

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA – SEZIONE I
4 MAGGIO 2017, CAUSA C-17/16*

Pres. E. Regan, Rel. R. Silva de Lapuerta

Oussama El Dakkak, Intercontinental SARL
c. Administration des douanes et des droits indirects

**Nozione di persona fisica ai sensi dell'art. 3, par. 1, del regolamento (CE)
n. 1889/2005 – Controlli sul denaro contante in entrata o in uscita
dall'Unione europea – Obbligo di dichiarazione – Aeroporti –
Zona internazionale di transito – Frontiere esterne dell'Unione europea**

L'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, deve essere interpretato nel senso che l'obbligo di dichiarazione previsto da detta disposizione si applica nella zona internazionale di transito di un aeroporto di uno Stato membro.

Al fine di garantire l'efficacia del sistema di controllo dei movimenti di denaro contante la nozione di «persona fisica che entra nell'Unione o ne esce» di cui all'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005 deve essere intesa nel suo significato abituale, come spostamento di una persona fisica da un luogo che non fa parte del territorio dell'Unione a un luogo che ne fa parte, o da quest'ultimo territorio a un luogo che non ne fa parte.

Ai fini dell'applicazione del regolamento (CE) n. 1889/2005 gli aeroporti degli Stati membri fanno parte del territorio dell'Unione, sicché non è esclusa l'applicabilità dell'obbligo di dichiarazione nelle zone internazionali di transito di detti aeroporti, considerato che non vi è alcuna disposizione dei trattati che esclude tali zone dall'ambito di applicazione territoriale del diritto dell'Unione, né prevede alcuna eccezione che le riguardi.

* Per il testo integrale della sentenza, tratto dal sito ufficiale della Corte di Giustizia UE, v. www.giureta.unipa.it/osservatorio/Corte_UE_C17_16_2017.pdf.

La sentenza è stata osservata da Giulia Remigio, studentessa della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Teramo, con la collaborazione e l'intervento della dott.ssa Giuseppina Rosato, Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche nell'Università di Sassari.



LA DECISIONE:

La controversia in esame verte sull'interpretazione dell'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa e dell'art. 4, par. 1, del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone ¹.

Il caso che qui occupa risale al 2010, quando la società Intercontinental del Benin incaricava il sig. Oussama El Dakkak di trasportare dollari statunitensi da Cotonou (Benin) a Beirut (Libano) in aereo, viaggio che prevedeva un transito nell'aeroporto Roissy-Charles-de-Gaulle (Francia). Arrivato nell'aeroporto francese, il sig. El Dakkak veniva sottoposto a controllo da parte degli agenti doganali, i quali constatavano che questi era in possesso di 3.900 euro e di 1.607.650 dollari in denaro contante.

A seguito del blocco doganale, la giustizia francese accusava il sig. El Dakkak di violazione dell'obbligo di dichiarazione di capitali, e di riciclaggio dei proventi di frodi, ragion per cui il denaro veniva sottoposto a sigillo.

Successivamente la Corte d'Appello di Parigi è intervenuta ritenendo che l'interessato fosse stato trattenuto irregolarmente.

A questo punto il sig. El Dakkak e la società Intercontinental, sostenendo che l'Amministrazione delle dogane e delle imposte indirette non avrebbe potuto invocare la violazione di un obbligo dichiarativo da parte del sig. El Dakkak - non essendovi questi soggetto, perché la norma non sarebbe applicabile al passeggero che transita nella zona internazionale di un aeroporto situato nell'Unione europea, nell'ambito di un viaggio in partenza da uno Stato terzo e diretto verso un altro Stato terzo - hanno presentato domanda di risarcimento danni contro l'Amministrazione delle dogane e delle imposte indirette francese, prima dinanzi al Tribunale di Aulnay-sous-Bois (Francia) e poi alla Corte d'appello di Parigi.

La Corte d'appello francese ha respinto il ricorso, per cui il sig. El Dakkak e la Intercontinental si sono rivolti alla Corte di Cassazione francese, che sospese il procedimento per chiedere alla Corte di giustizia europea se «Se gli articoli 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005 e 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 562/2006 debbano essere interpretati nel senso che un cittadino

¹ Il regolamento (CE) n. 562/2006, ad oggi, non è più in vigore, perchè abrogato e sostituito dal regolamento (UE) n. 399/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (c.d. codice frontiere Schengen).

di uno Stato terzo che si trovi nella zona internazionale di transito di un aeroporto non sia soggetto all'obbligo di dichiarazione risultante dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005 ovvero se, al contrario, il cittadino medesimo sia soggetto a tale obbligo per aver attraversato una frontiera esterna dell'Unione ad uno dei valichi di frontiera ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 562/2006».

Per dare risposta ai quesiti la Corte europea ha ritenuto di dover argomentare a partire dalla nozione di «persona fisica che entra [nell'Unione] o ne esce», di cui all'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005.

Ebbene, nonostante il regolamento in esame non fornisca una definizione espressa di «persona fisica che entra nell'Unione o ne esce», i giudici europei hanno affermato che la norma debba essere «intesa nel suo significato abituale, vale a dire come riferita allo spostamento di una persona fisica da un luogo che non fa parte del territorio dell'Unione a un luogo che ne fa parte o da quest'ultimo territorio a un luogo che non ne fa parte».

Inoltre, a tale ultimo proposito, la Corte ha dichiarato che gli aeroporti degli Stati membri fanno parte del territorio dell'Unione, sicché il regolamento in esame non esclude l'applicabilità dell'obbligo di dichiarazione nelle zone internazionali di transito di detti aeroporti, e tanto meno alcuna disposizione dei trattati esclude tali zone dall'ambito di applicazione territoriale del diritto dell'Unione, né prevede alcuna eccezione che le riguardi.

Ne deriva che ogni persona, se, come il sig. El Dakkak, sbarca da un aeromobile proveniente da uno Stato terzo in un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro, sosta nella zona internazionale di transito di tale aeroporto, prima di imbarcarsi su un altro aeromobile diretto verso un altro Stato terzo, è, di fatto, entrata nell'Unione ed è soggetta all'obbligo di dichiarazione previsto dall'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005.

Del resto, secondo i giudici europei, una simile interpretazione è conforme all'obiettivo perseguito dal regolamento in esame, posto che esso «è inteso a prevenire, dissuadere e evitare l'introduzione dei proventi di attività illecite nel sistema finanziario nonché il loro investimento previo riciclaggio mediante l'introduzione, in particolare, del principio della dichiarazione obbligatoria dei movimenti di denaro contante che entra nell'Unione o ne esce, consentendo di raccogliere informazioni su di essi. (...)». A tal fine, l'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento prevede l'obbligo, per ogni persona fisica che entra nell'Unione o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a 10000 EUR, di dichiarare tale somma».

Infatti, anche e soprattutto al fine di contrastare la criminalità ed il terrorismo finalizzati e connessi con il riciclaggio, la dichiarazione del trasporto di da-

naro è di fondamentale importanza, in considerazione del fatto che i governi degli Stati membri si sono in tal senso impegnati con la direttiva n. 60/2005, adottata per implementare le raccomandazioni del G.A.F.I. (Gruppo Azione finanziaria internazionale), organismo internazionale di lotta al riciclaggio di capitali cui l'Unione partecipa.

I giudici europei hanno in questo senso deciso il primo aspetto della questione pregiudiziale evidenziando che, una differente interpretazione dell'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005, ossia quella per cui le persone che si trovino in una zona internazionale di transito di un aeroporto dell'Unione non sarebbero soggette a detto obbligo, rischia di minare l'efficacia del sistema di controllo dei movimenti del denaro contante che entra nell'Unione o ne esce, previsto proprio dal regolamento (CE) n. 1889/2005.

Quanto alla circostanza relativa all'art. 4, par. 1, del regolamento (CE) n. 562/2006, per la quale occorre chiarire se un cittadino di uno Stato terzo che si trova nella zona internazionale di transito di un aeroporto di uno Stato membro abbia oltrepassato o meno una frontiera esterna dell'Unione, la Corte ha inteso chiarire che detto rilievo non influisca sulle considerazioni che precedono.

Infatti si è avuto cura di evidenziare come i due regolamenti europei in esame, il n. 1889/2005 ed il n. 562/2006, abbiano differenti finalità: il primo ha l'obiettivo di armonizzare le regole in materia di controllo dei movimenti di denaro contante che entra nell'Unione o ne esce, mentre il secondo prevede l'assenza di controllo sulle persone che attraversano le frontiere interne tra gli Stati membri e stabilisce le norme applicabili al controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere esterne di detti Stati.

Inoltre il regolamento (CE) n. 1889/2005 non contiene alcuna disposizione che imponga di interpretare il medesimo regolamento alla luce del successivo regolamento (CE) n. 562/2006. Motivo per cui l'interpretazione dell'art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005 non può dipendere dal contenuto della nozione di «attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione», ai sensi dell'art. 4, par. 1, del regolamento (CE) n. 562/2006.

In ragione di ciò la Corte ha affermato che «le zone internazionali di transito degli aeroporti degli Stati membri non devono essere escluse dal campo di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1889/2005, di modo che, se una persona fisica, che sbarca da un aeromobile proveniente da un paese terzo in un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro e sosta nella zona internazionale di transito di tale aeroporto prima di imbarcarsi su un altro aeromobile destinato ad un altro paese terzo, è in possesso di denaro contante di importo pari o superiore a 10000 EUR allorché entra nell'Unione, la stessa è soggetta all'obbligo di dichiarazione previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, del re-

golamento n. 1889/2005. A tal proposito, spetta agli Stati membri adottare le misure adatte a permettere agli interessati di assolvere a tale obbligo in condizioni tali da garantire la loro piena sicurezza sotto il profilo giuridico».

NORMATIVA DI RIFERIMENTO:

Normativa Europea:

Considerando 2 del regolamento (CE) n. 1889/2005

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

Considerando 4 del regolamento (CE) n. 1889/2005

«Occorre inoltre tener conto delle iniziative complementari in corso in altri organismi internazionali, ad esempio il gruppo di azione finanziaria internazionale sul riciclaggio dei capitali (G.A.F.I.), istituito dal vertice del G7 tenutosi a Parigi nel 1989. La raccomandazione speciale IX del G.A.F.I. del 22 ottobre 2004 esorta i governi ad attuare provvedimenti per l'individuazione dei movimenti materiali di denaro contante, compreso un sistema di dichiarazione o altro obbligo di divulgazione».

Considerando 5 del regolamento (CE) n. 1889/2005

«Pertanto, per il denaro contante trasportato da ogni persona fisica che entra nella Comunità o ne esce dovrebbe valere il principio della dichiarazione obbligatoria. Detto principio consentirebbe alle autorità doganali di raccogliere informazioni su siffatti movimenti di denaro contante e, se del caso, di trasmetterle ad altre autorità. Le autorità doganali sono presenti alle frontiere della Comunità, ossia il luogo nel quale i controlli sono maggiormente efficaci, ed alcune di esse hanno acquisito notevole esperienza in materia. Si dovrebbe ricorrere all'applicazione del regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo

1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola. Detta mutua assistenza dovrebbe garantire sia la corretta applicazione dei controlli sul denaro contante sia la trasmissione delle informazioni, che potrebbero contribuire al conseguimento degli obiettivi della direttiva 91/308/CEE».

Considerando 6 del regolamento (CE) n. 1889/2005

«Considerato lo scopo di prevenzione ed il carattere deterrente dell'obbligo di dichiarazione ad esso si dovrebbe ottemperare al momento dell'entrata nella Comunità o dell'uscita dalla stessa. Tuttavia, per poter concentrare l'azione delle autorità sui movimenti significativi di denaro contante, tale obbligo dovrebbe applicarsi unicamente ai movimenti di importo pari o superiore a 10000 EUR. Si dovrebbe inoltre precisare che l'obbligo di dichiarazione incombe alla persona fisica che trasporta il denaro contante, a prescindere che si tratti o meno del proprietario».

Art. 1, par. 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005

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

Art. 3, par. 1, del regolamento (CE) n. 1889/2005

«1. Ogni persona fisica che entra nella Comunità o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a 10000 EUR deve dichiarare tale somma alle autorità competenti dello Stato membro attraverso il quale essa entra nella Comunità o ne esce a norma del presente regolamento. L'obbligo di dichiarazione non è soddisfatto se le informazioni fornite sono inesatte o incomplete».

Art. 4, par. 2, del regolamento (CE) n. 1889/2005

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

Art. 1, del regolamento (CE) n. 562/2006

«Il presente regolamento prevede l'assenza del controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere interne tra gli Stati membri dell'Unione europea.

Esso stabilisce le norme applicabili al controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea».

Art. 4, par. 1, del regolamento (CE) n. 562/2006

«1. Le frontiere esterne possono essere attraversate soltanto ai valichi di frontiera e durante gli orari di apertura stabiliti. Ai valichi di frontiera che non sono aperti 24 ore al giorno gli orari di apertura devono essere indicati chiaramente.

Gli Stati membri notificano l'elenco dei loro valichi di frontiera alla Commissione a norma dell'articolo 34».

BIBLIOGRAFIA MINIMA:

1. R. Baratta, *Circolazione di capitali e pagamenti*, in G. Strozzi (a cura di), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, pt. s., Torino, 2010, 271;
2. F. Cerioni, *Entrato in vigore il codice doganale aggiornato*, in *Corr. Trib.*, 2008, 2575;
3. L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2012;
4. D. Desiderio, M. Giffoni, *Legislazione doganale comunitaria e nuovo codice doganale*, Torino, 2009;
5. M. Fabio, *Manuale di diritto e pratica doganale*, Milano, 2011;
6. G. Giacalone, *La liberalizzazione comunitaria dei movimenti di capitali*, in *Foro it.*, 1989, IV, 467;
7. L. Luzzatto, *La circolazione dei capitali nella Comunità economica europea: una libertà dimezzata? (La Corte delle Comunità europee e la legge valutaria italiana)*, in *Dir. comunitario*, 1982, 403;
8. S. Riccio, *Aerodromi (e aeroporti)*, in *Enc. giur. it.*, I, Milano, 1988, 7;
9. M. Riguzzi, *Aerodromo*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, I, Torino, 1987, 3.