



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

30 novembre 2021 *

«Rinvio pregiudiziale – Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell’Unione europea – Membro di un organo della Banca centrale europea – Governatore della banca centrale nazionale di uno Stato membro – Immunità dalla giurisdizione penale – Imputazione legata ad attività svolte nell’ambito della funzione in seno allo Stato membro»

Nella causa C-3/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Rīgas rajona tiesa (Tribunale distrettuale di Riga, Lettonia), con decisione del 20 dicembre 2019, pervenuta in cancelleria il 7 gennaio 2020, nel procedimento penale a carico di

AB,

CE,

«MM investīcijas» SIA,

con l’intervento di:

LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen e I. Ziemele, presidenti di sezione, M. Ilešič, J.-C. Bonichot (relatore), P.G. Xuereb e N. Wahl, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: M. Longar, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 26 gennaio 2021,

considerate le osservazioni presentate:

– per AB, da M. Kvēps e A. Repšs, advokāti;

* Lingua processuale: il lettone.

- per CE, da D. Vilemons, advokāts;
- per LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa, da V. Jirgena;
- per il governo lettone, da K. Pommere, in qualità di agente;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato;
- per la Commissione europea, inizialmente da L. Flynn, I. Naglis e S. Delaude, successivamente da L. Flynn e S. Delaude, in qualità di agenti;
- per la Banca centrale europea, da C. Zilioli, K. Kaiser e F. Malfrère, in qualità di agenti, assistiti da V. Čukste-Jurjeva, advokāte,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 aprile 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 11, lettera a), dell'articolo 17 e dell'articolo 22, primo comma, del protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea (GU 2016, C 202, pag. 266; in prosieguo: il «protocollo sui privilegi e sulle immunità»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale per corruzione e riciclaggio a carico di AB, ex governatore della Banca centrale di Lettonia, di CE e della «MM investīcijas» SIA.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Protocollo (n. 4) sullo Statuto del SEBC e della BCE

- 3 Il protocollo (n. 4) sullo statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (GU 2016, C 202, pag. 230; in prosieguo: il «protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE») così dispone al suo articolo 2, intitolato «Obiettivi»:

«Conformemente agli articoli 127, paragrafo 1 e 282, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'obiettivo principale del [Sistema europeo di banche centrali (SEBC)] è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, esso sostiene le politiche economiche generali dell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea. Il SEBC agisce in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo un'efficace allocazione

delle risorse, e rispettando i principi di cui all'articolo 119 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

4 L'articolo 3, intitolato «Compiti», di detto protocollo, prevede quanto segue:

«3.1. Conformemente all'articolo 127, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i compiti fondamentali assolti tramite il SEBC sono:

- definire e attuare la politica monetaria dell'Unione;
- svolgere le operazioni sui cambi in linea con le disposizioni dell'articolo 219 di detto trattato;
- detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri;
- promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento.

3.2. Conformemente all'articolo 127, paragrafo 3, di detto trattato, il terzo trattino dell'articolo 3.1 non pregiudica la detenzione e la gestione, da parte dei governi degli Stati membri, dei saldi operativi in valuta estera.

3.3. Conformemente all'articolo 127, paragrafo 5, di detto trattato, il SEBC contribuisce ad una buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario».

5 Ai sensi dell'articolo 7, intitolato «Indipendenza», di detto protocollo:

«Conformemente all'articolo 130 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai trattati e dal presente statuto, né la [Banca centrale europea (BCE)], né una banca centrale nazionale, né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della BCE o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti».

6 L'articolo 9 del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE al suo paragrafo 9.3 prevede quanto segue:

«Conformemente all'articolo 129, paragrafo 1, di detto trattato, gli organi decisionali della BCE sono il consiglio direttivo e il comitato esecutivo».

7 L'articolo 10, intitolato «Il consiglio direttivo», di tale protocollo così dispone al suo paragrafo 10:

«Conformemente all'articolo 283, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il consiglio direttivo comprende i membri del comitato esecutivo della BCE nonché i governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro».

- 8 L'articolo 39, intitolato «Privilegi e immunità», di detto protocollo prevede quanto segue:
«La BCE beneficia sul territorio degli Stati membri dei privilegi e delle immunità necessari per l'assolvimento dei propri compiti, alle condizioni previste dal protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea».
- 9 Ai sensi dell'articolo 44, intitolato «Consiglio generale della BCE», del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE:
«44.1. Fatto salvo l'articolo 129, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il consiglio generale è costituito come terzo organo decisionale della BCE.
44.2. Il consiglio generale comprende il presidente e il vicepresidente della BCE e i governatori delle banche centrali nazionali. Gli altri membri del comitato esecutivo possono partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni del consiglio generale.
(...)».

Protocollo sui privilegi e sulle immunità

- 10 Ai sensi dell'articolo 8 del protocollo sui privilegi e sulle immunità:
«I membri del Parlamento europeo non possono essere ricercati, detenuti o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni».
- 11 L'articolo 9 del medesimo protocollo così dispone:
«Per la durata delle sessioni del Parlamento europeo, i membri di esso beneficiano:
a) sul territorio nazionale, delle immunità riconosciute ai membri del parlamento del loro paese,
b) sul territorio di ogni altro Stato membro, dell'esenzione da ogni provvedimento di detenzione e da ogni procedimento giudiziario.
L'immunità li copre anche quando essi si recano al luogo di riunione del Parlamento europeo o ne ritornano.
L'immunità non può essere invocata nel caso di flagrante delitto e non può inoltre pregiudicare il diritto del Parlamento europeo di togliere l'immunità ad uno dei suoi membri».
- 12 L'articolo 10 del protocollo sui privilegi e sulle immunità così recita:
«I rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai lavori delle istituzioni dell'Unione, nonché i loro consiglieri e periti tecnici, godono, durante l'esercizio delle loro funzioni e durante i loro viaggi a destinazione o in provenienza dal luogo della riunione, dei privilegi, delle immunità e delle agevolazioni d'uso.
Il presente articolo si applica ugualmente ai membri degli organi consultivi dell'Unione».

13 L'articolo 11 di tale protocollo prevede quanto segue:

«Sul territorio di ciascuno Stato membro e qualunque sia la loro cittadinanza, i funzionari ed altri agenti dell'Unione:

a) godono dell'immunità di giurisdizione per gli atti da loro compiuti in veste ufficiale, comprese le loro parole e i loro scritti, con riserva dell'applicazione delle disposizioni dei trattati relative, da un lato, alle regole delle responsabilità dei funzionari ed agenti nei confronti dell'Unione e, dall'altro, alla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea per deliberare in merito ai litigi tra l'Unione ed i propri funzionari ed altri agenti. Continueranno a beneficiare di questa immunità dopo la cessazione delle loro funzioni.

(...».

14 Ai sensi dell'articolo 17 di detto protocollo:

«I privilegi, le immunità e le agevolazioni sono concesse ai funzionari e agli altri agenti dell'Unione esclusivamente nell'interesse di quest'ultima.

Ciascuna istituzione dell'Unione ha l'obbligo di togliere l'immunità concessa a un funzionario o ad un altro agente ogniqualvolta essa reputi che ciò non sia contrario agli interessi dell'Unione».

15 L'articolo 18 del protocollo sui privilegi e sulle immunità così dispone:

«Ai fini dell'applicazione del presente protocollo, le istituzioni dell'Unione agiranno d'intesa con le autorità responsabili degli Stati membri interessati».

16 L'articolo 22 di detto protocollo prevede quanto segue:

«Il presente protocollo si applica anche alla Banca centrale europea, ai membri dei suoi organi e al suo personale, senza pregiudizio delle disposizioni del protocollo sullo statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea.

(...».

Diritto lettone

Legge sulla Banca centrale di Lettonia

17 L'articolo 2 del likums «Par Latvijas Banku» (legge relativa alla Banca centrale di Lettonia) dispone che la Banca centrale di Lettonia è membro del SEBC.

18 Conformemente all'articolo 7 di tale legge, la Banca centrale di Lettonia coopera con la BCE, le banche centrali degli Stati membri dell'Unione e le banche centrali di paesi terzi, nonché con altri enti finanziari. La Banca centrale di Lettonia, con l'autorizzazione della BCE, è autorizzata a partecipare alle istituzioni monetarie internazionali, ai sensi dell'articolo 6.2 del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE. La Banca centrale di Lettonia può partecipare alle istituzioni monetarie internazionali che corrispondano alle sue finalità e alle sue funzioni, nel rispetto delle disposizioni del Trattato e di tale protocollo.

19 Ai sensi dell'articolo 13 di detta legge, il governatore, il vicegovernatore e i membri del consiglio della Banca centrale di Lettonia non chiedono né accettano alcuna istruzione dal governo della Repubblica di Lettonia e da quelli degli altri Stati membri dell'Unione, dalle istituzioni dell'Unione e dalle altre istituzioni nazionali, estere o internazionali e dai loro organismi. Detto articolo prevede altresì, conformemente all'articolo 130 TFUE, che tali governi, istituzioni e i loro organismi non possano impartire istruzioni al governatore, al vicegovernatore e ai membri del consiglio della Banca centrale di Lettonia, né cercare in altro modo di influenzarli nell'assolvimento dei loro compiti. La Banca centrale di Lettonia è indipendente nell'adottare e nell'attuare le sue decisioni.

Codice di procedura penale

20 L'articolo 10 del Kriminālprocesa likums (codice di procedura penale) dispone che l'immunità dalla procedura penale esenta, totalmente o parzialmente, una persona dall'obbligo di partecipare a un procedimento penale, di testimoniare e di produrre atti o documenti, e preclude o limita l'esercizio dell'azione penale e l'applicazione di misure cautelari nei suoi confronti, nonché l'accesso ai suoi locali e la loro perquisizione.

21 Ai sensi dell'articolo 116, paragrafi da 1 a 3, di detto codice:

«1. L'immunità dalla procedura penale si fonda sullo status giuridico speciale di una persona, di un'informazione o di un luogo, stabilito dalla Costituzione, dal presente codice o da altre leggi e trattati internazionali, il quale garantisce il diritto di una persona di non conformarsi, in tutto o in parte, ad un obbligo processuale penale o limita il diritto di compiere determinate attività di indagine.

2. L'immunità dalla procedura penale di una persona risulta:

- 1) dalla sua immunità penale, come stabilita nella Costituzione o nei trattati internazionali;
- 2) dalle sue funzioni o dalla sua professione;
- 3) dalla sua posizione nel procedimento penale di cui trattasi;
- 4) dai suoi legami di parentela.

3. Una persona ha diritto all'immunità dalla procedura penale quando le informazioni che le vengono richieste riguardano:

- 1) segreti di Stato tutelati dalla legge;
- 2) segreti professionali tutelati dalla legge;
- 3) segreti commerciali tutelati dalla legge;
- 4) la riservatezza della vita privata tutelata dalla legge».

22 L'articolo 404 del codice di procedura penale dispone che, salvo previsione contraria contenuta in detto codice, il Pubblico ministero presenta all'autorità competente una richiesta di autorizzazione all'esercizio dell'azione penale nei confronti di una persona che gode per legge dell'immunità dalla procedura penale, qualora ritenga che sussistano motivi che consentano di dimostrare la responsabilità penale di quest'ultima. Alla richiesta sono allegate informazioni sugli elementi di prova che giustificano la colpevolezza della persona nei cui confronti è chiesta la revoca dell'immunità.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

23 AB ha ricoperto la carica di governatore della Banca centrale di Lettonia dal 21 dicembre 2001 al 21 dicembre 2019.

24 È divenuto membro del consiglio generale della BCE in seguito all'adesione della Repubblica di Lettonia all'Unione il 1° maggio 2004, e successivamente membro del consiglio direttivo della BCE in seguito all'adesione di tale Stato membro alla zona euro il 1° gennaio 2014.

25 Il 17 febbraio 2018, AB è stato arrestato in seguito all'avvio di un'indagine penale preliminare a suo carico da parte del Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Ufficio per la prevenzione e la lotta alla corruzione, Lettonia) (in prosieguo: il «KNAB») ed è stato rilasciato il 19 febbraio 2018. Con decisione adottata il medesimo giorno, il KNAB ha imposto varie misure cautelari nei suoi confronti, tra cui il divieto di esercitare le sue funzioni di governatore della Banca centrale di Lettonia. Il 28 giugno 2018, è stato imputato di reati di corruzione dal pubblico ministero responsabile del procedimento penale.

26 Con sentenza del 26 febbraio 2019, *Rimšēvičs e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18 EU:C:2019:139)*, la Corte, decidendo su ricorsi proposti da AB e dalla BCE, ha annullato la decisione del KNAB del 19 febbraio 2018, nella parte in cui vietava ad AB di esercitare le sue funzioni di governatore della Banca centrale di Lettonia. La Corte ha dichiarato che la Repubblica di Lettonia non aveva dimostrato che il sollevamento di AB dall'incarico era fondato su indizi sufficienti del fatto che quest'ultimo aveva commesso gravi mancanze ai sensi dell'articolo 14.2, secondo comma, del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE.

27 L'atto di imputazione a carico di AB è stato completato il 24 maggio 2019 ed è composto da tre capi di imputazione.

28 Il primo capo di imputazione a suo carico riguarda il fatto di aver accettato, prima del 30 giugno 2010, l'offerta di una tangente da parte di KM, presidente del consiglio di sorveglianza di una banca lettone, nonché la tangente stessa, consistente in un viaggio di piacere di gruppo, con destinazione Kamchatka (Russia), per un importo pari ad EUR 7 490, che ha avuto luogo dal 20 al 30 agosto 2010. In cambio, AB avrebbe fornito consigli a KM al fine di consentire a detta banca di sottrarsi alla vigilanza della Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commissione dei mercati finanziari e dei capitali, Lettonia) (in prosieguo: la «FKTK») e si sarebbe astenuto dal partecipare alle riunioni della FKTK in cui sono state discusse le questioni relative alla vigilanza di tale banca.

29 Il secondo capo di imputazione a suo carico concerne, da un lato, il fatto di aver accettato, dopo il 23 agosto 2012, l'offerta di una tangente consistente nel versamento di un importo pari ad EUR 500 000 da parte di OP, vice presidente del consiglio di amministrazione della medesima banca lettone, come corrispettivo dei consigli forniti da AB al fine di ottenere la revoca delle restri-

zioni alle attività di detta banca disposte dalla FKTK e di evitare ulteriori restrizioni, e, dall'altro lato, l'accettazione, da parte di AB, del versamento della metà di detta tangente, vale a dire EUR 250 000. L'altra metà della tangente, che doveva essere versata in seguito all'adozione da parte della FKTK di una decisione favorevole a tale banca, non sarebbe stata corrisposta ad AB.

- 30 Il terzo capo di imputazione a suo carico riguarda il riciclaggio di denaro al fine di occultare l'origine, i trasferimenti e la proprietà dei fondi versati ad AB corrispondenti alla tangente oggetto del secondo capo di imputazione. Tale tangente sarebbe stata investita nell'acquisto di un immobile da parte di una società di comodo tramite fondi forniti da un intermediario.
- 31 Nel corso del procedimento penale gli avvocati di AB hanno chiesto al giudice del rinvio di sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione del protocollo sui privilegi e sulle immunità. Invocando gli articoli 11 e 22 di tale protocollo, essi ritengono che l'immunità di giurisdizione prevista da detto protocollo sia applicabile ad AB per gli atti da questi compiuti nella sua veste di membro del consiglio direttivo della BCE.
- 32 Il Pubblico ministero non contesta che AB possa beneficiare di tale immunità allorché agisce in qualità di membro del consiglio direttivo della BCE, ma considera che, nell'ambito del procedimento penale principale, gli atti che gli vengono addebitati non sono legati all'esercizio delle sue funzioni in quanto membro di tale consiglio, sicché il protocollo sui privilegi e sulle immunità non sarebbe applicabile ad AB.
- 33 Il giudice del rinvio ritiene di doversi pronunciare, prima di avviare la fase orale del procedimento penale, sull'esistenza e sulla portata di un'eventuale immunità di AB. Egli si chiede se la veste di governatore della Banca centrale di Lettonia, dalla quale discende anche quella di membro del consiglio direttivo della BCE, accordi automaticamente ad AB una immunità dall'esercizio dell'azione penale e dai procedimenti giudiziari. In caso affermativo, egli considera che occorre stabilire se sia necessario chiedere la revoca di tale immunità in ogni caso oppure se l'autorità responsabile del procedimento, vale a dire il pubblico ministero durante la fase preliminare, e l'organo giudicante nel corso del processo penale, siano competenti a valutare se, nel contesto specifico dell'azione penale di cui trattasi, esista un interesse dell'Unione a che l'interessato goda di tale immunità e, nel caso in cui esista un tale interesse, a chiedere la revoca di detta immunità soltanto allorché gli atti sono legati all'esercizio di una funzione in seno a un'istituzione dell'Unione, nel caso di specie la BCE. Qualora sia riconosciuta l'immunità dalla procedura penale a un membro del consiglio direttivo della BCE, il giudice del rinvio si chiede altresì in quale fase del procedimento debba essere chiesta la revoca di tale immunità. Infine, egli rileva che, nella misura in cui la condotta e gli atti di una persona sono determinati dall'insieme delle informazioni di cui egli dispone, non è sempre facile, nella pratica, distinguere l'immunità riconosciuta nell'interesse dell'Unione e gli atti compiuti al di fuori dell'ambito di applicazione di tale immunità.
- 34 In tale contesto, il Rīgas rajona tiesa (Tribunale distrettuale di Riga, Lettonia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 11, lettera a), e l'articolo 22, primo comma, del [protocollo sui privilegi e sulle immunità], si applichino alla funzione di membro del Consiglio direttivo della [BCE], esercitata dal governatore di una banca centrale di uno Stato membro, nella specie il governatore della Banca [centrale] di Lettonia.

- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se tali disposizioni garantiscano a detta persona l'immunità da un procedimento penale anche quando non ricopra più la carica di governatore della banca centrale dello Stato membro e, per ciò stesso, la carica di membro del Consiglio direttivo della Banca centrale europea.
- 3) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se tale immunità sia unicamente un'"immunità di giurisdizione" ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del [protocollo sui privilegi e sulle immunità] o se essa copra anche l'azione penale, comprese la notifica dell'atto di imputazione e l'assunzione di prove. Nel caso in cui l'immunità si estenda all'azione penale, se tale circostanza influisca sulla possibilità di utilizzare le prove.
- 4) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'articolo 11, lettera a), del [protocollo sui privilegi e sulle immunità], in combinato disposto con l'articolo 17 del medesimo protocollo, consenta al responsabile del procedimento o, nella fase corrispondente del procedimento, all'organo giudicante di valutare la sussistenza di un interesse dell'Unione europea nell'ambito di detto procedimento e, solo qualora tale sussistenza sia accertata – vale a dire, se il comportamento di cui è accusato [AB] sia connesso all'esercizio delle sue funzioni in un'istituzione dell'Unione europea – di chiedere all'istituzione interessata, nella specie la [BCE], di revocare l'immunità del funzionario.
- 5) Se, nell'applicazione delle disposizioni del [protocollo sui privilegi e sulle immunità], la sussistenza di un interesse dell'[Unione], debba sempre essere direttamente connessa a decisioni o atti adottati nell'esercizio delle funzioni in seno a un'istituzione dell'Unione europea. Se un funzionario dell'Unione possa essere oggetto di attività processuali penali quando l'accusa sia connessa non ai suoi compiti in seno ad un'istituzione dell'[Unione], bensì ad attività svolte nell'ambito delle sue funzioni in uno Stato membro».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 35 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 22 del protocollo sui privilegi e sulle immunità debba essere interpretato nel senso che il governatore di una banca centrale di uno Stato membro può fruire dell'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), di tale protocollo.
- 36 In primo luogo, occorre rilevare che il governatore di una banca centrale di uno Stato membro figura tra le persone prese in considerazione dall'articolo 22 del protocollo sui privilegi e sulle immunità.
- 37 L'articolo 22, paragrafo 1, del protocollo sui privilegi e sulle immunità prevede infatti che esso si applichi alla BCE, ai membri dei suoi organi e al suo personale, senza pregiudizio delle disposizioni del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE.
- 38 Orbene, da un lato, i governatori delle banche centrali degli Stati membri la cui moneta è l'euro sono, in applicazione dell'articolo 283, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 10.1 del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE, membri di diritto del consiglio direttivo della BCE, che è un organo decisionale della BCE in virtù dell'articolo 129, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 9.3 del protocollo

sullo statuto del SEBC e della BCE. Dall'altro lato, l'articolo 44.2 di tale protocollo prevede che i governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri sono membri del consiglio generale, terzo organo decisionale della BCE ai sensi dell'articolo 44.1 di detto protocollo.

- 39 Di conseguenza, in quanto membro di almeno un organo della BCE, il governatore di una banca centrale di uno Stato membro rientra tra le persone prese in considerazione dall'articolo 22, paragrafo 1, del protocollo sui privilegi e sulle immunità. Pertanto, tale protocollo si applica nei suoi confronti.
- 40 In secondo luogo, si pone la questione se il governatore di una banca centrale nazionale possa godere dell'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità.
- 41 Da un lato, infatti, l'articolo 22, paragrafo 1, del protocollo sui privilegi e sulle immunità non precisa quali disposizioni di tale protocollo siano applicabili alle persone da esso prese in considerazione. Dall'altro lato, detto protocollo riconosce talune immunità, differenti per natura e portata, a tre categorie di persone, con cui il collegamento del governatore di una banca centrale nazionale non si impone in modo evidente.
- 42 Anzitutto, le immunità dei membri del Parlamento europeo, previste agli articoli 8 e 9 del protocollo sui privilegi e sulle immunità, sono definite in termini che prendono in considerazione in modo specifico le funzioni di questi ultimi e non sono pertanto applicabili al governatore di una banca centrale nazionale.
- 43 Inoltre, il governatore di una banca centrale nazionale non può neppure beneficiare delle immunità dei rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai lavori delle istituzioni dell'Unione, oggetto dell'articolo 10 del protocollo sui privilegi e sulle immunità. Da un lato, egli non può essere considerato come il rappresentante di uno Stato membro allorché esercita le sue funzioni di membro del consiglio direttivo o del consiglio generale della BCE. L'articolo 130 TFUE e l'articolo 7 del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE dispongono infatti che, nell'assolvimento dei compiti loro attribuiti dai Trattati, i governatori delle banche centrali nazionali non possono sollecitare o accettare istruzioni in particolare da parte delle autorità nazionali (v., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2019, *Rimšēvičs e BCE/Lettonia*, C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punto 72). Dall'altro lato e in ogni caso, le immunità dei rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai lavori delle istituzioni dell'Unione sono le «immunità (...) d'uso», ciò che, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 56 delle sue conclusioni, deve essere inteso come riferimento alle immunità previste dalla convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, conclusa a Vienna il 18 aprile 1961. Orbene, immunità del genere, che sono riconosciute ai diplomatici al fine di garantire lo svolgimento efficace delle funzioni delle missioni diplomatiche e consolari nello Stato di residenza, sono per natura inopponibili da parte dei loro beneficiari agli Stati da essi rappresentati. Di conseguenza, il governatore di una banca centrale di uno Stato membro non può, in ogni caso, avvalersi di dette immunità nei confronti delle autorità di tale Stato membro.
- 44 Se è poi vero che i funzionari e gli altri agenti dell'Unione godono, ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, dell'immunità di giurisdizione per gli atti da loro compiuti in veste ufficiale, comprese le loro parole e i loro scritti, si deve rilevare che i governatori delle banche centrali nazionali si trovano in una posizione diversa rispetto a questi ultimi. Da una parte, in quanto autorità nazionali, essi sono nominati dagli Stati membri ed eventualmente da essi sollevati dall'incarico (sentenza del 26 febbraio 2019, *Rimšēvičs e BCE/Lettonia*, C-202/18

e C-238/18, EU:C:2019:139, punto 72). Dall'altra, essi non sono subordinati a un'istituzione dell'Unione, giacché, ai sensi dell'articolo 130 TFUE e dell'articolo 7 del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE, non possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, né dai governi degli Stati membri o da qualsiasi altro organismo.

- 45 Tuttavia, la posizione di un governatore di una banca centrale nazionale, il quale è sì un'autorità nazionale, ma agisce nell'ambito del SEBC e, se è governatore di una banca centrale nazionale di uno Stato membro la cui moneta è l'euro, siede nel principale organo direttivo della BCE, è caratterizzata da uno sdoppiamento funzionale che si traduce in uno status ibrido (sentenza del 26 febbraio 2019, *Rimšēvičs e BCE/Lettonia*, C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punto 70). In tal senso, detto governatore agisce per conto di una istituzione dell'Unione, nel caso di specie la BCE, nell'esercizio delle sue funzioni di membro del consiglio direttivo. Lo stesso vale, come risulta dal punto 38 della presente sentenza, per il governatore di una banca centrale nazionale di uno Stato membro la cui moneta non è l'euro allorché egli esercita le sue funzioni di membro del consiglio generale della BCE.
- 46 L'immunità di cui gode il governatore di una banca centrale nell'esercizio delle sue funzioni di membro del consiglio direttivo della BCE o di membro del consiglio generale della BCE discende quindi dalla necessità di garantire le immunità di quest'ultima necessarie per l'assolvimento dei suoi compiti, come previste all'articolo 39 del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE. Di conseguenza, il governatore di una banca centrale deve godere, nell'esercizio di tali funzioni, dei privilegi e delle immunità necessari per l'assolvimento dei compiti della BCE.
- 47 Inoltre, il riconoscimento ai governatori delle banche centrali nazionali dell'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, che mira a garantire l'indipendenza dei suoi beneficiari nei confronti delle autorità nazionali nell'interesse dell'Unione, è atta a contribuire all'indipendenza che l'articolo 130 TFUE e l'articolo 7 del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE esigono, tra l'altro, da detti governatori nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti loro attribuiti dai Trattati e dal protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE.
- 48 Per di più, poiché i governatori delle banche centrali nazionali non possono chiaramente godere di nessuna delle altre due immunità previste dal protocollo sui privilegi e sulle immunità, negare loro anche il beneficio dell'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità avrebbe la paradossale conseguenza di privare di qualsiasi immunità persone cui i Trattati conferiscono la responsabilità di dirigere la politica monetaria dell'Unione e che essi hanno esplicitamente inteso sottrarre a qualsiasi influenza nell'esercizio di tale incarico.
- 49 Infine, l'articolo 22, paragrafo 1, del protocollo sui privilegi e sulle immunità deve essere interpretato nel senso che esso riconosce al personale della BCE, cui fa espresso riferimento, la medesima immunità di giurisdizione di cui gode il personale delle altre istituzioni dell'Unione. Orbene, non risulta dai Trattati né dal protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE che il legislatore dell'Unione abbia inteso conferire ai membri degli organi della BCE, e in particolare ai membri del consiglio direttivo, suo principale organo decisionale, una protezione inferiore a quella di tutto il personale della BCE.
- 50 In considerazione di tutte le suesposte considerazioni si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 22 del protocollo sui privilegi e sulle immunità, letto alla luce dell'articolo 130 TFUE e dell'articolo 7 del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE, deve

essere interpretato nel senso che il governatore della banca centrale di uno Stato membro può beneficiare dell'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità per gli atti da lui compiuti in veste ufficiale di membro di un organo della BCE.

Sulla seconda questione

- 51 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, letto in combinato disposto con l'articolo 22 del medesimo protocollo, debba essere interpretato nel senso che il governatore di una banca centrale di uno Stato membro continua a beneficiare dell'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), di detto protocollo dopo la cessazione delle sue funzioni.
- 52 Conformemente a tale disposizione, i funzionari e gli altri agenti dell'Unione continueranno a beneficiare dell'immunità di giurisdizione dopo la cessazione delle loro funzioni. Orbene, come è stato dichiarato al punto 50 della presente sentenza, il governatore di una banca centrale nazionale beneficia di tale immunità di giurisdizione in quanto membro di un organo della BCE, ai sensi dell'articolo 22 del protocollo sui privilegi e sulle immunità. Di conseguenza, egli mantiene il beneficio dopo aver cessato di esercitare le funzioni di membro di tale organo.
- 53 Per tale motivo, la cessazione dalle funzioni di governatore di una banca centrale nazionale, che pone fine, ai sensi dell'articolo 10.1 del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE, all'esercizio di pieno diritto delle funzioni di membro di un organo della BCE da parte di detto governatore, non revoca a quest'ultimo il beneficio dell'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità.
- 54 Di conseguenza, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, letto in combinato disposto con l'articolo 22 del medesimo protocollo, deve essere interpretato nel senso che il governatore di una banca centrale di uno Stato membro continua a beneficiare, per gli atti compiuti in veste ufficiale, dell'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), di detto protocollo dopo aver cessato di esercitare le sue funzioni.

Sulla quarta questione

- 55 Con la sua quarta questione, che è opportuno esaminare prima della terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, letto in combinato disposto con l'articolo 17 del medesimo protocollo, debba essere interpretato nel senso che esso consente all'autorità nazionale responsabile del procedimento penale, ossia, a seconda della fase del procedimento, l'autorità titolare dell'esercizio dell'azione penale o il giudice penale competente, di verificare essa stessa che sussistono i requisiti dell'immunità di giurisdizione prima di chiederne la revoca all'istituzione dell'Unione interessata.
- 56 Occorre anzitutto ricordare che l'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità prevede che i funzionari e gli altri agenti dell'Unione godono dell'immunità di giurisdizione soltanto per gli atti compiuti «in veste ufficiale», vale a dire nell'ambito dei compiti affidati all'Unione (sentenza dell'11 luglio 1968, Sayag e Leduc, 5/68, EU:C:1968:42, pag. 530).

- 57 Inoltre, i privilegi e le immunità, riconosciuti all'Unione da tale protocollo, hanno carattere funzionale in quanto sono tesi a evitare che sia posto un ostacolo al funzionamento e all'indipendenza dell'Unione, il che implica, in particolare, che i privilegi, le immunità e le agevolazioni sono concessi ai funzionari e agli altri agenti dell'Unione esclusivamente nell'interesse di quest'ultima (ordinanza del 13 luglio 1990, Zwartveld e a., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punti 19 e 20, nonché sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punto 47).
- 58 Al fine di garantire tale carattere funzionale, l'articolo 17, primo comma, di detto protocollo dispone che l'immunità è concessa ai funzionari e agli altri agenti dell'Unione esclusivamente nell'interesse di quest'ultima. L'articolo 17, secondo comma, del medesimo protocollo attua tale principio, prevedendo che ciascuna istituzione dell'Unione ha l'obbligo di togliere l'immunità concessa a un funzionario o ad un altro agente ogniqualvolta essa reputi che ciò non sia contrario agli interessi dell'Unione.
- 59 Dalle suesposte considerazioni discende che spetta all'istituzione dell'Unione interessata e non all'autorità nazionale responsabile del procedimento penale valutare se la revoca dell'immunità sia contraria agli interessi dell'Unione.
- 60 Per contro, né l'articolo 11, lettera a), né l'articolo 17 del protocollo sui privilegi e sulle immunità indicano quale sia l'autorità competente a valutare la sussistenza del presupposto per l'applicazione dell'immunità di giurisdizione menzionata al punto 56 della presente sentenza, ossia che l'atto addebitato al funzionario o all'agente dell'Unione sia stato compiuto da quest'ultimo in veste ufficiale.
- 61 Di conseguenza, è alla luce del contesto e dello scopo di tali disposizioni del protocollo sui privilegi e sulle immunità che deve essere individuata l'autorità competente a valutare se tale condizione è soddisfatta.
- 62 In primo luogo, l'istituzione dell'Unione da cui dipende il funzionario o l'agente coinvolto è quella nella posizione migliore per stabilire in quale veste egli abbia agito. È persino possibile che essa detenga documenti necessari ad accertare la violazione (v. ordinanza della Corte del 13 luglio 1990, Zwartveld e a., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315). Inoltre, la competenza che l'articolo 17, secondo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità conferisce esplicitamente all'istituzione dell'Unione interessata al fine di verificare che la domanda di revoca dell'immunità ad essa rivolta non sia contraria agli interessi dell'Unione le attribuisce, per ciò stesso, la competenza per verificare che l'atto addebitato al funzionario o all'agente sia stato compiuto in veste ufficiale per conto dell'Unione. Infatti, se le azioni del funzionario o dell'agente non sono state compiute in veste ufficiale, a maggior ragione l'azione penale esercitata nei loro confronti non è idonea a ledere gli interessi dell'Unione. Dalle suesposte considerazioni consegue che l'istituzione dell'Unione da cui dipende l'interessato è competente a valutare la sussistenza della condizione menzionata al punto 56 della presente sentenza.
- 63 In secondo luogo, tale affermazione non implica tuttavia che l'istituzione dell'Unione interessata sia, in tutte le circostanze, competente a valutare se l'atto addebitato al funzionario o all'agente dell'Unione sia stato da lui compiuto in veste ufficiale.
- 64 Infatti, come in sostanza osservato dall'avvocato generale al paragrafo 93 delle conclusioni, sono anzitutto le autorità penali o i giudici competenti degli Stati membri ad essere in pratica investiti della questione se l'immunità di cui può avvalersi un membro del personale dell'Unione possa

- precludere l'esercizio dell'azione penale, giacché solo essi dispongono delle informazioni che consentono di stabilire se l'atto addebitato presenti le caratteristiche di un atto compiuto da tale membro del personale in veste ufficiale per conto dell'istituzione dell'Unione da cui dipende.
- 65 Laddove, in tali circostanze, non disponessero di alcuna competenza al fine di valutare se l'atto sia stato compiuto in veste ufficiale, essi sarebbero tenuti a chiedere all'istituzione dell'Unione interessata di revocare l'immunità in tutte le ipotesi in cui l'atto addebitato sia stato commesso da un funzionario o da un agente dell'Unione.
- 66 Tuttavia, una interpretazione del genere non rispetterebbe gli obiettivi perseguiti dagli autori dei Trattati nel riconoscere ai funzionari e agli altri agenti dell'Unione un'immunità di giurisdizione.
- 67 Infatti, da un lato, l'immunità di giurisdizione, ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, è limitata agli atti compiuti dai funzionari e dagli altri agenti dell'Unione in veste ufficiale e copre, di conseguenza, solo una parte ridotta degli atti penalmente perseguibili che tali funzionari e agenti possono compiere. A tal riguardo risulta dalla giurisprudenza che rientrano in tale nozione soltanto gli atti che, per loro natura, costituiscono partecipazione del beneficiario dell'immunità all'esercizio dei compiti dell'istituzione da cui dipende (sentenza dell'11 luglio 1968, Sayag e Leduc, 5/68, EU:C:1968:42, pagg. 530-531). Alla luce di tale definizione stessa, atti di frode o, come nell'ambito del procedimento principale, di corruzione e di riciclaggio di denaro esulano, per definizione, dal perimetro delle funzioni di un funzionario o di un altro agente dell'Unione, nonché da quelle di un governatore di una banca centrale di uno Stato membro che siede in un organo della BCE, e non possono quindi rientrare tra gli atti compiuti da tali persone in veste ufficiale.
- 68 Dall'altro lato, risulta dall'articolo 17, primo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità che l'immunità di giurisdizione, evitando ostacoli al funzionamento e all'indipendenza dell'Unione (ordinanza del 13 luglio 1990, Zwartveld e a., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punto 19), mira esclusivamente ad assicurare la tutela degli interessi dell'Unione e non può quindi precludere l'esercizio, da parte degli Stati membri, della loro competenza in materia di repressione dei reati qualora non siano coinvolti tali interessi.
- 69 Orbene, l'esercizio di detta competenza sarebbe ostacolato, o quantomeno sistematicamente ritardato, qualora l'autorità nazionale responsabile del procedimento penale fosse tenuta in tutti i casi a chiedere all'istituzione dell'Unione interessata di revocare l'immunità non appena sia esercitata l'azione penale nei confronti di uno dei funzionari o degli agenti di tale istituzione.
- 70 Di conseguenza, tale autorità nazionale deve poter constatare che il reato commesso da un funzionario o da un altro agente dell'Unione manifestamente non è stato compiuto da quest'ultimo nell'esercizio delle sue funzioni.
- 71 La ripartizione di competenze tra l'autorità nazionale responsabile del procedimento penale e l'istituzione dell'Unione interessata al fine di valutare se l'atto suscettibile di essere qualificato come reato sia stato compiuto da un funzionario o da un altro agente dell'Unione nell'esercizio delle sue funzioni è peraltro conforme all'intento espresso dagli autori dei Trattati all'articolo 18 del protocollo sui privilegi e sulle immunità. Infatti, tale articolo prevede che, ai fini dell'applicazione di detto protocollo, le istituzioni dell'Unione agiranno d'intesa con le autorità responsabili degli Stati membri interessati.

- 72 A tal riguardo, la Corte ha dichiarato che tutte le istituzioni dell'Unione hanno l'obbligo di concorrere attivamente ai procedimenti giudiziari, comunicando documenti al giudice nazionale e autorizzando i propri funzionari o agenti a deporre come testi nel procedimento nazionale, restando tali istituzioni tenute, nell'applicare detto protocollo, a rispettare l'obbligo di leale collaborazione con le autorità nazionali, in particolare quelle giudiziarie, che ad esse incombe (v., in tal senso, ordinanza del 13 luglio 1990, *Zwartveld e a.*, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punti 21 e 22).
- 73 Per quanto riguarda le modalità di tale cooperazione, occorre rilevare che, in pratica, la questione se l'atto addebitato sia stato compiuto dal funzionario o dall'agente dell'Unione in veste ufficiale si pone anzitutto all'autorità nazionale responsabile del procedimento penale e che quest'ultima è in grado di svolgere solo una valutazione sommaria della sussistenza di tale criterio. Pertanto, qualora quest'ultima constati che l'atto oggetto del procedimento penale manifestamente non è stato compiuto in veste ufficiale dal funzionario o dall'agente dell'Unione imputato, il procedimento a carico di quest'ultimo può proseguire giacché l'immunità di giurisdizione non è applicabile. Qualora, invece, in una qualsiasi fase del procedimento penale, detta autorità nazionale si interroghi a tal riguardo, essa è tenuta, ai sensi del principio di leale cooperazione previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e conformemente all'articolo 18 del protocollo sui privilegi e sulle immunità, a consultare l'istituzione dell'Unione interessata e, nel caso in cui quest'ultima reputi che l'atto è stato compiuto in veste ufficiale, a chiederle di revocare l'immunità del funzionario o dell'agente imputato.
- 74 Qualora l'autorità nazionale responsabile del procedimento penale ritenga fin dall'inizio che l'atto sia stato compiuto dal funzionario o dall'agente interessato in veste ufficiale, essa deve direttamente sottoporre all'istituzione dell'Unione interessata una richiesta di revoca dell'immunità di quest'ultimo nel caso in cui intenda proseguire il procedimento. Conformemente alla regola di cui all'articolo 17, secondo comma, del protocollo sui privilegi e sulle immunità, che costituisce espressione specifica dell'obbligo di leale cooperazione che incombe alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione nei confronti degli Stati membri, tale domanda di revoca dell'immunità deve essere accolta salvo il caso in cui sia dimostrato che ciò sarebbe contrario agli interessi dell'Unione. Tale carattere funzionale e, quindi, relativo dei privilegi e delle immunità dell'Unione, che la Corte ha già avuto occasione di sottolineare (ordinanza del 13 luglio 1990, *Zwartveld e a.*, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punto 20), si impone a maggior ragione per il fatto che l'efficacia dell'azione, segnatamente penale, negli Stati membri è essa stessa idonea a rientrare direttamente tra gli interessi dell'Unione, in particolare per quanto concerne la tutela degli interessi finanziari di quest'ultima (v., in tal senso, sentenze del 2 maggio 2018, *Scialdone*, C-574/15, EU:C:2018:295, punti da 27 a 29; del 5 giugno 2018, *Kolev e a.*, C-612/15, EU:C:2018:392, punti da 53 a 55, nonché del 18 maggio 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punti da 212 a 214).
- 75 Il rispetto della ripartizione e del corretto esercizio delle competenze summenzionate sono garantiti, se del caso, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in base ai rimedi giurisdizionali previsti dai Trattati. In tal senso, può essere deferito alla Corte, nell'ambito del procedimento per inadempimento previsto all'articolo 258 TFUE, l'inadempimento, da parte delle autorità nazionali responsabili del procedimento penale incluse quelle giurisdizionali, dell'obbligo ad esse incombente, derivante dal principio di leale cooperazione, di consultare l'istituzione dell'Unione interessata quando non possa essere ragionevolmente escluso qualsiasi dubbio quanto al fatto che l'atto costitutivo dell'asserito reato sia stato compiuto in veste ufficiale. Al contrario, quando la revoca dell'immunità è stata richiesta all'istituzione dell'Unione interessata ed è stata rifiutata

da quest'ultima, la validità di tale rifiuto può essere oggetto di una questione pregiudiziale del giudice nazionale competente o di un ricorso diretto dello Stato membro interessato sulla base dell'articolo 263 TFUE. Infine, il funzionario o l'agente dell'Unione imputato può proporre dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso avverso la decisione dell'istituzione dell'Unione da cui dipende di revocare la sua immunità di giurisdizione in applicazione dell'articolo 90, paragrafo 2, e dell'articolo 91 dello Statuto dei funzionari, dato che tale decisione costituisce un atto che gli arreca pregiudizio (sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punto 48).

- 76 In considerazione di quanto affermato al punto 50 della presente sentenza, secondo cui il governatore di una banca centrale beneficia dell'immunità di giurisdizione ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, in quanto membro di un organo della BCE conformemente all'articolo 22 di tale protocollo, l'interpretazione contenuta ai punti da 56 a 57 della presente sentenza si applica allo stesso modo al caso di un tale governatore.
- 77 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla quarta questione dichiarando che l'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, letto in combinato disposto con gli articoli 17 e 22 di tale protocollo, deve essere interpretato nel senso che l'autorità nazionale responsabile del procedimento penale – ossia, a seconda della fase del procedimento, l'autorità responsabile dell'azione penale o il giudice penale competente – è competente a valutare in primis se l'eventuale reato che è stato commesso dal governatore della banca centrale nazionale, nella sua veste di membro di un organo della BCE, rientri tra gli atti che tale governatore compie nell'assolvimento dei suoi compiti in seno a detto organo, ma che essa è tenuta, in caso di dubbi, a chiedere, in applicazione del principio di leale cooperazione, il parere della BCE e a conformarsi a quest'ultimo. Spetta invece solo alla BCE valutare, allorché è adita di una domanda di revoca dell'immunità di detto governatore, se siffatta revoca dell'immunità sia contraria agli interessi dell'Unione, ferma restando l'eventuale verifica da parte della Corte di detta valutazione.

Sulla terza questione

- 78 Con la sua terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità debba essere interpretato nel senso che l'immunità di giurisdizione da esso prevista precluda l'azione penale nel suo complesso, in particolare gli atti di indagine, la raccolta delle prove e la notifica dell'atto di imputazione, o osti soltanto a che coloro che ne godono siano giudicati e condannati da un'autorità giudiziaria, e se tale immunità di giurisdizione osti al successivo utilizzo degli elementi di prova raccolti durante l'indagine.
- 79 Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, dalla necessità di garantire tanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto il principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del proprio significato e della propria portata, devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme, indipendentemente dalle qualificazioni utilizzate dagli Stati membri, da effettuarsi tenendo conto non solo dei termini della medesima, ma anche del contesto della disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa di cui essa fa parte [sentenza del 9 settembre 2021, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Domanda successiva di protezione internazionale), C-18/20, EU:C:2021:710, punto 32].

- 80 Ne consegue che, in assenza di rinvio, nell'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, al diritto nazionale, la nozione di «immunità di giurisdizione» contenuta in tale disposizione deve essere considerata come una nozione autonoma del diritto dell'Unione, il cui significato e la cui portata devono essere identici in tutti gli Stati membri. Pertanto, spetta alla Corte dare un'interpretazione uniforme di tale nozione nell'ordinamento giuridico dell'Unione.
- 81 Per quanto riguarda il tenore letterale dell'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, occorre rilevare che, in tutte le versioni linguistiche, l'immunità prevista in tale disposizione osta quantomeno a che i suoi beneficiari siano giudicati e condannati da parte di un'autorità giudiziaria. Per contro, dal mero tenore letterale di detta disposizione non è possibile dedurre che tale immunità non copra anche taluni atti del procedimento penale menzionati al punto 78 della presente sentenza, come in sostanza rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 71 delle sue conclusioni.
- 82 Di conseguenza, la nozione di «immunità di giurisdizione» deve essere interpretata, ai sensi di detta disposizione, alla luce del contesto e degli obiettivi perseguiti da quest'ultima.
- 83 Per quanto concerne il contesto in cui si iscrive l'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, occorre rilevare che gli articoli 8 e 9 di tale protocollo definiscono la portata dell'immunità dei membri del Parlamento europeo in modo più preciso di quella dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione. Da detti articoli risulta che l'immunità dei membri del Parlamento è definita nel senso che essa include l'azione penale e non è quindi limitata alla sola fase del giudizio (v., in tal senso, sentenze del 21 ottobre 2008, Marra, C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:579, punto 27, nonché del 17 settembre 2020, Troszczynski/Parlamento, C-12/19 P, EU:C:2020:725, punto 39). Per contro, l'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità non presenta il medesimo livello di precisione con riferimento all'immunità di giurisdizione.
- 84 Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dall'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità, quest'ultimo mira a precludere l'esercizio dell'azione penale nei confronti di un funzionario o di un agente dell'Unione da parte delle autorità di uno Stato membro soltanto nelle ipotesi eccezionali in cui l'atto addebitato sia compiuto da detto funzionario o agente in veste ufficiale e nella misura strettamente necessaria a tutelare gli interessi dell'Unione. Orbene, la valutazione della sussistenza di tali presupposti per l'applicazione dell'immunità di giurisdizione presuppone anzitutto che sia dimostrata l'effettività e l'imputabilità dei fatti e rende necessario, nella maggior parte dei casi, lo svolgimento di un'indagine di polizia o giudiziaria e la raccolta di elementi di prova. Contrasterebbe quindi con la portata intenzionalmente relativa riconosciuta dagli autori del protocollo sui privilegi e sulle immunità all'immunità di giurisdizione che quest'ultima precluda lo svolgimento di indagini di polizia o giudiziarie.
- 85 Inoltre, un'interpretazione troppo estensiva dell'immunità di giurisdizione, tale da includere l'indagine di polizia e giudiziaria nonché il procedimento penale preliminare, rischierebbe di tradursi nel riconoscere, in capo ai funzionari e agli agenti dell'Unione, una quasi esonerazione dalla responsabilità penale e nell'intralcio in modo abusivo l'esercizio della giustizia penale nello Stato membro interessato allorché sia imputato uno di essi, il che sarebbe contrario ai valori, esposti all'articolo 2 TFUE, ai quali hanno aderito gli autori dei Trattati, e in particolare allo Stato di diritto. A tal riguardo, non sarebbe giustificato in particolare che l'autorità responsabile del procedimento penale non potesse notificare a detto soggetto l'atto di imputazione.

- 86 Dalle suesposte considerazioni risulta che l'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità non preclude l'azione penale nel suo complesso, segnatamente gli atti di indagine, la raccolta delle prove e la notifica dell'atto di imputazione.
- 87 Tuttavia, nell'ipotesi in cui, nella fase delle indagini condotte dalle autorità nazionali e prima che sia adita l'autorità giurisdizionale, risulti che il funzionario o l'agente dell'Unione può beneficiare dell'immunità di giurisdizione per gli atti oggetto dell'azione penale, incombe a tali autorità, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 18 del protocollo sui privilegi e sulle immunità, chiedere la revoca dell'immunità all'istituzione dell'Unione interessata, la quale è allora tenuta ad agire, in particolare, in maniera conforme alle considerazioni esposte ai punti 58, 62 e 74 della presente sentenza.
- 88 Per quanto riguarda la questione se l'immunità di giurisdizione precluda l'utilizzo successivo delle prove raccolte durante l'indagine, dalle suesposte considerazioni risulta che detta immunità non ha una tale portata. Essa preclude solo qualsiasi utilizzo di prove raccolte ai fini di far giudicare e condannare il funzionario o l'agente dell'Unione interessato per l'atto coperto da detta immunità. Per contro, poiché l'immunità in esame protegge solo il funzionario o l'agente dell'Unione interessato per un atto determinato, essa non osta a che tali prove possano essere utilizzate in altri procedimenti concernenti altri atti non coperti dall'immunità o nei confronti di terzi.
- 89 Per la medesima motivazione di cui al punto 76 della presente sentenza, l'interpretazione esposta ai punti da 81 a 88 di quest'ultima è del pari rilevante ai fini della valutazione dell'immunità di giurisdizione del governatore di una banca centrale di uno Stato membro, nella sua veste di membro di un organo della BCE.
- 90 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità deve essere interpretato nel senso che l'immunità di giurisdizione da esso prevista non osta all'azione penale nel suo insieme, segnatamente agli atti di indagine, alla raccolta delle prove e alla notifica dell'atto di imputazione. Tuttavia, nell'ipotesi in cui, fin dalla fase delle indagini svolte da parte delle autorità nazionali e prima che sia adita un'autorità giurisdizionale, sia constatato che la persona sottoposta alle indagini può beneficiare dell'immunità di giurisdizione per gli atti oggetto dell'azione penale, incombe a tali autorità chiedere la revoca dell'immunità all'istituzione dell'Unione interessata. Tale immunità non osta a che gli elementi di prova raccolti durante l'indagine possano essere utilizzati nell'ambito di altri procedimenti giudiziari.

Sulla quinta questione

- 91 Con la sua quinta questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 11, lettera a), e l'articolo 17 del protocollo sui privilegi e sulle immunità debbano essere interpretati nel senso che l'immunità di giurisdizione può essere opposta nell'interesse dell'Unione allorché il beneficiario di tale immunità sia imputato nell'ambito di un procedimento penale per atti privi di collegamento con le funzioni che egli svolge per conto di un'istituzione dell'Unione.
- 92 In via preliminare, occorre ricordare che risulta, da un lato, dall'articolo 11, lettera a), del protocollo sui privilegi e sulle immunità che i funzionari e gli altri agenti dell'Unione godono di una immunità di giurisdizione solo per gli atti compiuti in veste ufficiale e, dall'altro, dall'articolo 17, primo comma, del medesimo protocollo, che tale immunità è riconosciuta solo se essa è giustificata da un interesse dell'Unione.

- 93 Come dichiarato al punto 73 della presente sentenza, l'autorità responsabile del procedimento penale, qualora rilevi che il reato commesso dal funzionario o dall'agente dell'Unione non costituisce manifestamente un atto compiuto in veste ufficiale, può non tener conto dell'immunità di giurisdizione senza che l'esistenza di un interesse dell'Unione debba essere valutata dall'istituzione dell'Unione interessata nell'ambito di una domanda di revoca dell'immunità.
- 94 Di conseguenza, l'immunità di giurisdizione non è applicabile nel contesto di un procedimento penale a carico di un funzionario o di un agente dell'Unione avente ad oggetto atti privi di qualsiasi collegamento con l'esercizio delle sue funzioni. Come ricordato al punto 76 della presente sentenza, tale affermazione vale altresì per il governatore della banca centrale di uno Stato membro nella sua veste di membro di un organo della BCE.
- 95 La tutela in tal modo accordata dal protocollo sui privilegi e sulle immunità ai beneficiari dell'immunità di giurisdizione, come ricordato al punto 74 della presente sentenza, ha portata funzionale e, quindi, relativa e non consente in particolare di preservarli, se del caso, dalle eventuali pressioni che potrebbero essere intenzionalmente esercitate nei loro confronti mediante azioni penali abusive per atti che non sono compiuti dai funzionari o dagli agenti dell'Unione in veste ufficiale. Tuttavia, si deve ricordare che, in virtù del principio di leale cooperazione, gli Stati membri sono tenuti, ai termini dell'articolo 4, paragrafo 3, terzo comma, TUE, a facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e ad astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Orbene, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 138 delle conclusioni, pressioni di tal genere potrebbero rimettere in discussione il funzionamento delle istituzioni dell'Unione e mettere, quindi, in pericolo la realizzazione degli obiettivi di quest'ultima.
- 96 In ogni caso, il rispetto dell'obbligo di leale cooperazione ai sensi dell'articolo 18 del protocollo sui privilegi e sulle immunità e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, può essere imposto mediante un procedimento per inadempimento [sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (Archivi della BCE), C-316/19, EU:C:2020:1030]. Inoltre, per quanto attiene al governatore di una banca centrale nazionale che siede nel consiglio direttivo della BCE, l'articolo 130 TFUE, ripreso dall'articolo 7 del protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE, che garantisce l'indipendenza dei membri degli organi decisionali della BCE o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai Trattati e dal protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE, fornirebbe del pari una base giuridica adeguata alla Commissione per far, se del caso, constatare dalla Corte manovre volte a compromettere tale indipendenza.
- 97 Alla luce delle suesposte considerazioni si deve rispondere alla quinta questione dichiarando che l'articolo 11, lettera a), e l'articolo 17 del protocollo sui privilegi e sulle immunità devono essere interpretati nel senso che l'immunità di giurisdizione non si applica qualora il beneficiario di tale immunità sia imputato in un procedimento penale per atti che non sono stati compiuti nell'ambito delle funzioni che questi esercita per conto di un'istituzione dell'Unione.

Sulle spese

- 98 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 (Grande Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 22 del protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, letto alla luce dell'articolo 130 TFUE e dell'articolo 7 del protocollo (n. 4) sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, deve essere interpretato nel senso che il governatore della banca centrale di uno Stato membro può beneficiare dell'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), del protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea per gli atti da lui compiuti in veste ufficiale di membro di un organo della Banca centrale europea.
- 2) L'articolo 11, lettera a), del protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, letto in combinato disposto con l'articolo 22 del medesimo protocollo, deve essere interpretato nel senso che il governatore di una banca centrale di uno Stato membro continua a beneficiare, per gli atti compiuti in veste ufficiale, dell'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), di detto protocollo dopo aver cessato di esercitare le sue funzioni.
- 3) L'articolo 11, lettera a), del protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, letto in combinato disposto con gli articoli 17 e 22 di tale protocollo, deve essere interpretato nel senso che l'autorità nazionale responsabile del procedimento penale – ossia, a seconda della fase del procedimento, l'autorità responsabile dell'azione penale o il giudice penale competente – è competente a valutare in primis se l'eventuale reato che è stato commesso dal governatore della banca centrale nazionale, nella sua veste di membro di un organo della Banca centrale europea, rientri tra gli atti che tale governatore compie nell'assolvimento dei suoi compiti in seno a detto organo, ma che essa è tenuta, in caso di dubbi, a chiedere, in applicazione del principio di leale cooperazione, il parere della Banca centrale europea e a conformarsi a quest'ultimo. Spetta invece solo alla Banca centrale europea valutare, allorché è adita di una domanda di revoca dell'immunità di detto governatore, se siffatta revoca dell'immunità sia contraria agli interessi dell'Unione europea, ferma restando l'eventuale verifica da parte della Corte di detta valutazione.
- 4) L'articolo 11, lettera a), del protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che l'immunità di giurisdizione da esso prevista non osta all'azione penale nel suo insieme, segnatamente agli atti di indagine, alla raccolta delle prove e alla notifica dell'atto di imputazione. Tuttavia, nell'ipotesi in cui, fin dalla fase delle indagini svolte da parte delle autorità nazionali e prima che sia adita un'autorità giurisdizionale, sia constatato che la persona sottoposta alle indagini può beneficiare dell'immunità di giurisdizione per gli atti oggetto dell'azione penale, incombe a tali autorità chiedere la revoca dell'immunità all'istituzione dell'Unione europea interessata. Tale immunità non osta a che gli elementi di prova raccolti durante l'indagine possano essere utilizzati nell'ambito di altri procedimenti giudiziari.
- 5) L'articolo 11, lettera a), e l'articolo 17 del protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che l'immunità di giurisdizione non si applica qualora il beneficiario di tale immunità sia imputato in un procedimento penale per atti che non sono stati compiuti nell'ambito delle funzioni che questi esercita per conto di un'istituzione dell'Unione europea.

Firme