abbiano condotto all'assoluzione o alla condanna definitiva dell'interessato. Quindi, tale articolo vieta di infliggere, per fatti identici, più sanzioni di natura penale a seguito di procedimenti differenti svolti a tal fine (sentenza del 25 gennaio 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, punto 67 e giurisprudenza citata). Invece, il principio del *ne bis in idem* non trova applicazione quando i fatti di cui trattasi non sono identici, bensì soltanto analoghi (sentenza del 22 marzo 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punto 36).
- 68 Per accertare se esista un tale insieme di circostanze concrete, i giudici nazionali competenti devono accertare se i fatti materiali di tali diversi procedimenti costituiscano un insieme di fatti inscindibilmente collegati nel tempo, nello spazio nonché per oggetto (sentenza del 14 settembre 2023, Bezirkshauptmannschaft Feldkirch, C-55/22, EU:C:2023:670, punto 57 e giurisprudenza citata).
- 69 Nel caso di specie, contrariamente a quanto sostiene la M, il fascicolo di cui dispone la Corte non contiene alcun elemento che consenta di concludere per la violazione del principio del *ne bis in idem*. Se è vero che non si può escludere a priori che le ammende di cui trattasi nel procedimento principale possano essere considerate di natura penale alla luce del loro grado di severità, dato che l'articolo 58, paragrafo 2, della direttiva 2015/849 consente agli Stati membri di prevedere e di imporre sanzioni penali, occorre tuttavia constatare, da un lato, che da tale fascicolo non risulta che alla M siano state inflitte ammende con una decisione definitiva anteriore alla decisione controversa relativa a fatti materiali identici a quelli oggetto di tale decisione. Dall'altro lato, le diverse infrazioni constatate in detta decisione riguardavano la violazione di diverse disposizioni della legge PBC/FT e delle istruzioni rivolte agli operatori dei mercati finanziari volte a prevenire il riciclaggio e/o il finanziamento del terrorismo e, pertanto, fatti che sono soltanto simili e non identici.

- 70 Orbene, dalla giurisprudenza risulta che il principio del *ne bis in idem* non si applica ad una situazione in cui sanzioni relative a più violazioni di diverse disposizioni del diritto nazionale che recepiscono il diritto dell'Unione siano state inflitte dalla stessa autorità in un'unica decisione (v., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2020, *Marine Harvest/Commissione*, C-10/18 P, EU:C:2020:149, punto 78).
- 71 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni prima e seconda dichiarando che l'articolo 59 della direttiva 2015/849 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa o prassi nazionale secondo la quale ciascuna delle «violazioni sistematiche» degli obblighi enunciati al paragrafo 1 di tale articolo 59, accertate dall'autorità competente di uno Stato membro, nel corso di un'unica ispezione, deve essere qualificata come «violazione sistematica distinta» che dà luogo a un'ammenda distinta, il cui importo è fissato sulla base dell'importo massimo della sanzione pecuniaria che può essere inflitta in forza di tale normativa o prassi nazionale, purché siano rispettati i principi generali del diritto dell'Unione, in particolare i principi di effettività e di proporzionalità.

Sulla terza questione

- 72 Alla luce della risposta fornita alle questioni prima e seconda, non occorre rispondere alla terza questione.

Sulle spese

- 73 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 (Sesta Sezione) dichiara:

L'articolo 59 della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione,

deve essere interpretato nel senso che:

esso non osta a una normativa o prassi nazionale secondo la quale ciascuna delle «violazioni sistematiche» degli obblighi enunciati al paragrafo 1 di tale articolo 59, accertate dall'autorità competente di uno Stato membro, nel corso di un'unica ispezione, deve essere qualificata come «violazione sistematica distinta» che dà luogo a un'ammenda distinta, il cui importo è fissato sulla base dell'importo massimo della sanzione pecuniaria che può essere inflitta in forza di tale normativa o prassi nazionale, purché siano rispettati i principi generali del diritto dell'Unione, in particolare i principi di effettività e di proporzionalità.

Firme

* Lingua processuale: il lituano.