Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
del 29 aprile 2021 [1]

Causa C-3/20

LR Ģenerālprokuratūras Krimināltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa
contro
AB,
CE e
MM investīcijas SIA

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Rīgas rajona tiesa (Tribunale distrettuale di Riga, Lettonia)]

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 343 TFUE – Statuto del sistema europeo di banche centrali e della banca centrale europea – Articolo 39 – Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea – Articolo 22, paragrafo 1 – Membro di un organo decisionale della Banca centrale europea – Governatore della banca centrale di uno Stato membro – Articolo 11, lettera a) – Immunità di giurisdizione – Applicabilità dopo la cessazione del mandato – Atti di funzionari dell'Unione in veste ufficiale – Immunità funzionale – Articolo 130 TFUE – Indipendenza della BCE, del SEBC e delle banche centrali degli Stati membri – Articolo 18 – Accordo reciproco – Articolo 4, paragrafo 3 TUE – Principio di leale cooperazione – Articolo 17 – Revoca dell'immunità da parte della BCE – Interessi dell'Unione – Immunità da procedimenti giudiziari principali – Immunità da misure cautelari adottate dalle autorità pubbliche»

I. Introduzione

1. Se il governatore di una Banca centrale nazionale che è al contempo membro del consiglio direttivo della BCE possa essere perseguito a livello dello Stato membro, o se ciò sia precluso dall'immunità ai sensi del diritto dell'Unione, è la questione che viene sollevata nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale riguardante un procedimento penale in Lettonia nei confronti dell'ex governatore della Banca centrale lettone, per corruzione e riciclaggio di denaro nell'ambito di un procedimento di vigilanza bancaria riguardante una banca lettone.

[1] Lingua originale: il tedesco.

2. Ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea (in prosieguo: il «Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione») [2], i funzionari ed altri agenti dell'Unione godono dell'immunità di giurisdizione in tutti gli Stati membri per gli atti da loro compiuti in veste ufficiale. La causa fornisce alla Corte l'opportunità di determinare la portata di tale immunità.

3. La prima peculiarità del caso in questione risiede nel fatto che, sebbene i governatori delle banche centrali degli Stati membri siano autorità nazionali, allo stesso tempo, in qualità di membri del consiglio direttivo della BCE nel quadro del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), essi determinano la politica monetaria dell'area dell'euro e, a partire dall'istituzione dell'Unione bancaria, svolgono altresì compiti di vigilanza in tale veste ai sensi del regolamento MVU [3]. Al fine di determinare se il governatore di una banca centrale imputato goda dell'immunità prevista dal Protocollo, è pertanto necessario separare chiaramente queste diverse funzioni.

4. In secondo luogo, per quanto riguarda l'ammissibilità di azioni penali nei confronti di un ex governatore di una banca centrale, come l'imputato nel procedimento principale, occorre chiarire il ruolo della BCE, delle banche centrali nazionali e dei membri dei loro organi decisionali nello svolgimento dei loro compiti in piena indipendenza, conformemente all'articolo 130 del TFUE. In definitiva, nella fattispecie, occorre quindi trovare un giusto equilibrio tra l'interesse degli Stati membri all'azione penale e l'interesse dell'Unione al buon funzionamento delle sue istituzioni.

II. Contesto normativo

A. Il diritto dell'Unione

1. Il trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE)

5. La gestione del SEBC è disciplinata dall'articolo 129, paragrafo 1, TFUE:

«Il SEBC è retto dagli organi decisionali della Banca centrale europea che sono il consiglio direttivo e il comitato esecutivo».

6. L'articolo 130 del TFUE disciplina l'indipendenza della BCE, del SEBC e delle banche centrali degli Stati membri:

«Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE, né la Banca centrale europea 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 Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti».

2 GU 2016, C 202, pag. 266.

3 Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU 2013, L 287, pag. 63).

7. L'articolo 282, paragrafo 1, TFUE, definisce il SEBC:

«La Banca centrale europea e le banche centrali nazionali costituiscono il Sistema europeo di banche centrali (SEBC). La Banca centrale europea e le banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, che costituiscono l'Eurosistema, conducono la politica monetaria dell'Unione».

8. L'articolo 283, paragrafo 1, TFUE, stabilisce la composizione del consiglio direttivo della BCE:

«Il consiglio direttivo della Banca centrale europea comprende i membri del comitato esecutivo della Banca centrale europea nonché i governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro».

9. L'articolo 343 del TFUE è la disposizione fondamentale relativa ai privilegi e alle immunità dell'Unione:

«L'Unione gode, sul territorio degli Stati membri, delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento dei suoi compiti, alle condizioni definite dal protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. Lo stesso vale per la Banca centrale europea e per la Banca europea per gli investimenti».

2. Lo statuto del SEBC e della BCE

10. Il Protocollo (n. 4) sullo statuto del sistema europeo di banche centrali e della banca centrale europea [4] disciplina, nel suo articolo 12.1, le responsabilità degli organi decisionali della BCE:

«Il consiglio direttivo adotta gli indirizzi e prende le decisioni necessarie ad assicurare l'assolvimento dei compiti affidati al SEBC ai sensi dei trattati e del presente statuto. Il consiglio direttivo formula la politica monetaria dell'Unione ivi comprese, a seconda dei casi, le decisioni relative agli obiettivi monetari intermedi, ai tassi di interesse guida e all'offerta di riserve nel SEBC e stabilisce i necessari indirizzi per la loro attuazione.

(…)

Per quanto possibile ed opportuno, fatto salvo il disposto del presente articolo, la BCE si avvale delle banche centrali nazionali per eseguire operazioni che rientrano nei compiti del SEBC».

11. L'articolo 14 dello statuto del SEBC e della BCE concerne le banche centrali degli Stati membri:

«(…)

14.2. Gli statuti delle banche centrali nazionali devono prevedere in particolare che la durata del mandato del governatore della Banca centrale nazionale non sia inferiore a cinque anni.

Un governatore può essere sollevato dall'incarico solo se non soddisfa più alle condizioni richieste per l'espletamento delle sue funzioni o si è reso colpevole di gravi mancanze. Una decisione in questo senso può essere portata dinanzi alla Corte dal governatore interessato o dal consiglio

4 GU 2016, C 202, pag. 230.

direttivo, per violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa all'applicazione dei medesimi. Tali ricorsi devono essere proposti nel termine di due mesi, secondo i casi, dalla pubblicazione della decisione, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza.

14.3. Le banche centrali nazionali costituiscono parte integrante del SEBC e agiscono secondo gli indirizzi e le istruzioni della BCE. Il consiglio direttivo adotta le misure necessarie per assicurare l'osservanza degli indirizzi e delle istruzioni della BCE, richiedendo che gli venga fornita ogni necessaria informazione.

14.4. Le banche centrali nazionali possono svolgere funzioni diverse da quelle specificate nel presente statuto a meno che il consiglio direttivo decida, a maggioranza dei due terzi dei votanti, che tali funzioni interferiscono con gli obiettivi e i compiti del SEBC. Tali funzioni sono svolte sotto la piena responsabilità delle banche centrali nazionali e non sono considerate come facenti parte delle funzioni del SEBC».

12. L'articolo 39 dello statuto del SEBC e della BCE ha per oggetto i privilegi e le immunità:

«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».

13. L'articolo 44 dello statuto del SEBC e della ZEB riguarda il consiglio generale della BCE:

«44.1. Fatto salvo l'articolo 129, paragrafo 1, [TFUE] 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. (…)».

3. Il protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione

14. L'articolo 8 del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione disciplina l'immunità dei membri del Parlamento europeo in materia di opinioni o di voto:

«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».

15. L'articolo 9 di detto protocollo prevede l'immunità dei membri del Parlamento europeo durante le sessioni:

«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».

16. L'articolo 10, paragrafo 1, del medesimo protocollo, riguarda i rappresentanti degli Stati membri:

«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».

17. L'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione così recita:

«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».

18. L'articolo 17 di tale protocollo stabilisce quanto segue:

«I privilegi, le immunità e le agevolazioni sono concess[i] 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».

19. L'articolo 18 del medesimo protocollo dispone quanto segue:

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

20. L'articolo 22, paragrafo 1, del Protocollo sui privilegi e le immunità è così formulato:

«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».

4. Il regolamento MVU

21. Dal 4 novembre 2014, la BCE ha assunto i compiti specifici che le sono stati attribuiti dal regolamento MVU in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi[5].

[5] Cfr. articolo 33, paragrafo 2, primo comma, di tale regolamento.

22. I considerando 28 e 29 di tale regolamento così recitano:

«(28) È opportuno lasciare alle autorità nazionali i compiti di vigilanza non attribuiti alla BCE, in particolare i seguenti compiti: (…) prevenire l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo (…).

(29) È opportuno che la BCE cooperi, se del caso, pienamente con le autorità nazionali responsabili di garantire (…) la lotta contro il riciclaggio di denaro».

23. L'articolo 4 del medesimo regolamento elenca i compiti attribuiti alla BCE:

«(1) Nel quadro dell'articolo 6, (…) la BCE ha competenza esclusiva nell'assolvimento dei compiti seguenti, a fini di vigilanza prudenziale, nei confronti di tutti gli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti:

a) rilasciare e revocare l'autorizzazione agli enti creditizi fatto salvo l'articolo 14;

(…)

d) assicurare il rispetto degli atti di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, che impongono agli enti creditizi requisiti prudenziali relativamente a requisiti in materia di fondi propri, cartolarizzazione, limiti ai grandi rischi, liquidità, leva finanziaria, segnalazione e informativa al pubblico delle informazioni su tali aspetti;

e) assicurare il rispetto degli atti di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, che impongono agli enti creditizi requisiti che assicurino la presenza di solidi dispositivi di governo societario, compresi i requisiti di professionalità e onorabilità per le persone responsabili dell'amministrazione degli enti creditizi, di processi di gestione del rischio, di meccanismi di controllo interno, di politiche e prassi di remunerazione e di processi efficaci di valutazione dell'adeguatezza del capitale interno, compresi i modelli basati sui rating interni;

f) effettuare le valutazioni prudenziali (…), per accertare se i dispositivi, le strategie, i processi e meccanismi instaurati dagli enti creditizi e i fondi propri da essi detenuti permettano una gestione solida e la copertura dei rischi e, alla luce di tale valutazione prudenziale, imporre agli enti creditizi obblighi specifici in materia di fondi propri aggiuntivi, specifici requisiti di informativa e di liquidità, nonché altre misure, ove specificamente contemplati dal pertinente diritto dell'Unione;

(…)».

24. L'articolo 6 del regolamento MVU disciplina la cooperazione tra la BCE e le autorità nazionali competenti che compongono il meccanismo di vigilanza unico ai sensi del paragrafo 1 del medesimo regolamento. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, ai fini della vigilanza occorre distinguere, in sostanza, gli enti creditizi rilevanti da quelli meno rilevanti, laddove questi ultimi,

continuano in linea di principio, ad essere sottoposti alla vigilanza delle autorità nazionali. Un'eccezione è prevista per i compiti di vigilanza di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), che sono sempre svolti dalla BCE. L'articolo 6, paragrafi 5 e 6, prevede, tra l'altro, quanto segue:

«(5) Riguardo agli enti creditizi di cui al paragrafo 4 (…):

a) la BCE emana regolamenti, orientamenti o istruzioni generali rivolti alle autorità nazionali competenti in base ai quali sono eseguiti i compiti definiti nell'articolo 4, ad esclusione del paragrafo 1, lettere a) e c), e le decisioni di vigilanza sono adottate dalle autorità nazionali competenti.

(…);

b) allorché necessario per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati, la BCE può decidere in qualsiasi momento, di propria iniziativa dopo essersi consultata con le autorità nazionali competenti o su richiesta di un'autorità nazionale competente, di esercitare direttamente tutti i pertinenti poteri per uno o più enti creditizi di cui al paragrafo 4 (…);

c) la BCE esercita una sorveglianza sul funzionamento del sistema;

(…)

(6) Fatto salvo il paragrafo 5 del presente articolo, le autorità nazionali competenti assolvono i compiti, e ne sono responsabili, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere b), da d) a g) e i), e adottano tutte le pertinenti decisioni di vigilanza in relazione agli enti creditizi menzionati al paragrafo 4, primo comma (…).

(…)

Le autorità nazionali competenti riferiscono periodicamente alla BCE in merito al risultato delle attività svolte in virtù del presente articolo.

(…)».

25. I poteri di vigilanza specifici della BCE comprendono la revoca dell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 5, di tale regolamento:

«Fatto salvo il paragrafo 6, la BCE può revocare l'autorizzazione nei casi previsti dal pertinente diritto dell'Unione, di propria iniziativa previa consultazione dell'autorità nazionale competente dello Stato membro partecipante in cui l'ente creditizio è stabilito oppure su proposta di tale autorità nazionale competente. (…)

L'autorità nazionale competente che considera che l'autorizzazione da essa proposta a norma del paragrafo 1 debba essere revocata in virtù del pertinente diritto nazionale trasmette alla BCE una proposta in tal senso. In tal caso, la BCE prende una decisione sulla proposta di revoca tenendo pienamente conto della giustificazione della revoca avanzata dall'autorità nazionale competente».

26. L'articolo 26 del regolamento MVU riguarda il consiglio di vigilanza:

«(1) È incaricato della pianificazione e dell'esecuzione dei compiti attribuiti alla BCE un organo interno composto di un presidente e un vicepresidente, nominati conformemente al paragrafo 3,

e quattro rappresentanti della BCE, nominati conformemente al paragrafo 5, e un rappresentante dell'autorità nazionale competente di ciascuno Stato membro partecipante («consiglio di vigilanza»). Tutti i membri del consiglio di vigilanza agiscono nell'interesse dell'Unione nel suo complesso.

Qualora l'autorità competente non sia una banca centrale, il membro del consiglio di vigilanza di cui al presente paragrafo può decidere di farsi accompagnare da un rappresentante della banca centrale dello Stato membro. Ai fini della procedura di voto di cui al paragrafo 6, i rappresentanti delle autorità di uno Stato membro sono considerati come un solo membro.

(…)

(8) Fatto salvo l'articolo 6, il consiglio di vigilanza svolge le attività preparatorie relative ai compiti di vigilanza assegnati alla BCE e propone al consiglio direttivo della BCE progetti di decisione completi che sono adottati da quest'ultimo, seguendo una procedura che sarà stabilita dalla BCE (…).

5. Direttiva CRD

27. La direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, («Capital Requirements Directive»; in prosieguo: la «direttiva CRD[6]»), disciplina, all'articolo 18, i requisiti sostanziali per una revoca dell'autorizzazione:

«Le autorità competenti possono revocare l'autorizzazione concessa a un ente creditizio soltanto se tale ente creditizio:

(…)

c) non soddisfa più le condizioni cui era subordinata l'autorizzazione;

d) non soddisfa più i requisiti prudenziali stabiliti alle parti tre, quattro o sei del regolamento (UE) n. 575/2013 o imposti a norma dell'articolo 104, paragrafo 1, lettera a), o dell'articolo 105 della presente direttiva o non offre più la garanzia di poter soddisfare agli obblighi nei confronti dei suoi creditori e, in particolare, non fornisce più garanzie per le attività ad esso affidate dai suoi depositanti;

e) versa negli altri casi in cui la revoca è prevista dal diritto nazionale; o

f) commette una delle violazioni di cui all'articolo 67, paragrafo 1».

[6] Al contempo direttiva che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU 2013, L 176, pag. 338). La modifica successiva dell'articolo 18 da parte della direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 (GU 2019, L 150, pag. 253) non è rilevante nella fattispecie.

6. Regolamento quadro sull'MVU

28. Il regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca centrale europea, del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate [7] disciplina, all'articolo 83, la «Decisione della BCE sulla revoca di un'autorizzazione». I paragrafi 1 e 2 di detta disposizione recitano quanto segue:

«(1) La BCE adotta una decisione sulla revoca di un'autorizzazione senza indebito ritardo. Nel fare ciò, può accogliere o rigettare il relativo progetto di decisione di revoca.

(2) Nell'adottare la propria decisione, la BCE tiene conto di tutti i seguenti elementi: a) la sua valutazione delle circostanze che giustificano la revoca; b) ove applicabile, il progetto di decisione di revoca dell'ANC; c) la consultazione con l'ANC di riferimento e, nel caso in cui l'ANC non sia l'autorità nazionale di risoluzione delle crisi, la consultazione con l'autorità nazionale di risoluzione delle crisi (di seguito, unitamente alle ANC, le «autorità nazionali»); d) i commenti formulati dagli enti creditizi (…)».

B. Il diritto lettone

29. L'articolo 120 del Kriminālprocesa likums (codice di procedura penale, Lettonia) [8] contiene un elenco delle autorità che beneficiano di immunità. La Banca di Lettonia e il suo governatore non vi figurano.

30. L'articolo 404 di tale legge dispone che il Pubblico ministero, qualora ritenga che sussistano fondati motivi per far valere la responsabilità penale di una persona che gode per legge di immunità penale, presenti in linea di principio all'autorità competente una richiesta di autorizzazione all'esercizio dell'azione penale nei confronti di tale persona. Alla proposta sono allegate prove che giustifichino la colpevolezza della persona di cui si chiede sia revocata l'immunità.

31. Il Krimināllikums (Codice penale, Lettonia) [9] rende punibili, tra l'altro, il riciclaggio di denaro (articolo 195) e la corruzione (articolo 320).

III. Fatti e procedimento principale

32. Dal 21 dicembre 2001, AB, l'imputato nel procedimento principale (in prosieguo: l'«imputato»), è stato governatore della Latvijas Banka (Banca centrale di Lettonia). In tale veste, egli aveva il diritto di partecipare alle sedute del Consiglio della Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commissione dei mercati finanziari e dei capitali, in prosieguo la «FKTK»), responsabile dell'autorizzazione e della vigilanza degli enti creditizi in Lettonia.

7 BCE/2014/17, (GU 2014, L 141, pag. 1).

8 Latvijas Vēstnesis (Gazzetta ufficiale della Repubblica di Lettonia) n. 74, dell'11 maggio 2005.

9 Latvijas Vēstnesis n. 199/200 dell'8 luglio 1998.

33. La Trasta Komercbanka AS (in prosieguo la «Trasta Komercbanka») è un ente creditizio lettone al quale la FKTK ha rilasciato, nel 1991, un'autorizzazione a fornire servizi finanziari. Dal 4 novembre 2014 la FKTK ha assolto i compiti in materia di vigilanza conferiti alla BCE ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere b), da d) a g) e i) del regolamento MVU, in relazione alla Trasta Komercbanka [10].

34. Su proposta della FKTK del 5 febbraio 2016, la BCE, con decisione del 3 marzo 2016, sostituita da decisione dell'11 luglio 2016, ha revocato l'autorizzazione della Trasta Komercbanka quale ente creditizio, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento MVU e l'articolo 83, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU [11].

35. Il 15 febbraio 2018, il Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Ufficio per la prevenzione e la lotta alla corruzione, Lettonia) ha avviato un procedimento di indagine penale a carico dell'imputato, vertente su accuse di corruzione nell'ambito del procedimento di vigilanza riguardante la Trasta Komercbanka in Lettonia, precedente la revoca dell'autorizzazione.

36. In concreto l'imputato è accusato, da un lato, di aver accettato dal presidente del consiglio di sorveglianza e azionista della Trasta Komercbanka un viaggio di svago del valore di EUR 7 490 dal 20 al 30 agosto 2010, in cambio del quale avrebbe illegalmente fornito consulenza a quest'ultima prima della fine del 2015, utilizzando, tra l'altro, informazioni relative alle misure di sorveglianza e di controllo adottate dalla FKTK e riguardanti la Trasta Komercbanka, che aveva legalmente ottenuto nella sua veste ufficiale. Oggetto di tale consulenza sarebbero stati, in primo luogo, l'incapacità della Trasta Komercbanka di assicurare in modo duraturo un sistema adeguato di controlli interni per garantire la conformità ai requisiti della legge lettone in materia di lotta contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo; in secondo luogo, il necessario aumento del capitale sociale al fine di garantire una partecipazione qualificata e, in terzo luogo, le prassi necessarie per attirare investitori (azionisti). Nel periodo dal 29 luglio 2009 al 31 dicembre 2015 tali questioni sono state ripetutamente oggetto di controlli da parte della FKTK, nel corso dei quali l'imputato avrebbe aiutato a formulare le risposte alle domande poste dalla FKTK durante l'ispezione e consigliato la Trasta Komercbanka circa il comportamento da tenere nel corso dei controlli.

37. In secondo luogo, egli viene accusato di avere accettato, tra il 23 agosto 2012 e il 9 maggio 2013, un'offerta di tangente dal vicepresidente del consiglio di amministrazione e azionista della Trasta Komercbanka per un importo di EUR 500 000, e di aver ricevuto la metà di tale somma, ossia EUR 250 000, da quest'ultimo e da un intermediario coimputato. In cambio, l'imputato avrebbe fornito consulenza alla Trasta Komercbanka dopo il 23 agosto 2012 e fino al 31 dicembre 2015, su questioni relative alla vigilanza da parte della FKTK, assistendo la Trasta Komercbanka nella formulazione della corrispondenza con la FKTK. Ciò avrebbe contribuito alla parziale abolizione, da parte della FKTK, di restrizioni alle attività della Trasta Komercbanka. L'imputato non avrebbe ricevuto la restante parte della tangente perché la FKTK ha mantenuto un'altra parte delle restrizioni, imponendo inoltre ulteriori restrizioni alle attività della Trasta Komercbanka.

10 Cfr. articolo 6, paragrafo 6, del regolamento MVU.

11 Tale procedura è stata e continua ad essere oggetto di diverse cause dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, cfr. ordinanza del 12 settembre 2017, Fursin e a./BCE (T 247/16, non pubblicata, EU:T:2017:623), sentenza del 5 novembre 2019, BCE e a./Trasta Komercbanka e a. (C 663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923), e causa pendente T-698/16, Trasta Komercbanka e a./BCE.

38. Con riferimento ad entrambe le censure del Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (Ufficio per la prevenzione e la lotta alla corruzione), fino alla proposta di revoca dell'autorizzazione della Trasta Komercbanka da parte della FKTK l'imputato non avrebbe assistito alle riunioni del consiglio di quest'ultima nel corso delle quali venivano affrontate questioni relative alla vigilanza prudenziale della Trasta Komercbanka. In tale contesto sarebbe quindi venuto meno, in particolare, ai suoi obblighi di evitare il peggioramento del coefficiente patrimoniale e dei requisiti di liquidità della Trasta Komercbanka e di reprimere la possibilità di riciclaggio di denaro in detto ente creditizio.

39. Infine, nel 2012 e nel 2013 l'imputato avrebbe occultamente investito in un immobile un considerevole importo della tangente ricevuta, pari a EUR 250 000, per il tramite di una società coimputata.

40. Il 28 giugno 2018 il Pubblico ministero competente ha inizialmente avviato un'azione penale per corruzione dinanzi al Rīgas rajona tiesa (Tribunale distrettuale di Riga, Lettonia), poi integrata il 24 maggio 2019, con un'incriminazione per riciclaggio di denaro.

41. Il 20 dicembre 2019, è venuto a scadenza l'ultimo mandato dell'imputato in qualità di governatore della Banca di Lettonia.

42. Il Rīgas rajona tiesa (Tribunale distrettuale di Riga) ha avviato il procedimento penale di primo grado e deve ora statuire sull'avvio dell'istruzione di udienza nell'ambito del processo penale.

IV. Questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

43. Poiché il Rīgas rajona tiesa (tribunale distrettuale di Riga) nutre dubbi, in tale contesto, quanto all'applicabilità e alla portata delle immunità previste dal Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, esso ha sospeso il procedimento con ordinanza del 20 dicembre 2019 ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 TFUE:

1. Se l'articolo 11, lettera a), e l'articolo 22, primo comma, del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, si applichino alla funzione di membro del Consiglio direttivo della Banca centrale europea, esercitata dal governatore di una banca centrale di uno Stato membro, nella specie il governatore della Banca di Lettonia.

2. In caso di risposta affermativa alla prima questione, se tali disposizioni garantiscano a detta persona l'immunità in un procedimento penale anche quando non ricopra più il posto di governatore della banca centrale dello Stato membro e, per ciò stesso, il posto 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 dell'Unione europea 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 dell'Unione, 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 l'imputato sia connesso all'esercizio delle sue funzioni in un'istituzione dell'Unione europea – di chiedere all'istituzione interessata, nella specie la Banca centrale europea, che revochi l'immunità del funzionario.

5. Se, nell'applicazione delle disposizioni del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, la sussistenza di un interesse dell'Unione europea debba sempre essere relazionata direttamente 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 relazionata non ai suoi compiti in un'istituzione dell'Unione europea, bensì ad attività svolte nell'ambito delle sue funzioni in uno Stato membro.

44. Sulle questioni pregiudiziali, l'imputato, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica italiana, la Banca centrale europea e la Commissione europea hanno presentato osservazioni per iscritto e all'udienza del 26 gennaio 2021. Nel corso di tale udienza hanno presentato osservazioni anche il coimputato CE e il LR Ģenerālprokuratūras Kriminmāltiesiskā departamenta Sevišķi svarīgu lietu izmeklēšanas nodaļa (Divisione delle indagini sugli affari di particolare importanza della Sezione penale dell'Ufficio della Procura generale della Repubblica di Lettonia).

V. Valutazione giuridica

45. Il giudice del rinvio è investito di un procedimento penale a carico dell'ex governatore della Banca centrale lettone, nel quale quest'ultimo viene accusato, tra l'altro, di corruzione nell'ambito di un procedimento di vigilanza bancaria riguardante una banca lettone. In base al diritto lettone, esso non può avviare la fase orale del procedimento penale se vi osta l'immunità dell'imputato.

46. È vero che il diritto lettone non prevede l'immunità della Banca centrale di Lettonia o dei suoi organi, tuttavia, ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, i funzionari e gli altri agenti dell'Unione godono, nel territorio degli Stati membri, dell'immunità di giurisdizione «per gli atti da loro compiuti in veste ufficiale». Ai sensi del suo articolo 22, paragrafo 1, il protocollo si applica anche alla BCE, ai membri dei suoi organi e al suo personale. Ai sensi dell'articolo 282, paragrafo 1, prima frase, TFUE, le banche centrali nazionali sono parte integrante del SEBC e i loro governatori sono membri del consiglio direttivo, il più alto organo decisionale della BCE, nei limiti in cui lo Stato membro interessato fa parte dell'Eurosistema [12].

47. È in tale contesto che, con le sue cinque questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se nelle circostanze di cui al procedimento principale, le disposizioni del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, in particolare l'immunità di giurisdizione per gli atti ufficiali prevista all'articolo 11, lettera a), di tale protocollo, siano applicabili all'ex governatore della Banca centrale lettone incriminato e quali siano le conseguenze concrete per il procedimento penale pendente nei suoi confronti.

[12] Cfr. articolo 283, paragrafo 1, TFUE.

48. A tal fine occorre anzitutto chiarire, in risposta alle prime tre questioni pregiudiziali, in presenza di quali condizioni l'immunità per gli atti ufficiali prevista all'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, si applica al governatore di una banca centrale nazionale e quale sia la portata di tale immunità. A tal riguardo occorre tra l'altro stabilire, in particolare per quanto riguarda l'oggetto della prima parte della terza questione pregiudiziale, se l'articolo 11, lettera a), del protocollo riguardi anche l'ammissibilità di azioni penali [v., sul punto, sub A)].

49. Per rispondere alla quarta questione pregiudiziale occorre poi esaminare come e da chi, nel caso concreto, debba essere accertato se i fatti addebitati all'imputato siano contemplati dall'immunità di cui all'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione e a quali condizioni tale immunità possa essere revocata [v., sul punto, sub B)].

50. In tale contesto, occorre altresì affrontare la questione se, nel caso specifico di un governatore di una banca centrale, possa eventualmente sussistere un'immunità più ampia. Tale è la questione sollevata dal giudice del rinvio nella sua quinta questione con la quale esso intende accertare, in sostanza, se il diritto dell'Unione osti, nell'ambito di un procedimento penale a carico di un governatore di una banca centrale, ad atti non relazionati alle sue funzioni nel quadro del diritto dell'Unione [v., sul punto, sub C)].

51. Infine, nell'ambito della risposta alla seconda parte della terza questione pregiudiziale resta ancora da precisare quale sarebbe la conseguenza giuridica di una violazione dell'immunità di cui all'articolo 11, lettera a), del protocollo [v., sul punto, sub D)].

A. Sull'applicabilità del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione e sulla portata della relativa immunità (questioni pregiudiziali da 1 a 3)

1. Sulle disposizioni pertinenti del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione (prima e seconda questione pregiudiziale)

52. Come già rilevato, il Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione si applica, in forza del suo articolo 22, paragrafo 1, anche alla BCE, ai membri dei suoi organi decisionali e al suo personale. Il principale organo decisionale della BCE è il suo consiglio direttivo che comprende, ai sensi dell'articolo 283, paragrafo 1, TFUE, i membri del comitato esecutivo della BCE e i governatori delle banche centrali degli Stati membri la cui moneta è l'euro [13].

53. È vero che nel procedimento principale l'accusa verte su fatti che vanno dalla metà del 2010 alla fine del 2015 e sono quindi, in parte, antecedenti all'adesione della Lettonia alla zona euro il 1º gennaio 2014 e, quindi, precedenti alla partecipazione dell'imputato come membro del consiglio direttivo della BCE. Tuttavia, in forza dell'articolo 44.2, prima frase, dello statuto del SEBC e della BCE, i governatori delle banche centrali di tutti gli Stati membri fanno parte del consiglio generale, il quale, ai sensi all'articolo 44.1 del medesimo statuto, è il terzo organo decisionale della BCE. L'imputato era quindi membro di tale organo già alla data di adesione della Lettonia all'Unione, il 1º maggio 2004, e quindi durante tutto il periodo di tempo considerato dall'accusa.

[13] Cfr. sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punti 76, 79 e 81).

54. Il Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione prevede immunità per tre categorie di persone, ciascuna con portata diversa in termini di *oggetto* da un lato e di *livello di protezione* dall'altro.

55. In primo luogo, agli articoli 8 e 9 il Protocollo prevede immunità per i membri del Parlamento europeo. L'immunità di cui all'articolo 8 è limitata, quanto all'oggetto, alle opinioni espresse e ai voti espressi in veste ufficiale, ma assicura che essi non possano essere ricercati, detenuti o perseguiti. L'immunità di cui all'articolo 9 è limitata, per quanto riguarda il suo oggetto, solo alla durata delle sessioni, laddove la tutela di cui all'articolo 9, paragrafo1, lettera b), per la durata delle sessioni sul territorio di ogni Stato membro diverso dallo Stato membro d'origine, riguarda soltanto i provvedimenti di detenzione e i procedimenti giudiziari.

56. In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 10 del medesimo protocollo, i rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai lavori delle istituzioni dell'Unione godono «dei privilegi, delle immunità e delle agevolazioni d'uso». Ciò deve essere inteso come riferimento alla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (in prosieguo: la «Convenzione di Vienna» e, in particolare, agli articoli da 29 a 31 della stessa. Ai sensi dell'articolo 29 di tale convenzione la «persona dell'agente diplomatico» è inviolabile. Tale disposizione non prevede nessun'altra limitazione dell'oggetto di tale immunità. Inoltre, la persona del diplomatico non può essere sottoposta «ad alcuna forma di arresto o di detenzione». Infine, l'articolo 31, paragrafo 1, della Convenzione di Vienna, prevede l'immunità dei diplomatici dalla giurisdizione penale, civile e amministrativa dello Stato accreditatario, senza limitarla ad atti specifici [14]. Ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, di tale convenzione, essi non sono nemmeno tenuti a prestare testimonianza.

57. In terzo luogo, l'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità si applica a tutti gli altri funzionari e agenti dell'Unione. L'immunità ivi prevista è limitata, nel suo oggetto, agli atti da essi compiuti «in veste ufficiale» e si riferisce, per quanto riguarda la portata della tutela, alla «giurisdizione» degli Stati membri.

58. Gli articoli 8 e 9 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione sono manifestamente inapplicabili nel caso di specie.

59. Tuttavia, i governatori delle banche centrali degli Stati membri non rientrano neppure nell'ambito di applicazione dell'articolo 10 del protocollo, in quanto proprio nei limiti in cui agiscono in veste di membri degli organi decisionali della BCE, essi non possono essere considerati «rappresentanti degli Stati membri». In particolare per quanto riguarda l'ambito del SEBC, la Corte ha già stabilito, in tal senso, l'esistenza di una distinzione meno pronunciata tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e gli ordinamenti giuridici interni [15]. In tale sistema altamente integrato, i governatori delle banche centrali nazionali godono di uno sdoppiamento funzionale o di uno status ibrido [16]. Considerazioni parallele si applicano all'Unione bancaria. In quanto membri del consiglio direttivo della BCE, assolvono al riguardo i compiti dell'Autorità bancaria europea [17].

[14] V., tuttavia, le eccezioni di cui all'articolo 31, paragrafo 1, della Convenzione di Vienna, per le azioni reali di un agente diplomatico in materia di immobili privati situati sul territorio dello Stato accreditatario [lettera a)], le azioni in materia successoria in cui l'agente diplomatico partecipi privatamente, e non in nome dello Stato accreditante, come esecutore testamentario, amministratore, erede o legatario [lettera b)] e le azioni circa un'attività professionale o commerciale qualsiasi, esercitata dall'agente diplomatico fuori delle sue funzioni ufficiali nello Stato accreditatario [lettera c)].

[15] Sentenze del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punti 69 e 70), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punto 83).

[16] Sentenza del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punto 70).

[17] V., a questo proposito, già il paragrafo 45 delle presenti conclusioni.

In tale funzione non possono quindi essere considerati rappresentanti delle autorità nazionali. Peraltro, l'immunità diplomatica dei rappresentanti degli Stati membri si applica solo rispetto allo Stato accreditatario e non allo Stato d'origine.

60. Per i governatori delle banche centrali nazionali resta pertanto applicabile solo l'immunità prevista dall'articolo 11, lettera a), del protocollo.

2. Sulla limitazione dell'immunità agli «atti compiuti in veste ufficiale»

61. L'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, esenta dalla giurisdizione «sul territorio di ciascuno Stato membro (...) i funzionari ed altri agenti dell'Unione (...) per gli atti da loro compiuti in veste ufficiale, comprese le loro parole e i loro scritti (...)». Diversamente dalla citata immunità diplomatica personale, (immunità ratione personae), questa disposizione non si applica ad una persona, ma unicamente ad atti che presentino un nesso fattuale specifico, ossia quelli aventi natura di atti compiuti in veste ufficiale. Si tratta in questa ipotesi di un'immunità cosiddetta funzionale, che viene per tale motivo definita anche l'immunità ratione materiae. La mera qualifica di funzionario dell'Unione non è quindi sufficiente affinché tale immunità trovi applicazione [18].

62. Per i governatori delle banche centrali nazionali, tenuto conto del loro sdoppiamento funzionale o dello status ibrido nel SEBC e nell'Unione bancaria, ciò significa che l'articolo 11, lettera a), del protocollo può, in linea di principio, essere applicabile nei loro confronti solo nei limiti in cui essi agiscono nelle loro funzioni di pubblico ufficiale dell'Unione [19].

63. La limitazione della portata dell'immunità dei funzionari dell'Unione deriva dall'articolo 343, TFUE, secondo cui l'Unione gode solo «delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento dei suoi compiti». A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che i privilegi e le immunità riconosciuti all'Unione mirano ad evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza di quest'ultima [20]. Il carattere limitato delle immunità dell'Unione è confermato dall'articolo 17, paragrafo 1, del protocollo, ai sensi del quale le immunità e le agevolazioni sono concesse ai funzionari e agli altri agenti dell'Unione esclusivamente nell'interesse di quest'ultima dell'Unione [21], e non nell'interesse personale dei funzionari. Le immunità sono quindi funzionali non solo quanto al loro oggetto, ma anche quanto alla ratio e finalità.

64. Per il buon funzionamento e l'indipendenza delle istituzioni dell'Unione l'immunità per gli atti ufficiali è indispensabile. Infatti, se i funzionari dell'Unione non godessero di immunità di giurisdizione dagli Stati membri per gli atti ufficiali, essi correrebbero prima di tutto il rischio di

18 Sentenza dell'11 luglio 1968, Sayag e Zürich (5/68, EU:C:1968:42, pag. 530). In tal senso, l'articolo 23, paragrafo 1, seconda frase, dello Statuto dei funzionari, conferma che i funzionari non sono dispensati dall'adempimento dei loro obblighi privati, né dall'osservanza delle leggi e dei regolamenti di polizia in vigore, fatte salve le disposizioni del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione.

19 Cfr., per analogia, sulla protezione degli archivi di una banca centrale nazionale ai sensi dell'articolo 2 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punti 84 e 85).

20 Ordinanza del 13 luglio 1990, Zwartveld e a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punto 19), e sentenze del 19 dicembre 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punto 82), del 18 giugno 2020, Commissione/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, punto 47), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punti 3 e 100).

21 Ordinanza del 13 luglio 1990, Zwartveld e a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punto 20) e sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, punto 47).

essere perseguiti dalle autorità degli Stati membri per quegli stessi atti [22]. Ciò potrebbe, da un lato, condurre ad eccessiva cautela o addirittura ad una paralisi delle attività delle istituzioni dell'Unione.

65. In secondo luogo, se la loro attività potesse essere valutata in base al diritto interno degli Stati membri, verrebbero pregiudicati il buon funzionamento e l'indipendenza delle istituzioni dell'Unione [23]. Ciò potrebbe ostacolare eventualmente l'adempimento di tali compiti. È per questo motivo che l'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, esclude la giurisdizione degli Stati membri per gli atti ufficiali compiuti dai funzionari dell'Unione.

66. Inoltre, in tal modo viene garantita la competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea nel controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni dell'Unione, ai sensi dell'articolo 263TFUE. Infatti, quando un funzionario agisce in veste ufficiale è in definitiva l'istituzione stessa ad agire. Di conseguenza, un tale atto non può essere oggetto di valutazione da parte degli Stati membri.

67. Entrambi gli obiettivi dell'immunità per gli atti ufficiali sono corroborati dall'articolo 340, paragrafo 2, TFUE. In forza di tale disposizione, nei rapporti esterni l'Unione è responsabile per gli atti compiuti dai suoi agenti in veste ufficiale, e non per gli agenti stessi. La competenza esclusiva a conoscere dell'esistenza di tale responsabilità spetta alla Corte in forza dell'articolo 268TFUE [24].

3. Sulla limitazione dell'immunità alla «giurisdizione degli Stati membri» (prima parte della terza questione pregiudiziale)

68. In tale contesto il giudice del rinvio si chiede se l'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, escluda solo i procedimenti giudiziari principali che hanno per oggetto atti compiuti da funzionari dell'Unione in veste ufficiale o se, con riferimento a tali atti, sia già inammissibile anche l'azione penale che precede il procedimento giudiziario principale.

69. L'impossibilità di avviare un procedimento giudiziario principale nei confronti delle persone di cui all'articolo 11, lettera a), del protocollo, con riferimento agli atti da loro compiuti in veste ufficiale, risulta dalla formulazione stessa di tale disposizione. Essa si estende a tutti i tipi di giurisdizione includendo, quindi, anche la giurisdizione penale [25].

70. Contrariamente all'opinione della Lettonia, l'immunità di cui all'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, non è tuttavia limitata al procedimento giudiziario in senso stretto, ma copre altresì il procedimento istruttorio.

22 Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa OH (Immunità di giurisdizione) (C-758/19, EU:C:2021:86, paragrafo 67, con ulteriori rinvii).

23 Cfr. sentenza dell'11 luglio 1968, Sayag e Zürich (5/68, EU:C:1968:42, pag. 530).

24 Cfr. sentenza del 10 luglio 1969, Sayag e Zürich (9/69, EU:C:1969:37, punti da 5 a 7). Ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, dello Statuto dei funzionari, la responsabilità sul piano dei rapporti interni è limitata alla colpa grave.

25 Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa OH (Immunità di giurisdizione) (C-758/19, EU:C:2021:86, paragrafo 27).

71. Ciò trova conferma nella formulazione di talune versioni linguistiche di tale disposizione, che non sempre comprende una limitazione ad un elemento «giudiziario» [26]. In ogni caso, il procedimento istruttorio può peraltro già contenere elementi giudiziari, per esempio sotto forma di competenze specifiche di un giudice per le indagini preliminari. Tuttavia, poiché la portata dell'immunità non può dipendere dalla specifica configurazione del procedimento penale e dalla ripartizione delle competenze tra le autorità penali e le autorità giurisdizionali in ciascuno Stato membro, si deve ritenere che l'immunità si applichi in generale alle misure cautelari adottate dalle autorità pubbliche nell'ambito di indagini penali [27].

72. Tra le misure specifiche, che sono quindi inammissibili in assenza di previa revoca dell'immunità ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del protocollo, figurano l'arresto provvisorio dell'imputato, l'audizione in qualità di imputato e la perquisizione presso l'imputato. Lo stesso vale per siffatte misure nell'ambito di procedimenti amministrativi o civili con riferimento ad un atto ufficiale di un funzionario dell'Unione [28].

73. Tale interpretazione della portata dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, è stata recentemente confermata dalla Corte, la quale ha sottolineato che, ai sensi di tale disposizione, un funzionario dell'Unione non è soggetto, in particolare, a misure privative della libertà per gli atti compiuti in veste ufficiale [29].

74. Tale interpretazione è corroborata anche dall'articolo 19 dello Statuto dei funzionari, il quale stabilisce che agli agenti dell'Unione chiamati a deporre in giudizio su attività o fatti di cui siano venuti a conoscenza nell'espletamento delle loro mansioni deve essere rilasciata un'autorizzazione. Da ciò può desumersi, a contrario, che il legislatore dell'Unione ha ritenuto che l'immunità di giurisdizione avrebbe altrimenti ostato alla deposizione di un funzionario a titolo di testimone o imputato.

75. D'altra parte, la natura funzionale dell'immunità di cui all'articolo 11, lettera a), del protocollo, esclude che tale immunità possa essere considerata un divieto generale di indagine o di consultazione.

76. In primo luogo, se l'intenzione fosse stata quella di escludere qualsiasi coinvolgimento di funzionari dell'Unione nelle indagini penali, ciò sarebbe stato previsto esplicitamente nel protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione. Per esempio, ciò è disciplinato dall'articolo 8 del Protocollo, per quanto riguarda i membri del Parlamento europeo. Essi «non possono essere ricercati (...) o perseguiti a motivo delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni».

77. In secondo luogo, il divieto di compiere indagini o trattare casi che potrebbero eventualmente rientrare nell'ambito dell'immunità prevista all'articolo 11, lettera a), del protocollo, potrebbe, in pratica, essere collegato solo alla persona del funzionario dell'Unione di cui trattasi. In tale ipotesi, i limiti dell'immunità personale diventerebbero, tuttavia, sfumati [30].

26 V., ad esempio, «fritagelse for retsforfølgning» nella versione danese, «immune from legal proceedings» nella versione inglese e «vrijgesteld van rechtsvervolgin» nella versione neerlandese.

27 Cfr. mie conclusioni nelle cause Rimšēvičs/Lettonia e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2018:1030, paragrafo 144).

28 Anche al di fuori del procedimento penale sono ipotizzabili obblighi sanzionabili di comparizione o di informazione, o l'imposizione di provvedimenti cautelari.

29 Sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/RQ (C-831/18, EU:C:2020:481, punto 45).

30 V., sul punto, paragrafi 56 e 61 delle presenti conclusioni.

78. In terzo luogo, come giustamente sottolineato dal governo italiano, se le autorità penali non potessero, a fortiori, iniziare ad indagare sui fatti rilevanti per quanto riguarda gli atti compiuti dai funzionari dell'Unione, non sarebbe semplicemente possibile stabilire l'esistenza di un eventuale nesso con le funzioni ufficiali di un'istituzione dell'Unione.

79. In quarto luogo, secondo la giurisprudenza della Corte, l'interpretazione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione non deve portare a rendere indebitamente difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento di indagini penali nel territorio degli Stati membri [31]. In altre parole, il carattere funzionale e quindi limitato dei privilegi e delle immunità del protocollo mira a garantire un giusto equilibrio tra l'interesse dell'Unione alla propria indipendenza e al proprio funzionamento, da un lato, e l'interesse degli Stati membri all'effettività delle loro azioni penali, dall'altro. Orbene, un divieto generale di indagine eccederebbe quanto «necessari[o] all'assolvimento dei suoi compiti», ai sensi dell'articolo 343 TFUE.

80. È vero che non si può escludere che, in taluni casi, già un'indagine avviata nei confronti di un funzionario dell'Unione per gli atti ufficiali da esso compiuti possa recare pregiudizio all'indipendenza o al buon funzionamento delle istituzioni dell'Unione. Per tale ragione, tuttavia, l'articolo 18 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, prevede che le istituzioni dell'Unione e le autorità responsabili degli Stati membri interessati agiscano di comune accordo in sede di applicazione di detto protocollo. Ciò ha lo scopo di evitare conflitti nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni del protocollo [32] e, più in generale, di assicurare che gli obiettivi del protocollo non siano frustrati. L'articolo 18 del protocollo precisa, in tal senso, la disposizione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE [33].

81. Pertanto, le autorità penali nazionali o i giudici per le indagini preliminari sono tenuti già in uno stadio precoce del procedimento ad informare delle indagini in corso l'istituzione dell'Unione presso la quale svolge funzioni un accusato e, se del caso, a chiedere la revoca dell'immunità [34], per consentire a tale istituzione di valutare se sussista un ostacolo al suo funzionamento e alla sua indipendenza [35]. Un'eccezione può tutt'al più applicarsi in situazioni in cui è evidente che non sussiste alcun nesso tra gli atti o i fatti oggetto delle indagini o del procedimento penale e i compiti e i doveri dell'imputato nel quadro del diritto dell'Unione. Tuttavia, dato lo stretto legame tra le competenze nazionali e dell'Unione nell'ambito del SEBC e della vigilanza bancaria europea, è difficilmente concepibile che un atto di un governatore di una banca centrale, in apparenza compiuto in veste ufficiale, possa essere attribuito esclusivamente alla sfera di competenza nazionale.

82. Se l'istituzione dell'Unione ritiene che i fatti addebitati all'imputato non presentino alcun nesso con i suoi compiti o che non sussista alcun interesse dell'Unione a mantenere l'immunità ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, il procedimento istruttorio può essere avviato. In tal caso, l'interessato può presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto dei funzionari e, se del caso, dell'articolo 91 del medesimo, la quale statuirà sulla questione se l'immunità sia stata indebitamente rifiutata o revocata. A tale riguardo, la Corte ha

31 Cfr. sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punto 105).

32 Sentenze del 21 ottobre 2008, Marra (C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:579, punto 42), del 6 settembre 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punto 40), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punto 119).

33 Sentenze del 21 ottobre 2008, Marra (C-202/07 e C-201/07, EU:C:2008:579, punto 41), e del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punto 119).

34 Cfr. per analogia, archivi dell'Unione, sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punto 126).

35 Cfr, in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punto 102).

dichiarato che una tale decisione dell'istituzione è qualificata come «atto che arreca pregiudizio», in quanto produce effetti giuridici vincolanti idonei a incidere in modo immediato e diretto sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica del medesimo [36]. La decisione di diniego o di revoca dell'immunità soddisfa quindi tutte le condizioni di un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4, TFUE [37], per cui può essere impugnata anche da aventi diritto che non sono coperti dallo Statuto dei funzionari come, ad esempio, tutti gli agenti della BCE e i governatori delle banche centrali nazionali.

83. Se invece l'istituzione ritiene che sussista un nesso con i propri compiti e che revocare l'immunità sarebbe contrario ai propri interessi, il giudice per le indagini preliminari può presentare alla Corte una «domanda di assistenza giudiziaria» già nell'ambito della fase istruttoria, se non intende accettare tale decisione [38]. Si tratta di una modalità procedurale separata, contenente l'abbreviazione «IMM» (domanda relativa alle immunità, *demande relative aux immunités*). In tale contesto, la Corte verifica se l'istituzione avesse il diritto di rifiutare la revoca dell'immunità [39].

84. Infine, in caso di rifiuto da parte delle autorità o dei giudici nazionali di coinvolgere le istituzioni dell'Unione o la Corte nel senso appena descritto, anche il presunto beneficiario dell'immunità può proporre un ricorso «IMM» dinanzi alla Corte al fine di ottenere il riconoscimento dell'esistenza di un'immunità [40]. Inoltre, una violazione dell'obbligo di leale cooperazione nell'applicazione del protocollo può essere perseguita nell'ambito del procedimento per inadempimento [41].

85. In assenza anche di questa ipotesi, un giudice nazionale è tenuto, come nel caso di specie, a investire la Corte di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, al più tardi prima dell'apertura del procedimento principale, conformemente all'articolo 18 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione [42].

86. Da quanto sopra esposto consegue che, sebbene l'immunità di giurisdizione per gli atti ufficiali dei funzionari dell'Unione ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, comprenda le misure cautelari adottate dalle autorità pubbliche nei procedimenti penali, essa non preclude, in via generale, l'apertura e lo svolgimento di un procedimento istruttorio.

36 Sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, punti da 44 a 45).

37 Cfr. solo sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione (C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punti 36 e 37).

38 Cfr. per tale situazione ordinanza del 13 luglio 1990, Zwartveld e a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315).

39 Cfr., in tal senso, ordinanza del 13 luglio 1990, Zwartveld e a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punto 24); sul punto v. anche paragrafo106 delle presenti conclusioni.

40 Cfr., per tale situazione, sentenza del 16 dicembre 1960, Humblet/Stato belga (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

41 Cfr., sul punto, sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punto 111 e segg.).

42 Cfr., sul punto, analogamente, paragrafo 93 e segg. delle presenti conclusioni; nonché le conclusioni nella sentenza del 6 settembre 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punto 40).

4. Conclusione intermedia

87. Ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, i governatori delle banche centrali degli Stati membri rientrano nell'ambito di applicazione dello stesso, nei limiti in cui agiscono in qualità di funzionari dell'Unione nel quadro del SEBC o dell'Unione bancaria, segnatamente nella loro veste di membri del consiglio generale o del consiglio direttivo della BCE.

88. L'immunità di giurisdizione ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione comprende, oltre ai procedimenti giudiziari principali per atti compiuti in veste ufficiale, anche le misure cautelari adottate dalle autorità pubbliche nell'ambito dei procedimenti penali relativi a tali atti, ma non preclude, in via generale, l'apertura e lo svolgimento di un procedimento istruttorio relativo a tali atti.

89. Dalla formulazione di tale disposizione risulta, inoltre, che l'immunità di giurisdizione continua ad applicarsi anche «dopo la cessazione delle loro funzioni». In tal modo viene precisato che l'immunità permane anche dopo la fine del mandato, ma si applica solo agli atti compiuti in veste ufficiale durante il mandato. Per contro, la questione relativa al momento in cui viene contestato l'atto compiuto durante il mandato è irrilevante.

B. Sui requisiti specifici dell'immunità di giurisdizione ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione (quarta domanda pregiudiziale)

90. Con la sua quarta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, come valutare se, nel caso concreto, l'imputato goda di immunità di giurisdizione ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, quale ruolo svolga al riguardo l'esistenza di un interesse dell'Unione e in quali circostanze tale giudice debba chiedere alla BCE la revoca dell'immunità.

91. Per stabilire se un determinato atto sia stato compiuto in veste ufficiale ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, rileva l'esistenza di un nesso di tale atto con i compiti e i doveri del funzionario dell'Unione [43]. A tal riguardo, il giudice del rinvio chiede, in particolare, se esso stesso sia legittimato a valutare l'esistenza di tale nesso.

92. In un primo tempo occorre quindi determinare chi sia competente a valutare l'esistenza di una connessione con le funzioni di un'istituzione dell'Unione o dei suoi funzionari [v., sul punto, sub 1)]. In un secondo momento, è quindi necessario determinare in base a quali criteri tale nesso debba essere valutato [v., sul punto, sub 2)]. Infine, in una terza fase, occorre esaminare quali siano nel caso di specie le circostanze rilevanti nell'ambito di tale esame [v., sul punto, sub 3)].

1. Sulla competenza a valutare il nesso con le funzioni dell'Unione

93. È vero che, in pratica, sono in primo luogo le autorità penali o i giudici degli Stati membri ad essere investiti della questione se l'immunità di un funzionario dell'Unione possa costituire un ostacolo procedurale. Solo essi dispongono delle informazioni fattuali necessarie per stabilire un

[43] In tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Gand già nella causa Sayag e Zürich (5/68, non pubblicata, EU:C:1968:30, pag. 6538; cfr. anche, sulle opinioni espresse in veste ufficiale, sentenze del 6 settembre 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punto 33), e del 17 settembre 2020, Troszczynski/Parlamento (C-12/19 P, EU:C:2020:725, punto 40).

eventuale nesso con le funzioni di un'istituzione dell'Unione. Di conseguenza, è ovvio che le autorità o i giudici nazionali procedano innanzitutto all'esame della questione della sussistenza di un'immunità ai sensi del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione.

94. Tuttavia, questo non significa che siano legittimati a valutare autonomamente la sussistenza di un nesso tra gli atti identificati e i compiti ufficiali di un funzionario dell'Unione. Piuttosto, essi devono rivolgersi alla Corte non appena un comportamento potrebbe rientrare prima facie, nell'ambito di applicazione dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione [44].

95. In proposito occorre ricordare innanzitutto che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'immunità per gli atti amministrativi di cui all'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, è volta ad evitare che le attività ufficiali dell'Unione e dei suoi funzionari siano valutate in base al diritto interno degli Stati membri. Essa è altresì intesa, in particolare, ad assicurare la competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 263 del TFUE, ad esercitare un controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni dell'Unione [45].

96. Solo la Corte può, in caso di dubbio, definire in modo vincolante ciò che deve essere considerato come facente parte dei compiti e dei doveri dei funzionari dell'Unione [46]. Se spettasse invece ai giudici degli Stati membri stabilire l'esistenza o meno di un nesso con una funzione dell'Unione, ne conseguirebbe che sarebbero questi ultimi a determinare ciò che rientra e ciò che non rientra nelle competenze delle istituzioni dell'Unione europea.

97. È vero che la situazione è diversa per quanto riguarda l'inviolabilità parlamentare di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione. Tuttavia, come risulta dalla sua formulazione, essa dipende espressamente dal diritto nazionale [47]. Poiché solo i giudici nazionali sono competenti a determinare la portata dell'immunità parlamentare conformemente alla propria legislazione nazionale, solo questi ultimi possono quindi stabilire se un comportamento rientri in tale immunità.

98. Pertanto, nei casi previsti dall'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, l'obbligo per un giudice nazionale di adire la Corte in via pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, risulta, al più tardi, dall'articolo 18 del Protocollo, qualora intenda proporre un ricorso avverso un funzionario dell'Unione [48]. Diversamente sussisterebbe il rischio che un giudice nazionale eserciti un controllo sugli atti di un organo dell'Unione, in violazione dell'articolo 263 del TFUE.

99. Esso può aprire un procedimento penale solo se la Corte conclude che nelle circostanze di fatto notificate dal giudice nazionale non sussiste connessione con le funzioni di un'istituzione dell'Unione. Diversamente, all'istituzione dell'Unione interessata deve anzitutto essere presentata

44 V., sul punto, già paragrafo 81 e segg. delle presenti conclusioni.

45 V. paragrafi 65 e 66 delle presenti conclusioni.

46 In tal senso, pareri 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU) del 18 dicembre 2014 (EU:C:2014:2454, punti 224, 225, 230 e 231), e 1/17 (CETA) del 30 aprile 2019 (EU:C:2019:341, punto 132).

47 Sentenza del 6 settembre 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punto 25).

48 Sugli obblighi derivanti dall'articolo 18, del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, cfr. anche il paragrafo 80 e segg. delle presenti conclusioni.

una richiesta di revoca dell'immunità, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del protocollo [49]. In tal modo viene offerta alla stessa la possibilità di valutare se l'immunità sia necessaria per preservare il proprio funzionamento e la propria indipendenza. Il Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione serve precisamente a rendere possibile tale valutazione [50].

100. Questo è il secondo motivo per cui un giudice nazionale non può decidere autonomamente in merito alla sussistenza di una connessione tra un atto di un accusato e le funzioni dell'Unione e l'articolo 11, lettera a), del protocollo, non trova quindi applicazione. Diversamente, infatti, esso impedirebbe o ostacolerebbe tale valutazione da parte dell'istituzione interessata. Ciò distingue l'ipotesi dell'immunità ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del protocollo, dalle ipotesi di cui al suo articolo 8, che non prevede che il Parlamento verifichi se l'immunità di un deputato sia necessaria in un caso particolare [51].

101. Pertanto, si deve concludere che il collegamento di un atto con i compiti dei funzionari dell'Unione, necessario per configurare un «atto compiuto in veste ufficiale» ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del protocollo, deve essere determinato in modo autonomo dal diritto dell'Unione e dalla Corte [52]. Ciò non toglie, naturalmente, che solo il giudice nazionale investito del procedimento può procedere agli accertamenti di fatto necessari a tale valutazione. Tuttavia, esso è chiamato a sussumere solo i fatti da esso accertati in base ai criteri stabiliti dalla Corte a tal fine [53].

2. Sui criteri per accertare il collegamento necessario con le funzioni dell'Unione

102. Sulla questione di quando un atto presenti un nesso con le funzioni di un agente dell'Unione tale da configurare un «atto compiuto in veste ufficiale» ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, la Corte ha potuto, finora, pronunciarsi una sola volta [54]. Nelle sentenze Sayag e Zürich essa ha affermato, a questo proposito, che l'immunità di giurisdizione si riferisce solo agli atti che, per loro natura, implicano una partecipazione del dipendente che invoca l'immunità all'esercizio dei compiti dell'istituzione dalla quale dipende [55]. Gli atti devono costituire, in forza di un rapporto interno e diretto, la necessaria appendice dei compiti che devono svolgere le istituzioni [56].

103. Ai fini dell'applicazione di tali criteri è necessario chiedersi quali atti debbano essere coperti dall'immunità per gli atti ufficiali, secondo la ratio e la finalità della stessa.

49 In linea di principio, ciò avrebbe dovuto avere luogo già nell'ambito del procedimento istruttorio, cfr., supra, n. 81 e segg., delle presenti conclusioni, ma al più tardi occorre provvedere ora, se l'istituzione non ha ancora avuto la possibilità di valutare se il procedimento potrebbe costituire un ostacolo alla sua indipendenza e al suo funzionamento.

50 Cfr, in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punto 102).

51 È unicamente su tale punto che verte la dichiarazione della Corte nella sentenza del 21 ottobre 2008, Marra (C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:579, punto 32).

52 Cfr. solo le osservazioni della Corte su tale questione nella sentenza del 6 settembre 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punti da 28 a 37).

53 Cfr., in tal senso, sentenze del 6 settembre 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punto 37), e del 17 settembre 2020, Troszczynski/Parlamento (C-12/19 P, EU:C:2020:725, punto 57).

54 Tale questione si pone peraltro anche nella causa attualmente pendente OH (Immunità di giurisdizione) (C-758/19, EU:C:2021:86), in cui l'avvocato generale Bobek ha presentato le sue conclusioni il 2 febbraio 2021.

55 Sentenza dell'11 luglio 1968, Sayag e Zürich (5/68, EU:C:1968:42, pag. 530).

56 Sentenza del 10 luglio 1969, Sayag e Zürich (9/69, EU:C:1969:37, punto 7).

104. Sembra quindi opportuno accertare se l'atto in questione sia «necessario» [57] per una funzione ufficiale, o presenti un nesso o un rapporto di causalità con quest'ultima [58]. Questo perché il buon funzionamento e l'indipendenza delle istituzioni dell'Unione potrebbero essere compromessi se i funzionari dell'Unione fossero esposti a responsabilità civile o penale per atti che, pur non rientrando nelle loro attività statutarie essenziali, sono tuttavia accessori o necessari a tal fine [59].

105. Come già rilevato, tuttavia, l'immunità per gli atti ufficiali mira, in particolare, ad evitare che gli atti delle istituzioni dell'Unione siano valutati dalle autorità e dai giudici nazionali, interferendo in tal modo con il buon funzionamento e l'indipendenza delle istituzioni dell'Unione. Di conseguenza, la connessione tra un atto e le funzioni di un'istituzione dell'Unione deve essere presunta ogni qualvolta la valutazione di tale atto richiederebbe una valutazione dell'ambito degli obblighi dei suoi funzionari la quale, alla luce di quanto precede [60], non può spettare alle autorità e ai giudici nazionali, ma unicamente alle istituzioni dell'Unione e, in ultima analisi, alla Corte.

106. Una siffatta interpretazione del nesso necessario non limita indebitamente il legittimo interesse degli Stati membri all'azione penale. In effetti, la sussistenza di un atto compiuto in veste ufficiale e della relativa l'immunità conferita dall'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, eventualmente accertati dalla Corte, non implica che l'interessato non possa in definitiva essere perseguito e condannato. Piuttosto, le autorità o i giudici degli Stati membri possono chiedere all'istituzione interessata di revocare l'immunità a norma dell'articolo 17, paragrafo 2, del protocollo. Secondo la giurisprudenza della Corte, conformemente al principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 18 del protocollo, le istituzioni dell'Unione sono a loro volta tenute ad accogliere il ricorso se non sussiste un interesse dell'Unione all'immunità nel caso concreto [61]. Se in seguito esse rifiutano a torto l'annullamento, la Corte può comunque ammettere un'azione penale [62].

107. A tale riguardo, l'immunità prevista all'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione differisce dall'immunità dei membri del Parlamento europeo prevista all'articolo 8 di quest'ultimo, che non può essere revocata [63]. Orbene, tale specificità sembra essere precisamente la ragione per cui la Corte ha ritenuto che il nesso deve essere diretto e deve imporsi con evidenza [64]. Un'interpretazione così restrittiva del nesso non è pertanto appropriata nei casi di cui all'articolo 11, lettera a), del protocollo.

108. La sussistenza di un atto compiuto in veste ufficiale non preclude comunque il fatto che tale atto possa essere illecito [65]. Secondo quanto esposto, deve essere questo il caso, se non altro perché l'illiceità dell'atto deve essere innanzitutto valutata nell'ambito del procedimento di cui trattasi. Se fosse presunta in maniera affrettata, risultando così nella revoca dell'immunità dalla giurisdizione

57 Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Commissione/RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143, paragrafo 54).

58 Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Gand nella causa Sayag e Zürich (5/68, non pubblicata, EU:C:1968:30, pag. 538).

59 In tal senso, v. anche conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa OH (Immunità di giurisdizione) (C-758/19, EU:C:2021:86, paragrafi 27, 29 e 67), che si basa sul criterio di prossimità.

60 Cfr. paragrafi 95, 96 e 98 delle presenti conclusioni.

61 Cfr., in tal senso, ordinanza del 13 luglio 1990, Zwartveld e a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punti 22 e 25), e sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (Archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punto 101).

62 V., in proposito, paragrafo 83 delle presenti conclusioni e ordinanza del 6 dicembre 1990, Zwartveld e a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440).

63 Sentenze del 21 ottobre 2008, Marra (C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:579, punto 44), e del 6 settembre 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punto 27).

64 Sentenze del 6 settembre 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punto 35), e del 17 settembre 2020, Troszczynski/Parlamento (C-12/19 P, EU:C:2020:725, punto 39); cfr., in proposito, conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe nella causa Troszczynski/Parlamento (C-12/19 P, EU:C:2020:258, paragrafo 51).

65 Cfr. sentenza del 19 dicembre 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punto 89), e conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa OH (Immunità di giurisdizione) (C-758/19, EU:C:2021:86, paragrafo 27).

degli Stati membri, in definitiva potrebbe accadere che un giudice nazionale si pronunci sulla legittimità degli atti di un'istituzione dell'Unione in luogo della Corte. Ne consegue che nell'ipotesi di accuse di particolare gravità, come ad esempio l'omicidio, l'immunità dovrà in linea di principio essere rifiutata perché un tale atto non richiede una valutazione degli obblighi dell'imputato di diritto dell'Unione e non ha quindi manifestamente alcun rapporto con le funzioni di tale persona sotto il profilo del diritto dell'Unione, ma non perché si tratta di un atto illegale [66].

109. Piuttosto, la potenziale illiceità di un atto deve essere considerata in primo luogo sul piano della revoca dell'immunità. Nell'ipotesi di un atto suscettibile di essere illecito, per giustificare il mantenimento dell'immunità dovrebbe sussistere un interesse rilevante dell'Unione.

110. Contrariamente alle conclusioni del giudice del rinvio nella prima parte della quinta questione pregiudiziale, l'esistenza di interessi particolari dell'Unione è altrettanto irrilevante per valutare se un atto sia connesso alle funzioni dell'Unione. È vero che conformemente alla disposizione generale di cui all'articolo 17, paragrafo 1, del protocollo, i privilegi e le immunità del medesimo sono concessi esclusivamente nell'interesse dell'Unione, tuttavia, per quanto riguarda la questione della sussistenza di un'immunità, ne consegue unicamente che essa è limitata da un punto di vista funzionale ed è quindi ipotizzabile solo per gli atti compiuti in veste ufficiale [67]. La sussistenza di interessi dell'Unione, per contro, deve essere esaminata solo nel contesto di un'eventuale revoca dell'immunità. Al riguardo, l'articolo 17, paragrafo 2, del protocollo, precisa che ciascuna istituzione toglie l'immunità qualora reputi che ciò non sia contrario agli interessi dell'Unione. L'istituzione interessata, d'altra parte, non è tenuta a dimostrare che l'azione penale potrebbe costituire un ostacolo al funzionamento o all'indipendenza di tale istituzione per giustificare la semplice esistenza dell'immunità funzionale [68].

111. In conclusione, devono essere considerati «atti compiuti in veste ufficiale», ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, gli atti che, essendo relazionati internamente in modo diretto, derivano necessariamente dalle funzioni delle istituzioni e devono quindi, per loro stessa natura, essere considerati come partecipazione della persona rientrante in tale disposizione all'esercizio delle funzioni dell'istituzione cui appartiene. È questo il caso quando il controllo giurisdizionale di tale atto richiede una valutazione dei doveri dell'istituzione di cui trattasi o dei suoi funzionari, per la quale la Corte ha competenza esclusiva.

3. Sulla sussistenza del collegamento necessario nel caso specifico

112. Al fine di fornire al giudice del rinvio una risposta utile alla vera questione da esso sollevata, vale a dire se l'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, osti all'avvio dell'istruzione nel procedimento principale, è necessario procedere di seguito all'esame del necessario collegamento, nei limiti in cui ciò sia possibile con la base fattuale fornita. Occorre inoltre ricordare le condizioni di fatto, la cui sussistenza deve ancora essere verificata dal giudice del rinvio in tale contesto [69].

66 Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nelle cause riunite Marra (C-200/07 e C-201/07, EU:C:2008:369, paragrafo 12).

67 Cfr., sul punto, paragrafi 63 e 64 delle presenti conclusioni.

68 Sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punto 100).

69 Cfr., in proposito, paragrafo 101 delle presenti conclusioni.

113. Al riguardo, segnatamente la connessione con le funzioni a livello nazionale o dell'Unione di un governatore di una banca centrale nell'ambito del SEBC e del Sistema europeo di banche centrali può causare difficoltà nella pratica, a causa della forte integrazione di tali sistemi [70]. Ciò illustra, da un lato, l'obbligo di coinvolgere tempestivamente la BCE in tale procedimento [71] e, dall'altro, la necessità di lasciare alla Corte il compito di valutare il collegamento con le funzioni dell'Unione [72].

114. Dalla decisione di rinvio risulta innanzitutto che l'imputato è accusato di avere prestato consulenza alla Trasta Komercbanka dalla metà del 2010 alla fine del 2015, in cambio di denaro e prestazioni in natura, su questioni relative alla vigilanza da parte della FKTK e di averla assistita nella formulazione della corrispondenza con la FKTK, utilizzando informazioni ricevute da quest'ultima in virtù della sua veste ufficiale. In secondo luogo, fino alla proposta di revoca dell'autorizzazione della Trasta Komercbanka da parte della FKTK il 5 febbraio 2016, egli non avrebbe assistito alle riunioni del consiglio di quest'ultima nel corso delle quali venivano affrontate questioni relative alla vigilanza prudenziale della Trasta Komercbanka, impedendo, in tale contesto, di evitare un peggioramento del coefficiente patrimoniale della Trasta Komercbanka e di disincentivare il riciclaggio di denaro. In terzo luogo, egli viene accusato di avere investito in un immobile, nel 2012 e nel 2013, il denaro ricevuto come corrispettivo, per dissimularne la provenienza.

a) Sulle accuse relative al periodo precedente al 4 novembre 2014

115. Nel quadro del SEBC i governatori delle banche centrali nazionali svolgono funzioni dell'Unione, in particolare, quando decidono le misure di politica monetaria in qualità di membri del consiglio direttivo della BCE. Esso formula la politica monetaria dell'Unione, conformemente all'articolo 129, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 12.1, paragrafo 1, dello statuto del SEBC e della BCE [73]. Dal canto suo, il Consiglio generale della BCE coordina, conformemente all'articolo 141, paragrafo 2, TFUE, le politiche monetarie degli Stati membri allo scopo di garantire la stabilità dei prezzi.

116. In qualità di membri del consiglio direttivo della BCE, i governatori delle banche centrali nazionali possono esercitare funzioni dell'Unione anche in materia di vigilanza bancaria, a partire dal 4 novembre 2014, data di entrata in vigore del meccanismo di vigilanza unico. Infatti, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento MVU, la BCE è responsabile del funzionamento efficace e coerente del meccanismo di vigilanza unico, composto dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti [74]. Ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 8, del regolamento MVU, le decisioni definitive relative ai compiti di vigilanza assegnati alla BCE ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, di detto regolamento, sono adottate dal consiglio direttivo della BCE dopo le attività preparatorie del cosiddetto consiglio di vigilanza [75]. Il consiglio generale della BCE, che comprende anche i

70 V. su tale requisito, paragrafo 62 delle presenti conclusioni.

71 V. paragrafo 81 delle presenti conclusioni.

72 Cfr., in particolare, paragrafi 95 e 96 delle presenti conclusioni.

73 Sentenza del 6 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 38).

74 Sentenze del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punto 53), e del 2 ottobre 2019, Crédit Mutuel Arkéa/BCE (C-152/18 P e C-153/18 P, EU:C:2019:810, punto 60).

75 Cfr., al riguardo, articolo 13 G.1, prima frase, del regolamento interno della BCE. Il consiglio di vigilanza è incaricato della pianificazione e dell'esecuzione delle decisioni ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento MVU. Il ruolo preponderante del consiglio direttivo della BCE nella vigilanza prudenziale degli enti creditizi è chiarito altresì dall'articolo 7, paragrafo 7, dall'articolo 19, paragrafo 3, dall'articolo 24, paragrafi 7 e 8, nonché dall'articolo 25, paragrafi 4 e 5, del regolamento MVU.

governatori delle banche centrali degli Stati membri che non sono membri dell'Unione monetaria, non ha, per sua natura, alcun ruolo in tale contesto, poiché nel MVU sono sottoposte a vigilanza solo le banche della zona euro.

117. Per quanto riguarda l'accusa relativa al riciclaggio di denaro, non appare evidente come questo possa essere collegato alle funzioni dell'imputato a livello dell'Unione in qualità di membro di un organo decisionale della BCE. Questo perché l'investimento di una somma di denaro in un progetto immobiliare non presenta alcun rapporto interno con i settori di attività della politica monetaria o della vigilanza bancaria.

118. Nei limiti in cui gli atti perseguiti sarebbero stati commessi nel periodo precedente al 1º gennaio 2014, data di adesione della Lettonia alla zona euro, è parimenti escluso un nesso con le funzioni dell'imputato a livello dell'Unione. Infatti, durante tale periodo, l'imputato era membro soltanto del consiglio generale della BCE, che ha solo un mandato di politica monetaria [76]. Orbene, non risulta che le accuse descritte presentino un rapporto intrinseco con misure di politica monetaria.

119. Di conseguenza non sussiste neppure un collegamento con le funzioni dell'imputato in qualità di membro del consiglio direttivo della BCE tra il 1º gennaio 2014 e il 3 novembre 2014, dal momento che durante tale periodo il consiglio direttivo ha parimenti esercitato unicamente funzioni di politica monetaria. Infatti, i compiti di vigilanza bancaria di cui al paragrafo 116 delle presenti conclusioni sono stati esercitati dal consiglio direttivo della BCE solo a partire dal 4 novembre 2014, data di entrata in vigore del regolamento MVU. Prima dell'entrata in vigore del meccanismo di vigilanza unico anche la FKTK, della quale secondo il giudice del rinvio l'imputato è stato membro consultivo durante tutto il periodo di cui trattasi, svolgeva solo compiti di vigilanza nazionale [77].

b) Sulle accuse relative al periodo a partire dal 4 novembre 2014.

120. È vero che, conformemente all'articolo 6, paragrafo 6, del regolamento MVU, anche dopo l'entrata in vigore del regolamento MVU la Trasta Komercbanka, in quanto ente creditizio meno rilevante ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, dello stesso regolamento, continuava ad essere soggetta alla vigilanza diretta della FKTK per quanto riguarda i compiti di vigilanza definiti nell'articolo 4, paragrafo 1, lettere b), da d) a g) e i), del medesimo.

121. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento MVU, la revoca dell'autorizzazione rientra nella competenza esclusiva della BCE, e questo anche quando l'istituto di credito è meno rilevante, come nel caso della Trasta Komercbanka.

122. È vero che la decisione di revocare l'autorizzazione della Trasta Komercbanka è stata adottata dal consiglio direttivo della BCE solo il 3 marzo 2016, ossia, a quanto risulta, successivamente al periodo cui si riferisce l'accusa nel procedimento principale. Nella fattispecie, tuttavia, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 5 del regolamento MVU e dell'articolo 83, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU, tale decisione è stata adottata su proposta della FKTK quale «autorità nazionale competente» in virtù dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento MVU, della

[76] V. supra, paragrafo 53 delle presenti conclusioni.

[77] Sui compiti della FKTK nel quadro del diritto dell'Unione, cfr. anche paragrafi da 124 a 128 delle presenti conclusioni.

quale anche l'accusato era membro consultivo. A questo proposito si può presumere che la FKTK stesse già indagando molto tempo prima della presentazione di tale proposta alla BCE, se la Trasta Komercbanka continuasse a soddisfare i requisiti per l'autorizzazione.

123. In una siffatta situazione, a mio avviso, le autorità di vigilanza nazionali agiscono funzionalmente in quanto istituzioni dell'Unione. Ne consegue che anche i governatori di una banca centrale nazionale nella loro qualità di membri di tale autorità, devono essere considerati tali [78].

124. Le azioni delle autorità di vigilanza nazionali nell'ambito del MVU possono essere suddivise in tre categorie di casi. Nella prima categoria di casi le autorità nazionali di vigilanza assolvono i compiti loro assegnati in forza del diritto nazionale in tutti i settori non coperti dal regolamento MVU (cfr. articolo 1, quinto comma, del regolamento MVU).

125. In una seconda categoria di casi, esse svolgono i compiti disciplinati dal regolamento MVU, ma agiscono come attori indipendenti. In questa categoria rientra, ad esempio, la vigilanza degli istituti di credito meno rilevanti ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6, del regolamento MVU. Al riguardo, in forza dell'articolo 6, paragrafo 6, di detto regolamento, le autorità di vigilanza nazionali adottano tutte le pertinenti decisioni di vigilanza e ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 5, lettera a), del medesimo, sono soggette unicamente alle istruzioni generali della BCE.

126. Nella terza categoria di casi, le autorità di vigilanza nazionali intervengono solo a titolo preparatorio di una decisione della BCE, senza tuttavia prendere decisioni autonome dalle quali la BCE sarebbe vincolata. Un esempio dalla giurisprudenza della Corte è costituito dalla procedura di approvazione di una partecipazione qualificata ai sensi degli articoli 22 e 23, della direttiva CRD, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), e dell'articolo 15, del regolamento MVU [79]. A tal riguardo, la Corte ha dichiarato che l'eventuale coinvolgimento delle autorità nazionali nel procedimento che conduce all'adozione di una decisione della BCE non può mettere in dubbio la qualificazione della medesima come atto dell'Unione [80]. Poiché la BCE è responsabile in ultima istanza, in tale situazione gli atti delle autorità di vigilanza nazionali vengono pertanto attribuiti alla BCE.

127. Ne consegue, da un lato, che la Corte è competente in via esclusiva a valutare la legittimità di una tale misura anche qualora si tratti di atti dell'autorità di vigilanza nazionale [81], dall'altro, ciò deve significare altresì che gli atti di tali autorità in tale contesto sono immuni dalla giurisdizione degli Stati membri, dal momento che funzionalmente devono essere considerate organi della BCE ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione. Se così non fosse, tali atti potrebbero essere valutati dai giudici degli Stati membri [82].

128. Questo è precisamente il caso della procedura prevista per la revoca di una autorizzazione bancaria ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento MVU, in combinato disposto con l'articolo 83 del regolamento quadro sull'MVU, applicato nella fattispecie alla Trasta Komercbanka. Sebbene la revoca dell'autorizzazione ai sensi

78 Secondo il considerando 13 del regolamento MVU, le autorità nazionali competenti non sono necessariamente le banche centrali, sebbene sia questo il caso in numerosi Stati membri. Nel caso della Lettonia la competenza per la vigilanza nell'ambito del MVU non spetta alla banca centrale, bensì alla FKTK. Tuttavia, secondo il giudice del rinvio, in base al diritto lettone il governatore della banca centrale è membro consultivo della FKTK.

79 Sentenza del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punti 43 e 55).

80 Cfr. sentenza del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punti 43 e 56).

81 Sentenza del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punto 57).

82 Cfr., sul punto, supra paragrafi 65 e 66 delle presenti conclusioni.

dell'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento MVU sia avvenuta sulla base di una proposta della FKTK, la BCE era obbligata a tenere pienamente conto di tale proposta, ma non ne era vincolata ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU. La FKTK ha pertanto avuto un ruolo meramente funzionale. Ne consegue che anche la valutazione dell'atto della FKTK in tale contesto è competenza esclusiva della Corte [83].

129. Per determinare se gli atti di cui l'imputato è accusato a partire dal 4 novembre 2014 presentino un nesso con le sue funzioni a livello dell'Unione, il giudice del rinvio deve quindi valutare se le «attività di consulenza» ad esso addebitate dopo tale data riguardassero requisiti il cui mancato rispetto avrebbe potuto comportare la revoca dell'autorizzazione di un istituto di credito e sui quali, di conseguenza, la FKTK avrebbe potuto basare la sua proposta ai sensi dell'articolo 18 in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento MVU.

130. In particolare, esso deve esaminare, ad esempio, se l'addebito di cui all'atto di imputazione, relativo alla consulenza sulla necessità di aumentare il capitale sociale al fine di garantire una partecipazione qualificata e sulle prassi necessarie per attirare investitori (azionisti), fosse legato ai requisiti relativi ai fondi propri degli istituti di credito, il cui mancato rispetto può portare alla revoca dell'autorizzazione di un istituto di credito ai sensi ad esempio dell'articolo 18, lettera d), della direttiva CRD. Lo stesso vale per l'addebito relativo alla consulenza circa l'incapacità della Trasta Komercbanka di garantire la conformità ai requisiti della legge lettone in materia di lotta contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo. Questo perché, a tal proposito, dai considerando 28 e 29 del regolamento MVU risulta chiaramente che la lotta contro l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di denaro è un compito di vigilanza puramente nazionale. Il sospetto di riciclaggio di denaro nella persona di un azionista, tuttavia, è un elemento che può essere preso in considerazione in sede di revoca dell'autorizzazione [84]. Inoltre, ai sensi dell'articolo 18, lettere e) e f), in combinato disposto con l'articolo 67, lettera o), della direttiva CRD, la revoca dell'autorizzazione viene in considerazione anche in caso di violazioni delle disposizioni nazionali applicabili.

131. In tale contesto, occorre chiarire che la «consulenza» ad una banca da parte di un membro dell'istituzione che ha il compito di verificare costantemente il rispetto da parte della banca dei suddetti requisiti, nella fattispecie la FKTK, o di constatarne il mancato rispetto, nella fattispecie il consiglio direttivo della BCE, è relazionata internamente ai compiti di tale istituzione anche se dissimula circostanze che dovrebbero condurre alla revoca dell'autorizzazione. Certamente un tale atto da parte di un membro del consiglio direttivo della BCE potrebbe costituire una violazione del dovere, in quanto la consulenza ad istituti di credito da parte della BCE non è prevista e, così facendo, l'accusato potrebbe avere violato la riservatezza delle informazioni ricevute. Tuttavia, è proprio per questo motivo che tale atto presenta una connessione con gli obblighi di tale membro nel senso sopra indicato, dal momento che valutare l'atto in questione come conforme o contrario ai doveri non spetta al giudice del rinvio, bensì, in definitiva, alla Corte [85].

132. Ciò significa che è necessario chiedere alla BCE di revocare l'immunità a tale riguardo, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione [86].

83 Cfr., per analogia, sentenza del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punto 57).

84 Cfr. BCE, Leitfaden zur Beurteilung von Zulassungsanträgen, Zulassungsanträge im Allgemeinen [Guida alle domande di autorizzazione, Domande di autorizzazione in generale]; seconda ed. rivista, gennaio 2019, pag. 29.

85 Cfr., in proposito, paragrafo 108 delle presenti conclusioni.

86 V. su tale approccio, paragrafo 99 delle presenti conclusioni.

133. Tuttavia, contrariamente a quanto sembra ipotizzare il giudice del rinvio nella quinta questione pregiudiziale, la constatazione di un nesso con le attività dell'imputato in veste di funzionario dell'Unione non stabilisce l'esistenza di un interesse dell'Unione all'immunità di giurisdizione di quest'ultimo. Infatti, da un lato, se non sussiste un nesso con le funzioni dell'Unione, non esiste neppure un'immunità da revocare. D'altra parte, la revoca dell'immunità non è sempre contraria agli interessi dell'Unione qualora sussista il nesso necessario. Se così non fosse, infatti, una revoca non sarebbe mai possibile.

134. In altri termini è senz'altro ipotizzabile, e addirittura verosimile alla luce della posizione sostenuta dalla BCE nel presente procedimento, che la BCE revochi l'immunità dell'imputato e che, pertanto, nulla osti ad un'azione penale in Lettonia. Se, contrariamente alle aspettative, la BCE dovesse rifiutare la revoca dell'immunità, il giudice del rinvio può sottoporre nuovamente tale decisione al controllo della Corte [87].

c) Conclusione intermedia

135. Nelle circostanze di fatto comunicate dal giudice del rinvio, non sussiste alcun nesso tra i fatti di cui l'imputato è accusato nel periodo precedente al 4 novembre 2014 e le sue funzioni a livello dell'Unione in qualità di membro del consiglio generale o del consiglio direttivo della BCE. Per il periodo successivo all'entrata in vigore dell'MVU il 4 novembre 2014, sussiste una connessione con i suoi compiti a livello dell'Unione come membro del Consiglio direttivo della BCE e della FKTK in quanto «autorità nazionale competente» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento MVU, se le consulenze alla Trasta Komercbanka di cui l'imputato è accusato riguardavano requisiti che possono essere rilevanti per la revoca dell'autorizzazione di un istituto di credito. Tale accertamento è di competenza del giudice del rinvio.

C. Sui requisiti di cui all'articolo 130, TFUE (quinta questione pregiudiziale)

136. Si pone tuttavia la questione se l'articolo 130 del TFUE, che sancisce l'indipendenza della BCE, delle banche centrali nazionali e dei membri dei loro organi decisionali, possa costituire il fondamento per un'immunità più ampia dei governatori delle banche centrali. In tal senso, il giudice del rinvio si chiede, nell'ambito della quinta questione pregiudiziale, se il diritto dell'Unione osti, nell'ambito di un procedimento penale a carico di un governatore di una banca centrale, ad atti non relazionati alle sue funzioni a livello dell'Unione.

137. Ai sensi dell'articolo 130 del TFUE, gli organismi e le persone ivi menzionati non possono ricevere istruzioni da altri organismi né cercare di influenzare tali autorità nell'assolvimento dei loro compiti. L'indipendenza della BCE, delle banche centrali nazionali e dei membri dei loro organi decisionali costituisce, nella concezione dei Trattati, la condizione essenziale per il mantenimento della stabilità dei prezzi, compito principale della BCE [88].

138. Tuttavia, tale indipendenza potrebbe essere compromessa anche da indagini o procedimenti penali nazionali e da misure cautelari adottate dalle autorità pubbliche nei confronti di un governatore di una banca centrale in relazione a funzioni puramente nazionali, o addirittura non

87 Cfr., sul punto, in particolare, paragrafi 83 e 106 in fine delle presenti conclusioni.

88 Cfr., sul punto, mie conclusioni nelle cause Commissione/Slovenia (Archivi della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:641, Nr. 59) e Rimšēvičs/Lettonia e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2018:1030, paragrafi 5 e 76).

compiute in veste ufficiale. La pressione politica che potrebbe derivarne o la mera incapacitazione di tale persona, ad esempio in caso di arresto, potrebbero compromettere l'esercizio indipendente delle funzioni nell'ambito del SEBC [89].

139. In tale prospettiva, potrebbe essere opportuno accordare ai membri degli organi decisionali della BCE una tutela più estesa, con riferimento in particolare alle misure cautelari adottate dalle autorità pubbliche, che non sia limitata all'esercizio delle loro funzioni a livello dell'Unione. Questo perché le norme sull'indipendenza mirano essenzialmente a proteggere il SEBC da qualsivoglia pressione politica per consentirgli di perseguire efficacemente gli obiettivi assegnati ai suoi compiti [90].

140. Siffatte immunità personali non sono del tutto sconosciute al diritto dell'Unione. Così, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, prima frase, e dell'articolo 8 dello Statuto della Corte, senza pregiudizio dall'articolo 20 del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, i giudici della Corte e i suoi avvocati generali non sono soggetti ad alcuna giurisdizione. A differenza dell'immunità diplomatica, l'immunità per i membri della Corte si applica persino nello Stato membro che li ha nominati. Questo per assicurare che l'imparzialità dei membri della Corte sia oggetto di particolare protezione [91].

141. Nondimeno, un'estensione dell'immunità dei governatori delle banche centrali oltre l'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione, non è prevista, malgrado tale protocollo lasci espressamente aperta tale possibilità [92].

142. Né tale estensione è necessaria.

143. Per quanto riguarda le competenze puramente nazionali, il già menzionato obbligo generale di leale cooperazione [93] assicura infatti che la BCE sia informata tempestivamente in merito ad eventuali attività di indagine delle autorità nazionali e che abbia la possibilità di verificare se sussista un ostacolo al suo funzionamento o alla sua indipendenza. In effetti, nel caso di un governatore di una banca centrale, l'eccezione relativa al coinvolgimento dell'istituzione dell'Unione interessata nei casi in cui non vi è chiaramente alcun legame con le funzioni a livello dell'Unione della persona interessata, può applicarsi tutt'al più ad atti che non sono chiaramente compiuti in veste ufficiale [94]. Quando un atto è in apparenza compiuto in veste ufficiale, le autorità penali nazionali sono obbligate a coinvolgere la BCE [95].

144. D'altra parte, nei limiti in cui si prospetti un procedimento penale esclusivamente per atti non compiuti in veste ufficiale, non è ravvisabile, prima facie, per quale motivo un governatore di una banca centrale dovrebbe potervisi inizialmente sottrarre solo in ragione della propria posizione.

89 Cfr., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punti 52, 61 e 73).

90 Sentenze del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 40), e del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punto 47).

91 Cfr. la formula di giuramento prevista dall'articolo 2 dello Statuto della Corte di giustizia.

92 Cfr. il riferimento nell'articolo 22, paragrafo 1, del Protocollo, in base al quale cui non vi è pregiudizio dello statuto del SEBC e della BCE. Tuttavia, a differenza dello statuto della Corte di giustizia, esso non prevede immunità più estese rispetto al protocollo per i membri degli organi decisionali della BCE.

93 V., sul punto, in particolare, paragrafi da 81 a 84 delle presenti conclusioni.

94 Cfr. paragrafo 81 delle presenti conclusioni.

95 V., altresì, paragrafo 113 delle presenti conclusioni.

145. A tal riguardo, occorre sottolineare che il timore di un'azione penale a sfondo politico o dell'avvio di un procedimento giudiziario come mezzi di pressione non può giustificare l'inviolabilità della persona di un governatore di una banca centrale. L'Unione è un'unione di diritto basata sui valori sanciti dall'articolo 2 del TUE, che sono comuni a tutti gli Stati membri [96]. Tali valori includono, in particolare, lo Stato di diritto. Ciò determina e giustifica la fiducia reciproca tra gli Stati membri, in particolare tra i loro giudici [97].

146. Tuttavia, bisogna riconoscere che in particolare la detenzione di un governatore di una banca centrale potrebbe costituire un ostacolo all'indipendenza ai sensi dell'articolo 130 del TFUE, indipendentemente dal contesto, vale a dire anche se non fosse infondata. In questo senso, la Corte ha già stabilito che la mancata partecipazione prolungata di un membro del consiglio direttivo della BCE può compromettere gravemente il corretto funzionamento di tale organo fondamentale della BCE [98].

147. Peraltro la Corte ha anche dichiarato, in tale contesto, che lo strumento per prevenire tale compromissione dell'indipendenza non è l'immunità, bensì il mezzo di ricorso previsto dall'articolo 14.2 dello statuto del SEBC e della BCE [99].

148. In forza di tale disposizione, il governatore di una banca centrale nazionale può essere sollevato dal proprio mandato solo se non soddisfa più le condizioni richieste per l'espletamento delle sue mansioni o se si è reso colpevole di gravi mancanze. A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte si evince che tale disposizione si applica a qualsiasi misura che abbia l'effetto *de facto* di impedire l'esercizio del mandato del governatore di una banca centrale [100]. In tale contesto, l'articolo 14.2 dello statuto del SEBC e della BCE sembra già escludere in linea di principio la detenzione di un governatore di una banca centrale, indipendentemente dal contesto. Eccezioni sono concepibili solo per violazioni particolarmente gravi.

149. Tuttavia, anche in quest'ultimo caso, le autorità degli Stati membri sarebbero obbligate, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del TUE, ad informare la BCE senza indugio, per dare piena attuazione all'articolo 130 del TFUE. Ciò garantisce alla BCE il diritto di ricorso di cui all'articolo 14.2 dello statuto del SEBC e della BCE, qualora ritenga che la misura cautelare di cui trattasi leda ingiustificatamente la sua indipendenza. In tale quadro, essa può anche ottenere provvedimenti provvisori nei confronti delle autorità penali nazionali [101]. La Corte esamina quindi, in particolare, se sussistano indizi sufficienti per dimostrare che il governatore della banca centrale di cui trattasi ha commesso una grave mancanza [102]. Se così fosse, tuttavia, non vi è un motivo ovvio per cui il buon funzionamento del consiglio direttivo della BCE debba prevalere sull'interesse legittimo dello Stato membro all'azione penale.

96 In proposito, la posizione di partenza nel contesto della Convenzione di Vienna è diversa. Le motivazioni tradizionali per l'immunità diplomatica, teoria della rappresentanza, teoria dell'extraterritorialità e teoria del funzionamento, non possono, secondo l'opinione prevalente, giustificare un'immunità personale piena, come previsto dall'articolo 31, paragrafo 1, della Convenzione di Vienna, cfr. solo *Ross*, rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities, American University International Law Review. 4, n. 1 (1989), 173 (179 e 180); *Maginnis*, Limiting Diplomatic Immunity: Lessons Learned from the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 28 Brook. J. Int'l L. (2003), 989 (992). Per tale motivo, si può ritenere che l'immunità diplomatica generale debba tenere conto del timore di persecuzioni politiche dei diplomatici, o del loro utilizzo come mezzo di pressione, cfr. *Maginnis*, op. cit., (996).

97 Sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punto 30), del 25 giugno 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 35), e del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punto 43).

98 Sentenza del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punto 73).

99 Cfr., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punti 48 e 61).

100 Cfr., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punti 52, 61 e 73).

101 Sentenza del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punti 73 e 74).

102 Cfr., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia (C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, punto 92).

150. Le garanzie sancite dall'articolo 14.2 dello statuto del SEBC e della BCE, in combinato disposto con l'obbligo di leale cooperazione di cui all'articolo 18 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione e dall'articolo 4, paragrafo 3, del TUE, il cui rispetto può essere imposto, se del caso, mediante un procedimento per inadempimento [103], assicurano quindi, in ultima analisi, una protezione sufficiente contro gli ostacoli all'indipendenza della BCE, delle banche centrali nazionali e dei loro membri, posti da azioni penali in questioni puramente nazionali e non ufficiali, rendendo superflua l'estensione dell'immunità delle persone interessate al di là della chiara formulazione dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione.

151. Resta quindi fermo che i governatori delle banche centrali degli Stati membri beneficiano unicamente dell'immunità prevista dall'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione.

D. Sulle conseguenze giuridiche delle violazioni dell'immunità (seconda parte della terza questione pregiudiziale)

152. Infine, con la seconda parte della terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se possano essere assunte prove ottenute in violazione dell'immunità prevista all'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione. Al riguardo si dovrebbe fare riferimento, in particolare, ai risultati di udienze o perquisizioni che, secondo le considerazioni sopra esposte, non avrebbero dovuto avere luogo senza previa revoca dell'immunità da parte dell'istituzione interessata [104].

153. A tal riguardo, sussistono già dubbi quanto al carattere ipotetico di tale parte della questione. Infatti, la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene alcuna indicazione in merito alle prove rilevanti ai fini della pronuncia nel procedimento principale, che sarebbero state assunte in violazione dell'immunità di cui trattasi.

154. In ogni caso, per quanto riguarda un eventuale divieto di utilizzo delle prove occorre nuovamente riferirsi al procedimento di revoca. In ogni caso, una volta revocata l'immunità, la produzione delle prove non è più contraria, in linea di principio, agli interessi dell'Unione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione. Tuttavia, poiché la questione della valutazione delle prove non è disciplinata dal Protocollo, si applica al riguardo l'autonomia procedurale degli Stati membri [105]. Ciò significa che, in linea di principio, si applicano le norme nazionali applicate in casi analoghi nella questione dell'ammissibilità di prove acquisite illecitamente (principio di equivalenza). Al riguardo, i giudici nazionali devono tuttavia assicurare che non siano compromessi gli obiettivi del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione (principio di effettività).

[103] Cfr. sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Slovenia (archivio della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punto 111 e segg.).

[104] Cfr. supra, paragrafo 72 delle presenti conclusioni.

[105] Cfr., sul punto, anche sentenza del 19 dicembre 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punto 93), e mie conclusioni nella causa Commissione/Slovenia (Archivi della BCE) (C-316/19, EU:C:2020:641, paragrafo 83).

VI. Conclusione

155. Suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali nei termini seguenti:

1. Ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, i governatori delle banche centrali degli Stati membri rientrano nell'ambito di applicazione dello stesso, nei limiti in cui svolgono funzioni in veste ufficiale nel quadro del SEBC o dell'Unione bancaria, in particolare nella loro qualità di membri del consiglio generale o del consiglio direttivo della BCE. Qualora una banca centrale sia un'autorità nazionale competente ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento MVU, o il suo governatore sia membro di tale autorità ai sensi del diritto nazionale, essa rientra altresì nell'ambito di applicazione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, conformemente all'articolo 22, paragrafo 1, dello stesso, nei limiti in cui tale autorità svolga compiti preparatori in una procedura basata sul potere decisionale esclusivo della BCE. L'immunità per tali atti compiuti in veste ufficiale permane anche dopo la fine del mandato.

2. Devono essere considerati «atti compiuti in veste ufficiale», ai sensi dell'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, gli atti che, essendo relazionati internamente in modo diretto, derivano necessariamente dalle funzioni delle istituzioni e, per loro natura, devono quindi essere considerati come partecipazione della persona di cui a tale disposizione all'esercizio delle funzioni dell'istituzione cui essa appartiene. Ciò avviene quando il controllo giurisdizionale di un tale atto richiede una valutazione dei doveri dell'istituzione di cui trattasi o dei suoi funzionari, per la quale la Corte ha competenza esclusiva.

3. L'immunità dalla giurisdizione nazionale prevista dall'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, osta all'avvio di un procedimento giudiziario per atti compiuti in veste ufficiale, o all'adozione di misure cautelari, nei confronti di una persona che sia contemplata da detto articolo, prima che sia raggiunto un accordo con l'istituzione dell'Unione di cui tale persona fa parte. Tuttavia, tale disposizione non preclude, in via generale, l'apertura e lo svolgimento di un procedimento istruttorio in relazione a tali atti.

4. Nell'ipotesi di prove acquisite in violazione dell'immunità di cui all'articolo 11, lettera a), del Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione, si applicano, nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività le norme nazionali relative all'ammissibilità delle prove acquisite illegittimamente.