

## **Il ricorso di annullamento a tutela dell'indipendenza delle banche centrali nazionali: un rimedio *sui generis*, al confine tra Unione e Stati membri**

*di Francesco Gallarati*

**Title:** The action for annulment for the safeguard of the independence of national central banks. A *sui generis* remedy, on the border between EU legal order and national legal orders

**Keywords:** European System of Central Banks; Functional independence; Distinction between legal orders.

1. – La sentenza in esame è probabilmente destinata a segnare un punto di svolta nei rapporti tra l'ordinamento dell'Unione europea e gli ordinamenti degli Stati membri, poiché ha riconosciuto per la prima volta la possibilità per la Corte di Giustizia di annullare un atto emanato da un'autorità di uno Stato membro.

La Corte è stata investita della questione nell'ambito della prima controversia avviata sulla base dell'art. 14.2 del protocollo n. 4 allegato al TFUE, recante lo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (d'ora in avanti, lo «Statuto del SEBC e della BCE»).

Questa disposizione, che costituisce un *unicum* nel diritto primario europeo, attribuisce alla Corte di Giustizia la competenza a conoscere delle decisioni con cui gli Stati membri sollevano dall'incarico il governatore della banca centrale nazionale qualora questo non soddisfi più alle condizioni richieste per l'espletamento delle sue funzioni o si sia reso colpevole di gravi mancanze. In tali casi, l'art. 14.2 dello Statuto del SEBC e della BCE prevede che una decisione di questo tipo possa «essere portata dinanzi alla Corte di giustizia dal governatore interessato o dal consiglio direttivo [della BCE], per violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa all'applicazione dei medesimi», entro due mesi dalla relativa pubblicazione o, in mancanza, dall'effettiva conoscenza.

L'attribuzione di questa singolare competenza alla Corte di Giustizia è dovuta al fatto che i governatori delle banche centrali degli Stati membri la cui moneta è l'euro sono, allo stesso tempo, organi di un'istituzione di uno Stato membro e dell'Unione europea. Essi infatti siedono di diritto nel consiglio direttivo della Banca centrale europea, ossia del principale organo decisionale del SEBC. Proprio in virtù di questa doppia qualificazione, i trattati si preoccupano di circondarli di specifiche garanzie, volte a garantire la massima indipendenza nell'esercizio dei loro poteri e nell'assolvimento dei compiti loro attribuiti. In questo senso, l'art. 130 TFUE vieta ai governatori delle banche centrali nazionali di sollecitare o accettare istruzioni dagli organismi dell'Unione e dai governi degli Stati membri, e allo stesso tempo impone a questi ultimi di astenersi dal cercare di influenzare i governatori delle banche centrali

nell'assolvimento dei propri compiti. Inoltre, l'art. 131 TFUE impone agli Stati membri di assicurare che la propria legislazione nazionale sia compatibile con i trattati.

Tra le garanzie predisposte dal diritto primario europeo a tutela dell'indipendenza dei governatori delle banche centrali nazionali, le più problematiche sono senz'altro quelle previste dall'art. 14.2 dello Statuto del SEBC e della BCE. Tale disposizione risente infatti dell'ambiguità derivante dallo status ibrido dei governatori delle banche centrali degli Stati membri appartenenti all'Eurozona, a metà tra il diritto nazionale ed europeo.

La principale questione che tale disposizione solleva è quella riguardante la natura giuridica dell'azione che essa conferisce al governatore rimosso dall'incarico e alla BCE. Si tratta infatti di un rimedio *sui generis*, che non corrisponde pienamente né al modello dell'azione di accertamento prevista nell'ambito del procedimento per dichiarazione di inadempimento (artt. da 258 a 260 TFUE), né a quello del ricorso di annullamento (art. 263 TFUE).

Come si dirà, nella sentenza in commento la Corte di Giustizia ha risolto tale quesito qualificando il rimedio di cui trattasi come un'ipotesi speciale di ricorso di annullamento. Così facendo, però, la Corte ha aperto una breccia nel tradizionale criterio di riparto di competenze tra giudici nazionali e giudici europei, in base al quale questi ultimi sono competenti a giudicare soltanto i ricorsi di annullamento rivolti contro gli atti delle istituzioni dell'Unione. Questa apertura, oltre a spalancare nuovi scenari nei rapporti interordinamentali, pone anche una serie di questioni di rilevanza pratica e teorica, solo in parte risolte dalla sentenza in commento.

2. – Prima di esaminare nel dettaglio i contenuti della sentenza, occorre dare conto brevemente della vicenda che ha portato all'attivazione del rimedio di cui trattasi.

I ricorsi riguardavano la decisione con la quale l'autorità deputata al contrasto e alla prevenzione della corruzione in Lettonia (KNAB), aveva sospeso dalle sue funzioni il governatore della banca centrale lettone, Ilmārs Rimšēvičs, in quanto sospettato di traffico di influenze illecite a favore di una banca lettone. Nello specifico, egli era sospettato di avere sollecitato e accettato una tangente al fine di esercitare, in qualità di governatore della banca centrale, pressioni a favore di una banca privata.

È bene precisare che, in base alla legge lettone, il KNAB è un'autorità amministrativa, sottoposta alla direzione del Consiglio dei ministri, alla quale è attribuita tra l'altro la funzione di svolgere attività di indagine in relazione ai reati connessi alla corruzione. Nell'esercizio di tale funzione, ad essa spetta tra l'altro la facoltà di imporre delle misure cautelari a carico degli indagati.

Nel caso di specie, al momento del rilascio di Rimšēvičs, il KNAB aveva adottato nei suoi confronti una serie di misure cautelari, tra cui il divieto di esercitare provvisoriamente le proprie funzioni e quello di lasciare il paese senza autorizzazione.

Contro tale decisione il governatore della banca centrale lettone aveva proposto ricorso al tribunale delle indagini preliminari di Riga, che però aveva respinto le sue richieste. Al contempo, egli aveva impugnato la medesima decisione davanti alla Corte di Giustizia, azionando per la prima volta il rimedio previsto dall'art. 14.2 dello Statuto del SEBC.

3. – La prima questione che la Corte di Giustizia si è trovata ad affrontare riguardava la riconducibilità del caso in esame all'interno della competenza attribuitale dall'art. 14.2 dello Statuto del SEBC e della BCE.

La questione si poneva, in quanto tale articolo si riferisce espressamente alle decisioni con cui il governatore di una banca centrale nazionale è «sollevato dall'incarico», mentre nella fattispecie la decisione impugnata non comportava la cessazione definitiva del mandato di governatore, ma soltanto il divieto temporaneo di esercitare le relative funzioni.

Inoltre, la misura controversa, benché adottata da un'autorità amministrativa, era giustificata dal fine di garantire lo svolgimento efficace delle indagini penali in corso. Sotto questo profilo, pertanto, vi era un rischio di interferenza tra il procedimento avviato dinanzi alla Corte di Giustizia e l'esercizio dell'azione penale di competenza delle autorità giurisdizionali nazionali.

Queste criticità, derivanti dalla natura affatto peculiare dei poteri attribuiti all'autorità anticorruzione nell'ordinamento lettone, sono state superate positivamente dalla Corte di Giustizia.

3.1. – Per un verso, essa ha affermato che la natura provvisoria di un provvedimento non può impedire che siffatta decisione sia qualificata come sollevamento dall'incarico ai sensi dell'art. 14.2, nella misura in cui il suo effetto sia quello di impedire al governatore di una banca centrale nazionale di esercitare le proprie funzioni. È chiaro infatti che anche un provvedimento temporaneo può costituire uno strumento di pressione sul destinatario, e quindi una minaccia per la sua indipendenza, soprattutto quando esso non abbia una durata predeterminata. D'altra parte, se una misura di questo tipo, per il solo fatto di essere provvisoria, fosse sottratta al sindacato della Corte di Giustizia, l'art. 14.2 dello Statuto SEBC rischierebbe di essere privato del suo effetto utile. Agli Stati membri, infatti, basterebbe adottare delle misure, amministrative o giurisdizionali, non formalmente qualificate come sollevamento dell'incarico, ma dotate di un effetto equivalente, per aggirare le regole europee poste a presidio dell'indipendenza del SEBC [cfr. in questo senso le Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, paragrafo 79].

3.2. – Per altro verso, con riguardo alle possibili interferenze tra il ricorso proposto ex art. 14.2 ed il procedimento penale in corso a livello nazionale, la Corte ha osservato che, sebbene i Trattati attribuiscono all'Unione competenze limitate in materia penale, nondimeno gli Stati membri sono tenuti ad esercitare le proprie funzioni in tale materia nel rispetto del diritto dell'Unione.

Ciò comporta che, da un lato, gli Stati membri possono legittimamente stabilire che, ai fini delle indagini preliminari avviate a carico del governatore della banca centrale nazionale, sia necessario imporre a quest'ultimo delle misure cautelari, tra cui la sospensione temporanea dall'incarico. Dall'altro lato, però, spetta alla Corte di Giustizia, in virtù della competenza attribuitale dall'art. 14.2 dello Statuto SEBC, verificare che la misura controversa sia stata adottata in presenza di indizi sufficienti delle gravi mancanze contestate al governatore.

Nel caso di specie, la Corte ha valutato che la Lettonia non avesse fornito prova sufficiente della fondatezza delle accuse di corruzione che avevano motivato l'adozione della decisione impugnata, in quanto essa si era limitata a produrre in giudizio gli atti del procedimento amministrativo, i quali però non contenevano alcun elemento fattuale idoneo a suffragare le affermazioni dell'autorità lettone.

3.3. – Rimane da chiedersi cosa sarebbe successo se la Lettonia, a fronte delle ripetute richieste della Corte di Giustizia, avesse fornito gli elementi di prova posti a fondamento della propria decisione, e questi fossero stati giudicati insufficienti dalla Corte. In quel caso, la Corte di Giustizia sarebbe andata contro la decisione del tribunale per le indagini preliminari lettone, il quale aveva invece respinto il ricorso proposto in sede di riesame dal governatore?

Ma soprattutto, occorre domandarsi quale sarebbe stato l'esito se, anziché di una misura cautelare adottata da un'autorità amministrativa, si fosse trattato di una sentenza di merito emessa da un organo giurisdizionale.

Sul punto, l'Avvocato generale e la Corte di Giustizia hanno prospettato soluzioni differenti.

Da una parte, la Corte, in un *obiter dictum*, sembra avere escluso la possibilità di rimettere in discussione la decisione di merito adottata da un organo giurisdizionale nazionale. In questo senso, la Corte ha infatti affermato che l'eventuale concomitanza di un ricorso previsto dall'art. 14.2 con un procedimento penale nazionale riguarda «solo l'ipotesi eccezionale in cui tale procedimento determini l'adozione, nei confronti del governatore di una Banca centrale nazionale, di una misura provvisoria che possa essere equiparata al sollevamento dall'incarico ai sensi di detta disposizione» [punto 61 della sentenza]. Da questa affermazione sembrerebbe possibile desumere che, ove si fosse trattato di una pronuncia definitiva, la Corte si sarebbe astenuta dall'esaminare il merito della questione.

Dall'altra parte, invece, l'Avvocato generale, nelle proprie conclusioni, ha affermato che, in presenza di una sentenza di merito emessa da un organo giurisdizionale indipendente, che confermi nel merito la sussistenza delle gravi mancanze contestate al governatore della banca centrale, «incomberebbe a quest'ultimo addurre elementi idonei a dimostrare che, a causa di carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro interessato, nonché a causa della sua situazione personale, vi siano motivi seri e comprovati di ritenere che il suo diritto a un equo processo sia stato violato e che la sentenza in questione si basi su accertamenti di fatto erronei».

In altri termini, l'Avvocato generale non ha escluso la possibilità per la Corte di esaminare nel merito una questione decisa da un organo giurisdizionale nazionale. A sostegno di tale affermazione, esso ha fatto riferimento a quella giurisprudenza, elaborata dalla Corte di Giustizia in materia di mandato d'arresto europeo, che consente in ipotesi eccezionali ai giudici di uno Stato membro di derogare al principio generale della fiducia reciproca tra le autorità giurisdizionali, in presenza di carenze sistemiche e generalizzate del sistema giudiziario di un altro Stato membro [cfr. in questo senso la sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18; sentenza del 5 aprile 2016, Aranyosi e Căldăraru C-404/15 e C-659/15].

Senonché, mentre nel caso del MAE la decisione di un giudice nazionale di non dare seguito alla sentenza emessa dall'autorità di un altro Stato, non mette in discussione l'autorità di giudicato, che la sentenza continua a mantenere nell'ordinamento nel quale è stata emessa, nel caso dell'art. 14.2 dello Statuto SEBC invece alla Corte di Giustizia sarebbe attribuito il potere di sovvertire di fatto la sentenza adottata dal giudice dello Stato membro interessato, dietro ricorso diretto del condannato.

Si verrebbe così a configurare un'ipotesi, assai suggestiva, di ricorso diretto alla Corte di Giustizia avverso una sentenza emessa da un giudice statale, per violazione di un principio costituzionale dell'Unione europea, quale è il diritto ad un equo processo sancito dall'art. 47 della Carta di Nizza.

Una siffatta ipotesi, peraltro, è tutt'altro che meramente teorica, stanti le carenze strutturali dei sistemi giudiziari di alcuni Stati membri, come la Polonia e l'Ungheria, più volte accertate dalla Corte di Giustizia.

4. – La questione principale su cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi, come anticipato, è quella riguardante la natura del rimedio previsto dall'art. 14.2 dello Statuto del SEBC e della BCE, laddove riconosce in via eccezionale al governatore di una banca centrale nazionale e alla BCE la possibilità di “portare” dinanzi alla Corte di Giustizia un atto adottato da un'autorità nazionale.

L'interrogativo che si poneva, in sostanza, era se il ricorso previsto da tale disposizione dovesse essere inteso come un'ipotesi speciale di ricorso di annullamento, benché questo rimedio sia riservato, in linea di principio, alla contestazione degli atti

degli organi dell'Unione. Oppure se dovesse essere qualificato come un'ipotesi speciale di ricorso per inadempimento, sebbene il potere di investire la Corte di un siffatto accertamento spetti, in linea di principio, alla Commissione europea e agli altri Stati membri.

È bene precisare che non si trattava di una questione meramente teorica, ma al contrario dalla sua risoluzione in un senso o nell'altro dipendevano importanti conseguenze pratiche. Infatti, mentre nel primo caso la pronuncia di annullamento avrebbe avuto un effetto immediatamente caducatorio dell'atto impugnato, con conseguente ripristino del ricorrente nelle sue funzioni di governatore, nel secondo caso invece la pronuncia emessa dalla Corte di Giustizia avrebbe avuto un'efficacia meramente dichiarativa, con conseguente necessità per le autorità lettoni di adottare le misure necessarie per darvi attuazione.

Sul punto, la Corte di Giustizia, discostandosi dalle conclusioni rassegnate dall'Avvocato generale, è giunta alla conclusione che il rimedio in esame dovesse essere ricondotto nel *genus* del ricorso di annullamento, sulla base di un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica dell'art. 14.2 dello Statuto del SEBC e della BCE.

4.1. – Dal punto di vista letterale, in particolare, la Corte ha messo in evidenza le similitudini esistenti tra la disciplina del rimedio contemplato dall'art. 14.2 e quella del ricorso di annullamento contenuta nell'art. 263 TFUE. Nello specifico, essa ha valorizzato il fatto che il ricorso possa essere proposto anche da un singolo soggetto avverso una decisione adottata nei suoi confronti, al pari del ricorso di annullamento. Inoltre, entrambe le disposizioni prevedono un termine di decadenza di due mesi per la proposizione del ricorso ed enunciano negli stessi termini, tra i possibili motivi di impugnazione, la «violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione».

Sotto questo profilo, dunque, la Corte non ha tenuto conto delle argomentazioni dell'Avvocato generale, secondo cui tali elementi non riflettevano una reale volontà del legislatore europeo di modellare il rimedio in questione su quello disciplinato dall'art. 263 TFUE, ma erano stati inseriti nel testo «all'ultimo minuto», senza particolari discussioni.

4.2. – La Corte di Giustizia si è inoltre discostata dalle conclusioni dell'Avvocato generale, anche per quanto riguarda l'interpretazione sistematica della disposizione de qua.

L'Avvocato generale, infatti, muovendo da una limpida esposizione del tradizionale sistema di ripartizione tra giudici nazionali ed europei, aveva concluso che al giudice dell'Unione competesse soltanto accertare l'incompatibilità dell'atto impugnato con il diritto dell'Unione, mentre soltanto agli Stati membri sarebbe spettato modificare il proprio ordinamento giuridico nazionale, dando attuazione alla sentenza della Corte [v. punti 54 e seguenti delle conclusioni].

Tale conclusione, d'altra parte, era la più coerente con la classica ricostruzione dualistica dei rapporti tra gli ordinamenti. Il riparto di giurisdizione, infatti, non è che il riflesso della separazione fra la sfera giuridica dell'Unione e quella degli Stati membri. Sicché alla Corte di Giustizia spetta soltanto annullare gli atti delle istituzioni europee, mentre le è precluso, in linea di principio, annullare un atto di un'istituzione di uno Stato membro. Quest'ultimo, infatti, costituisce un sistema proprio e distinto da quello europeo, all'interno del quale spetta agli organi nazionali, e solo a questi ultimi, farsi carico dell'applicazione delle sentenze – di incompatibilità – emesse dal giudice dell'Unione.

Nella sentenza in commento, la Corte di Giustizia, pur non negando la validità in generale di tale ricostruzione, ha però introdotto un'eccezione che, in prospettiva, potrebbe determinare la crisi dell'intera regola. Essa ha infatti affermato che il rimedio

di cui all'art. 14.2 dello Statuto del SEBC e della BCE rappresenta una deroga alla ripartizione delle competenze tra il giudice nazionale ed il giudice dell'Unione sancita dai trattati, la quale si spiega in ragione del peculiare contesto istituzionale del SEBC.

Nel passaggio più rilevante della sentenza, la Corte infatti ha spiegato come il SEBC costituisca una «costruzione giuridica originale», in cui istituzioni nazionali come i governatori delle banche centrali cooperano strettamente con un'istituzione dell'Unione, la BCE, di cui compongono il consiglio direttivo. Nel SEBC, dunque, le due dimensioni – europea e nazionale – si fondono, dando vita ad una costruzione originale, nella quale «vigono un'articolazione diversa e una distinzione meno pronunciata tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e gli ordinamenti giuridici interni» [punto 69 della sentenza].

In questo contesto istituzionale, in definitiva, secondo la Corte, lo «sdoppiamento funzionale» dei governatori delle banche centrali nazionali giustifica che una decisione adottata da un'autorità nazionale nei loro confronti possa essere eccezionalmente conosciuta direttamente dalla Corte di Giustizia.

4.3. – Ad avvalorare questa tesi, secondo la Corte di Lussemburgo, contribuiva infine anche l'interpretazione teleologica dell'art. 14.2 dello Statuto del SEBC e della BCE.

Si è detto, infatti, che lo scopo perseguito da tale disposizione è quello di garantire l'indipendenza funzionale dei governatori delle banche centrali nazionali e, tramite di essi, della stessa BCE.

Ora, occorre considerare che l'indipendenza dei governatori delle banche centrali è un principio di rilevanza costituzionale del diritto dell'Unione [v. le conclusioni dell'Avvocato generale, punto 71], il quale mira a proteggere il SEBC da qualsivoglia pressione politica per consentirgli di perseguire efficacemente gli obiettivi che gli sono assegnati, segnatamente la stabilità dei prezzi, grazie all'esercizio indipendente degli specifici poteri di cui esso dispone in forza del diritto primario [cfr. in tal senso, sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, punto 40].

Ciò significa che i governatori delle banche centrali nazionali, benché siano nominati dagli Stati membri – a cui spetta anche, in determinate circostanze, sollevarli dall'incarico – devono potere esercitare le loro funzioni al riparo da qualsiasi forma di pressione politica, da parte dei governi degli Stati membri o delle istituzioni europee.

È al fine di garantire l'indipendenza dei governatori delle banche centrali nazionali, che l'articolo 14.2 fissa in cinque anni la durata minima del loro mandato, prevede che questi ultimi possano essere sollevati dall'incarico solo se non soddisfano più le condizioni richieste per l'espletamento delle loro funzioni o se si sono resi colpevoli di gravi mancanze e introduce, a favore del governatore interessato e della BCE, un mezzo di ricorso diretto dinanzi alla Corte contro una misura siffatta.

Ebbene, ad avviso della Corte, tali obiettivi rischierrebbero di essere pregiudicati se gli effetti della sentenza pronunciata all'esito di tale ricorso dovessero dipendere dall'esecuzione di quest'ultima da parte delle autorità nazionali, come avverrebbe se si dovesse seguire l'iter della procedura di infrazione. Di qui la necessità di ricondurre il ricorso di cui trattasi negli schemi dell'art. 263 TFUE e, pertanto, di qualificare la decisione adottata su di esso come una sentenza di annullamento.

Anche sotto questo profilo, le conclusioni della Corte differiscono profondamente da quelle dell'Avvocato generale. Quest'ultimo, infatti, pur riconoscendo che, conferendo alla Corte il potere di annullare un atto adottato da un'autorità nazionale, la si sarebbe dotata di un'arma estremamente efficace a tutela dell'indipendenza dei governatori delle banche centrali, ha tuttavia affermato che un'ingerenza così profonda nell'ambito di competenza degli Stati membri avrebbe dovuto essere esplicitamente prevista dai trattati [punti 59-60 delle conclusioni].

La Corte, al contrario, ha ritenuto che l'obiettivo di salvaguardare un principio di rilevanza costituzionale, quale è l'indipendenza delle banche centrali nazionali, fosse

tale da giustificare una deroga alla separazione degli ambiti di competenza degli Stati membri e dell'Unione.

5. – In conclusione, si può osservare come la soluzione adottata dalla Corte di Giustizia, come spesso avviene, sembri essere stata dettata più dalla necessità pratica di salvaguardare l'indipendenza delle banche centrali nazionali, e con essa il corretto funzionamento del SEBC, piuttosto che da una riflessione profonda sulle basi teoriche della decisione e sulle conseguenze che da questa potrebbero derivare.

In questo senso, lo stile sintetico adottato dalla Corte, contrapposto alla trattazione analitica dell'Avvocato generale, sembra tradire proprio l'intenzione di limitarsi alla soluzione del caso concreto sottoposto alla sua attenzione, senza lasciarsi trascinare in disquisizioni teoriche su una questione così complessa e controversa come quella del rapporto tra ordinamenti [cfr. in questo senso A. Circolo, *Accertamento o annullamento? La prima volta della Corte sull'art. 14, par. 2 statuto SEBC e BCE: il caso Rimšēvičs*, in *Post AISDUE*, n. 1/2019, 43].

Nondimeno, volente o nolente, la sentenza in esame è comunque destinata a segnare un passaggio storico nell'evoluzione dei rapporti tra gli ordinamenti degli Stati membri e dell'Unione europea.

Alcune delle affermazioni della Corte, infatti, sembrano contraddire i fondamenti teorici su cui è edificata l'impostazione dualistica, lasciando intendere che vi siano delle aree del diritto europeo dove la separazione tra le due sfere giuridiche non è così netta, fino a dissolversi del tutto; dove cioè i due ordinamenti si avvicinano fino a confondersi.

Per il momento si tratta soltanto di una piccola crepa, che tuttavia in futuro potrebbe trasformarsi in una voragine, se le medesime considerazioni dovessero essere estese anche ad altri settori del diritto europeo, caratterizzate sempre più spesso da una commistione tra istituzioni dell'Unione e degli Stati membri. Che sia l'inizio di una nuova era per il diritto dell'Unione europea?