



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

18 giugno 2020\*

«Impugnazione – Funzione pubblica – Funzionari – Direttore generale dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) – Immunità di giurisdizione – Decisione di revoca – Atto lesivo – Diritti della difesa»

Nella causa C-831/18 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 21 dicembre 2018,

**Commissione europea**, rappresentata da J.-P. Keppenne e J. Baquero Cruz, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui l’altra parte è:

**RQ**, ex funzionario della Commissione europea, rappresentato da É. Boigelot, avocat,

ricorrente in primo grado,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da M. Vilaras (relatore), presidente di sezione, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe e N. Piçarra, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: V. Giacobbo-Peyronnel, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 5 settembre 2019,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 19 dicembre 2019,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: il francese.

## Sentenza

- 1 Con la presente impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 24 ottobre 2018, RQ/Commissione (T-29/17; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2018:717), con la quale quest'ultimo ha annullato la decisione C(2016) 1449 final della Commissione, del 2 marzo 2016, relativa a una domanda di revoca dell'immunità di giurisdizione di RQ (in prosieguo: la «decisione controversa»).

### Contesto normativo

#### *Protocollo n. 7*

- 2 A termini dell'articolo 11, lettera a), del protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea (GU 2010, C 83, pag. 266; in prosieguo: il «protocollo n. 7»):

«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 (...).

- 3 L'articolo 17 del protocollo n. 7 prevede quanto segue:

«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 ogniqualevolta essa reputi che ciò non sia contrario agli interessi dell'Unione».

- 4 Ai sensi dell'articolo 18 del protocollo n. 7:

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

#### *Lo Statuto*

- 5 L'articolo 23 dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») così dispone:

«I privilegi e le immunità di cui godono i funzionari sono attribuiti nell'esclusivo interesse dell'Unione. Fatte salve le disposizioni del protocollo [n. 7], gli interessati non sono dispensati dall'adempimento dei loro obblighi privati, né dall'osservanza delle leggi e dei regolamenti di polizia in vigore.

Ogni qualvolta sorga una questione relativa a tali privilegi e immunità, il funzionario interessato è tenuto a darne immediatamente comunicazione all'autorità che ha il potere di nomina.

(...).

6 L'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto così recita:

«Qualsiasi persona cui si applica il presente statuto può presentare all'autorità che ha il potere di nomina un reclamo avverso un atto che le arrechi pregiudizio, sia che l'autorità abbia preso una decisione, sia che essa non abbia preso una misura imposta dallo statuto. Il reclamo deve essere presentato entro un termine di tre mesi. (...)

(...)

L'autorità notifica la propria decisione debitamente motivata all'interessato nel termine di quattro mesi a decorrere dal giorno della presentazione del reclamo. Alla scadenza di tale termine, la mancanza di risposta va considerata come decisione implicita di rigetto, che può formare oggetto di ricorso ai sensi dell'articolo 91».

### **Fatti e decisione controversa**

7 I fatti della controversia figurano ai punti da 1 a 18 della sentenza impugnata e, ai fini del presente procedimento, possono essere sintetizzati come segue.

8 Nel 2012, è stata presentata una denuncia presso la Commissione da parte di un fabbricante di prodotti del tabacco, la quale conteneva gravi accuse quanto al coinvolgimento di un membro della Commissione in tentativi di corruzione. L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), di cui RQ era allora direttore generale, ha avviato un'indagine amministrativa per procedere agli accertamenti e ai controlli necessari.

9 Sulla base degli elementi raccolti durante la prima fase dell'indagine in questione, l'OLAF ha ritenuto che potesse essere opportuno chiedere a un testimone di effettuare una conversazione telefonica con una persona considerata coinvolta nel tentativo di corruzione dedotto, in modo da poter ottenere ulteriori elementi di prova.

10 Tale conversazione telefonica ha avuto luogo il 3 luglio 2012. Il testimone ha effettuato una chiamata telefonica utilizzando, con l'accordo e in presenza di RQ, un telefono portatile nei locali dell'OLAF. Detta conversazione telefonica è stata registrata dall'OLAF e riportata nella sua relazione finale dell'indagine.

11 Dopo la chiusura dell'indagine amministrativa summenzionata, è stata presentata dinanzi a un giudice belga una denuncia penale, nell'ambito della quale si deduceva, in particolare, il reato di intercettazioni telefoniche illegali. Per poter procedere all'istruzione di tale denuncia, il giudice istruttore belga competente ha chiesto alla Commissione la revoca dell'immunità di RQ, ai fini della sua audizione in qualità di imputato. Poiché la Commissione desiderava maggiori precisazioni, il procuratore federale belga l'ha informata di taluni elementi dell'indagine condotta dall'OLAF che avrebbero potuto essere considerati indizi di un'intercettazione telefonica illegale penalmente perseguibile.

12 Alla luce di tali circostanze, il 2 marzo 2016, la Commissione ha accolto la domanda del giudice belga e ha adottato la decisione controversa, con la quale, conformemente all'articolo 17, secondo comma, del protocollo n. 7, essa ha revocato l'immunità di giurisdizione di RQ per quanto riguarda le contestazioni di fatto relative all'intercettazione di una conversazione telefonica.

13 Dalla motivazione della decisione controversa risulta che la Commissione ha ritenuto che le autorità nazionali competenti le avessero fornito indicazioni molto chiare e precise, che consentivano di ritenere che le accuse formulate contro RQ giustificassero la prosecuzione di un'indagine istruttoria nei suoi confronti, e che sarebbe stato, dunque, contrario al principio di leale cooperazione con le autorità nazionali negare la revoca dell'immunità del medesimo.

14 La decisione controversa è stata notificata a RQ l'11 marzo 2016. Egli ha presentato, conformemente all'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, un reclamo contro di essa, il quale è stato respinto dall'autorità che ha il potere di nomina il 5 ottobre 2016.

### **Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

15 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 17 gennaio 2017, RQ ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa e della decisione del 5 ottobre 2016.

16 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha annullato la decisione controversa.

17 In via preliminare, esso ha respinto, al punto 45 della sentenza succitata, l'eccezione di irricevibilità del ricorso sollevata dalla Commissione, secondo la quale, poiché le decisioni di revoca dell'immunità dei funzionari e degli agenti dell'Unione non modificano la loro situazione giuridica, la decisione controversa non costituirebbe un atto lesivo.

18 A tale riguardo, al punto 37 della suddetta sentenza, il Tribunale ha in particolare rilevato che «[i]l fatto che i privilegi e le immunità [di cui al protocollo n. 7] sono previsti nel pubblico interesse dell'Unione giustifica il potere attribuito alle istituzioni di revocare, se necessario, l'immunità, ma non implica che tali privilegi e immunità siano accordati in via esclusiva all'Unione e non anche ai suoi funzionari, ai suoi altri agenti e ai membri del Parlamento. Il Protocollo [n. 7] attribuisce quindi alle persone alle quali si riferisce un diritto soggettivo di cui è assicurata la tutela mediante il sistema dei mezzi di ricorso previsto dal Trattato».

19 Al punto 38 della sentenza impugnata, il Tribunale ha aggiunto che «una decisione di revocare l'immunità di un funzionario o di un agente modifica la sua situazione giuridica, per il solo effetto della soppressione di tale tutela, ristabilendo il suo status di persona soggetta al diritto comune degli Stati membri ed esponendolo quindi, senza che si rendano necessarie norme intermedie, a provvedimenti disposti da tale diritto comune, in particolare detentivi e giudiziari».

20 Nel merito della controversia, il Tribunale ha esaminato in primo luogo il quinto motivo del ricorso di RQ, vertente sulla violazione dei diritti della difesa. Tale motivo di ricorso si articolava in tre parti relative, la prima, alla violazione del diritto di essere ascoltato, la seconda, alla violazione del rispetto della presunzione di innocenza e del dovere di imparzialità e, la terza, alla violazione del dovere di diligenza. Per i motivi esposti ai punti da 52 a 76 della sentenza impugnata, il Tribunale ha accolto la prima parte del motivo di ricorso in questione e ha, di conseguenza, annullato la decisione controversa, senza esaminare le altre parti del medesimo motivo né gli altri motivi del ricorso.

21 Al punto 52 della sentenza impugnata, il Tribunale ha richiamato la giurisprudenza costante secondo la quale «il rispetto dei diritti della difesa, e in particolare del diritto [di essere ascoltato] in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo, costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione che deve essere garantito anche in mancanza di qualsiasi norma riguardante il procedimento di cui trattasi». Esso ha precisato, ai punti 55 e 56 della stessa sentenza, che, secondo una giurisprudenza altrettanto costante, i diritti fondamentali, quali il rispetto dei diritti della difesa, possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale del diritto fondamentale in questione, rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile.

- 22 Al punto 57 della suddetta sentenza, il Tribunale, una volta rilevato che era pacifico che RQ non era stato ascoltato prima dell'adozione della decisione controversa, ha dichiarato che occorreva verificare se la limitazione posta nel caso di specie al diritto di essere ascoltato rispondesse alle condizioni summenzionate.
- 23 Dopo aver riferito, al punto 58 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva giustificato la succitata limitazione al diritto di essere ascoltato con la necessità di rispettare il segreto dell'istruzione condotta dalle autorità belghe, come richiede il diritto belga invocato dalle medesime autorità, il Tribunale, constatando che il diritto belga sanciva il principio del segreto istruttorio, ha ritenuto, al punto 63 della sentenza in questione, che la mancata audizione preliminare della persona interessata possa, in linea di principio, essere obiettivamente giustificata dal segreto istruttorio, conformemente all'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 24 Il Tribunale ha poi verificato se la mancata audizione di RQ fosse necessaria e proporzionata alla salvaguardia del segreto istruttorio e al corretto svolgimento del procedimento penale. Ai punti 66 e 67 della sentenza impugnata, esso ha sottolineato che, se un'autorità nazionale si oppone alla comunicazione all'interessato della motivazione circostanziata e completa alla base della domanda di revoca dell'immunità, facendo valere ragioni attinenti al segreto istruttorio, la Commissione, in collaborazione con le autorità nazionali, conformemente al principio di leale cooperazione, deve applicare misure che consentano il bilanciamento tra, da un lato, il rispetto del diritto della persona interessata di essere ascoltata prima dell'adozione di un atto che le arreca pregiudizio e, dall'altro, le legittime considerazioni afferenti il segreto istruttorio.
- 25 Al punto 69 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che dal fascicolo di cui esso disponeva non risultava che la Commissione avesse effettuato un simile bilanciamento al momento dell'adozione della decisione controversa. Esso si è basato, a tale riguardo, su tre elementi illustrati ai punti da 70 a 72 della medesima sentenza. In tal senso, il Tribunale ha, in primo luogo, rilevato che la Commissione non aveva chiesto alle autorità nazionali le ragioni per le quali l'audizione preliminare del ricorrente comportasse rischi per il rispetto del segreto istruttorio. In secondo luogo, ha riferito che le autorità belghe non avevano menzionato alcun serio rischio che la persona interessata pregiudicasse il corretto svolgimento dell'indagine istruttoria, rischio tale da giustificare la mancata comunicazione alla stessa della domanda di revoca dell'immunità che la riguardava. In terzo luogo, ha sottolineato la lacunosità delle risposte delle autorità belghe alla richiesta della Commissione di ascoltare RQ in merito alle loro domande di revoca dell'immunità e ha constatato che, in ogni caso, la Commissione non le aveva interpellate sulla possibilità di redigere una versione non riservata di tali domande che potesse essere comunicata a RQ.
- 26 Inoltre, al punto 76 della suddetta sentenza, il Tribunale ha ritenuto che non possa essere interamente escluso che la decisione controversa avrebbe potuto avere un contenuto diverso se il diritto di RQ di essere ascoltato fosse stato rispettato, giacché egli avrebbe potuto far conoscere utilmente il proprio punto di vista quanto alla revoca della sua immunità e, più in particolare, quanto all'interesse dell'Unione e alla salvaguardia della sua necessaria indipendenza quale funzionario che ricopriva il posto di direttore generale dell'OLAF.

### **Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte**

- 27 La Commissione chiede alla Corte:
- di annullare la sentenza impugnata;
  - di statuire definitivamente sulla controversia respingendo il ricorso di RQ e di condannarlo alle spese relative sia al procedimento dinanzi al Tribunale sia al presente procedimento, e

- in subordine, se lo stato degli atti non consente alla Corte di statuire sulla controversia, di rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché esso statuisca nuovamente sul ricorso.

28 RQ chiede alla Corte:

- di respingere l'impugnazione nel suo complesso in quanto manifestamente irricevibile e, quanto meno, infondata e
- condannare la Commissione alle spese, comprese quelle sostenute in primo grado.

### **Sull'impugnazione**

29 A sostegno dell'impugnazione, la Commissione deduce tre motivi. Il primo motivo verte su un errore di diritto in cui sarebbe incorso il Tribunale nel dichiarare che la decisione controversa costituisce un atto lesivo. Il secondo motivo, dedotto in subordine, verte sull'errore di diritto del Tribunale nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Il terzo motivo, dedotto in ulteriore subordine, è relativo a un errore di diritto del Tribunale nella qualificazione della «condotta» della Commissione.

### ***Sul primo motivo d'impugnazione, vertente su un errore di diritto in cui sarebbe incorso il Tribunale nel qualificare la decisione controversa come «atto lesivo»***

#### *Argomenti delle parti*

- 30 Con il primo motivo d'impugnazione, la Commissione sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel ritenere che le decisioni di revoca dell'immunità, quali la decisione controversa, arrechino pregiudizio ai funzionari dell'Unione e possano essere oggetto di ricorso dinanzi ai giudici dell'Unione.
- 31 In primo luogo, la Commissione sostiene che il Tribunale ha errato nel ritenere di potersi basare su una giurisprudenza consolidata, laddove tale questione di diritto non sarebbe mai stata sottoposta alla Corte.
- 32 Più precisamente, la Commissione sostiene, da un lato, che, nella sentenza del 16 dicembre 1960, *Humblet/Stato belga* (6/60-IMM, EU:C:1960:48), la Corte non si è pronunciata sulla questione della potenziale natura di atto lesivo di una decisione di revoca dell'immunità, atteso che essa avrebbe fondato il proprio ragionamento sull'articolo 16 del protocollo sui privilegi e l'immunità della CECA. Orbene, tale disposizione non troverebbe alcun equivalente nel protocollo n. 7.
- 33 Dall'altro lato, quanto alle sentenze del 15 ottobre 2008, *Mote/Parlamento* (T-345/05, EU:T:2008:440), e del 17 gennaio 2013, *Gollnisch/Parlamento* (T-346/11 e T-347/11, EU:T:2013:23), tale istituzione sottolinea che esse riguardavano membri del Parlamento europeo e non già funzionari dell'Unione. Orbene, l'immunità dei membri del Parlamento non avrebbe la stessa natura e la stessa portata dell'immunità dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione.
- 34 In secondo luogo, la Commissione ritiene che dal tenore letterale, dal contesto e dalla finalità dell'articolo 17 del protocollo n. 7 emerge che la decisione di revocare l'immunità di un funzionario non arreca pregiudizio a quest'ultimo, giacché essa modifica la situazione giuridica non già del funzionario interessato, bensì soltanto dell'Unione e dello Stato membro che chiede la revoca.
- 35 Dall'articolo succitato, infatti, risulterebbe, il che trova conferma sia nell'ordinanza del 13 luglio 1990, *Zwartveld e a.* (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punto 19), sia nell'articolo 343 TFUE, che la tutela dell'immunità di giurisdizione è concessa alla stessa Unione e che essa deve essere di norma revocata,

salvo qualora ciò sia contrario agli interessi dell'Unione. Analogamente, l'articolo 23 dello Statuto, unica disposizione dello Statuto a far riferimento ai privilegi e alle immunità dei funzionari, confermerebbe, come emerge dal suo stesso tenore letterale, che tali privilegi e immunità sarebbero «attribuiti nell'esclusivo interesse dell'Unione».

- 36 Inoltre, la finalità dell'articolo 17 del protocollo n. 7 consisterebbe nella tutela della stessa Unione in casi estremi in cui l'adempimento dei suoi compiti sia messo in pericolo dall'azione dei giudici nazionali.
- 37 La Commissione contesta, pertanto, al Tribunale di aver dichiarato che il protocollo n. 7 attribuisce diritti soggettivi alle persone interessate. Orbene, nei confronti del funzionario interessato, la decisione di revoca della sua immunità di giurisdizione dovrebbe essere considerata un atto preparatorio, che si limiterebbe a rimuovere un ostacolo procedurale alla normale prosecuzione di un procedimento giurisdizionale nazionale. Solo la decisione penale nazionale definitiva potrebbe avere, in caso di condanna, un'effettiva incidenza sulla situazione giuridica di tale funzionario. Inoltre, nell'ambito del procedimento nazionale, il medesimo funzionario potrebbe sempre contestare la validità della decisione di revoca dell'immunità e il giudice nazionale sarebbe tenuto, in caso di dubbio, a sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte. La Commissione ritiene che una simile decisione sia analoga a una decisione dell'OLAF che avvia un'indagine nei confronti di un funzionario o che trasmette, al termine di un'indagine, la sua relazione finale alle autorità giudiziarie nazionali. Secondo una giurisprudenza costante, atti di questo genere avrebbero carattere preparatorio e non potrebbero essere oggetto di un ricorso di annullamento.
- 38 Pertanto, la Commissione ritiene che la motivazione del Tribunale, di cui al punto 38 della sentenza impugnata, secondo la quale una decisione di revoca dell'immunità di un funzionario o di un agente modifica la sua situazione giuridica per il solo effetto della soppressione della tutela, di cui il medesimo beneficiava in forza dell'articolo 11 del protocollo n. 7, contro le azioni penali intentate dalle autorità degli Stati membri, derivi da un'interpretazione errata dell'immunità intesa come diritto soggettivo.
- 39 RQ ritiene che il primo motivo dell'impugnazione debba essere respinto in quanto irricevibile. A suo parere, la Commissione ribadisce gli stessi argomenti avanzati in primo grado, mirando in tal modo, in realtà, a ottenere un mero riesame dell'atto di ricorso presentato dinanzi al Tribunale, il che esulerebbe dalla competenza della Corte.
- 40 In subordine, RQ ritiene che il Tribunale non sia incorso in alcun errore di diritto nel qualificare la decisione controversa come atto lesivo.

#### *Giudizio della Corte*

- 41 In via preliminare, si deve rilevare che, contrariamente alle affermazioni di RQ, il primo motivo d'impugnazione è ricevibile.
- 42 Qualora infatti un ricorrente contesti l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'Unione effettuata dal Tribunale, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere di nuovo discussi nel corso di un'impugnazione. Infatti, se un ricorrente non potesse in tal modo basare l'impugnazione su motivi e argomenti già utilizzati dinanzi al Tribunale, il procedimento d'impugnazione sarebbe privato in parte del suo significato (sentenza del 20 settembre 2016, Mallis e a./Commissione e BCE, da C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:702, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

- 43 Orbene, con il primo motivo d'impugnazione, la Commissione contesta l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'Unione effettuate dal Tribunale, che hanno portato quest'ultimo a ritenere, contrariamente alla linea argomentativa sviluppata dalla Commissione dinanzi al medesimo, che la decisione controversa costituisse un atto lesivo degli interessi di RQ, idoneo a essere sottoposto a un ricorso di annullamento.
- 44 Quanto all'esame nel merito del primo motivo d'impugnazione della Commissione, va ricordato che, ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, sono atti che arrecano pregiudizio solamente gli atti o i provvedimenti che producono effetti giuridici vincolanti idonei a incidere in modo immediato e diretto sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica del medesimo (sentenza del 14 settembre 2006, Commissione/Fernández Gómez, C-417/05 P, EU:C:2006:582, punto 42; v., in tal senso, sentenze del 21 gennaio 1987, Strogili/Corte dei conti, 204/85, EU:C:1987:21, punti 6 e 9, e del 14 febbraio 1989, Bossi/Commissione, 346/87, EU:C:1989:59, punto 23).
- 45 Orbene, come il Tribunale ha rilevato al punto 38 della sentenza impugnata, una decisione di revoca dell'immunità di un funzionario, quale la decisione controversa, modifica la situazione giuridica di detto funzionario per il solo effetto della soppressione della tutela conferita al medesimo dall'immunità di giurisdizione prevista all'articolo 11, lettera a), del protocollo n. 7, ristabilendo, nei suoi confronti, lo status di persona soggetta al diritto comune degli Stati membri ed esponendolo, senza che si rendano necessarie norme intermedie, a provvedimenti disposti in forza di tale diritto comune, in particolare detentivi e giudiziari.
- 46 Pertanto, poiché l'immunità di giurisdizione di un funzionario dell'Unione conferita dall'articolo 11, lettera a), del protocollo n. 7 è revocata con decisione dell'autorità che ha il potere di nomina della sua istituzione, la quale modifica, in tal modo, la sua situazione giuridica, la Commissione erra nel sostenere che il Tribunale non poteva adottare una soluzione analoga a quella contemplata nella sentenza del 15 ottobre 2008, Mote/Parlamento (T-345/05, EU:T:2008:440).
- 47 È vero che i privilegi e le immunità, riconosciuti all'Unione dal protocollo n. 7, hanno carattere funzionale in quanto cui 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).
- 48 Resta tuttavia il fatto che una decisione di revoca dell'immunità di un funzionario dell'Unione modifica in misura rilevante la situazione del funzionario medesimo privandolo del beneficio di tale immunità e, di conseguenza, costituisce un atto che gli arreca pregiudizio.
- 49 Inoltre, dalla giurisprudenza richiamata al punto 44 della presente sentenza risulta che una misura è qualificata come «atto che arreca pregiudizio» a un funzionario non soltanto quando essa viola o incide su un diritto soggettivo conferito a quest'ultimo, ma, più in generale, quando essa modifica in misura rilevante la sua situazione giuridica.
- 50 Ne consegue che la questione se l'articolo 11, lettera a), del protocollo n. 7 attribuisca «alle persone alle quali si riferisce un diritto soggettivo», come rilevato dal Tribunale al punto 37 della sentenza impugnata, è irrilevante ai fini della qualificazione come atto lesivo di una decisione di revoca dell'immunità di un funzionario. Lo stesso vale per la questione dell'interpretazione da parte del Tribunale, al punto 42 della sentenza impugnata, della sentenza del 16 dicembre 1960, Humblet/Stato belga (6/60-IMM, EU:C:1960:48).
- 51 Occorre, altresì, respingere la linea argomentativa della Commissione secondo la quale una decisione di revoca dell'immunità di un funzionario deve essere qualificata come «atto preparatorio», giacché, come l'avvocato generale ha in sostanza rilevato al paragrafo 61 delle conclusioni, la modifica della situazione



giuridica dell'interessato risulta dall'adozione di una decisione quale la decisione controversa. Essa pone fine alla procedura relativa alla revoca dell'immunità del funzionario interessato, senza che sia prevista l'adozione di un successivo atto dell'istituzione cui appartiene il funzionario in questione e che quest'ultimo sia in grado di contestare.

- 52 La motivazione di cui al punto 38 della sentenza impugnata, con la quale il Tribunale ha ritenuto che una decisione di revoca dell'immunità di un funzionario o di un agente dell'Unione modifichi la situazione giuridica del medesimo, è sufficiente a giustificare la qualificazione della decisione controversa come «atto che arreca pregiudizio», ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto.
- 53 Di conseguenza, si deve ritenere che i punti 37 e 42 della sentenza impugnata contengano motivazioni sovrabbondanti, sicché la parte dell'argomentazione della Commissione a esse afferente deve essere respinta in quanto inoperante (v., in tal senso, sentenze del 29 aprile 2004, Commissione/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, punto 68, e del 29 novembre 2012, Regno Unito/Commissione, C-416/11 P, non pubblicata, EU:C:2012:761, punto 45).
- 54 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre respingere il primo motivo d'impugnazione in quanto infondato.

***Sul secondo motivo d'impugnazione, vertente su un errore di diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE***

*Argomenti delle parti*

- 55 Con il secondo motivo d'impugnazione, la Commissione sostiene che il Tribunale, avendo dichiarato, ai punti 66 e 67 della sentenza impugnata, che essa era tenuta a procedere a un bilanciamento tra, da un lato, il diritto del funzionario interessato di essere ascoltato e, dall'altro, il segreto istruttorio, ha erroneamente interpretato il diritto di essere ascoltato. Essa sostiene essenzialmente che l'interpretazione ampia del diritto di essere ascoltato contemplata dal Tribunale «comporta una sistematica ingerenza ingiustificata delle istituzioni dell'Unione nelle competenze proprie delle autorità giudiziarie degli Stati membri».
- 56 A tale riguardo, la Commissione sottolinea di aver eccezionalmente tenuto scambi con le autorità nazionali relativamente a RQ, in considerazione della funzione di direttore generale dell'OLAF che questi ricopriva al momento della domanda di revoca dell'immunità. La medesima sottolinea che, «nella sua normale prassi», essa non effettua alcuno scambio con le autorità nazionali o con il funzionario interessato, al fine di rispettare la rigorosa condizione di riservatezza, legata al segreto istruttorio. Il bilanciamento degli interessi in esame, richiesto dalla sentenza impugnata, metterebbe in discussione la costante prassi dell'insieme delle istituzioni e degli organi dell'Unione.
- 57 Essa sostiene inoltre che il Tribunale, pur richiedendo un simile bilanciamento, non ne chiarisce le conseguenze, in particolare ove l'istituzione interessata ritenga che l'interesse del funzionario in questione a essere ascoltato prevalga sul rispetto del segreto istruttorio. In tal senso, il Tribunale non specificherebbe se l'istituzione di cui trattasi potesse, in violazione del diritto nazionale, decidere di ascoltare l'interessato o se dovesse negare la revoca della sua immunità per tale motivo.
- 58 La Commissione aggiunge che la necessità di operare un bilanciamento degli interessi, quale prevista ai punti 66 e 67 della sentenza impugnata, viola i principi del legittimo affidamento e di leale cooperazione. Di fronte all'opposizione delle autorità nazionali alla domanda della Commissione di ascoltare il funzionario interessato, quest'ultima non può controllare o sostituire la propria valutazione

a quella delle autorità nazionali su una questione di diritto penale nazionale. Tale linea argomentativa sarebbe confermata dall'ordinanza del 13 luglio 1990, Zwartveld e a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, punto 18).

- 59 Infine, la Commissione deduce l'assenza di utilità di un'audizione preliminare del funzionario interessato, giacché l'istituzione è tenuta a revocare l'immunità del medesimo, salvo qualora ciò sia contrario ai soli interessi dell'Unione. Orbene, il funzionario non può determinare o influenzare gli interessi dell'Unione alla luce della sua situazione individuale.
- 60 RQ eccepisce, in via principale, l'irricevibilità del secondo motivo d'impugnazione, argomentando che con esso la Commissione non farebbe altro che ripetere i motivi di ricorso dedotti in primo grado.
- 61 In subordine, RQ sostiene che il motivo d'impugnazione in esame è infondato.

### *Giudizio della Corte*

- 62 Per le stesse motivazioni esposte al punto 42 della presente sentenza, si deve respingere l'eccezione di irricevibilità del secondo motivo d'impugnazione, sollevata da RQ.
- 63 Con il secondo motivo d'impugnazione, infatti, la Commissione addebita al Tribunale, in sostanza, di essere incorso in un errore di diritto nell'aver dichiarato, ai punti 66 e 67 della sentenza impugnata, che essa era tenuta a effettuare un bilanciamento tra, da un lato, il diritto del funzionario, oggetto di una domanda di revoca dell'immunità ai fini di un'istruzione penale, di essere ascoltato e, dall'altro, il segreto dell'istruzione penale. In un contesto del genere, la Commissione può addurre dinanzi alla Corte argomenti che la stessa aveva già avanzato dinanzi al Tribunale e che sono stati respinti da quest'ultimo.
- 64 Quanto all'esame nel merito del secondo motivo d'impugnazione, si deve ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione (sentenza del 22 novembre 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punto 81 e giurisprudenza ivi citata).
- 65 Per quanto riguarda, più in particolare, il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento, esso costituisce parte integrante del principio fondamentale summenzionato ed è oggi sancito non solo dagli articoli 47 e 48 della Carta, che garantiscono il rispetto dei diritti della difesa nonché del diritto a un processo equo in qualsiasi procedimento giurisdizionale, bensì anche dall'articolo 41 della medesima, il quale garantisce il diritto a una buona amministrazione (sentenza del 22 novembre 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punto 82 e giurisprudenza ivi citata).
- 66 Il paragrafo 2 del succitato articolo 41 prevede infatti che tale diritto a una buona amministrazione comprende, in particolare, il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli arrechi pregiudizio.
- 67 Come risulta dalla sua stessa formulazione, tale disposizione è di applicazione generale. Ne consegue che il diritto di essere ascoltato deve essere rispettato in qualsiasi procedimento che possa sfociare in un atto lesivo, quand'anche la normativa applicabile non preveda espressamente una simile formalità. In più, il diritto in parola garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il proprio punto di vista durante il procedimento amministrativo e prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi (v., in tal senso, sentenza del 22 novembre 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punti da 84 a 87 e giurisprudenza ivi citata).

- 68 Allo stesso modo, il Tribunale, dopo aver giustamente constatato che la decisione controversa costituisce un atto che arreca pregiudizio al funzionario interessato, come emerge dal rigetto del primo motivo d'impugnazione, non è incorso in un errore di diritto nel dichiarare, ai punti da 52 a 54 della sentenza impugnata, che la Commissione, prima di adottare una decisione di revoca dell'immunità del funzionario in questione, era tenuta ad ascoltarlo.
- 69 È pur vero che, come ricordato al punto 47 della presente sentenza, l'immunità dei funzionari e degli agenti dell'Unione risultante dal protocollo n. 7 ha carattere funzionale e serve esclusivamente a salvaguardare gli interessi dell'Unione, evitando che sia posto un ostacolo al suo funzionamento e alla sua indipendenza.
- 70 Tuttavia, sebbene tale circostanza possa portare a inquadrare gli argomenti che il funzionario interessato può validamente avanzare al fine di convincere l'istituzione cui appartiene a non revocare la sua immunità, essa non può tuttavia, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, giustificare la mancata audizione di tale funzionario prima della revoca della sua immunità. Una decisione del genere disattenderebbe direttamente la giurisprudenza costante richiamata al punto 67 della presente sentenza.
- 71 Ciò posto, occorre altresì rilevare che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette limitazioni all'esercizio dei diritti da questa riconosciuti, compreso il diritto di essere ascoltato sancito al suo articolo 41. L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta richiede tuttavia che qualsiasi limitazione sia prevista dalla legge e rispetti il contenuto essenziale del diritto fondamentale in questione. Esso richiede inoltre che, nel rispetto del principio di proporzionalità, una simile limitazione sia necessaria e risponda effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione.
- 72 Nel caso di specie, il Tribunale ha constatato, al punto 61 della sentenza impugnata, che le disposizioni del codice di istruzione penale belga sanciscono il principio del segreto istruttorio, precisando al contempo che eccezioni a detto principio sono previste dalla legge.
- 73 Inoltre, al punto 59 della stessa sentenza, il Tribunale ha rilevato che, negli Stati membri in cui è previsto, il segreto istruttorio è un principio di ordine pubblico inteso non solo a proteggere le indagini, al fine di evitare le concertazioni fraudolente nonché i tentativi di dissimulazione di prove e di indizi, ma anche a salvaguardare le persone sospettate o accusate la cui colpevolezza non sia accertata.
- 74 Alla luce degli elementi suesposti, il Tribunale ha ritenuto, al punto 63 della sentenza impugnata, che la mancata audizione preliminare di un funzionario oggetto di una domanda di revoca dell'immunità in vista di un'istruzione penale che lo riguarda «può, in linea di principio, essere (...) giustificata dal segreto istruttorio, conformemente all'articolo 52 della Carta», atteso che, come il Tribunale ha rilevato al punto 65 della medesima sentenza, «in linea di massima, il fatto di non ascoltare la persona interessata prima di revocare la sua immunità è tale da garantire il segreto istruttorio».
- 75 Nell'analizzare il carattere proporzionato e necessario di una simile misura, il Tribunale ha sottolineato, al punto 66 della suddetta sentenza, che, allorché, «in casi debitamente giustificati, un'autorità nazionale si oppone alla comunicazione all'interessato della motivazione circostanziata e completa alla base della domanda di revoca di immunità, facendo valere ragioni attinenti al segreto istruttorio, la Commissione, in collaborazione con le autorità nazionali, (...) deve applicare misure dirette a conciliare, da un lato, le legittime considerazioni attinenti al segreto istruttorio e, dall'altro, la necessità di garantire adeguatamente al singolo il rispetto dei [suoi] diritti fondamentali, come il diritto di essere ascoltato».

- 76 Il Tribunale ha quindi ritenuto, al punto 67 della sentenza impugnata, che la Commissione dovesse bilanciare il rispetto del diritto del funzionario, oggetto della domanda di revoca dell'immunità, di essere ascoltato e le considerazioni addotte dalle autorità nazionali, in modo da garantire al contempo la tutela dei diritti del funzionario interessato e gli interessi dell'Unione, conformemente al protocollo n. 7, nonché lo svolgimento efficace e sereno del procedimento penale nazionale.
- 77 Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, tale motivazione del Tribunale non è inficiata da un errore di diritto.
- 78 Sebbene, come emerge dalla sentenza impugnata, il Tribunale non abbia escluso la possibilità che un'istituzione adotti una decisione di revoca dell'immunità senza ascoltare l'interessato, resta comunque il fatto che una simile possibilità deve essere riservata a casi eccezionali, debitamente giustificati.
- 79 Non si può infatti presumere che qualsiasi istruzione penale comporti sistematicamente un rischio di tentativi di dissimulazione di prove e di indizi da parte delle persone interessate, o concertazioni fraudolente tra di esse, che giustifichino il fatto che esse non siano preliminarmente informate dell'esistenza dell'indagine istruttoria che le riguarda.
- 80 Ne consegue che a ragione il Tribunale ha ritenuto, al punto 66 della sentenza impugnata, che, prima di ravvisare l'esistenza di un caso eccezionale, che giustifichi la revoca dell'immunità della persona interessata senza previamente ascoltarla, la Commissione debba, nel rispetto del principio di leale cooperazione con le autorità nazionali interessate, attuare misure che consentano, al contempo, di rispettare il diritto dell'interessato di essere ascoltato, senza mettere in pericolo gli interessi che il segreto istruttorio mira a preservare.
- 81 Contrariamente a quanto afferma la Commissione, l'obbligo di effettuare un simile bilanciamento non è contrario ai principi della fiducia reciproca e di leale cooperazione tra la Commissione e le autorità nazionali.
- 82 Il bilanciamento menzionato al punto 66 della sentenza impugnata consente infatti alla Commissione di rispettare sia i requisiti procedurali che possono imporsi alle autorità nazionali interessate sia, nella misura del possibile, il diritto dell'interessato di essere ascoltato. In casi eccezionali, essa consente altresì alla Commissione di giustificare l'impossibilità di ascoltare l'interessato preliminarmente alla revoca della sua immunità, in considerazione degli interessi che una simile audizione metterebbe in pericolo.
- 83 Inoltre, relativamente all'argomento della Commissione, esposto al punto 57 della presente sentenza, secondo il quale il Tribunale ha omesso di chiarire quale dovrebbe essere la risposta a una domanda di revoca dell'immunità nell'ipotesi in cui il bilanciamento contemplato al punto 67 della sentenza impugnata porti la Commissione a ritenere che il diritto dell'interessato di essere ascoltato prevalga sul segreto istruttorio, è sufficiente rilevare che, avendo ritenuto che il bilanciamento richiesto non fosse stato effettuato nel caso di specie, il Tribunale non era tenuto a pronunciarsi su tale ipotesi.
- 84 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che il secondo motivo d'impugnazione deve essere respinto.

***Sul terzo motivo d'impugnazione, vertente su un'errata valutazione da parte del Tribunale della procedura seguita dalla Commissione per l'adozione della decisione controversa***

*Argomenti delle parti*

- 85 Con il terzo motivo d'impugnazione, la Commissione sostiene che il Tribunale, avendo valutato erroneamente la procedura seguita dalla Commissione per l'adozione della decisione controversa, è incorso in un errore di diritto nel ritenere che essa non avesse rispettato il bilanciamento degli interessi in esame, quale richiesto ai punti 66 e 67 della sentenza impugnata.
- 86 Secondo la Commissione, in particolare, anche supponendo che la necessità di un simile bilanciamento sia fondata, si doveva ritenere che, nella fattispecie, essa avesse, in ogni caso, proceduto al controllo richiesto. Essa sostiene di aver adottato la decisione controversa solo dopo aver effettuato diversi scambi con le autorità belghe, aver ottenuto spiegazioni dettagliate da parte del procuratore belga, esaminato in loco il fascicolo del procedimento penale e, infine, consultato un esperto in diritto penale belga.
- 87 Inoltre, la Commissione contesta al Tribunale il fatto di aver previsto, al punto 71 della sentenza impugnata, condizioni sproporzionate rispetto alle misure che la Commissione avrebbe dovuto prendere in considerazione al fine di rispettare il diritto di RQ di essere ascoltato. Tali misure comporterebbero sistematicamente un'ingerenza indebita da parte delle istituzioni dell'Unione nel funzionamento della giustizia penale nazionale.
- 88 Infine, la Commissione contesta la motivazione, figurante al punto 76 della sentenza impugnata, secondo la quale non sarebbe interamente escluso che la decisione della Commissione avrebbe avuto un contenuto diverso se RQ fosse stato messo in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista quanto all'interesse dell'Unione e quanto alla salvaguardia della sua necessaria indipendenza in quanto direttore generale dell'OLAF. Secondo la Commissione, infatti, da un lato, la qualità di direttore generale dell'OLAF di RQ non era rilevante, giacché RQ aveva proposto ricorso a titolo personale, e, dall'altro, la posizione del funzionario interessato non può determinare o influenzare la valutazione dell'interesse dell'Unione, che rientra nella competenza esclusiva delle istituzioni.
- 89 RQ ritiene che il presente motivo d'impugnazione riguardi valutazioni fattuali del Tribunale e, pertanto, debba essere respinto in quanto irricevibile. In subordine, RQ sostiene che il motivo in esame è infondato.

*Giudizio della Corte*

- 90 La linea argomentativa avanzata dalla Commissione a sostegno del terzo motivo d'impugnazione si articola, in sostanza, in due parti.
- 91 Con la prima parte del motivo in esame, la Commissione sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel dichiarare, al punto 74 della sentenza impugnata, che la mancata audizione di RQ prima dell'adozione della decisione controversa eccedeva quanto necessario per conseguire l'obiettivo consistente nel garantire il segreto istruttorio e, di conseguenza, non rispettava il contenuto essenziale del diritto di essere ascoltato, sancito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta.
- 92 Occorre rilevare che, con l'argomento suesposto, la Commissione mette in discussione non già la valutazione dei fatti operata dal Tribunale, bensì la qualificazione giuridica di questi ultimi. In particolare, essa sostiene che il Tribunale, al punto 74 della sentenza impugnata, ha errato nel ritenere, sulla base del fascicolo di cui disponeva, che essa avesse violato il diritto di RQ di essere ascoltato, incorrendo a tale riguardo in un errore di diritto.

- 93 Di conseguenza, contrariamente alle affermazioni di RQ, la prima parte del terzo motivo d'impugnazione è ricevibile. Invero, una volta che il Tribunale abbia accertato o valutato i fatti, la Corte è competente a effettuare un controllo sulla qualificazione giuridica di tali fatti e sulle conseguenze di diritto che il Tribunale ne ha tratto (sentenza del 6 aprile 2006, *General Motors/Commissione*, C-551/03 P, EU:C:2006:229, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).
- 94 Quanto all'esame nel merito di questa prima parte, si deve rilevare che, al punto 69 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ritenuto che la Commissione non avesse effettuato nel caso di specie un bilanciamento conforme a quello menzionato ai punti 67 e 68 della medesima sentenza.
- 95 Esso ha basato la propria valutazione sulle constatazioni esposte ai punti da 70 a 72 della sentenza impugnata, secondo le quali, in primo luogo, la Commissione non ha chiesto alle autorità competenti belghe di indicare le ragioni per le quali un'audizione di RQ, preliminarmente all'eventuale revoca della sua immunità, avrebbe comportato rischi per il rispetto del segreto istruttorio o di redigere una versione non riservata della loro domanda di revoca dell'immunità, che potesse essere comunicata a RQ. In secondo luogo, le suddette autorità non hanno menzionato alcuna circostanza, quale un rischio di fuga di RQ o di distruzione di elementi di prova da parte del medesimo, che avrebbe potuto giustificare la mancata comunicazione della domanda di revoca della sua immunità. Infine, in terzo luogo, le risposte delle autorità belghe alle richieste della Commissione erano lacunose e non consentivano di comprendere il loro diniego di consentire alla Commissione di ascoltare RQ in merito alla domanda di revoca della sua immunità.
- 96 Alla luce di tali constatazioni di natura fattuale, che non possono essere messe in discussione in sede di impugnazione salvo in caso di snaturamento dei fatti e degli elementi di prova, in alcun modo dedotto dalla Commissione nel caso di specie (v., in tal senso, sentenza del 18 marzo 2010, *Trubowest Handel e Makarov/Consiglio e Commissione*, C-419/08 P, EU:C:2010:147, punti 30 e 31 e giurisprudenza ivi citata), il Tribunale ha ben potuto, al punto 74 della sentenza impugnata, senza incorrere in un errore di diritto, dichiarare che il fatto di non ascoltare il ricorrente prima dell'adozione della decisione controversa eccedeva quanto necessario per conseguire l'obiettivo previsto e, pertanto, violava il diritto di essere ascoltato sancito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta.
- 97 Ciò premesso, la Commissione non può addebitare al Tribunale di aver ignorato il fatto che essa avesse effettuato scambi con le autorità competenti belghe. Essi sono stati infatti presi in considerazione dal Tribunale, il quale ha tuttavia ritenuto, nell'ambito della sua valutazione sovrana dei fatti, che, contrariamente a quanto afferma la Commissione, le spiegazioni ottenute da quest'ultima in seguito ai medesimi scambi fossero lacunose e non sufficientemente dettagliate.
- 98 Parimenti, la Commissione, per mettere in discussione la fondatezza della valutazione del Tribunale, non può invocare il fatto che essa aveva esaminato in loco il fascicolo del procedimento penale e aveva consultato un esperto in diritto penale belga. Orbene, quand'anche appurati, simili fatti non possono, in ogni caso, essere sufficienti a dimostrare che il diritto di RQ di essere ascoltato sia stato rispettato. La Commissione non afferma infatti di aver invocato dinanzi al Tribunale elementi che sarebbero emersi dall'esame del fascicolo del procedimento penale nazionale o dalla consultazione dell'esperto belga e che sarebbero stati tali da giustificare la mancata audizione preliminare di RQ.
- 99 Infine, la Commissione non può neanche avanzare l'argomento, esposto al punto 87 della presente sentenza, secondo il quale, in sostanza, il Tribunale, al punto 71 della sentenza impugnata, avrebbe imposto condizioni sproporzionate per procedere alla revoca dell'immunità di un funzionario senza preliminarmente ascoltarlo, in quanto esse avrebbero comportato un'ingerenza delle istituzioni dell'Unione nel funzionamento della giustizia penale di uno Stato membro.
- 100 A tale riguardo, occorre rilevare che, al punto 71 della sentenza impugnata, il Tribunale, pur avendo fatto riferimento a titolo di esempio a varie circostanze nelle quali si potrebbe considerare di procedere alla revoca dell'immunità di un funzionario senza preliminarmente ascoltarlo, ha

essenzialmente constatato che, nel procedimento che ha portato all'adozione della decisione controversa, le autorità belghe non avevano addotto elementi sufficienti tali da giustificare un simile procedimento.

- 101 Orbene, non si può ritenere che l'obbligo incombente alla Commissione di adoperarsi affinché le autorità nazionali le forniscano elementi sufficientemente probanti al fine di giustificare un grave pregiudizio al diritto di essere ascoltato, come quelli menzionati dal Tribunale a titolo di esempio, sia sproporzionato. Tanto più che, contrariamente a quanto afferma la Commissione, la fornitura di tali elementi non comporta, di per sé, un'ingerenza nel procedimento dello Stato interessato, il quale, al pari della Commissione, soggiace all'obbligo di leale cooperazione previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, a termini del quale l'Unione e gli Stati Membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.
- 102 Di conseguenza, occorre respingere la prima parte del terzo motivo d'impugnazione in quanto infondata.
- 103 Per quanto riguarda la seconda parte del motivo d'impugnazione in esame, si deve anzitutto rilevare che la Commissione non mette in discussione la valutazione dei fatti operata dal Tribunale, ma sostiene che esso sia, in sostanza, incorso in un errore di diritto nel ritenere, al punto 76 della sentenza impugnata, che non possa escludersi che, se RQ fosse stato messo in condizione di far conoscere il proprio punto di vista in merito alla revoca della sua immunità, la decisione controversa avrebbe avuto un contenuto diverso.
- 104 Pertanto, per le stesse motivazioni illustrate nell'ambito della prima parte del terzo motivo d'impugnazione, la seconda parte del motivo in esame è ricevibile.
- 105 Quanto all'esame nel merito di questa seconda parte, va ricordato che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, una violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto di essere ascoltati, determina l'annullamento del provvedimento adottato al termine del procedimento amministrativo di cui trattasi soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso (sentenze del 3 luglio 2014, *Kamino International Logistics e Datema Hellmann Worldwide Logistics*, C-129/13 e C-130/13, EU:C:2014:2041, punto 79 e giurisprudenza ivi citata, e del 14 giugno 2018, *Makhlouf/Consiglio*, C-458/17 P, non pubblicata, EU:C:2018:441, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).
- 106 A tale riguardo, la Corte ha precisato che non si può obbligare un ricorrente che deduce la violazione dei suoi diritti della difesa a dimostrare che la decisione dell'istituzione dell'Unione interessata avrebbe avuto un contenuto differente, bensì solo che una simile ipotesi non è totalmente esclusa (sentenza del 1° ottobre 2009, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consiglio*, C-141/08 P, EU:C:2009:598, punto 94 e giurisprudenza ivi citata).
- 107 La valutazione di tale questione deve, inoltre, essere effettuata in funzione delle circostanze di fatto e di diritto specifiche di ciascun caso di specie (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2013, *G. e R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punto 40).
- 108 A tale riguardo, occorre ricordare che, come l'articolo 17 del protocollo n. 7 e l'articolo 23 dello Statuto prevedono, i privilegi e le immunità di cui beneficiano i funzionari e gli agenti dell'Unione sono concessi esclusivamente nell'interesse di quest'ultima.
- 109 Orbene, la finalità dell'immunità concessa a un funzionario dell'Unione, quale risulta dalle succitate disposizioni, deve essere presa in considerazione per valutare l'incidenza di un'eventuale violazione del diritto di essere ascoltato sulla legittimità di una decisione di revoca di tale immunità.

- 110 È del resto in tal senso che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha parimenti rilevato, in una sentenza vertente sull'immunità parlamentare, che è alla luce delle esigenze di salvaguardia della finalità istituzionale di una simile immunità che si deve valutare l'incidenza della sua attuazione sui diritti dell'interessato (Corte EDU, 3 dicembre 2009, Kart c. Turchia, CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, § 95).
- 111 Ne consegue che considerazioni attinenti alla situazione personale del funzionario oggetto di una domanda di revoca dell'immunità, il quale sarebbe nella posizione migliore per farle valere se fosse ascoltato in merito a tale domanda, sono irrilevanti ai fini del seguito da dare alla stessa domanda. Al riguardo rilevano soltanto considerazioni attinenti all'interesse del servizio.
- 112 Pertanto, un funzionario che ha proposto un ricorso contro una decisione di revoca della sua immunità non può limitarsi a dedurre, astrattamente, la violazione del diritto di essere ascoltato a sostegno della propria domanda di annullamento di una decisione di questo tipo. Egli è tenuto a dimostrare che non è del tutto escluso che la decisione dell'istituzione dell'Unione interessata avrebbe avuto un contenuto diverso se egli avesse potuto addurre argomenti ed elementi relativi all'interesse del servizio.
- 113 Orbene, dalla sentenza impugnata non risulta che il Tribunale ha verificato se RQ abbia presentato argomenti relativi a una simile dimostrazione.
- 114 Dalla lettura del fascicolo di primo grado, trasmesso alla Corte conformemente all'articolo 167, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, emerge infatti che il Tribunale si è limitato a riprendere, al punto 76 della sentenza impugnata, pressoché negli stessi termini, un'affermazione vaga contenuta nell'atto di ricorso di RQ, relativa agli argomenti che quest'ultimo avrebbe potuto presentare se fosse stato ascoltato prima dell'adozione della decisione controversa.
- 115 Oltre a tale affermazione, RQ non ha fornito, nelle sue memorie dinanzi al Tribunale, alcuna indicazione relativa all'interesse del servizio che possa giustificare il mantenimento della sua immunità, che egli avrebbe potuto addurre se fosse stato ascoltato prima dell'adozione della decisione controversa.
- 116 Ciò posto, occorre constatare che il Tribunale, avendo dichiarato che la violazione del diritto di RQ di essere ascoltato giustificava l'annullamento della decisione controversa, sebbene quest'ultimo non avesse dimostrato che non fosse del tutto escluso che la decisione della Commissione avrebbe avuto un contenuto diverso se egli fosse stato messo in condizione di esercitare il proprio diritto di essere ascoltato, è incorso in un errore di diritto.
- 117 Pertanto, occorre accogliere la seconda parte del terzo motivo d'impugnazione e annullare la sentenza impugnata.

### **Sul ricorso dinanzi al Tribunale**

- 118 Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, la Corte può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.
- 119 Nel caso di specie, lo stato degli atti consente di statuire sulla controversia per quanto riguarda la prima parte del quinto motivo del ricorso di RQ, vertente sulla violazione del diritto di essere ascoltato.



- 120 Dalla motivazione esposta nell'ambito dell'analisi dei motivi dell'impugnazione secondo e terzo risulta infatti che, sebbene la Commissione non abbia rispettato il diritto di RQ di essere ascoltato prima dell'adozione della decisione controversa, una simile violazione non può tuttavia giustificare l'annullamento della medesima decisione, non avendo RQ dimostrato che non fosse del tutto escluso che, in assenza di tale violazione, la decisione in parola avrebbe avuto un contenuto diverso.
- 121 Pertanto, occorre respingere la prima parte del quinto motivo del ricorso di RQ, vertente sulla violazione del diritto di essere ascoltato.
- 122 Quanto al resto, lo stato degli atti non consente di statuire sulla controversia, atteso che gli altri motivi e le altre censure dedotte da RQ a sostegno del proprio ricorso non sono state esaminate dal Tribunale.
- 123 Di conseguenza, occorre rinviare la causa dinanzi al Tribunale.

### **Sulle spese**

- 124 Poiché la causa viene rimessa dinanzi al Tribunale, occorre riservare le spese inerenti alla presente impugnazione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 24 ottobre 2018, RQ/Commissione (T-29/17, EU:T:2018:717), è annullata.**
- 2) La prima parte del quinto motivo del ricorso dinanzi al Tribunale dell'Unione europea è respinta.**
- 3) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché si statuisca sui motivi del ricorso dal primo al quarto nonché sulle parti seconda e terza del quinto motivo del ricorso.**
- 4) Le spese sono riservate.**

Firme