



Stampa e Informazione

Corte di giustizia dell'Unione europea  
**COMUNICATO STAMPA n. 205/18**  
Lussemburgo, 19 dicembre 2018

Sentenza nella causa C-219/17  
Silvio Berlusconi e a. / Banca d'Italia e a.

**Solo la Corte di giustizia dell'UE è competente a valutare se la legittimità della decisione della BCE che si oppone all'acquisizione di una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum da parte di Fininvest e del sig. Berlusconi sia inficiata da eventuali vizi degli atti preparatori della Banca d'Italia**

Dagli anni Novanta il sig. Silvio Berlusconi deteneva, per mezzo di Fininvest, circa il 30 % di Mediolanum, una holding finanziaria che controllava segnatamente la banca Banca Mediolanum.

A seguito della condanna del sig. Berlusconi per frode fiscale, la Banca d'Italia e l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (Italia) hanno constatato, nel 2013, che non era più soddisfatto in capo al medesimo il requisito dell'onorabilità previsto dalla normativa nazionale applicabile e che, pertanto, la partecipazione di Fininvest in Mediolanum eccedente il 9,999% doveva essere ceduta. Il sig. Berlusconi e Fininvest si sono rivolti alla giustizia amministrativa italiana, vincendo la causa dinanzi al Consiglio di Stato. Quest'ultimo, con sentenza definitiva del 3 marzo 2016, ha annullato la decisione della Banca d'Italia per violazione del principio di irretroattività, in quanto essa aveva esteso l'applicazione della nuova normativa nazionale, che aveva adottato i criteri di onorabilità, a partecipazioni anteriori all'entrata in vigore della stessa.

Nel frattempo, Mediolanum veniva assorbita da Banca Mediolanum, con la conseguenza che Fininvest si ritrovava ad essere titolare di una partecipazione qualificata nel capitale di una banca.

La Banca d'Italia e la Banca centrale europea (BCE) hanno allora ritenuto che fosse necessaria una richiesta di autorizzazione per l'acquisizione di una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum. Non essendo stata presentata alcuna richiesta, la Banca d'Italia ha aperto d'ufficio un procedimento amministrativo a tal fine. La Banca d'Italia, quale Autorità nazionale competente (in prosieguo: «ANC»), ha poi trasmesso alla BCE una proposta di decisione, contenente un parere sfavorevole quanto all'onorabilità degli acquirenti <sup>1</sup>, e l'ha invitata a opporsi all'acquisizione.

Il 25 ottobre 2016, la BCE ha adottato una decisione finale contraria all'acquisizione controversa. Essa ha considerato, in particolare, che sussistevano fondati dubbi quanto all'onorabilità degli acquirenti, poiché il signor Berlusconi era stato condannato per frode fiscale e aveva commesso altre irregolarità, analogamente ad altri membri degli organi direttivi di Fininvest.

Il sig. Berlusconi e Fininvest hanno impugnato la decisione della BCE <sup>2</sup>. Allo stesso tempo, essi hanno impugnato gli atti della Banca d'Italia dinanzi al Consiglio di Stato. Quest'ultimo è stato investito di un'azione di *ottemperanza*, nell'ambito della quale il sig. Berlusconi e Fininvest fanno valere che la proposta di decisione della Banca d'Italia sarebbe nulla per violazione della sentenza del 3 marzo 2016 (munita, in quanto sentenza definitiva, dell'autorità di cosa giudicata).

<sup>1</sup> Fininvest è l'acquirente diretto, mentre il sig. Berlusconi, quale azionista di maggioranza di Fininvest, è l'acquirente indiretto.

<sup>2</sup> Fininvest e il sig. Berlusconi hanno proposto un ricorso per annullamento della decisione della BCE dinanzi al Tribunale dell'Unione europea (T-913/16, Fininvest e Berlusconi/BCE). La causa dinanzi al Tribunale UE è stata sospesa in attesa dell'esito del presente rinvio pregiudiziale.

In tale contesto, il Consiglio di Stato domanda alla Corte di giustizia se spetti ai giudici nazionali o piuttosto al giudice dell'Unione controllare la legittimità degli atti di avvio, preparatori o di proposta adottati da un'ANC (nella specie, la Banca d'Italia) nell'ambito di un procedimento di autorizzazione relativo all'acquisizione di una partecipazione qualificata in un ente creditizio. Il Consiglio di Stato domanda alla Corte altresì se la risposta a tale questione sia diversa qualora sia il giudice nazionale sia stato adito con un'*azione di ottemperanza*.

Con la sentenza odierna, la Corte constata che l'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) conferisce ai giudici dell'Unione una competenza esclusiva per quanto riguarda il controllo di legittimità sugli atti adottati da un'istituzione dell'Unione, qual è la BCE.

La Corte osserva che l'atto dell'istituzione dell'Unione è talvolta adottato al termine di un processo decisionale di cui gli atti di un'ANC costituiscono delle tappe intermedie.

La Corte evidenzia una distinzione netta tra due situazioni: i) quella in cui l'istituzione dell'Unione dispone di un margine discrezionale limitato, se non nullo, tale che l'atto dell'ANC vincola l'istituzione dell'Unione, e ii) quella in cui l'istituzione dell'Unione esercita, da sola, il potere decisionale finale senza essere vincolata dall'atto di un'ANC. Nel primo caso, sono i giudici nazionali a conoscere delle eventuali irregolarità di tale atto nazionale, se necessario previo rinvio pregiudiziale alla Corte. Nel secondo caso, per contro, **spetta al giudice dell'Unione – ossia agli organi giurisdizionali della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>3</sup> – non solo statuire sulla legittimità della decisione finale adottata dall'istituzione dell'Unione, ma anche esaminare gli eventuali vizi degli atti preparatori o di proposta, provenienti dall'ANC, di natura tale da inficiare la validità della stessa decisione finale.**

A tale proposito, la Corte sottolinea che l'efficacia di un procedimento che implica la competenza decisionale esclusiva di un'istituzione dell'Unione presuppone **necessariamente un controllo giurisdizionale unico**, al fine di evitare divergenze di valutazione circa la legittimità della decisione finale, in particolare quando quest'ultima accoglie l'analisi e la proposta di un'ANC. Discende, inoltre, dall'articolo 263 TFUE nonché dal principio di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri<sup>4</sup> che gli atti adottati da un'ANC in tale tipo di procedimento non possono essere assoggettati al controllo degli organi giurisdizionali degli Stati membri.

La Corte osserva che **la BCE ha competenza esclusiva a decidere se autorizzare o meno l'acquisizione** di cui trattasi al termine del procedimento in questione, previsto nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico dell'unione bancaria, sul cui funzionamento efficace e coerente la BCE è tenuta a vigilare<sup>5</sup>. Di conseguenza, **solo il giudice dell'Unione è competente a valutare, in via incidentale, se la legittimità della decisione della BCE del 25 ottobre 2016 sia inficiata da eventuali vizi degli atti preparatori emanati dalla Banca d'Italia. Questi ultimi non potranno quindi essere oggetto di un controllo di legittimità da parte dei giudici nazionali.** È irrilevante, al riguardo, la circostanza che un giudice nazionale sia stato investito di un'azione quale l'*azione di ottemperanza*.

---

<sup>3</sup> Per Corte di giustizia dell'Unione europea s'intende qui l'istituzione giurisdizionale formata da due organi giurisdizionali: la Corte di giustizia (in senso stretto) e il Tribunale dell'Unione europea.

<sup>4</sup> Principio sancito all'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE).

<sup>5</sup> Trattasi della procedura disciplinata dalla **direttiva «CRD IV»** [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)], dal regolamento sul meccanismo di vigilanza unico (**regolamento MVU**) [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)], nonché dal **regolamento quadro sull'MVU** [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 (GU 2014, L 141, pag. 1)].

**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](#) della sentenza è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia*

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

*Immagini della pronuncia della sentenza sono disponibili su « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106*