



AA.VV.

# ANNALI AISDUE

Volume I

ANNALI AISDUE

Volume I

ISBN 978-88-6611-880-0



9 788866 118800

€ 50,00



CACUCCI  EDITORE  
BARI

AA.VV.

# ANNALI AISDUE

Volume I

CACUCCI  EDITORE  
BARI

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2020 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)  
Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

# Sommario

## SEZIONE I

Il Ruolo della Corte di giustizia nel consolidamento e nello sviluppo del diritto dell'Unione europea	
Atti del I Convegno annuale, Università Roma Tre, 26-27 ottobre 2018	
KOEN LENAERTS, The Autonomy of European Union Law	3
ADELINA ADINOLFI, I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale	15
IRENE AGNOLUCCI, ANDREA BIONDI, Il contributo della Corte di giustizia in materia di aiuti di Stato	33
SUSANNA CAFARO, Il ruolo della Corte di giustizia nella definizione della politica economica e monetaria europea	47
FRANCESCO ROSSI DAL POZZO, La giurisprudenza della Corte di giustizia sul trattamento dei dati personali	63
ANTONIETTA DAMATO, L'incidenza della giurisprudenza della Corte di giustizia sul diritto penale europeo	87
LUIGI DANIELE, Corte di giustizia e Mercato unico	103
FABIO FERRARO, Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale	117
CLAUDIA MORVIDUCCI, Qualche considerazione sul come la Corte di giustizia abbia "usato" la CEDU	133
LORENZO FEDERICO PACE, La Corte di giustizia, la "nascita" del diritto <i>antitrust</i> europeo e i tre <i>building blocks</i> della giurisprudenza in materia di artt. 101 e 102 TFUE	147
ELEANOR SPAVENTA, Le libertà fondamentali del Mercato	167

## SEZIONE II

Ruolo e poteri del Parlamento europeo nella prospettiva  
giuridica. Rappresentatività e principio di democrazia  
Atti del I Convegno interinale, Università Firenze, 10 maggio 2019

MARIA EUGENIA BARTOLONI, Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il <i>deficit</i> democratico dell'UE è una premessa necessaria?	183
IVAN INGRAVALLO, Il (modesto) contributo dei partiti politici europei alla definizione del profilo democratico rappresentativo dell'Unione europea	195
ANDREA MANZELLA, Parlamento europeo: un nuovo inizio?	203
CELESTE PESCE, Blocchi geografici ingiustificati	211
MICHELE VELLANO, Il ruolo del Parlamento europeo nella tutela e nella promozione della democrazia fuori dall'Unione europea	223
ENZA CIRONE, Le iniziative europee contro le " <i>fake news</i> " e il <i>microtargeting</i> nell'ottica della salvaguardia del principio di democrazia	235

## SEZIONE III

## Articoli

GIANDONATO CAGGIANO, Le recenti modifiche della legge "Salvini" su immigrazione e asilo nella prospettiva del diritto dell'Unione europea e della CEDU	245
SIMONE MARINAI, La litispendenza in materia di controversie matrimoniali nello spazio giudiziario europeo	257
PAOLA MORI, La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?	277
LORENZO FEDERICO PACE, Il ruolo dell'Unione nel processo di formazione delle leggi di bilancio degli Stati membri	295

Indice	VII
CELESTE PESCE, Il contributo dei parlamenti nazionali per il superamento del <i>deficit</i> democratico	309
EMANUELA PISTOIA, La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione	325
GIUSEPPE TESAURO, PATRIZIA DE PASQUALE, Rapporti tra Corti e retroattività della <i>lex mitior</i>	341

#### SEZIONE IV

#### Note e commenti

FLAVIA CALOPRISCO, La Corte di giustizia si esprime sulla portata territoriale dell'obbligo di deindicizzare i dati personali <i>online</i>	357
ANDREA CIRCOLO, Accertamento o annullamento? La prima volta della Corte sull'art. 14, par. 2 statuto SEBC e BCE: il caso <i>Rimšēvičs</i>	369
ANGELA CORRERA, La notifica del recesso dall'Unione non incide sulla qualifica di stato competente ai sensi del regolamento Dublino III	383
FABIO FERRARO, Il Tribunale dell'Unione riconsidera la decisione sul caso Tercas in tema di aiuti (non) di Stato alle banche	391
GASPARE FIENGO, La decisione sul regime fiscale riservato ad alcuni club di calcio professionistici spagnoli al vaglio del Tribunale dell'Unione	403
ADRIANO MAFFEO, Gli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE ed i poteri accordati alla Commissione	411
TERESA MARIA MOSCHETTA, La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale <i>Polonia c. Commissione</i>	425
VITTORIA MUSARDO, Note a margine del caso <i>Solvay</i> : sistemi di distribuzione chiusi e oneri di dispacciamento nel nuovo pacchetto "Energia Pulita per Tutti gli Europei"	437
MAURIZIO ORLANDI, È indispensabile per la tutela dei lavoratori che il datore proceda all'effettiva registrazione delle ore da essi lavorate	451

VITO RUBINO, I sapori fra <i>copyright</i> e altri strumenti di tutela della proprietà industriale: note a margine della sentenza <i>Levola</i> della Corte di giustizia	463
VIVIANA SACHETTI, La nozione di autorità giudiziaria nel mandato d'arresto europeo, tra mutuo riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali	473

Andrea Circolo\*

# Accertamento o annullamento? La prima volta della Corte sull'art. 14, par. 2 statuto SEBC e BCE: il caso *Rimšēvičs*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti di causa e la qualificazione del ricorso. – 3. La soluzione della Corte: il ricorso per annullamento. – 4. Questioni relative alla ricevibilità, alla competenza ed al merito. – 5. Il ricorso per inadempimento: un rimedio sostenibile? – 6. Segue: la formulazione letterale dell'art. 14, par. 2, statuto SEBC. – 7. Conclusioni.

1. La vicenda affrontata nella pronuncia in esame merita particolare attenzione da parte degli studiosi del diritto dell'Unione, in quanto costituisce un *unicum* che non trova precedenti nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Quest'ultima, infatti, è stata investita per la prima volta di un ricorso in forza della competenza riconosciutale dall'art. 14, par. 2, co. 2 del Protocollo (4) allegato ai Trattati sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (d'ora in poi "statuto SEBC"). Tale disposizione, introdotta dal Trattato di Maastricht, permette alla Corte di conoscere delle decisioni che sollevano dall'incarico i governatori delle banche centrali degli Stati membri, su iniziativa dei governatori stessi o del consiglio direttivo della BCE<sup>1</sup>.

Si tratta dell'unica ipotesi in cui un atto interno può essere sindacato direttamente dinanzi alla Corte di giustizia, nonché impugnato da un organo dell'Unione (il consiglio direttivo della Banca centrale europea). Sicché, l'interesse della questione si giustifica non solo sulla base della peculiarità della fattispecie, bensì anche della sua "delicatezza" in termini di rapporto tra ordinamenti. In un sistema giuridico integrato come quello tra gli Stati membri e l'Unione, che fonda la sua coerenza sul rigoroso rispetto del principio di attribuzione, il rimedio riconosciuto dallo

\* Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli studi di Napoli "Parthenope".

<sup>1</sup> Tale disposizione prevede che "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 di giustizia dal governatore interessato o dal consiglio direttivo, per violazione del trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa all'applicazione del medesimo. 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".

statuto SEBC appare come una singolare interferenza dell'Unione in una situazione, all'apparenza, puramente interna<sup>2</sup>.

In verità, la competenza della Corte è legittimata dal fatto che i governatori delle banche centrali degli Stati membri la cui moneta è l'euro rivestono, allo stesso tempo, il ruolo di governatori nazionali delle banche centrali di appartenenza e di membri di un organo di un'istituzione dell'Unione, ossia del consiglio direttivo della BCE. La circostanza che essi sono nominati a livello nazionale e la possibilità che a sollevarli dall'incarico sono gli Stati membri devono comunque fare i conti con il "doppio cappello"<sup>3</sup> indossato dai governatori, dal momento che il consiglio direttivo è il principale organo decisionale della BCE e dell'Eurosistema, che svolge un ruolo cruciale nel processo di vigilanza prudenziale delle società bancarie dell'Unione. Il ricorso tende perciò a garantire l'indipendenza dei governatori delle BCN che, al pari di quella della BCE, necessita di una protezione particolare, in quanto la loro azione costituisce una condizione essenziale della stabilità dei prezzi, obiettivo principale della politica economica e monetaria dell'Unione<sup>4</sup>.

L'azione offerta dall'art. 14.2 statuto SEBC, tuttavia, non si preoccupa di inquadrare esplicitamente tale mezzo di ricorso in una delle altre azioni ordinariamente esperibili dinanzi alla Corte. La specialità del ricorso in oggetto, la *lacuna legis* e l'assenza di una precedente prassi in materia impongono perciò un approfondimento al fine di chiarire gli effetti derivanti dalla pronuncia del giudice dell'Unione<sup>5</sup>.

2. Venendo al caso di specie, con i ricorsi riuniti C-202 e 238/18<sup>6</sup>, la Banca centrale europea<sup>7</sup> e il sig. Ilmārs Rimšēvičs impugnavano dinanzi alla Corte di giu-

<sup>2</sup> Cfr. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO, Napoli, 2018, p. 296.

<sup>3</sup> La Corte lo definisce "status ibrido" (punto 70; il corsivo è dell'autore).

<sup>4</sup> V. art. 3, paragrafi 3 e 4, TUE e art. 130 TFUE. In questo senso, v. anche il paragrafo 150 dell'*opinion* dell'Avv. gen. Jacobs alla causa *Commissione/BCE* (sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2003, causa C-11/00): "L'indipendenza in tal modo sancita non è di per sé un fine; essa è stata conferita [alla BCE] per uno scopo preciso. Proteggendo il processo decisionale della BCE da pressioni politiche nel breve periodo, il principio dell'indipendenza è inteso a consentire (...) l'obiettivo della stabilità dei prezzi".

<sup>5</sup> Nell'analisi del ricorso è apparso opportuno invertire l'ordine argomentativo prospettato dalla Corte, rimandando l'analisi della ricevibilità (e del merito) ad un momento successivo a quello della valutazione della natura del ricorso. È quest'ultima infatti la questione più controversa la cui diversa soluzione incide maggiormente sulla tutela specifica del ricorrente. Correttamente la Corte ha valutato anzitutto la ricevibilità della domanda. Ragioni di linearità processuale spingevano infatti i giudici di Lussemburgo a considerare solo successivamente gli aspetti attinenti alla qualificazione del ricorso, che d'altronde incidono sulle modalità di conclusione del giudizio. Stesse ragioni alle quali, tuttavia, un approfondimento scientifico non è legato.

<sup>6</sup> In virtù della natura straordinaria della controversia, le cause sono state sottoposte al procedimento accelerato ai sensi dell'articolo 133 del regolamento di procedura. La trattazione sommaria del ricorso segue alla sua richiesta da parte della BCE, assieme a quella di adozione di misure cautelari. Con l'ordinanza del 20 luglio 2018 (causa C-232/18 R), il vicepresidente della Corte ha ordinato alla Lettonia di sospendere, fino all'emanazione della sentenza definitiva, i provvedimenti provvisori emessi nei confronti del sig. Rimšēvičs nella misura in cui gli impedivano di nominare un supplente quale membro del consiglio direttivo della BCE.

<sup>7</sup> Anche se l'art. 14.2 statuto SEBC fa riferimento al "consiglio direttivo", il ricorso è stato correttamente introdotto dalla BCE in quanto istituzione dell'Unione e non dall'organo specifico. Solo da una lettura arida, e non orientata, della norma può desumersi il riconoscimento di un potere di legittimazione attiva

stizia la decisione con la quale il *Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs* (l'Ufficio lettone per la prevenzione e la lotta alla corruzione, anche detto KNAB) vietava al governatore della *Latvijas Banka* (Banca centrale di Lettonia) di esercitare le sue funzioni, sollevandolo provvisoriamente dal suo incarico. In particolare, Rimšēvičs veniva arrestato a seguito delle indagini condotte dal KNAB, dalle quali emergeva che egli avrebbe accettato una tangente, in qualità di governatore della Banca centrale di Lettonia, al fine di favorire l'attività e la posizione di una banca privata lettone<sup>8</sup>.

È vero che i ricorsi erano diretti verso la stessa misura, ma le loro richieste non coincidevano. Mentre il governatore lettone mirava alla dichiarazione di illegittimità della misura, e dunque all'ottenimento di una sentenza di annullamento, la Banca centrale europea richiedeva, più prudentemente, la sola dichiarazione della violazione commessa da parte della Repubblica di Lettonia, che si avvicinava, nella sostanza, ad una sentenza di mero accertamento, come quella a conclusione di un ricorso per infrazione.

Il chiarimento del Tribunale lussemburghese in merito ai rimedi esperibili non rappresenta un mero esercizio teorico, ma ha delle notevoli implicazioni pratiche. Infatti, se la Corte avesse sposato la linea dell'annullamento, Rimšēvičs avrebbe riacquisito la sua posizione di governatore della Banca centrale lettone immediatamente dopo la pronuncia della sentenza da parte della Corte. Diversamente, se i giudici di Lussemburgo avessero ritenuto tale azione non corrispondente negli effetti ad un ricorso per annullamento, ma avente lo scopo di dichiarare unicamente l'incompatibilità con l'*acquis* della decisione del KNAB, il governatore avrebbe dovuto attendere l'adozione da parte della Lettonia di ogni misura necessaria a dare piena esecuzione alla sentenza della Corte.

È evidente come l'una o l'altra interpretazione incidano, e non di poco, sul grado di tutela specifica riconosciuta al ricorrente, giacché la reintegra garantita dall'annullamento della misura è senza dubbio più immediata del rimedio assicurato dal solo accertamento della violazione.

In realtà, entrambe le soluzioni sollevano, in linea di principio, alcune criticità. Infatti, l'art. 263 TFUE riserva la possibilità di azionare il ricorso di annullamento

---

o passiva processuale del consiglio direttivo. La disposizione infatti non intende attribuire al consiglio direttivo il diritto di ricorrere alla Corte in tale ipotesi, bensì, nell'operare il richiamo, allude alla titolarità della competenza interna alla BCE sull'assunzione della decisione. D'altronde, tale fenomeno giuridico non è nuovo al diritto dell'Unione: si pensi alle occasioni in cui il Consiglio, nell'espletamento della sua funzione decisionale, si limiti unicamente ad approvare le proposte sui cui il COREPER, organo riconducibile al Consiglio stesso, abbia in precedenza raggiunto una posizione unanime. In tal caso, l'atto in questione resta giuridicamente imputabile solamente al Consiglio e non al Comitato dei rappresentanti permanenti (così, la sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 1996, causa C-25/94, *Commissione/Consiglio*).

<sup>8</sup> Si tratta della banca lettone *Trasta Komerbanka*. Tra l'altro, diversi sono i ricorsi pendenti o trattati dinanzi sia al Tribunale dell'Unione che alla Corte aventi ad oggetto la revoca della licenza bancaria di tale istituto di credito: v. ordinanza del Tribunale dell'Unione 12 settembre 2017, causa T-247/16, *Trasta Komerbanka e a./BCE* (anche nota come *Fursin*), e relative impugnazioni, ancora pendenti, avverso detta ordinanza (Corte di giustizia, cause riunite C-663 e 665/17 P, *Commissione e BCE/Trasta Komerbanka e a.*); Tribunale dell'Unione, causa T-698/16, *Trasta Komerbanka e a./BCE*, ancora pendente dinanzi al Tribunale.

solo contro atti posti in essere da istituzioni o organi dell'Unione<sup>9</sup>; mentre un ricorso per infrazione può essere attivato solamente dalla Commissione o dagli Stati membri.

3. Alla luce di tali osservazioni, non resta che verificare quale sia stata la linea argomentativa scelta in concreto dalla Corte. La soluzione giunge al termine di un processo ermeneutico che, correttamente, non si arresta alla lettura della disposizione, ma bada anche alla genesi storica, alla *ratio* e al contesto in cui è inserita la norma<sup>10</sup>. Differentemente dall'Avvocato generale, che nelle sue conclusioni considerava l'azione di cui all'art. 14 alla stregua di un ricorso per inadempimento<sup>11</sup>, la Corte ha optato per la qualificazione come ricorso di annullamento.

In primo luogo, con riferimento al dato testuale, i giudici della *Cvria* hanno addotto diversi motivi a sostegno della conclusione raggiunta. Invero, come accade per il ricorso per annullamento, la Corte ha fatto notare che il ricorso *ex* art. 14.2 statuto SEBC è azionabile da un singolo (nella fattispecie, contro una decisione) nel termine di due mesi. Si noti che entrambi i ricorsi fanno valere la "violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione"<sup>12</sup>, ma è in relazione all'approccio sistematico e teleologico che emergono le principali differenze.

La Corte ha riconosciuto anzitutto che il ricorso SEBC "deroga alla ripartizione generale delle competenze tra il giudice nazionale e il giudice dell'Unione come prevista dai Trattati", giacché attribuisce esplicitamente ad essa il sindacato di legittimità su un atto di diritto nazionale (punto 69)<sup>13</sup>.

Ciò è evidentemente motivato dalla finalità della norma. Il giudice di Lussemburgo ha giustamente rilevato che la specificità del ricorso si ricollega alla volontà di garantire l'indipendenza funzionale dei governatori. E che l'assenza prolungata di questi dai lavori del consiglio direttivo della BCE rischia di comprometterne seriamente il suo funzionamento.

Nel tentativo, poi, di rafforzare il percorso argomentativo, i medesimi giudici hanno fatto notare il "numero fortemente ridotto delle persone che possono avvalersene" (punto 71). Sul punto, appare opportuno precisare che tale osservazione, seppure ripresa quasi *ad abundantiam*, non sembra poter essere un fattore risolutivo nella scelta di un diverso regime giuridico applicabile. Invero, il numero estremamente ridotto dei potenziali ricorrenti non può essere determinante nella scelta del livello di incisività della tutela giurisdizionale.

<sup>9</sup> *Case-law* inaugurato dalla sentenza *AETS* (sentenza della Corte di giustizia del 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione/Consiglio*, punto 42). Recentemente, v. la sentenza della Corte di giustizia del 28 aprile 2015, causa C-28/12, *Commissione e Parlamento/Consiglio*, punto 4.

<sup>10</sup> In questo senso, da ultimo, la sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2018, causa C-330/17, *Verbraucherzentrale Baden-Württemberg/Germanwings*, punto 23: "(...) Ai fini dell'interpretazione di una disposizione dell'Unione si deve tener conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte, nonché della genesi di tale normativa".

<sup>11</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 19 dicembre 2018, cause riunite C-202 e 238/18.

<sup>12</sup> Nell'ottica della valutazione quale ricorso di annullamento, giustamente la disposizione non fa riferimento all'incompetenza, alla violazione delle forme sostanziali e allo sviamento di potere. Queste infatti sono circostanze che non rilevano minimamente in rapporto al caso di specie, ossia il sollevamento dei governatori delle banche centrali nazionali.

<sup>13</sup> Sui confini della giurisdizione della Corte, v. il richiamo alla risalente pronuncia *Humblet/Belgio* (sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 1960, causa 6/60).

Nondimeno, suscita più di una riflessione l'argomento conclusivo, che risulta essere il più decisivo. Secondo la Corte soltanto l'interpretazione quale ricorso di annullamento, eventualmente accompagnato da provvedimenti di natura cautelare<sup>14</sup>, riesce a sostenere a pieno il raggiungimento dello scopo prefissato dalla norma, ovvero l'immediata tutela del governatore rimosso. Inoltre, la Corte ha aggiunto che lo stesso livello di tutela non può essere garantito dal ricorso per inadempimento, dal momento che la sentenza di mero accertamento rimanderebbe l'esecuzione della stessa al tempestivo intervento delle autorità interne.

4. La qualificazione del ricorso in oggetto ha costituito certamente la questione più controversa. Ma, non meno degne di considerazione sono le valutazioni vertenti sulla ricevibilità del ricorso, sulla competenza della Corte in senso lato e sul merito della questione.

Per prima cosa, la Lettonia lamentava l'irricevibilità del ricorso per due ordini di motivi; innanzitutto perché la Corte avrebbe dovuto esaminare la legittimità e la proporzionalità delle misure adottate dall'autorità nazionale incaricata dell'indagine, in violazione delle prescrizioni di cui all'art. 276 TFUE; in secondo luogo, perché l'art. 14.2 statuto SEBC fa riferimento solo ai casi di rimozione definitiva e non di sollevamento temporaneo, come nel caso di specie, dei governatori delle banche centrali nazionali.

La Corte ha respinto, a giusta ragione, entrambi i motivi, ritenendo ricevibile l'azione.

In relazione al primo punto, secondo la Lettonia la valutazione degli elementi che giustificano l'imposizione di misure cautelari nell'ambito di un procedimento penale rientrerebbe solo nella competenza delle autorità nazionali. Tali elementi, alla base della decisione di rimozione, sarebbero perciò coperti dal segreto investigativo, ai sensi dell'art. 375, par. 1 del codice di procedura penale lettone e, per questo motivo, non potrebbero essere comunicati a soggetti terzi al procedimento penale, quale, per l'appunto, il giudice dell'Unione.

Quest'ultimo ha rammentato che la limitazione della competenza in materia penale dell'Unione non è assoluta, in quanto la disciplina degli Stati membri deve pur sempre essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione<sup>15</sup>. Pertanto, il codice di procedura penale lettone non può ostacolare la competenza attribuita alla Corte dall'articolo 14.2 statuto SEBC. Dal momento che, se la Corte non potesse conoscere dei motivi adottati a giustificazione dell'adozione della misura di rimozione, non avrebbe gli elementi per valutare la legittimità o meno di tale decisione.

---

<sup>14</sup> Il TFUE stabilisce che l'introduzione del ricorso dinanzi al giudice dell'Unione non produce alcun effetto sospensivo (art. 278); tuttavia, è possibile domandare alla Corte la sospensione dell'atto impugnato in via cautelare. La Corte può altresì ordinare le misure provvisorie, diverse dalla sospensione, che ritiene opportune (art. 279). La richiesta di misure provvisorie presuppone che il ricorso sia già stato precedentemente azionato o ciò avvenga contestualmente alla domanda cautelare. Sul punto è il presidente della Corte a statuire, rimettendo la decisione al *plenum* solo in casi eccezionali. L'ordinanza, che può essere anticipata da una breve udienza interlocutoria, è impugnabile dinanzi alla Corte.

<sup>15</sup> Cfr. sentenze della Corte di giustizia del 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan*, punto 19; del 19 gennaio 1999, causa C-348/96, *Calfa*, punto 17; del 15 settembre 2011, causa C-347/09, *Dickinger e Ömer*, punto 31.

Per di più, l'art. 276 TFUE limita la competenza della Corte in materia penale solo con riferimento alle disposizioni di cui ai capi 4 e 5 del titolo V della terza parte del TFUE<sup>16</sup>. Giacché il ricorso di specie, come visto, è collocato nello statuto SEBC, e non in questa parte del TFUE, le misure di interesse non rientrano né nella cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri in materia penale, né nella loro cooperazione di polizia.

Riguardo alla natura temporanea o definitiva della rimozione, sebbene possa sembrare che l'espressione "sollevare dall'incarico" di cui all'art. 14 faccia rientrare nell'ambito di applicabilità della disposizione esclusivamente le sospensioni definitive, in verità, così interpretata, la disposizione sarebbe svuotata di ogni utilità giuridica, in evidente violazione del principio dell'effetto utile. Ha giustamente fatto rilevare il sig. Rimšēvičs, nelle sue memorie, che una lettura di questo genere sottrarrebbe al sindacato della Corte l'eventualità che il sollevamento sia formalmente temporaneo, ma definitivo nella sostanza, valorizzando in questo modo l'abuso del diritto<sup>17</sup>. Potrebbe accadere infatti che le misure cautelari interne, che giustificano la sospensione temporanea, vengano costantemente reiterate fino alla naturale scadenza del mandato. Il discorso è valido anzitutto per il governatore lettone, il cui mandato scade nel dicembre 2019, visto che l'art. 389 del codice di procedura penale lettone stabilisce in 22 mesi la durata massima di una misura cautelare, reiterazioni comprese. Ma in altri ordinamenti, tale termine perentorio potrebbe essere anche più ampio, rendendo ancor più concreto il rischio che tale ipotesi si verifichi.

In relazione alla competenza della Corte, legittimamente il ricorso è stato introdotto direttamente dinanzi ad essa e non davanti al Tribunale dell'Unione. A supporto di tale inferenza, il ragionamento si basa ancora una volta su un argomento sistematico<sup>18</sup>.

L'attribuzione diretta alla Corte della competenza a conoscere del ricorso trova legittimazione e, quindi, giustificazione alla luce della rilevanza costituzionale della questione, nonché della necessità di dirimere con celerità la controversia. Infatti, se il doppio grado di giurisdizione rimane "un segno di civiltà giuridica di non poco

<sup>16</sup> Come noto, con il Trattato di Lisbona la Corte di giustizia ha acquisito una competenza generale in relazione al diritto dell'Unione europea. Tuttavia, il Trattato conserva ancora "retaggi" della oramai abolita struttura "a pilastri". L'art. 276 TFUE stabilisce infatti che, nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria e in materia penale, la Corte "non è competente a esaminare la validità o la proporzionalità di operazioni condotte dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o l'esercizio delle responsabilità incumbenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna".

<sup>17</sup> Per una recente affermazione in giurisprudenza, v. la sentenza della Corte di giustizia del 6 febbraio 2018, causa C-359/16, *Altun e a.*, punto 49: "Il principio di divieto della frode e dell'abuso di diritto (...) costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che i soggetti dell'ordinamento sono tenuti a rispettare. L'applicazione della normativa dell'Unione non può, infatti, essere estesa sino a comprendere le operazioni effettuate allo scopo di beneficiare fraudolentemente o abusivamente dei vantaggi previsti dal diritto dell'Unione".

<sup>18</sup> L'Avv. gen. aggiungeva anche un argomento di natura testuale. Ai sensi dell'art. 19 TUE, i termini "Tribunale" e "Corte di giustizia" indicano i due organi giurisdizionali che costituiscono l'istituzione "Corte di giustizia dell'Unione europea": "Poiché l'articolo 14.2 dello statuto del SEBC e della BCE fa riferimento alla 'Corte di giustizia' (...) lo statuto del SEBC e la BCE è in sintonia con tale terminologia, giacché i suoi articoli 35 e 36 si riferiscono, per i procedimenti della BCE dinanzi ai giudici dell'Unione diversi dal procedimento previsto all'articolo 14.2 di detto statuto o da altri procedimenti specifici, alla "Corte di giustizia dell'Unione europea" (punti 69 e 70).

rilievo”<sup>19</sup>, esso non costituisce un principio fondamentale proprio del diritto processuale dell’Unione<sup>20</sup>.

Esaminando poi il merito della questione, l’apprezzamento richiesto alla Corte verteva sull’occasione che una delle condizioni alternative disposte dall’art. 14, par. 2, statuto SEBC fosse soddisfatta. La disposizione stabilisce infatti che la decisione di sollevare il governatore di una banca centrale nazionale risulta legittima “solo se non soddisfa più alle condizioni richieste per l’espletamento delle sue funzioni o si è reso colpevole di gravi mancanze”.

L’accusa mossa al governatore, ovvero il reato di corruzione, avrebbe certamente, qualora sussistente, soddisfatto entrambe le condizioni di cui all’art. 14. Infatti, non vi è dubbio che il reato di corruzione giurisdizionalmente accertato non può che far venir meno i requisiti minimi e necessari in capo alla figura di un governatore di una banca centrale nazionale, quali indipendenza, imparzialità, onorabilità, etc.

È bene precisare che alla Corte non spettava sostituirsi al giudice nazionale sul giudizio di responsabilità penale del governatore. Il suo compito era, invece, accertare se la misura interdittiva assunta dalle autorità nazionali si giustificasse alla luce di una sentenza di condanna<sup>21</sup> o quantomeno poggiasse su un solido impianto probatorio.

La Corte ha anzitutto rilevato l’assenza di una sentenza di merito sul punto, non potendosi assolutamente equiparare alla stessa la decisione del KNAB che, per quanto possa effettivamente configurarsi terzo e imparziale, resta pur sempre un organo del potere esecutivo e, dunque, non può essere assimilato ad un organo giurisdizionale indipendente.

Successivamente ha anche constatato che la Lettonia non è stata in grado di fornire alcuna prova in ordine alle accuse di corruzione alla base della decisione di rimozione<sup>22</sup>, nonostante fosse stata sollecitata alla sua produzione in giudizio.

---

<sup>19</sup> G. TESAURO, *op. cit.*, p. 325.

<sup>20</sup> Si pensi a quando può accadere che un ricorso avente ad oggetto la stessa controversia sia contemporaneamente sottoposto sia alla Corte che al Tribunale (ad es., una decisione della Commissione in tema di aiuti di Stato alle imprese può essere impugnata sia dagli Stati membri davanti alla Corte che dalle singole imprese interessate dinanzi al Tribunale. Come ha riportato autorevole dottrina, sul punto l’art. 54, comma 3 dello statuto della Corte consente tre soluzioni alternative: 1) il Tribunale sospende il giudizio dinanzi a sé stesso e attende la pronuncia della Corte; soluzione che rispetta il doppio grado di giudizio ma che rischia però di pregiudicare il ruolo del Tribunale e delle parti almeno sotto il profilo della decisione sulla questione di diritto, che verrebbe assicurata prima dalla Corte, tra l’altro in un processo in cui la parte privata non potrebbe in alcun modo intervenire; 2) la Corte sospende il giudizio che pende dinanzi a sé stessa, facendo sì che lo stesso continui precedentemente dinanzi al Tribunale. Questa soluzione garantisce la sopravvivenza del doppio grado ma non valorizza né la celerità né l’economia processuale; 3) il Tribunale può scegliere di spogliarsi definitivamente della causa, declinando la propria competenza e lasciare che sia la sola Corte a decidere. In questo caso, anche il processo azionato dal privato sarebbe dalla Corte, ma solo e soltanto da questa, con conseguente sacrificio del doppio grado di giudizio che la previa decisione del Tribunale assicura. Così, G. TESAURO, *op. cit.*, p. 326.

<sup>21</sup> Il giudice dell’Unione non è comunque vincolato all’accertamento effettuato da una sentenza nazionale. Nel giudizio dinanzi alla Corte, la sentenza possiede sì un forte valore probatorio, che può tuttavia essere rovesciato qualora il reo sia in grado di dimostrare che, a motivo della sua situazione personale o della carenza di imparzialità del giudice interno, tale accertamento sia erroneo. Se tali elementi invece non sono adottati, in nome del principio della fiducia reciproca, la Corte si associa alla valutazione delle prove posta in essere dall’autorità giurisdizionale nazionale.

<sup>22</sup> Per giunta, emerge dai fatti di causa che la banca privata lettone che avrebbe goduto dei favoritismi contestati al governatore ha cessato la sua attività nel 2016; che il governatore non dispone di poteri

Perciò, la Corte ha concluso, affermando che la decisione è contraria al diritto dell'Unione, e precisamente all'art. 14, par. 2, statuto SEBC, dal momento che non è stato dimostrato il venir meno delle condizioni essenziali all'esercizio delle funzioni del governatore né alcuna grave mancanza di cui si sarebbe reso colpevole il governatore Rimšēvičs.

5. Sembra opportuno ora soffermarsi sulla qualificazione circa la natura del ricorso, vista la diversa posizione assunta dall'Avv. gen. e dalla Corte. La tesi promossa dall'Avvocato generale Kokott<sup>23</sup> prevedeva infatti l'equiparazione del ricorso di cui all'art. 14, par. 2, statuto SEBC al ricorso per infrazione<sup>24</sup>. È utile domandarsi se questa avesse potuto essere una valida soluzione, rispetto a quella adottata dalla Corte, in quanto, più rispettosa in termini di interferenza tra ordinamenti, avrebbe potuto garantire il medesimo risultato e sarebbe stata in grado di assicurare, in misura maggiore, l'applicazione di principi quali quelli di proporzionalità e dell'effetto utile.

Infatti, se è vero che riconoscere in capo alla Corte il potere di annullare una decisione interna come quella *de qua* “[è] un’arma estremamente efficace”<sup>25</sup>, lo è

che possano concretamente permettergli di favorire un singolo istituto di credito; che le decisioni della banca centrale sono assunte collegialmente; che la vigilanza sulle banche lettoni non rientra nella competenza della banca nazionale bensì in quella della Commissione dei mercati finanziari e dei capitali (art. 2, par. 1 del *Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums* – legge relativa alla Commissione dei mercati finanziari e dei capitali; v. par. 80 concl. Avv. gen.).

<sup>23</sup> Intrigante appare la ricostruzione logico-giuridica promossa dall'Avv. gen. (punti 52-62 delle conclusioni). Quest'ultimo fa riferimento all'esistenza di due sfere interconnesse ma separate, che contraddistinguono il sistema dei mezzi di ricorso dinanzi al giudice dell'Unione. La prima è quella delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, i cui atti sono soggetti al sindacato di legittimità della Corte. Una volta esercitato il potere di annullamento, “l'ordinamento giuridico dell'Unione risulta direttamente modificato: l'atto annullato cessa immediatamente di produrre effetti” (par. 54). Al contrario, nella seconda sfera, che è quella degli Stati membri e dei loro organi e delle loro istituzioni, “il giudice dell'Unione non interviene dando forma direttamente all'ordinamento giuridico nazionale, ma si limita ad accertare l'incompatibilità di un atto o di una situazione giuridica di diritto nazionale con il diritto dell'Unione e con gli obblighi incombenti allo Stato membro di cui trattasi in forza dei Trattati” (par. 55, prima frase). Il differente intervento del giudice è il riflesso della diversità sistemica delle due sfere: “mentre il giudice dell'Unione fa direttamente parte della prima e vi interviene in quanto istituzione dell'Unione, esso resta al di fuori della seconda, la quale è, per ciascuno Stato membro, un sistema proprio, nel quale gli organi nazionali, inclusi i giudici, si fanno carico dell'applicazione delle sue sentenze” (par. 55, seconda frase). Alla luce di quanto esposto, l'Avv. gen. arguisce che, nel caso di specie, è la seconda sfera a dover prevalere sulla prima, dal momento che la Corte si trova di fronte ad un atto di diritto interno. Spetta perciò all'azione degli Stati membri far sì che l'ordinamento giuridico nazionale si conformi alle prescrizioni dettate dal giudice dell'Unione.

<sup>24</sup> In dottrina, verso l'allineamento del ricorso in esame a quello per inadempimento, v. E. PAGANO, *Commento all'art. 131 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., spec. p. 1002: “Per assicurare l'osservanza di quest'ultimo obbligo, lo stesso art. 14, par. 2, prevede che l'interessato o il consiglio direttivo della BCE possano proporre ricorso alla Corte di giustizia per violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione. Quanto poi all'inottemperanza della decisione della Corte in caso di accoglimento del ricorso, si può ipotizzare il meccanismo della procedura di infrazione *ex art. 258 ss. TFUE* contro lo Stato, ove si ritenga che la sentenza sia soltanto di accertamento della violazione commessa. Se, però, si potesse affermare che essa comporta l'annullamento dell'atto di revoca del mandato indebitamente disposto dallo Stato, si potrebbe riconoscerle un effetto diretto nell'ordinamento nazionale, con tutte le relative conseguenze. Attese le specificità dei rapporti tra banche centrali nazionali e BCE all'interno del SEBC, questa seconda soluzione non è sembrata del tutto infondata”.

<sup>25</sup> Conclusioni dell'Avv. gen. Kokott alla causa in oggetto, par. 59.

altrettanto il fatto che siffatto annullamento realizza una profonda immistione nell'ordinamento giuridico nazionale, e precisamente nell'ambito della sua autonomia procedurale, che non ha pari nei Trattati. Non pare azzardato affermare, quindi, che tale qualificazione, nel pieno rispetto degli artt. 4, par. 1 e 5, paragrafi 1 e 2, TUE, avrebbe dovuto essere espressamente regolata.

Peraltro, se si considera che gli Stati membri sono obbligati, ai sensi dell'art. 258 e ss. TFUE, a conformarsi alle sentenze dichiarative della Corte, la sentenza di annullamento non rappresenta l'unico strumento in grado di garantire l'immediata efficacia della tutela. Infatti, quand'anche gli Stati decidessero di perpetrare comportamenti illegittimi, oltre alle esose sanzioni pecuniarie che ne deriverebbero in sede contenziosa<sup>26</sup>, è oramai pacifico che la Corte possa adottare misure cautelari, ai sensi dell'art. 279 TFUE, anche all'esito di una procedura di infrazione<sup>27</sup>. L'ordinanza cautelare della Corte, nella misura in cui ingiunge allo Stato membro un certo comportamento (come l'immediata sospensione di un atto nazionale), riuscirebbe così a colmare la distanza di tutela dovuta al carattere meramente dichiarativo della sentenza di accertamento e avvicinerrebbe tale pronuncia, nel risultato, a quella di annullamento<sup>28</sup>. Misure cautelari che si rivelerebbero addirittura più efficaci, almeno nell'immediato, della sentenza definitiva di accertamento.

Si può ipotizzare che quanto disposto dalla misura cautelare, che ha efficacia fino alla pronuncia della sentenza di merito, possa cadere nel nulla nel momento in cui lo Stato membro, all'esito della pronuncia di infrazione, non sia più giuridicamente vincolato dalla stessa e ritardi nel dare esecuzione alla sentenza. Purtuttavia, a parte l'evidente violazione, in tal caso, del principio di leale cooperazione che tutti i soggetti devono rispettare ai sensi dell'art. 4, par. 3, TUE nelle situazioni ricadenti nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, nulla osta a che la misura cautelare sia nuovamente predisposta in sede di nuovo ricorso per inadempimento, questa volta ai sensi dell'art. 260 TFUE.

Rimarrebbe in sostanza scoperta la tutela giuridica per il periodo che intercorre dal momento della sentenza *ex art.* 258 TFUE all'introduzione del nuovo giudizio

<sup>26</sup> Si tratta della somma forfettaria e della penalità previste all'art. 260 TFUE. Sul punto, autorevole dottrina ha giustamente precisato che la somma forfettaria e la penalità (di mora) possono essere inflitte anche congiuntamente, qualora la violazione sia considerata di una certa gravità. Difatti, mentre la somma forfettaria consiste nel pagamento di una somma di denaro fissa e *una tantum*, legata all'inesecuzione della prima sentenza dichiarativa, la penalità di mora risulta essere più incisiva giacché stabilisce una somma da pagare per ogni giorno di inadempimento della seconda sentenza, quella "sulla violazione della violazione", fino al rientro della violazione. V. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, V ed., Bari, 2017, pp. 352-354.

<sup>27</sup> In questo senso, G. TESAURO, *op. cit.*, p. 348: "Si è così superata qualche perplessità iniziale, dovuta alla circostanza che tali misure si risolvono in un ordine di sospendere l'applicazione di una legge o di un atto amministrativo nazionali. E la Corte ha anche sospeso l'applicazione di una normativa nazionale *inaudita altera parte*, in attesa dell'ordinanza conclusiva del procedimento cautelare". Sulla prima affermazione della giurisprudenza, v. l'ordinanza della Corte di giustizia del 21 maggio 1977, 31 e 53/77 R, *Commissione/Regno Unito*. V. anche l'ordinanza della Corte di giustizia del 30 luglio 2003, causa C-320/03 R, *Commissione/Austria*.

<sup>28</sup> Il provvedimento cautelare ha il pregio di anticipare gli effetti della sentenza definitiva. Ciò scongiura il pericolo che l'efficacia e l'utilità della sentenza siano pregiudicate dal tempo che occorre a rendere la stessa. Per questo motivo, stringenti condizioni devono essere soddisfatte per il suo ottenimento: la strumentalità rispetto al giudizio principale, il *fumus boni iuris*, il *periculum in mora*, il bilanciamento degli interessi contrapposti.

di infrazione, e per tutti gli intervalli successivi. C'è però da far presente che lo Stato membro in questione potrebbe comunque adottare un comportamento antigiuridico e contrario alle pronunce della Corte (ordinanza o sentenza) di annullamento o di accertamento. Bisogna infatti tenere a mente che la pronuncia della Corte è questa volta, in via del tutto eccezionale, adottata nei confronti di un atto nazionale. Di regola, infatti, la sentenza di annullamento della Corte implica, per l'istituzione (dell'Unione) che aveva emanato l'atto dichiarato nullo, l'obbligo di prendere ogni misura utile a darvi piena esecuzione, tra le quali la riadozione dell'atto stesso. Nel caso di specie, invece, la restaurazione della situazione giuridica preesistente, che segue alla dichiarazione di illegittimità della decisione, avviene pur sempre ad opera dello Stato membro, dal momento che attiene al (ri)esercizio di una competenza che resta di natura interna.

L'ordinanza cautelare avrebbe quindi lo scopo di ripristinare la situazione giuridica precedente la decisione nazionale impugnata. Situazione giuridica che lo Stato, in evidente violazione della sentenza appena emanata e più in generale del diritto dell'Unione, dovrebbe, per la seconda volta, rovesciare, con il rischio di una nuova e più onerosa soccombenza nel giudizio *ex art. 260 TFUE*. Oltretutto, come messo in luce da autorevole dottrina, la prassi "non conosce casi di inosservanza di ordinanze cautelari della Corte"<sup>29</sup>.

Ad ogni modo, si potrebbe anche pensare che la Corte statuisca in via cautelare che venga nominato un soggetto supplente, come del resto è avvenuto nel giudizio in esame. Questo resterebbe in carica, in virtù della misura cautelare, durante le more del processo e, materialmente, fino all'esecuzione della sentenza. Così facendo, il regolare svolgimento dei lavori del SEBC sarebbe in ogni caso garantito a tutti gli effetti. Non accadrebbe altrettanto per la tutela individuale del governatore rimosso; ma, come più volte sottolineato dalla Corte stessa, la specialità del ricorso è tesa primariamente ad assicurare il regolare proseguirsi dell'attività del SEBC e della BCE, e non la tutela reintegratoria del governatore. Tutela che potrebbe comunque ottenere in un secondo momento, assieme al risarcimento dei danni per violazione del diritto dell'Unione, dinanzi al proprio giudice interno<sup>30</sup>.

D'altro canto, a conforto di tale approdo, si aggiungerebbe l'ulteriore argomentazione sistematica per la quale, tutte le volte in cui la Corte è competente a pronunciarsi costitutivamente sulla rimozione (e non sulla legittimità di una rimozione eterodiretta) di un membro di un organo dell'Unione, titolare del potere di nomina degli stessi è proprio un organo dell'Unione, e non un'autorità nazionale, come nel caso di specie<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> G. TESAURO, *op. cit.*, p. 349.

<sup>30</sup> "(...) sarebbe messa a repentaglio la piena efficacia delle norme comunitarie e sarebbe infirmata la tutela dei diritti da esse riconosciuti se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro. (...) Ne consegue che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato": sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991, cause riunite C-6 e 9/90, punti 33-35.

<sup>31</sup> La Corte è titolare del potere di destituire, rimuovere o dichiarare dimissionari i membri di: Commissione (art. 247 TFUE, su istanza del Consiglio o della Commissione stessa); Corte stessa (art. 6, co. 1 dello statuto della Corte di giustizia, previo giudizio unanime dei giudici e degli avvocati generali della Corte); Corte dei conti dell'Unione (art. 286, par. 6, TFUE, dietro richiesta della Corte dei conti stessa); comitato esecutivo (si badi, non il consiglio direttivo) della BCE (art. 11, par. 4 dello statuto

Da ultimo, occorre evidenziare che non sembra ipotizzabile un cumulo delle due azioni. La procedura di infrazione ha ad oggetto un atto o comportamento degli Stati membri, a differenza del ricorso di annullamento che riguarda un atto dell'Unione. A parte questa notazione, un ricorso per inadempimento contestuale a quello per annullamento finirebbe per dimostrarsi, in ogni caso, carente di interesse. Infatti, se la sentenza della Corte propendesse per l'annullamento dell'atto nazionale, il ricorso per infrazione non avrebbe più senso, venendo a cadere la misura che giustificava l'attivazione di ambo i ricorsi; se la pronuncia fosse invece nel senso di una conferma della legittimità della misura, il ricorso per inadempimento non potrebbe essere portato avanti, venendo meno la violazione agli obblighi derivanti dai Trattati.

6. Tale operazione ermeneutica si è ritenuta necessaria dal momento che il testo dell'articolo non precisa la natura del mezzo di ricorso di cui all'art.14, par. 2 statuto SEBC. Ciò nonostante, diversi argomenti testuali o ricavabili dalla genesi della disposizione sono stati individuati dalla Corte a sostegno della qualificazione proposta. Questi non ci sembrano però decisivi.

Come si è detto, è vero che nella maggior parte (ma non tutte) delle versioni linguistiche dell'art. 14, par. 2, statuto SEBC è presente la dicitura "per violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa all'applicazione dei medesimi" che è pressoché identica a quella dell'art. 263 TFUE. In aggiunta, prendendo a regola la versione francese del testo, nell'art. 14.2 statuto SEBC è previsto un ricorso "*contre*" la decisione, così come l'art. 263, comma 4 TFUE conosce di un ricorso "*contre les actes*".

Nondimeno, come fatto notare dall'Avv. Gen., va pure riconosciuto che, al momento della prima stesura dello statuto, questo è stato redatto unicamente in lingua inglese<sup>32</sup>. Ed è proprio in questa versione che non si fa riferimento ad alcun termine simile a "*contre*" (eventualmente "*against*"), bensì è riportata la perifrasi "*may be referred to the Court*", decisamente più generica e meno chiarificatoria. Mentre, se si legge la versione inglese dell'art. 263, co. 4, TFUE, ritroviamo proprio il termine "*against*"<sup>33</sup>.

Ulteriormente, in relazione al primo argomento, l'inserimento della perifrasi sopra riportata è avvenuto solo in un secondo momento, segnatamente al momento della redazione definitiva<sup>34</sup>. Essa non può che considerarsi un mero tentativo di maggiore chiarezza testuale, il quale, evidentemente, non ha sortito gli effetti sperati. Altrimenti, se ciò corrispondesse al proposito di qualificare il ricorso quale azione di annullamento, nei lavori allegati allo statuto sarebbero rinvenibili le discussioni che certamente avrebbe generato la volontà di qualificare lo stesso in un modo piuttosto che nell'altro, con tutte le conseguenze del caso. Discussioni che, invece, sono del tutto assenti. Ancora, se la volontà fosse stata quella di parificare il "ricorso

SEBC e BCE, su istanza del consiglio direttivo o del comitato esecutivo); Mediatore europeo (organo unipersonale – art. 228, par. 2, TFUE, su domanda del Parlamento europeo).

<sup>32</sup> Punti 42-48 delle sue conclusioni; v. la proposta dei governatori delle banche centrali del 27 novembre 1990, n. 1669/1670.

<sup>33</sup> "Any natural or legal person may, under the conditions laid down in the first and second paragraphs, institute proceedings against an act (...)".

<sup>34</sup> V. la proposta della presidenza della CIG sull'Unione economica e monetaria del 28 ottobre 1991, n. 3738/91.

dei governatori” a quello di annullamento, non si spiega l’assenza di una disposizione equivalente all’art. 264 TFUE, che stabilisce che il giudice dichiara nullo e non avvenuto l’atto impugnato, qualora sia ritenuto illegittimo<sup>35</sup>.

Gli argomenti a favore dell’una o dell’altra tesi e la poca chiarezza del dettato legislativo spingono perciò a mettere da parte gli argomenti testuali e ad affidarsi unicamente alle interpretazioni sistematiche e teleologiche.

7. In conclusione, la configurabilità del ricorso in questione alla stregua di quello per inadempimento appare certamente un’opzione seducente. È indubbio infatti che una qualificazione di tal genere si presenta più prudente in termini di rapporto tra ordinamenti, giacché la sentenza di mero accertamento è meno invasiva rispetto alla sentenza di annullamento. Non possono perciò essere bollate come irragionevoli le perplessità che restano in relazione al sindacato di legittimità di un atto interno che, come detto, potevano essere fugate da una dichiarazione di incompatibilità. Sarebbe sì rimasta la singolarità di un ricorso del tutto estraneo alle logiche comuni all’ordinamento giuridico dell’Unione, ma mitigata dalla necessità di un’azione interna all’esito del ricorso stesso.

Tuttavia, il punto d’arrivo raggiunto dalla Corte resta l’epilogo senz’altro preferibile<sup>36</sup>.

Prima di tutto, nell’ottica del principio di attribuzione e del riparto di competenze, bisogna partire dal presupposto che il ricorso di specie è pur sempre inserito nei Trattati, e segnatamente nello Statuto SEBC e BCE accluso al TFUE.

Nel predisporre tale mezzo *sui generis* nella normativa primaria, gli Stati membri hanno “volutamente” spezzato, seppur limitatamente a tale ipotesi eccezionale, il binomio competenza-giurisdizione che accompagna da sempre la relazione tra i due ordinamenti. Infatti, la Corte si è pronunciata per la prima volta nei confronti di un atto di natura interna, che è espressione dell’esercizio di una competenza propria degli Stati membri e sulla cui legittimità può pronunciarsi, di regola, il solo giudice interno. Ecco che la scelta di dichiarare la misura “illegittima” anziché “incompatibile” prefigura fuor di dubbio una conclusione meno diplomatica. Ma pur sempre totalmente in linea con la lettera e lo scopo dei Trattati.

Come se non bastasse, la specialità che contraddistingue il ricorso in questione si motiva alla luce della più generale specialità dell’intero sistema dell’Unione economica e monetaria. Invero, non bisogna dimenticare anzitutto che la politica monetaria costituisce una competenza esclusiva dell’Unione.

Inoltre, seppur in grado, a prima vista, di salvaguardare la posizione giuridica del governatore illegittimamente rimosso, il ricorso per inadempimento non riesce, in definitiva, a superare in maniera decisiva il *test* di proporzionalità, in termini di necessità, né si presenta più capace di valorizzare l’effetto utile della disposizione in oggetto.

<sup>35</sup> Nello stesso senso le conclusioni Kokott, punti 48-51.

<sup>36</sup> In dottrina, in linea con il percorso argomentativo prescelto dalla Corte, v. J. V. LOUIS, *L’Union européenne et sa monnaie*, in J. MÉGRET, *Politique économiques et sociales*, Bruxelles, 2009, p. 175 e ss.; per commenti recenti, v. M. ORTINO, *La garanzia dell’indipendenza della BCE e dei governatori delle banche centrali nazionali in una recente sentenza della Corte di giustizia*, in *Papers di diritto europeo*, n. 2, 2019, p. 5; R. SMITS, *ECJ annuls a national measure against an independent central banker*, in *European Law Blog*, 5 marzo 2019, già in *The European Central Bank – Institutional Aspects (PhD thesis)*, 1997.

La sentenza di annullamento dimostra infatti di essere la soluzione più “proporzionata” rispetto al caso di specie, giacché la più idonea a realizzare l'utilità e la finalità della disposizione, ovvero l'immediata tutela del ruolo del governatore. I giudici di Lussemburgo hanno indubbiamente optato per un percorso giuridico più certo ed efficace. Il ragionamento della Corte non fa infatti alcun affidamento ad argomenti metagiuridici, quali la solerzia di uno Stato membro nell'adempimento al dettame del giudice dell'Unione. Del resto, autore della decisione censurata è un organo parte dello “Stato apparato”: non sarebbe di certo la prima volta in cui lo stesso Stato membro si manifesti poi volutamente inerte e restio ad adeguarsi alle prescrizioni di una pronuncia meramente dichiarativa della Corte.

Ad onor del vero, la sentenza della Corte ha comunque sorpreso, se non altro per concisione e stringatezza. Una questione così controversa e priva di precedenti avrebbe meritato qualche considerazione in più a giustificazione dell'*iter* logico-argomentativo prescelto. La Corte avrebbe quantomeno dovuto approfondire tanto la parte *construens* della propria ricostruzione quanto la parte *destruens* di quella, all'opposto, offerta dall'Avvocato generale. Del resto, di altro avviso è stata proprio quest'ultimo, che ha colto la portata del ricorso e ha riservato allo stesso quasi il doppio dei paragrafi dedicati dalla *Cvria*.

Alla base della sinteticità della Corte sembra esserci una precisa scelta di fondo, che è stata influenzata anche dalla facile risoluzione della controversia nel merito. Vale a dire che il giudice dell'Unione ha preferito mostrarsi laconico ed evitare argomentazioni scomode, quali quelle che attengono ai rapporti tra ordinamento dell'Unione e ordinamento nazionale. *Tam dixit quam voluit*.

## Abstract

### Accertamento o annullamento? La prima volta della Corte sull'art. 14, par. 2 statuto SEBC e BCE: il caso *Rimšēvičs*

Nel caso *Rimšēvičs*, la Corte affronta per la prima volta un ricorso vertente sull'art. 14, par. 2 dello statuto della SEBC e della BCE, che permette alla stessa di conoscere delle decisioni che sollevano dall'incarico i governatori delle banche centrali degli Stati membri. Si tratta dell'unica ipotesi in cui un atto interno può essere sindacato direttamente dinanzi alla Corte di giustizia, nonché impugnato da un organo dell'Unione (il consiglio direttivo della BCE). Appare interessante verificare in che modo la Corte, nel silenzio normativo, ha qualificato tale speciale rimedio. La scelta per l'allineamento al ricorso per annullamento o a quello per inadempimento non costituisce un mero esercizio accademico, bensì ha una notevole ricaduta pratica in termini di effettività e immediatezza della tutela giurisdizionale offerta al ricorrente.

## Declaration or annulment? The Court's first time on Art. 14, para. 2 ESCB and ECB Statute: the *Rimšēvičs* case

In the *Rimšēvičs* case, the Court brought for the first time an action concerning Art. 14, para. 2 of the Statute of the ESCB and of the ECB, which allows the Court to be referred of the decisions which relieve from office the governors of the central banks of the Member States. This is the only case where an internal act can be reviewed directly before the Court of Justice and challenged by a Union body (the Governing Council of the ECB). It is interesting to see how the Court, in the legislative silence, has qualified this special remedy. The choice of alignment with the action for annulment or the action for failure to fulfil obligations does not constitute a mere academic exercise, but has a considerable practical impact in terms of effectiveness and immediacy of the judicial protection granted to the applicant.