



Stampa e Informazione

Corte di giustizia dell'Unione europea

COMUNICATO STAMPA n. 93/18

Lussemburgo, 27 giugno 2018

Conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-219/17
Silvio Berlusconi e altri / Banca d'Italia e altri

L'avvocato generale Campos Sánchez-Bordona propone alla Corte di giustizia di dichiarare che gli organi giurisdizionali dell'Unione sono competenti in via esclusiva a sindacare la legittimità degli atti della BCE e degli atti preparatori compiuti nei procedimenti di autorizzazione di acquisizione o incremento di partecipazioni qualificate in istituti bancari

Nell'ambito di tali procedimenti, i giudici nazionali non sono competenti a svolgere un controllo giurisdizionale sugli atti preparatori adottati dalla banca centrale nazionale, indipendentemente dal tipo di processo nel quale essi sono chiamati a pronunciarsi

A partire dagli anni novanta, il sig. Berlusconi, azionista di maggioranza della Fininvest SpA, ha detenuto, tramite tale società, una partecipazione superiore al 30 % nella società di partecipazione finanziaria mista Mediolanum SpA («la società Mediolanum»), la quale, a sua volta, deteneva il 100% del capitale della Banca Mediolanum SpA («la banca Mediolanum»).

Nel 2014, l'Italia ha esteso alle società di partecipazione finanziaria mista i requisiti di onorabilità dei dirigenti già previsti per gli istituti bancari. La Fininvest ha chiesto quindi alla Banca d'Italia, autorità nazionale competente («ANC»), l'autorizzazione a detenere una partecipazione qualificata nella società Mediolanum. Nello stesso anno, la Banca d'Italia ha respinto tale domanda, in quanto il sig. Berlusconi, essendo stato condannato per frode fiscale con sentenza passata in giudicato nel 2013, non soddisfaceva il requisito di onorabilità. Di conseguenza, la Banca d'Italia ha ordinato la vendita delle partecipazioni eccedenti la soglia del 9,999% consentita dalla legge. Con sentenza definitiva del 2016, il Consiglio di Stato ha annullato la suddetta decisione della Banca d'Italia per violazione del principio di irretroattività, in quanto estendeva l'applicazione della nuova normativa a partecipazioni acquisite anteriormente alla sua entrata in vigore.

Intanto, nel 2015, la società Mediolanum è stata incorporata nella banca Mediolanum. Di conseguenza, la Fininvest è divenuta titolare di una partecipazione qualificata in un istituto di credito. Nel 2016, seguendo le indicazioni della Banca centrale europea («BCE»), la Banca d'Italia ha avviato d'ufficio un procedimento amministrativo riguardante l'autorizzazione della partecipazione qualificata della Fininvest nella banca Mediolanum, conformemente alla direttiva CRD («Capital Requirements Directive») IV¹.

Tale procedimento si è concluso con una decisione della BCE del 25 ottobre 2016, adottata sulla base di una proposta della Banca d'Italia, che si opponeva all'acquisizione. La BCE ha ritenuto che sussistessero dubbi fondati circa l'onorabilità degli acquirenti, in quanto il sig. Berlusconi era stato condannato per frode fiscale e aveva commesso altre irregolarità, al pari di altri membri degli organi direttivi della Fininvest.

¹ 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, 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 Fininvest e il sig. Berlusconi hanno impugnato la proposta della Banca d'Italia dinanzi al Consiglio di Stato², sostenendo che tale proposta era nulla in quanto adottata in violazione della citata sentenza definitiva del 2016, pronunciata dallo stesso Consiglio di Stato.

Per risolvere la controversia, il Consiglio di Stato chiede alla Corte di giustizia, in sostanza, se spetti ai giudici nazionali o alla Corte di giustizia esercitare il controllo di legittimità degli atti di avvio, istruttori e di proposta adottati da una ANC nell'ambito di un procedimento di autorizzazione dell'acquisizione di partecipazioni qualificate in un istituto bancario, disciplinato agli articoli 4, paragrafo 1, lettera c), e 15 del regolamento MVU (Meccanismo di vigilanza unico) e agli articoli 85, 86 e 87 del regolamento quadro sull'MVU³.

Nelle sue conclusioni odierne, l'avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona considera che **l'autorizzazione ad acquisire o aumentare le partecipazioni qualificate in enti finanziari consegue ad un procedimento amministrativo di natura mista, nel quale la decisione finale spetta, in via esclusiva, alla BCE e nel quale le ANC agiscono come soggetti incaricati della preparazione delle decisioni.** Tale valutazione si fonda, tra l'altro, sui seguenti argomenti: la proposta dell'ANC non vincola la BCE, la quale può adottare autonomi atti istruttori e di indagine e giungere a una conclusione diversa da quella della ANC o modificarne il contenuto; la BCE partecipa alla fase istruttoria iniziale del procedimento con uno scambio di informazioni con l'ANC e può chiedere a quest'ultima di intervenire in caso di inerzia; il progetto di decisione presentato alla BCE dall'ANC non viene notificato al richiedente, il che conferma il suo carattere di mero atto preparatorio interno della decisione finale della BCE, privo di effetti giuridici nei confronti di quest'ultimo e di terzi.

Inoltre, ad avviso dell'avvocato generale, poiché, nel procedimento di autorizzazione di partecipazioni qualificate, il potere di adottare la decisione finale è riservato, in via esclusiva, alla BCE, simmetricamente, **la competenza a svolgere il controllo giurisdizionale sull'esercizio di tale potere, deve spettare esclusivamente al Tribunale dell'Unione europea e alla Corte di giustizia⁴.** Il carattere preparatorio degli atti delle ANC in tale procedimento amministrativo misto contribuisce a giustificare il suddetto controllo giurisdizionale esclusivo della Corte di giustizia. L'avvocato generale aggiunge che, per garantire il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva degli interessati, i giudici dell'Unione dovranno esaminare la possibile invalidità degli atti preparatori delle ANC, che possono viziare l'intero procedimento quando il loro contenuto sia stato ulteriormente confermato da parte della BCE.

L'avvocato generale conclude che la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente in via esclusiva a controllare la legittimità degli atti adottati nell'ambito del procedimento di autorizzazione all'acquisizione e all'incremento di partecipazioni qualificate in istituti bancari e che **le giurisdizioni nazionali sono incompetenti a svolgere il controllo della legittimità degli atti di avvio, istruttori e di proposta di decisione adottati dalle ANC** nell'ambito di tale procedimento, in cui la decisione finale spetta alla BCE. Tale incompetenza degli organi giurisdizionali nazionali sussiste anche qualora venga esercitata un'azione di nullità (giudizio di ottemperanza) nella quale viene fatta valere la presunta violazione o elusione dell'autorità di giudicato attribuita a una precedente sentenza di un giudice nazionale.

IMPORTANTE: Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella

² La Fininvest e il sig. Berlusconi hanno proposto altresì un ricorso per l'annullamento della decisione della BCE dinanzi al Tribunale UE (causa Fininvest e Berlusconi/BCE, [T-913/16](#), sospesa in attesa della definizione del presente rinvio pregiudiziale).

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) («regolamento MVU»), e regolamento (UE) n. 469/2014 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 (GU 2014, L 141, pag. 1) («regolamento quadro sull'MVU»).

⁴ Sentenza della Corte del 18 dicembre 2007, Svezia/Commissione ([C-64/05](#)), punti 93 e 94, e ordinanza del Presidente della Corte del 13 gennaio 2009, Occhetto/ Parlamento e Donnici/Italia [[C-512/07 P\(R\)](#) e [C-15/08 P\(R\)](#)], punto 53.

causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

IMPORTANTE: Il rinvio pregiudiziale consente ai giudici degli Stati membri, nell'ambito di una controversia della quale sono investiti, di interpellare la Corte in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione o alla validità di un atto dell'Unione. La Corte non risolve la controversia nazionale. Spetta al giudice nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte. Tale decisione vincola egualmente gli altri giudici nazionali ai quali venga sottoposto un problema simile.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il [testo integrale](#) delle conclusioni è pubblicato sul sito CURIA il giorno della lettura.

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575

Immagini della lettura delle conclusioni sono disponibili su « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106