



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 27 iunie 2018¹

Cauza C-219/17

Silvio Berlusconi,
Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)
împotriva
Banca d'Italia,
Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),
interveniente:
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Banca Mediolanum SpA,
 Holding Italiana Quarta SpA,
Fin. Prog. Italia di E. Doris & C. s.a.p.a.,
Sirefid SpA,
Ennio Doris

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Întrebare preliminară – Supraveghere prudențială a instituțiilor de credit – Mecanism unic de supraveghere – Achiziție a unei participații calificate la o instituție de credit – Proceduri administrative compuse ale Uniunii – Controlul jurisdicțional al procedurilor administrative compuse – Instanța competentă pentru examinarea unei acțiuni introduse împotriva actelor adoptate de o autoritate națională – Principiul autorității de lucru judecat”

1. Uniunea bancară este unul dintre cele mai importante puncte de referință ale procesului de integrare europeană de la introducerea monedei unice. Structura sa juridică a fost elaborată extrem de rapid, în pofida gradului său ridicat de complexitate tehnică, ca răspuns la marea criză financiară din 2008.

2. Statele membre au cedat instituțiilor Uniunii competențe în ceea ce privește supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și rezoluția acestora atunci când se confruntă cu probleme de solvabilitate. Banca Centrală Europeană (denumită în continuare „BCE”) a primit cea mai mare parte a puterilor pentru a exercita aceste competențe, transferate de statele membre, ale căror autorități naționale de supraveghere continuă, cu toate acestea, să reprezinte un element fundamental al Mecanismului unic de supraveghere (denumit în continuare „MUS”) bancară.

3. Normele Uniunii care reglementează MUS au instituit diferite proceduri administrative în care sunt implicate BCE și autoritățile naționale de supraveghere. Aceste proceduri nu reprezintă o noutate în dreptul Uniunii: ele existau deja în materia fondurilor structurale, în sectorul agricol sau în domeniul numirii deputaților în Parlamentul European, de exemplu. În cadrul uniunii bancare, ele sunt aplicate cu mai multă intensitate și frecvență decât în alte domenii.

¹ Limba originală: spaniola.

4. Prezentul litigiu oferă Curții posibilitatea de a se pronunța pentru prima dată (dacă nu ne înșelăm) asupra uneia dintre aceste proceduri noi, care reglementează autorizația de achiziționare sau de majorare de participații calificate la instituții de credit.

5. Problema care trebuie soluționată în această trimitere este de a stabili cine trebuie să exercite controlul jurisdicțional asupra actelor adoptate în cadrul acestei proceduri. Mai precis, se ridică problema dacă anumite propuneri sau proiecte de decizii pe care autoritățile naționale de supraveghere le supun BCE pot fi atacate în fața instanțelor naționale sau, dimpotrivă, dacă conținutul lor și decizia finală subsecventă a BCE pot fi controlate numai de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

6. Următoarele norme ale dreptului Uniunii Europene se aplică procedurii prin care au fost adoptate deciziile atacate în fața instanței de trimitere:

- Articolele 22 și 23 din Directiva 2013/36/UE², care transpune în legislația Uniunii acordurile Basel III, adoptate de Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară, care acționează în cadrul Băncii Reglementelor Internaționale³.
- Articolul 1 alineatul (5) și articolul 15 din Regulamentul (UE) nr. 1024/2013⁴.
- Articolele 85-87 din Regulamentul (UE) nr. 468/2014⁵.

1. Directiva CRD IV

7. În conformitate cu articolul 22 („Notificarea și evaluarea proiectelor de achiziție”):

„(1) Statele membre cer oricărei persoane fizice sau juridice sau unor astfel de persoane care acționează concertat («potențialul achizitor»), care au decis să achiziționeze, direct sau indirect, o participație calificată într-o instituție de credit sau să majoreze, direct sau indirect, o astfel de participație calificată într-o instituție de credit, astfel încât proporția drepturilor de vot sau a capitalului deținut să fie cel puțin 20 %, 30 % sau 50 % sau astfel încât instituția de credit să devină filiala lor («proiect de achiziție»), să notifice în scris autoritățile competente ale instituției de credit în cadrul căreia intenționează să achiziționeze ori să majoreze o participație calificată înaintea achiziției, indicând valoarea participației vizate și informațiile relevante, astfel cum sunt precizate în conformitate cu articolul 23 alineatul (4). [...]

2 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338) (cunoscută sub denumirea „CRD IV”).

3 Acordurile denumite Basel III reprezintă un set de măsuri adoptate la nivel internațional, pe care Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară le-a elaborat ca răspuns la criza financiară. Obiectivul lor este de a consolida reglementarea, supravegherea și gestionarea riscurilor bancare. A se vedea în acest sens informațiile de pe site-ul web al Comitetului de la Basel pentru supraveghere bancară https://www.bis.org/bcbs/basel3_en.htm

4 Regulamentul Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit (JO 2013, L 287, p. 63) (denumit în continuare „Regulamentul privind MUS”).

5 Regulamentul Băncii Centrale Europene din 16 aprilie 2014 de instituire a cadrului de cooperare la nivelul Mecanismului unic de supraveghere între Banca Centrală Europeană și autoritățile naționale competente și cu autoritățile naționale desemnate (Regulamentul-cadru privind MUS) (JO 2014, L 141, p. 1).

(2) Autoritățile competente confirmă în scris potențialului achizitor primirea notificării, în temeiul alienatului (1) sau a informațiilor suplimentare în temeiul alineatului (3), imediat și, în orice caz, în termen de două zile lucrătoare de la primire.

[...]

(3) În cursul termenului de evaluare, dar nu mai târziu de cea de a 50-a zi lucrătoare a termenului respectiv, autoritățile competente pot, dacă este necesar, să solicite informațiile suplimentare necesare pentru finalizarea evaluării. O astfel de solicitare se face în scris, precizându-se informațiile suplimentare necesare.

[...] Orice solicitări suplimentare formulate de autoritățile competente în vederea completării sau clarificării informațiilor sunt la discreția autorităților competente, dar nu pot conduce la suspendarea termenului de evaluare.

[...]

(5) În cazul în care autoritățile competente decid să se opună proiectului de achiziție, acestea informează în scris potențialul achizitor în termen de două zile lucrătoare de la finalizarea evaluării și fără a depăși termenul de evaluare, indicând motivele. În conformitate cu dreptul intern, la cererea achizitorului potențial, se poate pune la dispoziția publicului o motivare corespunzătoare a deciziei. Aceasta nu împiedică un stat membru să permită autorității competente să publice respectivele informații, chiar dacă potențialul achizitor nu a formulat o cerere în acest sens.

(6) În cazul în care autoritățile competente nu se opun în scris proiectului de achiziție în cursul termenului de evaluare, acesta se consideră aprobat.

(7) Autoritățile competente pot stabili un termen maxim pentru finalizarea proiectului de achiziție și îl pot prelungi, atunci când este necesar.

(8) Statele membre nu pot impune cerințe mai stricte decât cele prevăzute în prezenta directivă pentru notificarea autorităților competente și pentru aprobarea de către acestea a unor achiziții directe sau indirecte de capital sau de drepturi de vot.

[...]”

8. Articolul 23 („Criterii de evaluare”) prevede:

„(1) La examinarea notificării prevăzute la articolul 22 alineatul (1) și a informațiilor menționate la articolul 22 alineatul (3), autoritățile competente evaluează, pentru a asigura administrarea viabilă și prudentă a instituției de credit vizate de achiziție și ținând seama de posibila influență a potențialului achizitor asupra instituției de credit respective, adecvarea potențialului achizitor, precum și soliditatea financiară a proiectului de achiziție, în conformitate cu următoarele criterii:

- (a) reputația potențialului achizitor;
- (b) reputația, cunoștințele, aptitudinile și experiența, astfel cum se menționează la articolul 91 alineatul (1), ale oricărui membru al organului de conducere și ale oricărui membru al conducerii superioare care va conduce activitatea instituției de credit ca urmare a proiectului de achiziție;
- (c) soliditatea financiară a potențialului achizitor, în special în ceea ce privește tipul de activitate desfășurată și prevăzută a se desfășura în cadrul instituției de credit vizate de proiectul de achiziție;

[...]

(2) Autoritățile competente se pot opune proiectului de achiziție numai în cazul în care există motive rezonabile în acest sens, în conformitate cu criteriile stabilite la alineatul (1), sau în cazul în care informațiile furnizate de potențialul achizitor sunt incomplete.

[...]”

9. În conformitate cu articolul 119 („Includerea societăților holding în supravegherea consolidată”) alineatul (1):

„(1) Statele membre adoptă măsurile necesare, atunci când este cazul, pentru a include societățile financiare holding și societățile financiare holding mixte în supravegherea consolidată.”

2. Regulamentul privind MUS

10. În conformitate cu considerentul (11):

„[...] Ar trebui instituită o uniune bancară în Uniune, susținută de un cadru unic de reglementare pentru serviciile financiare, cuprinzător și detaliat, aplicabil pieței interne în ansamblul său, și având în componență un mecanism unic de supraveghere și noi cadre de garantare a depozitelor și de rezoluție. [...]” În cadrul MUS, acest regulament încredințează BCE competențe specifice pentru supravegherea prudențială a instituțiilor de credit.

11. Articolul 1 („Obiect și domeniu de aplicare”) prevede:

„Prezentul regulament conferă Băncii Centrale Europene atribuții specifice privind politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit, pentru a contribui la siguranța și soliditatea instituțiilor de credit și la stabilitatea sistemului financiar din Uniune și din fiecare stat membru, ținând seama pe deplin și în mod corespunzător de unitatea și integritatea pieței interne, pe baza tratamentului egal al instituțiilor de credit în vederea prevenirii arbitrajului de reglementare.

[...]

Prezentul regulament nu aduce atingere responsabilităților și competențelor aferente ale autorităților competente ale statelor membre participante privind îndeplinirea atribuțiilor de supraveghere care nu sunt conferite BCE în temeiul prezentului regulament.”

12. Articolul 4 prevede:

„(1) În cadrul articolului 6 și în conformitate cu alineatul (3) din prezentul articol, BCE deține competența exclusivă să exercite, în scopuri de supraveghere prudențială, următoarele atribuții în legătură cu toate instituțiile de credit cu sediile în statele membre participante:

[...]

(c) evaluarea notificărilor de achiziție și cedare a participațiilor calificate la instituții de credit, cu excepția cazului rezoluției bancare și sub rezerva articolului 15;

[...]

(3) În scopul îndeplinirii atribuțiilor care îi sunt conferite în temeiul prezentului regulament și în vederea realizării obiectivului de a asigura standarde ridicate de supraveghere, BCE aplică integral dreptul relevant al Uniunii și, în cazul în care acesta cuprinde directive, legislația națională care transpune respectivele directive. În cazul în care legislația relevantă a Uniunii constă în regulamente și acolo unde, în prezent, respectivele regulamente acordă în mod explicit opțiuni pentru statele membre, BCE aplică și legislația națională de exercitare a acestor opțiuni.

[...]”

13. În conformitate cu articolul 6 alineatul (2), atât BCE, cât și autoritățile naționale competente (denumite în continuare „ANC”) sunt supuse obligației de a coopera cu bună-credință, precum și obligației de a face schimb de informații și, fără a aduce atingere competenței BCE, de a primi direct sau de a avea acces direct la informațiile raportate în mod continuu de instituțiile de credit; ANC-urile furnizează BCE, în special, toate informațiile necesare în scopul de a îndeplini atribuțiile conferite BCE în temeiul aceluiași regulament.

14. Articolul 15 („Evaluarea achizițiilor de participații calificate”) prevede următoarele:

„(1) Fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (c), orice notificare a unei achiziții de participație calificată într-o instituție de credit cu sediul într-un stat membru participant sau orice informație conexasă se înaintează autorităților naționale competente ale statului membru în care instituția de credit își are sediul, în conformitate cu cerințele prevăzute în dreptul național relevant, pe baza actelor menționate la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf.

(2) Autoritatea națională competentă evaluează achiziția propusă și transmite BCE [...] notificarea și o propunere de decizie de a se opune sau de a nu se opune achiziției, pe baza criteriilor prevăzute în actele menționate la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf, cu cel puțin zece zile lucrătoare înainte de expirarea perioadei relevante de evaluare prevăzute de dreptul relevant al Uniunii și sprijină BCE în conformitate cu articolul 6.

(3) BCE decide dacă se opune achiziției pe baza criteriilor de evaluare prevăzute în dreptul relevant al Uniunii și în conformitate cu procedura și în termenul de evaluare prevăzute în dreptul Uniunii.”

3. *Regulamentul-cadru privind MUS*

15. Regulamentul-cadru privind MUS, adoptat în conformitate cu articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul privind MUS, reglementează cadrul de cooperare la nivelul MUS între BCE și ANC-uri.

16. Articolul 85 („Notificarea ANC cu privire la achiziția de participații calificate”) prevede:

„(1) O ANC care primește o notificare cu privire la o intenție de a achiziționa o participație calificată într-o instituție de credit cu sediul în statul membru participant al acelei ANC notifică BCE cu privire la această notificare cel târziu la cinci zile lucrătoare de la confirmarea primirii în conformitate cu articolul 22 alineatul (2) din Directiva 2013/36/UE.

(2) ANC notifică BCE dacă a suspendat perioada de evaluare din cauza unei solicitări de informații suplimentare. ANC transmite BCE astfel de informații suplimentare în termen de 5 zile lucrătoare de la primirea acestora de către ANC.

(3) De asemenea, ANC informează BCE cu privire la data la care decizia de a se opune sau nu achiziției unei participații calificate trebuie notificată solicitantului în conformitate cu legislația națională relevantă.”

17. Articolul 86 („Evaluarea achizițiilor potențiale”) prevede:

„(1) ANC căreia îi este notificată o intenție de achiziție a unei participații calificate într-o instituție de credit evaluează măsura în care achiziția potențială respectă toate condițiile prevăzute în legislația națională și a Uniunii relevantă. În urma acestei evaluări, ANC pregătește un proiect de decizie prin care BCE să se opună sau nu achiziției.

(2) ANC transmite BCE proiectul de decizie de a se opune sau nu achiziției cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de expirarea perioadei de evaluare prevăzute de legislația relevantă a Uniunii.”

18. Articolul 87 („Decizia BCE privind achiziția”) prevede:

„BCE decide dacă se opune sau nu achiziției în baza evaluării pe care a făcut-o privind achiziția propusă și a proiectului de decizie al ANC. Dreptul de a fi audiat prevăzut la articolul 31 este aplicabil.”

B. Dreptul italian

1. Legislația privind supravegherea financiară: Textul unic bancar⁶

19. Articolul 19 din TUB conferea Banca d'Italia (denumită în continuare „Banca Italiei”) competența de a emite autorizațiile de achiziționare de participații privilegiate la instituții financiare. Concret, alineatul 5 al acestui articol precizează că respectivele autorizații se acordă în cazul îndeplinirii unor „condiții adecvate pentru a asigura administrarea sănătoasă și prudentă a băncii, având în vedere adecvarea potențialului achizitor, precum și soliditatea financiară a proiectului de achiziție, în conformitate cu următoarele criterii: reputația potențialului achizitor în sensul articolului 25”.

20. În conformitate cu articolul 25 („Participații de capital”) alineatul 1, titularii participațiilor menționate la articolul 19 trebuie să dețină calități de onorabilitate și să îndeplinească criterii de competență și integritate care să garanteze administrarea sănătoasă și prudentă a băncii⁷.

21. În mod tranzitoriu, articolul 2 alineatul 8 din Decretul legislativ nr. 72 din 2015 a prevăzut continuarea aplicării normelor precedente privind cerințele de onorabilitate ale titularilor participațiilor la instituții financiare.

22. Aceste norme au fost cuprinse în Decretul ministerial nr. 144 din 18 martie 1998⁸, al cărui articol 1 precizează condamnările care afectează în sens negativ onorabilitatea, determinând neîndeplinirea acestei cerințe.

6 Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Testo unico bancario) [Decretul legislativ nr. 385 din 1 septembrie 1993, Text unic al Legilor în materie bancară și de credit (Textul unic bancar, denumit în continuare „TUB”)]. La data faptelor din acțiunea principală, normele privind participațiile calificate la instituții financiare erau stabilite în titlul II din TUB, în versiunea rezultată din Decretul legislativ nr. 72 din 12 mai 2015, care a transpus conținutul Directivei CRD IV în legislația italiană.

7 Alineatul (2) făcea trimitere, pentru stabilirea specifică a acestor cerințe, la o normă viitoare [care urma să fie adoptată de Ministero dell'Economia e del Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor) după consultarea Băncii Italiei], care nu a mai fost elaborată.

8 Decreto 18 marzo 1998, n.º 144, regolamento recante norme per l'individuazione dei requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale sociale delle banche e fissazione della soglia rilevante (Decretul ministerial nr. 144 din 18 martie 1998 privind normele de stabilire a cerințelor referitoare la onorabilitatea participanților la capitalul social al băncilor și de stabilire a pragului relevant, denumit în continuare „Decretul nr. 144 din 1998”).

23. Articolul 2 din Decretul nr. 144 din 1998, printr-o dispoziție tranzitorie, prevedea că, „[î]n cazul persoanelor care participă la capitalul unei bănci la data intrării în vigoare a prezentului regulament, neîndeplinirea cerințelor menționate la articolul 1 care nu erau prevăzute și de reglementarea în vigoare anterior nu produce efecte în ceea ce privește elementele care s-au produs anterior acestei date și numai în ceea ce privește participațiile dobândite anterior acesteia”.

24. În ceea ce privește societățile financiare holding mixte, în temeiul articolului 63 din TUB, asociații acestora care dețin participații calificate sunt supuși la aceleași obligații impuse celor din cadrul instituțiilor bancare. Articolul 67bis alineatul (2) din TUB prevede că Banca Italiei și Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (Institutul de supraveghere în domeniul asigurărilor, denumit în continuare „IVASS”) trebuiau să asigure împreună respectarea acestor obligații în cazul în care societățile în cauză au sediul în Italia și sunt societăți-mamă ale unor conglomerate financiare care sunt, în totalitate sau în parte, italiene.

2. Legislația privind procedura de contencios administrativ

25. Procedura italiană de contencios administrativ prevede așa-numita „giudizio di ottemperanza” (procedură de conformare), în cadrul căreia Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) a formulat aceste întrebări preliminare.

26. În conformitate cu articolul 21 *septies* alineatul 1 din Legea nr. 241 din 7 august 1990⁹, „[e]ste nulă decizia administrativă [...] adoptată cu încălcarea sau cu eludarea autorității de lucru judecat [...]”.

27. În conformitate cu articolul 112 alineatul (1) din Codul de procedură administrativă¹⁰, „hotărârile instanțelor administrative trebuie să fie executate de administrația publică și de celelalte părți”.

28. Alineatul 2 prevede:

„Procedura de conformare poate fi declanșată pentru a solicita executarea:

[...]

c) hotărârilor cu autoritate de lucru judecat și a altor măsuri similare ale instanțelor de drept comun cu scopul de a obține respectarea obligației administrației publice de a se conforma hotărârii pronunțate în cauză și care are autoritate de lucru judecat.

[...]”

29. În temeiul articolului 114 alineatul 4 litera (b) din Codul de procedură administrativă, instanța sesizată cu o procedură de conformare, în cazul admiterii cererii, „declară nulitatea eventualelor acte adoptate cu încălcarea sau cu eludarea autorității de lucru judecat”.

30. Articolul 2909 din Codul civil italian prevede că constatările cuprinse într-o hotărâre judecătorească care are autoritate de lucru judecat se impun în toate elementele lor părților, moștenitorilor și avânzilor-cauză ai acestora.

⁹ Legge 7 agosto 1990, n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15.

¹⁰ Codice del processo amministrativo, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codul de procedură administrativă, Decretul legislativ nr. 104 din 2 iulie 2010).

II. Litigiul principal și întrebările preliminare

31. De la jumătatea anilor 1990, domnul Berlusconi deținea, prin intermediul societății sale Fininvest, o participație calificată mai mare de 30 % la SpA Mediolanum (denumită în continuare „societatea Mediolanum”). Aceasta din urmă era o societate financiară holding mixtă cotate la bursă, care controla grupul financiar Mediolanum, din care făcea parte Banca Mediolanum SpA, deținută integral de societatea Mediolanum.

32. Prin hotărârea nr. 35729/13, Corte Suprema di Cassazione (Curtea Supremă de Casație, Italia) l-a condamnat pe domnul Berlusconi, în calitate de autor al unei infracțiuni de fraudă fiscală, la o pedeapsă privativă de libertate de patru ani (din care trei ani fără executare), precum și la pedepsele complementare de interzicere a exercitării unor funcții publice și a gestionării operaționale a persoanelor juridice, pe o perioadă de doi ani. Această hotărâre a dobândit autoritate de lucru judecat la 1 august 2013.

33. După aprobarea Decretului legislativ nr. 53 din 4 martie 2014¹¹, Fininvest (pe seama domnului Berlusconi) a depus o cerere de autorizare a deținerii de participații calificate la societatea Mediolanum.

34. Banca Italiei, împreună cu IVASS, prin decizia nr. 976145/14 din 7 octombrie 2014, a respins această cerere, considerând că domnul Berlusconi nu îndeplinea cerința referitoare la reputație prevăzută pentru deținerea de participații calificate la întreprinderi de intermediere financiară.

35. Pe lângă respingerea cererii, Banca Italiei a dispus suspendarea drepturilor de vot și vânzarea participațiilor (care depășesc pragul de 9,999 % prevăzut de lege) în societatea Mediolanum. Aceasta a acceptat totuși propunerea Fininvest de a crea un trust căruia să îi fie transferate participațiile în discuție și a acordat Fininvest un termen de 20 de zile pentru a notifica acceptarea condițiilor formulate pentru a fi transpuse în cadrul trustului în discuție.

36. Domnul Berlusconi a atacat această decizie în fața Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia), care a respins acțiunea prin hotărârea nr. 7966/2015 din 5 iunie 2015.

37. Împotriva acestei hotărâri de respingere, domnul Berlusconi a introdus apel (și Fininvest apel incident) la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat). Banca Italiei a invocat în cadrul acestei proceduri lipsa de interes a apelanților de a introduce o cale de atac, după fuziunea prin „absorbție inversă” intervenită între societatea Mediolanum și Banca Mediolanum.

38. Astfel, în timp ce această procedură era pendinte, consiliile de administrație au convenit asupra unei fuziuni prin „absorbția inversă” a societății Mediolanum de către Banca Mediolanum¹². Acest proiect de fuziune a fost adus la cunoștința Băncii Italiei la 26 mai 2015 în vederea autorizării, în conformitate cu articolul 57 din TUB. Prin urmare, Fininvest a devenit titularul unei participații calificate la o instituție financiară¹³.

11 Decretul legislativ nr. 53 din 4 martie 2014, attuazione della direttiva 2011/89/UE [Decretul legislativ nr. 53 din 4 martie 2014 de transpunere în dreptul italian a Directivei 2011/89/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 noiembrie 2011 de modificare a Directivelor 98/78/CE, 2002/87/CE, 2006/48/CE și 2009/138/CE în ceea ce privește supravegherea suplimentară a entităților financiare care aparțin unui conglomerat financiar (JO 2011, L 136, p. 113)], care a extins la societățile financiare holding mixte aplicarea cerințelor privind onorabilitatea organelor de conducere, aplicate băncilor.

12 A fost vorba despre o „fuziune intragrup, cu un raport de schimb de 1:1”, pentru a realiza simplificarea societății și raționalizarea organizării grupului bancar, dat fiind că societatea Mediolanum controla 100 % din acțiunile Băncii Mediolanum.

13 Fininvest a preluat controlul asupra a aproximativ 30,124 % din capitalul Băncii Mediolanum, însă și-a exercitat efectiv controlul doar asupra 9,999 %, deoarece restul de 20,125 % era supus suspendării dreptului de vot și obligației de vânzare impusă de Banca Italiei.

39. Prin decizia nr. 7969932/21 din 21 iulie 2015, Banca Italiei a autorizat fuziunea propusă. Prin scrisoarea din 23 iulie 2015, de comunicare a deciziei menționate, aceasta a confirmat decizia din 7 octombrie 2014, precizând că obligația de vânzare prevăzută în această din urmă decizie trebuia înțeleasă în sensul că a „vizat acțiunile Băncii Mediolanum care, în urma fuziunii, vor fi atribuite [Fininvest] în schimbul acțiunilor [societății] Mediolanum”.

40. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), prin hotărârea nr. 882/2016 din 3 martie 2016, a admis apelurile formulate de domnul Berlusconi și de Fininvest și a anulat decizia Băncii Italiei din 7 octombrie 2014¹⁴.

41. În opinia Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), decizia din 7 octombrie 2014 a fost ilegală din cauza încălcării principiului neretroactivității, în măsura în care extindea normele privind evaluarea participațiilor calificate, introduse prin Directiva 2007/44/CE¹⁵ în Directiva CRD, la participațiile anterioare intrării lor în vigoare. Directiva 2007/44 se aplica participațiilor viitoare, în timp ce articolul 2 din Decretul nr. 144 din 1998 se referea la „participațiile dobândite anterior”¹⁶. Întrucât faptele erau anterioare intrării în vigoare a noii reglementări, cerințele de onorabilitate nu puteau fi aplicate Fininvest.

42. Prin scrisoarea nr. 491595/16 din 4 aprilie 2016, Banca Italiei a explicat BCE că, în urma fuziunii între Banca Mediolanum și societatea Mediolanum, domnul Berlusconi, prin intermediul filialei sale, Fininvest, a obținut statutul de acționar în cadrul instituției de credit Banca Mediolanum. Aceasta a adăugat că, în urma hotărârii Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) din 3 martie 2016, au încetat să producă efecte atât obligația de a transfera partea din acțiunile sale care depășește 9,999 % din capitalul respectivei bănci, cât și suspendarea drepturilor de vot aferente acesteia. Banca Italiei considera, prin urmare, că Fininvest trebuia să depună o cerere de autorizare în ceea ce privește participația sa calificată în cadrul Băncii Mediolanum, în conformitate cu articolul 22 și următoarele din Directiva CRD IV și cu articolul 19 și următoarele din TUB.

43. Urmând indicațiile BCE (scrisoarea din 24 iunie 2016), Banca Italiei a solicitat Fininvest, la 14 iulie 2016, să depună o cerere de autorizare în termen de 15 zile. Întrucât Fininvest nu a dat curs acestei solicitări, Banca Italiei a decis, la 3 august 2016, să deschidă din oficiu procedura administrativă, precizând că competența decizională în acest domeniu aparține BCE, în conformitate cu articolul 4 din Regulamentul privind MUS.

44. După primirea documentației din partea Fininvest, Banca Italiei a transmis BCE, în conformitate cu articolul 15 alineatul (2) din Regulamentul privind MUS, o propunere de decizie cu aviz nefavorabil cu privire la reputația cumpărătorilor, invitând BCE să se opună achiziției.

45. Consiliul de supraveghere prudențială al BCE a acceptat argumentele Băncii Italiei și a aprobat un proiect de rezoluție, pe care l-a transmis Fininvest și domnului Berlusconi pentru a formula observații. Odată încheiată această procedură, consiliul menționat a aprobat Decizia din 25 octombrie 2016¹⁷, iar Consiliul guvernatorilor BCE nu a ridicat obiecții ulterioare.

14 Cu privire la excepția lipsei interesului de a formula o acțiune, invocată de Banca Italiei, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a considerat că scrisoarea din 23 iulie 2015 avea un caracter pur confirmativ, întrucât reafirma, fără o nouă evaluare autonomă, obligația de cesiune de active impusă anterior în privința acțiunilor societății Mediolanum. Prin urmare, eventuala anulare a actului confirmat duce în mod automat la anularea actului de confirmare.

15 Directiva 2007/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 septembrie 2007 de modificare a Directivei 92/49/CEE a Consiliului și a Directivelor 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE și 2006/48/CE în ceea ce privește normele de procedură și criteriile de evaluare aplicabile evaluării prudențiale a achizițiilor și majorărilor de participații în sectorul financiar (JO 2007, L 247, p. 1).

16 Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) consideră că nu a existat o abrogare tacită a acestei dispoziții normative în temeiul Directivei 2007/44. Abrogarea tacită impune drept condiție indispensabilă identitatea situației reglementate de norme, în timp ce în speță cele două reglementări aveau un domeniu de aplicare complet diferit: cea a Uniunii se referea la achiziționarea participației, în timp ce Decretul nr. 144 din 1998 se referea la participația deja achiziționată și, prin urmare, deținută în prezent.

17 ECB/SSM/20016-7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 (denumită în continuare „Decizia BCE din 2016”).

46. În această decizie, BCE a considerat că existau îndoieli întemeiate cu privire la onorabilitatea achizitorilor participației la Banca Mediolanum. Având în vedere că domnul Berlusconi, acționar majoritar și proprietar efectiv al Fininvest, era cumpărătorul indirect al participației la Banca Mediolanum și că fusese condamnat la patru ani de închisoare pentru fraudă fiscală, BCE a considerat că acesta nu îndeplinea cerința de onorabilitate impusă de legislația națională deținătorilor de participații calificate. În plus, domnul Berlusconi comisese și alte nereguli și făcuse obiectul altor condamnări, la fel ca și alți membri ai organelor de conducere din cadrul Fininvest.

47. Având în vedere cele menționate mai sus, BCE a conchis că achizitorii participației calificate la Banca Mediolanum nu îndeplineau cerința de onorabilitate și că existau îndoieli serioase cu privire la capacitatea acestora de a asigura, în viitor, o administrare sănătoasă și prudentă a acestei instituții financiare. În consecință, BCE s-a opus achiziționării de Fininvest și de domnul Berlusconi a participației calificate la Banca Mediolanum.

48. Fininvest și domnul Berlusconi au atacat decizia BCE din 2016, utilizând trei căi legale:

- În fața Tribunalului, au introdus o acțiune¹⁸ a cărei judecată a fost suspendată până la pronunțarea unei hotărâri în cadrul prezentei proceduri preliminare.
- Fininvest a sesizat de asemenea Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio), solicitând anularea actelor Băncii Italiei de pregătire a deciziei BCE.
- În fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) au inițiat o procedură de „ottemperanza” (procedură de conformare), invocând ca motiv faptul că actele menționate sunt nule întrucât încalcă hotărârea definitivă nr. 882/2016 din 3 martie 2016.

49. Banca Italiei susține că instanța națională nu dispune de competența de a se pronunța asupra acestei acțiuni introduse împotriva actelor pregătitoare, care sunt lipsite de conținut decizional și sunt destinate adoptării unei decizii care intră în competența exclusivă a BCE. Decizia finală a acestei instituții a Uniunii poate să facă obiectul doar al controlului Curții.

50. După ce a conexas acțiunile introduse de domnul Berlusconi și de Fininvest, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a considerat că nu există jurisprudență specifică a Curții cu privire la repartizarea competențelor între instanța națională și instanța Uniunii în litigiile privind nelegalitatea actelor ANC contestate în cadrul unei astfel de proceduri. De asemenea, el a considerat că această chestiune este în mod obiectiv controversată, întrucât procedura prezintă atât elemente ale unei proceduri unitare (teza Băncii Italiei), cât și elemente ale unei proceduri compuse (teza domnului Berlusconi și a Fininvest). El a subliniat că, în orice caz, etapa procedurii desfășurată în fața autorității naționale nu se încheie cu un act cu caracter obligatoriu pentru autoritatea europeană care trebuie să pronunțe decizia finală.

51. În acest context, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„Dispozițiile articolului 263 primul, al doilea și al cincilea paragraf coroborate cu cele ale articolului 256 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că intră în competența instanței Uniunii sau în competența instanței naționale o acțiune formulată împotriva unor acte de inițiere, de instrumentare și de propunere fără caracter obligatoriu adoptate de autoritatea națională competentă (astfel cum sunt specificate la punctul 1 din prezenta ordonanță) în cadrul procedurii reglementate de articolele 22 și 23 din Directiva 2013/36/UE a Parlamentului

¹⁸ Cauza Fininvest și Berlusconi/BCE (T-913/16).

European și a Consiliului, de articolul 1 alineatul (5), de articolul 4 alineatul (1) litera (c) și de articolul 15 din Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului, de articolele 85, 86 și 87 din Regulamentul (UE) nr. 468/2014 al Băncii Centrale Europene, precum și de articolele 19, 22 și 25 din Textul unic italian în materie bancară?

În special, poate fi constatată competența judiciară a instanței Uniunii în cazul în care împotriva unor astfel de acte nu a fost formulată o acțiune generală în anulare, ci o acțiune în constatarea nulității pentru o pretinsă încălcare sau eludare a autorității de lucru judecat dobândite de hotărârea nr. 882/2016 din 3 martie 2016 a Consiglio di Stato [Consiliul de Stat], exercitată în cadrul unei proceduri de conformare în sensul articolului 112 și următoarele din Codice del processo amministrativo italiano (Codul de procedură administrativă italian) – adică în cadrul unei instituții specifice dreptului procedural administrativ național –, a cărei soluționare presupune interpretarea și stabilirea, potrivit dreptului național, a limitelor obiective ale autorității de lucru judecat dobândite de această hotărâre?”

III. Analiza întrebărilor preliminare

52. Întrebările preliminare adresate de instanța *a quo* necesită, după cum a arătat și Comisia, o ușoară reformulare, pentru a permite Curții să răspundă la ele în mod corespunzător.

53. În principiu, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul acțiunilor în anulare formulate în temeiul articolului 263 TFUE, Curtea nu are competența de a controla legalitatea actelor adoptate de autoritățile naționale¹⁹.

54. Prin urmare, este necesar să se înțeleagă că instanța de trimitere, prin intermediul primei întrebări, solicită să se stabilească dacă competența exclusivă conferită Curții în temeiul articolului 263 TFUE de a controla legalitatea actelor Uniunii împiedică instanțele naționale să își exercite controlul asupra legalității actelor naționale de inițiere, de instrumentare și de propunere fără caracter obligatoriu adoptate de o ANC în cadrul procedurii reglementate de articolul 4 alineatul (1) litera (c) și de articolul 15 din Regulamentul privind MUS, precum și de articolele 85, 86 și 87 din Regulamentul-cadru privind MUS, procedură care se încheie printr-o decizie cu caracter obligatoriu a BCE.

55. Prin intermediul celei de a doua întrebări, subsidiară în raport cu prima, instanța *a quo* dorește să știe dacă Curtea are competența de a controla legalitatea actelor naționale pregătitoare deciziei finale a BCE, atunci când împotriva unor astfel de acte nu a fost formulată o „acțiune generală în anulare”, ci o acțiune (specifică) în constatarea nulității pentru o pretinsă încălcare sau eludare a autorității de lucru judecat dobândite de hotărârea pronunțată de o instanță națională, exercitată în cadrul unei „*giudizio di ottemperanza*” (procedură de conformare).

56. Înainte de a analiza cele două întrebări preliminare, considerăm că este necesar:

- să amintim jurisprudența Curții privind controlul jurisdicțional al actelor adoptate în cadrul unor proceduri administrative compuse sau mixte, în care intervin instituțiile Uniunii și autoritățile naționale ale statelor membre; precum și
- să prezentăm caracteristicile procedurii administrative aplicate de BCE și de ANC autorizațiilor de achiziționare sau de majorare de participații calificate la instituții de credit.

¹⁹ Hotărârea din 3 decembrie 1992, Oleificio Borelli/Comisia (C-97/91, EU:C:1992:491, punctul 9), Hotărârea din 25 ianuarie 2007, Dalmine/Comisia (C-407/04 P, EU:C:2007:53, punctul 62), Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia (C-64/05 P, EU:C:2007/802, punctul 91), și Hotărârea din 17 septembrie 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, punctul 48).

A. Controlul jurisdicțional al actelor adoptate în cadrul unor proceduri administrative compuse sau mixte în dreptul Uniunii

57. Aplicarea dreptului Uniunii ține, ca regulă generală, de competența autorităților statelor membre. Atunci când acestea acționează prin intermediul unor proceduri administrative de drept intern, controlul actelor lor revine instanțelor naționale, care au posibilitatea de a adresa Curții întrebări preliminare. Într-un număr limitat de domenii, aflate în mod normal în sfera de competență exclusivă a Uniunii, aplicarea administrativă a dreptului Uniunii este directă și este realizată de instituțiile, de organele, de oficiile sau de agențiile acesteia, care urmează propriile proceduri sub controlul jurisdicțional al Tribunalului și al Curții.

58. Cu toate acestea, există tot mai multe cazuri în care dreptul Uniunii se aplică prin intermediul unor proceduri în care sunt implicate instituții, organe, oficii sau agenții atât ale Uniunii, cât și ale statelor membre²⁰. Aceste proceduri nu sunt supuse unei reglementări cu caracter general²¹ în dreptul Uniunii, însă au fost analizate pe larg de doctrină²².

59. Curtea s-a pronunțat până în prezent²³, de la caz la caz și nu în mod exhaustiv, asupra controlului jurisdicțional al acestor proceduri compuse, precum și asupra actelor adoptate la finalizarea lor, abordând chestiunea stabilirii instanței competente din punctul de vedere al actelor susceptibile să fie atacate²⁴. Utilizarea unor astfel de proceduri în domeniul uniunii bancare va constitui un punct de referință pentru această jurisprudență²⁵.

60. Ca regulă generală, pentru a identifica instanța competentă, va fi necesar să se stabilească cine deține puterea decizională *efectivă* în cadrul procedurii administrative complexe. În conformitate cu această normă, instanțele naționale controlează legalitatea actelor administrative adoptate de autoritățile naționale atunci când acestea soluționează definitiv acest tip de procedură. În mod simetric, Curtea de Justiție a Uniunii Europene statuează cu privire la actele administrative ale instituțiilor Uniunii prin care se pune capăt procedurilor compuse.

20 O astfel de procedură reprezintă ceea ce doctrina denumește coadministrare sau administrare integrată. A se vedea Ziller, J., *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen*, în Auby, J.-B., și Dutheil de la Rochère, J. (eds.), „Traité de Droit Administratif Européen”, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 327 și următoarele, Hofmann, H. C. H., *Conclusions: Europe's integrated administration*, în Hofmann, H. C. H., și Türk, A. (eds.), „EU Administrative Governance”, p. 583, Schmidt-Aßmann, E., *Introduction*, în Jansen, O., și Schöndorf-Haubold, B. (eds.), „The European Composite Administration”, Intersentia, Bruxelles, 2011, p. 6-8.

21 O propunere doctrinară ambițioasă de codificare a procedurilor administrative ale Uniunii a fost avansată de Mir, O., Hofmann, H. C. H., Schneider, J.-P., Ziller, J., și alții (eds.), „Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea”, INAP, Madrid, 2015. Articolul I-4 (4) din Codul ReNEUAL definește „procedura compusă” drept o procedură administrativă în care autoritățile Uniunii și cele ale unui stat membru sau ale diferitor state membre sunt investite cu funcții distincte dar care sunt interdependente. Combinarea a două proceduri administrative direct legate între ele reprezintă în egală măsură o procedură compusă.

22 Alonso de León, S., „Composite administrative procedures in the European Union”, Iustel, Madrid, 2017, Della Cananea, G., *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, în Bignami, F., și Cassese, S. (dirs.), „Il procedimento amministrativo nel diritto europeo”, Milano, Giuffrè, 2004, Mastrodonato, G., „I procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario”, Bari, Cacucci, 2007, și Hofmann, H. C. H., *Composite decision-making procedures in EU administrative law*, în Hofmann, H. C. H., și Türk, A., „Legal challenges in EU administrative Law. Towards an Integrated Administration”, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, p. 136.

23 Un studiu recent poate fi consultat în Brito Bastos, F., *Derivative illegality in European composite administrative procedures*, în „Common Market Law Review”, 2018, nr. 1, p. 101-134.

24 Alonso de León, S., „Composite administrative procedures in the European Union”, Iustel, Madrid, 2017, p. 273-318. A se vedea de asemenea lucrarea lui Eliantonio, M., *Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of 'Composite Procedures'*, în „Review of European Administrative Law”, 2014 nr. 2, p. 65-102, și a lui Türk, A., *Judicial Review of integrated administration in the EU*, în Hofmann, H. C. H., și Türk, A., „Legal challenges in EU administrative Law. Towards an Integrated Administration”, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, p. 218-256, în special p. 222-224.

25 A se vedea Prechal, S., Widdershoven, R., Jans, J., *Introduction*, în Jans, J., Prechal, S., Widdershoven, R. (eds.), „Europeanisation of Public Law”, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2015, p. 33.

61. Cu toate acestea, claritatea acestei reguli poate fi redusă în două ipoteze atunci când în astfel de proceduri:

- Un act definitiv al instituțiilor Uniunii s-a întemeiat pe acte anterioare sau pregătitoare ale autorităților naționale a căror legalitate este contestată.
- Invers, un act definitiv al autorităților naționale poate fi *contaminat* de o acțiune anterioară, pretins nelegală, a instituțiilor Uniunii, care se află la originea sa.

62. Această a doua ipoteză nu prezintă dificultăți majore: controlul jurisdicțional continuă să fie atribuit instanțelor naționale, însă acestea au obligația de a adresa Curții o întrebare preliminară în vederea aprecierii validității, atunci când consideră că actul Uniunii ar putea fi nevalid²⁶.

63. Dimpotrivă, în prima ipoteză, problemele sunt mai delicate. Identificarea instanței (naționale sau a Uniunii) competente să exercite controlul jurisdicțional depinde de caracteristicile procedurii în cauză. Mai precis, de repartizarea puterii de decizie în cadrul procedurii respective. Utilizând acest criteriu, analiza jurisprudenței Curții permite să se distingă două ipoteze:

- Proceduri administrative complexe ale Uniunii cu putere decizională deținută de autorităților naționale (jurisprudența Borelli).
- Proceduri administrative complexe ale Uniunii cu putere decizională deținută de instituțiile Uniunii (jurisprudența Suedia/Comisia).

1. *Jurisprudența Borelli*

64. Hotărârea Oleificio Borelli/Comisia²⁷ privea o procedură administrativă compusă, în care puterea de decizie era atribuită autorităților naționale. Curtea a considerat că un proiect nu putea beneficia de contribuția FEOGA decât dacă făcuse obiectul unui aviz favorabil din partea statului membru pe teritoriul căruia trebuia să fie executat. Prin urmare, dacă avizul a fost negativ, Comisia nu putea să continue examinarea proiectului și nici, *a fortiori*, să controleze legalitatea respectivului aviz.

65. Curtea a concluzionat că nu are competența de a se pronunța asupra legalității unui act adoptat de o autoritate națională, inclusiv atunci când acest act face parte dintr-un proces decizional comunitar în care instituțiile Uniunii sunt ținute de actul în cauză. Eventualele neregularități ale avizului național nu ar fi niciodată apte să afecteze validitatea deciziei Comisiei, prin care s-a refuzat contribuția solicitată²⁸.

66. În acest mod, Curtea a exclus posibilitatea ca un act al Uniunii să poată fi afectat de nelegalitatea unui act național într-o procedură compusă în care predomină puterea de decizie a autorității naționale. Această soluție aparent illogică a fost justificată de necesitatea de a preveni invalidarea actelor administrative ale Uniunii ca urmare a anulării, de către instanțele naționale, a actelor administrative naționale, pe baza încălcării normelor naționale.

²⁶ Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punctele 14 și 15). A se vedea de asemenea Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punctele 27 și 30), și Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, denumită în continuare „Hotărârea Inuit I”, EU:C:2013:625, punctul 95).

²⁷ Hotărârea din 3 decembrie 1992 (C-97/91, denumită în continuare „Hotărârea Borelli”, EU:C:1992:491).

²⁸ Hotărârea Borelli, punctele 9-12 și Ordonanța Președintelui Curții din 13 ianuarie 2009, Occhetto și Parlamentul/Donnici [C-512/07 P(R) și C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, punctul 50].

67. Pentru a evita lacunele de control jurisdicțional în aceste cazuri, Curtea a afirmat că revine instanțelor naționale sarcina de a se pronunța, dacă este necesar după efectuarea unei trimiteri preliminare, cu privire la legalitatea actului național, în aceleași condiții ca cele aplicabile oricărui act definitiv care, adoptat de aceeași autoritate națională, poate aduce atingere unor terți²⁹.

68. Curtea a extins această abordare la procedurile compuse în care predomină puterea de decizie a autorităților naționale, atunci când acestea vizează gestionarea fondurilor structurale, protecția indicațiilor geografice sau numirile și destituirile deputaților în Parlamentul European. Ne vom referi la unele dintre acestea în continuare.

69. În Hotărârea Liivimaa Lihaveis³⁰, Curtea a declarat că un „manual” de program adoptat de un comitet de supraveghere în cadrul unui program operațional care intră sub incidența Regulamentului nr. 1083/2006³¹ și care vizează promovarea cooperării teritoriale europene între două state membre nu constituie un act adoptat de o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii și, în consecință, Curtea nu este competentă să aprecieze validitatea lui. Cu toate acestea, acest act administrativ este atacabil în fața instanțelor naționale, care pot adresa o întrebare preliminară pentru a verifica compatibilitatea sa cu dreptul Uniunii³².

70. Domeniul protecției indicațiilor geografice oferă de asemenea exemple de proceduri administrative compuse caracterizate printr-o predominanță a autorităților naționale³³. În hotărârea Carl Kühne și alții³⁴, Curtea a afirmat că repartizarea competențelor între Comisie (care înregistrează denumirea solicitată) și autoritățile naționale (care s-au pronunțat anterior cu privire la aceasta, evaluând respectarea cerințelor regulamentului) stabilește că eventuala nelegalitate a actului administrativ național nu afectează legalitatea Regulamentului 590/1999³⁵.

71. Curtea a adăugat, la fel ca în Hotărârea Borelli, că revine instanțelor naționale sarcina de a se pronunța cu privire la legalitatea unei cereri de înregistrare a unei denumiri, în aceleași condiții de control ca cele aplicabile oricărui act definitiv care, adoptat de aceeași autoritate națională, este susceptibil să aducă atingere drepturilor conferite terților de dreptul Uniunii și, în consecință, de a aprecia acțiunea introdusă în acest scop ca fiind admisibilă, chiar dacă normele de procedură interne nu prevăd această posibilitate în cazuri similare³⁶.

29 Hotărârea Borelli, punctul 13. Potrivit acestei hotărâri, instanța națională trebuia să declare admisibilitatea acțiunii introduse în aceste condiții, chiar dacă normele de procedură internă nu o permiteau în asemenea situații.

30 Hotărârea din 17 septembrie 2014 (C-562/12, EU:C:2014:2229, punctul 56).

31 Regulamentul Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO 2006, L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64).

32 Curtea a considerat că „Regulamentul nr. 1083/2006 coroborat cu articolul 47 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții dintr-un manual de program adoptat de un comitet de supraveghere în cadrul unui program operațional încheiat între două state membre și care vizează promovarea cooperării teritoriale europene, în măsura în care această dispoziție nu prevede ca o decizie a comitetului de supraveghere menționat prin care se respinge o cerere de finanțare să poată face obiectul unei căi de atac în fața unei instanțe a unui stat membru” (Hotărârea din 17 septembrie 2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, punctul 76).

33 Regulamentul (CEE) nr. 2081/92 al Consiliului din 14 iulie 1992 privind protecția indicațiilor geografice și a denumirilor de origine ale produselor agricole și alimentare (JO 1992, L 208, p. 1) a introdus o procedură complexă în care asociațiile de producători depuneau cererile de înregistrare a unei denumiri de origine protejate sau a unei indicații geografice protejate la autoritățile lor naționale. Acestea trebuiau să verifice dacă cererea era justificată și, în cazul în care considerau că cerințele regulamentului erau îndeplinite, o transmiteau Comisiei, care efectua o examinare pur formală pentru a verifica dacă respectivele cerințe erau respectate.

34 Hotărârea din 6 decembrie 2001 (C-269/99, EU:C:2001:659, punctele 57 și 58). De asemenea, Hotărârea din 2 iulie 2009, Bavaria și Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punctele 55-57).

35 Era vorba despre înregistrarea denumirii „Spreewälder Gurken”, efectuată în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 590/1999 al Comisiei din 18 martie 1999 de completare a anexei la Regulamentul (CE) nr. 1107/96 privind înregistrarea indicațiilor geografice și a denumirilor de origine în conformitate cu procedura stabilită în articolul 17 din Regulamentul (CEE) nr. 2081/92 (JO 1999, L 74, p. 8).

36 Hotărârea din 6 decembrie 2001, Carl Kühne și alții (C-269/99, EU:C:2001:659, punctele 57 și 58). În același sens, Hotărârea din 2 iulie 2009, Bavaria și Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punctele 64-67).

72. Pentru alegerea deputaților în Parlamentul European, există de asemenea proceduri compuse caracterizate printr-o predominanță a autorităților naționale. Curtea, după ce a delimitat competențele Parlamentului și ale autorităților naționale în ceea ce privește verificarea prerogativelor eurodeputaților, a declarat că este de datoria autorităților naționale să proclame rezultatele în conformitate cu normele naționale și în acord cu dreptul Uniunii. Prin urmare, în temeiul articolului 12 din Actul din 1976, Parlamentul European este obligat să ia act de proclamarea efectuată, fără a avea competența de a o înlătura în temeiul unor preținse neregularități care afectează acest act național³⁷.

2. *Jurisprudența Suedia/Comisia*

73. Curtea s-a pronunțat de asemenea cu privire la procedurile administrative compuse în cadrul cărora puterea de decizie finală este conferită instituțiilor Uniunii, iar autoritățile naționale sunt implicate în etapele preliminare sau pregătitoare.

74. În astfel de cazuri, responsabilitatea adoptării actului final, prin care se încheie procedura, îi revine instituției Uniunii și, prin urmare, controlul jurisdicțional al acestuia trebuie efectuat în mod obligatoriu de Tribunal și de Curte. În plus, actele autorităților naționale în aceste proceduri au un caracter pur pregătitor, astfel încât controlul lor exercitat de instanțele naționale sau de Curte nu este, de regulă, necesar³⁸.

75. În Hotărârea Țările de Jos/Comisia³⁹, Curtea a făcut distincție între procedurile compuse cu putere de decizie care revine instituțiilor Uniunii și cele în care intervenția autorităților naționale este decisivă. Concret, aceasta a declarat că organizarea comună a piețelor în sectorul bananelor nu se bazează pe o gestionare descentralizată a contingentului tarifar care să implice o putere de decizie a statelor membre⁴⁰.

76. O altă procedură compusă în care puterea de decizie finală aparține instituțiilor Uniunii a fost cea analizată în Hotărârea Greenpeace France și alții⁴¹; concret, era vorba despre autorizarea unui tip de porumb modificat genetic, în temeiul Directivei 90/220⁴². Curtea a considerat că, în cazul în care o instanță națională constată că, în urma neregulilor în efectuarea examinării notificării de către autoritatea națională competentă, în conformitate cu articolul 12 alineatul (1) din Directiva 90/220, autoritatea respectivă nu a fost în măsură să transmită în mod valabil dosarul cu un aviz favorabil Comisiei, în sensul alineatului (2) al acestei dispoziții, instanța menționată nu poate să controleze, din acest motiv, validitatea actului Comisiei, această competență fiind rezervată Curții pe calea indirectă a unei trimeri preliminare în aprecierea validității⁴³.

37 Această situație s-a regăsit în proclamațiile efectuate de Biroul electoral italian care au făcut obiectul Hotărârii din 30 aprilie 2009, Italia și Donnici/Parlamentul (C-393/07 și C-9/08, EU:C:2009:275, punctele 74 și 75) și ale Ordonanței Președintelui Curții din 13 ianuarie 2009, Occhetto și Parlamentul/Donnici [C-512/07 P(R) și C-15/08 P(R), EU:C:2009:3]. Prin declararea, contrar proclamației în cauză, ca invalid a mandatului domnului Donnici și prin confirmarea mandatului domnului Occhetto, decizia atacată a încălcat articolul 12 din acest act.

38 Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264, punctul 12), și Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia (C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:656).

39 Hotărârea din 17 octombrie 1995 (C-478/93, EU:C:1995:324, punctele 34-40).

40 Nici Consiliul, nici Comisia nu au conferit statelor membre o putere de decizie pentru gestionarea contingentului tarifar la import, însă acestea trebuiau să își asume anumite funcții tehnice în numele și sub supravegherea Comisiei (de exemplu, stabilirea listei operatorilor, precum și cantitatea medie de banane pe care fiecare operator a vândut-o în ultimii trei ani pentru care sunt disponibile informații). Cu toate acestea, rolul jucat de statele membre în ceea ce privește colectarea și transmiterea de informații nu poate împiedica Comisia, care era însărcinată cu gestionarea curentă a organizării comune a piețelor, să verifice exactitatea acestor informații și să le corecteze în cazul în care se constata că dubla contabilizare ar fi putut denatura baza sistemului de import.

41 Hotărârea din 21 martie 2000 (C-6/99, EU:C:2000:148).

42 Directiva 90/220/CEE a Consiliului din 23 aprilie 1990 privind diseminarea deliberată în mediu a organismelor modificate genetic (JO 1990, L 117, p. 15), astfel cum a fost modificată de Directiva 97/35/CE a Comisiei din 18 iunie 1997 de adaptare la progresul tehnic a Directivei 90/220 (JO 1997, L 169, p. 72). Autorizarea semințelor modificate genetic impunea prezentarea unei cereri autorității naționale competente. După ce analiza impactul său asupra sănătății umane și asupra mediului, aceasta trimitea solicitarea Comisiei împreună cu un aviz favorabil. La rândul său, Comisia transmitea cererea în cauză tuturor statelor membre, astfel încât acestea să poată formula eventuale obiecții. În cazul în care Comisia adopta o „decizie favorabilă” în conformitate cu articolul 13 alineatul (4) din directiva menționată, autoritatea competentă era obligată să elibereze „autorizația scrisă” care permitea introducerea pe piață a produsului.

43 Hotărârea din 21 martie 2000, Greenpeace France și alții (C-6/99, EU:C:2000:148, punctul 57).

77. În sfârșit, în Hotărârea Suedia/Comisia⁴⁴, Curtea a abordat un alt tip de procedură compusă aflată sub controlul autorităților Uniunii. Era vorba despre o cerere de acces la documentele instituțiilor, atunci când acestea provin de la statele membre, astfel cum se prevede la articolele 4 și 5 din Regulamentul nr. 1049/2001⁴⁵. Instituția Uniunii Europene adoptă decizia de a refuza sau de a permite accesul la documentul solicitat, cu autorizarea prealabilă a statului membru de origine.

78. Curtea a considerat că era vorba despre o procedură în care erau implicate instituția comunitară și statul membru, cu scopul de a stabili dacă accesul la un document trebuia refuzat în temeiul uneia dintre excepțiile materiale prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din regulamentul menționat.

79. În aceste condiții, a afirmat că „este de competența instanței comunitare să verifice, la cererea persoanei interesate căreia instituția solicitată a refuzat să îi acorde accesul, dacă acest refuz a putut să fie întemeiat în mod valabil pe excepțiile menționate, iar aceasta indiferent dacă acest refuz este rezultatul aprecierii acestora de către instituție însăși sau de către statul membru respectiv. În final, trebuie să se remarce că, în privința persoanei interesate menționate, intervenția statului membru nu afectează caracterul comunitar al deciziei pe care i-o adresează ulterior instituția ca răspuns la cererea de acces cu care a sesizat-o și care privește un document pe care aceasta îl deține”⁴⁶.

B. Procedura administrativă pentru autorizarea de participății calificate la instituții de credit

80. Autorizarea (obligatorie) a participațiilor calificate are scopul de a garanta faptul că doar persoanele fizice sau juridice care nu pun în pericol buna funcționare a sectorului bancar au acces la acesta. În special, scopul evaluării este de a verifica dacă potențialul achizitor are o reputație bună și dacă dispune de soliditatea financiară necesară, astfel încât instituția ale cărei participații urmează a fi achiziționate să își îndeplinească în continuare cerințele prudențiale. De asemenea, evaluarea contribuie la prevenirea finanțării operațiunii cu fonduri provenite din activități ilegale.

81. Articolul 2 punctul 8 din Regulamentul privind MUS face trimitere la definiția „participații calificate” de la articolul 4 alineatul (1) punctul 36 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013⁴⁷. Potrivit acestei dispoziții, „«participație calificată» înseamnă o participație directă sau indirectă într-o întreprindere care reprezintă cel puțin 10 % din capital sau din drepturile de vot sau care face posibilă exercitarea unei influențe semnificative asupra administrării întreprinderii respective”.

82. Articolul 22 din Directiva CRD IV impune necesitatea unei autorizări obligatorii pentru achiziționarea sau majorarea⁴⁸ unor participații calificate. Toate autoritățile de supraveghere din Uniune, atât ale statelor care fac parte din uniunea bancară, cât și ale celor care nu fac parte din aceasta, trebuie să respecte procedura de autorizare.

44 Hotărârea din 18 decembrie 2007 (C-64/05 P, EU:C:2007:802).

45 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

46 Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 94), și în același sens Ordonanța Președintelui Curții din 13 ianuarie 2009, Occhetto și Parlamento/Donnici [C-512/07 P(R) și C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, punctul 53].

47 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1).

48 Articolul 22 din Directiva CRD IV asimilează, în ceea ce privește tratamentul său, achiziționarea unei participații calificate cu majorarea directă sau indirectă a acesteia, care se produce atunci când proporția drepturilor de vot sau a capitalului deținut este de cel puțin 20 %, 30 % sau 50 % sau atunci când instituția de credit devine filiala sa.

1. Criterii de acordare a autorizației

83. Articolul 23 din Directiva CRD IV armonizează criteriile de fond pentru evaluarea achiziționării sau a majorării unei participații calificate⁴⁹. O astfel de armonizare este însă doar parțială, întrucât directiva nu dezvoltă elementele necesare pentru respectarea fiecăruia dintre aceste criterii, care trebuie apreciate prin aplicarea normelor naționale.

84. În vederea uniformizării practicii statelor, autoritățile europene de supraveghere au adoptat în 2016 un ghid comun privind evaluarea prudențială a achizițiilor și majorarea participațiilor calificate în sectorul financiar⁵⁰. În ceea ce privește instituțiile financiare, temeiul juridic al acestui ghid se regăsește în articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul 1093/2010⁵¹, în temeiul căruia, în scopul stabilirii de practici consecvente, eficiente și eficace în materie de supraveghere în cadrul SESF, și al garantării aplicării comune, uniforme și coerente a dreptului Uniunii, Autoritatea Bancară Europeană emite ghiduri și recomandări adresate autorităților competente sau instituțiilor financiare.

85. Deși ghidul este un act juridic care nu are caracter obligatoriu, statele se angajează să depună toate eforturile pentru a se conforma acestuia (precum și recomandărilor) prin intermediul tehnicii cunoscute sub numele de „comply or explain”⁵². Conform informațiilor furnizate în ședință, autoritățile italiene au decis să aplice dispozițiile acestui ghid din 2016 printr-o decizie a Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (Comitetul interministerial pentru credite și economii) adoptată în 2017.

2. Procedura de autorizare

86. Procedura de acordare a unei astfel de autorizații este reglementată la articolul 4 alineatul (1) litera (c), la articolul 6 alineatul (4) și la articolul 15 din Regulamentul privind MUS, completeate de articolele 85-87 din Regulamentul-cadru privind MUS.

87. În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) litera (c) coroborat cu articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul privind MUS, BCE deține competența exclusivă de a aprecia și de a decide cu privire la achiziția și la majorarea de participații calificate în toate instituțiile financiare care fac obiectul mecanismului unic de supraveghere, indiferent dacă aceste instituții sunt semnificative sau mai puțin semnificative și dacă se află sub supravegherea directă a BCE sau a ANC.

88. Această împrejurare evidențiază că Regulamentul privind MUS a instituit „un mecanism de supraveghere cu adevărat integrat”, în cadrul căruia procesele-cheie sunt identice, în termeni generali, pentru toate instituțiile de credit, indiferent dacă acestea sunt „semnificative” sau „mai puțin semnificative” și în care sunt implicate atât BCE, cât și ANC.

49 Acestea sunt reputația potențialului achizitor, reputația și experiența noilor organe de conducere propuse, soliditatea financiară a potențialului achizitor, influența exercitată asupra instituției și riscul unor legături cu operațiuni de spălare de bani sau de finanțare a terorismului.

50 Ghidul comun al ABE, EIOPA și ESMA privind evaluarea prudențială a achizițiilor și majorarea participațiilor calificate în sectorul financiar (JC/GL/2016/01), p. 15-24. Diferitele versiuni lingvistice ale ghidului sunt disponibile pe site-ul internet al Comitetului comun al autorităților europene de supraveghere la adresa <https://esas-joint-committee.europa.eu/Pages/Guidelines/Joint-Guidelines-on-the-prudential-assessment-of-acquisitions-and-increases-of-qualifying-holdings-in-the-banking,-insuranc.aspx>

51 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei (JO 2010, L 331, p. 12, denumit în continuare „Regulamentul privind ABE”).

52 În conformitate cu articolul 16 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul privind ABE, „[i]n termen de două luni de la emiterea unui ghid sau a unei recomandări, fiecare autoritate competentă confirmă dacă se conformează sau intenționează să se conformeze respectivului ghid sau respectivei recomandări. În cazul în care o autoritate competentă nu se conformează sau nu intenționează să se conformeze, aceasta informează Autoritatea, prezentându-și motivele.”

89. Procedurile administrative comune instituite prin Regulamentul privind MUS se utilizează în ceea ce privește autorizațiile pentru inițierea activității bancare sau pentru a proceda la revocarea lor, precum și pentru evaluarea achizițiilor și a majorării participațiilor calificate.

90. Mai precis, BCE își exercită competența de supraveghere cu privire la achizițiile și majorările participațiilor calificate în condițiile prevăzute la articolul 15 din Regulamentul privind MUS, completat de articolele 85-87 din Regulamentul-cadru privind MUS. În procedura care trebuie urmată în acest scop, BCE intervine în calitate de instituție cu putere de decizie, iar ANC în calitate de organisme responsabile de pregătirea deciziilor.

91. Această procedură se desfășoară după cum urmează⁵³:

- Instituția financiară solicitantă transmite notificările cu privire la achiziționarea sau majorarea unei participații calificate ANC relevante, care este cea a statului membru în care își are sediul instituția care urmează a fi achiziționată.
- ANC informează BCE cu privire la primirea notificării privind intenția de achiziționare sau de majorare a unei participații calificate, într-un termen de cel mult cinci zile lucrătoare de la data la care se trimite solicitantului o confirmare de primire. Procedura nu poate fi încheiată înainte de furnizarea informațiilor solicitate. Prin urmare, solicitanții trebuie să se asigure că cererile lor sunt complete și bine structurate. Dacă la prima examinare a unei cereri se constată omisiuni sau contradicții, ANC care a primit-o îi cere imediat solicitantului să efectueze modificările necesare.
- După depunerea cererii și verificarea integrității conținutului său, ANC care a primit-o, BCE și celelalte ANC implicate, după caz, efectuează o evaluare complementară. Această evaluare are scopul de a asigura faptul că toate părțile implicate cunosc foarte bine modelul de afaceri și viabilitatea acestuia și în acest sens acoperă toate criteriile definite în legislația națională și în cea a Uniunii.
- ANC propune BCE un proiect de decizie prin care se opune sau nu se opune achiziționării sau majorării participațiilor calificate. Din acest moment, decizia finală privind aprobarea sau respingerea cererii este responsabilitatea exclusivă a BCE. În cazul în care se consideră că cererea ar trebui respinsă sau că este necesar să se impună condiții suplimentare, solicitantul va avea dreptul de a fi audiat.
- Decizia de încheiere a procedurii intră în competența BCE, care urmează procedurile obișnuite de luare a deciziilor în domeniul uniunii bancare, astfel cum este prevăzut la articolul 26 alineatele (6) și (8) din Regulamentul privind MUS: Consiliul de supraveghere al BCE propune spre adoptare Consiliului guvernatorilor proiectul complet de decizie și decizia se consideră adoptată cu excepția cazului în care Consiliul guvernatorilor obiectează într-un termen care nu depășește o perioadă maximă de zece zile lucrătoare.
- Odată ce decizia finală a fost adoptată, BCE o notifică solicitantului. Dacă achiziția este refuzată sau dacă potențialul achizitor consideră că această decizie îl afectează în vreun fel, el poate solicita revizuirea acesteia de către Comitetul administrativ de control al BCE, prevăzut la articolul 24 din Regulamentul privind MUS.

⁵³ BCE, *Ghid de supraveghere bancară*, 2014, p. 27-30.

C. Prima întrebare preliminară: controlul jurisdicțional al actelor naționale pregătitoare în cadrul procedurii de autorizare a achiziționării de participații calificate în instituțiile de credit

92. Procedura de autorizare a achiziționării sau a majorării de participații calificate în instituțiile financiare are, astfel cum s-a arătat mai sus, o natură compusă, deoarece în această procedură sunt implicate BCE, în calitate de autoritate cu putere de decizie, precum și ANC-urile, în calitate de organisme responsabile de pregătirea deciziilor. Vom aborda mai întâi chestiunile referitoare la competența de soluționare a acestei proceduri, după care vom analiza controlul jurisdicțional al deciziei finale din cadrul acesteia.

1. Competența de adoptare a deciziei finale

93. Implicarea ANC-urilor, în urma introducerii cererii, se limitează la verificarea respectării condițiilor de autorizare a operațiunii, prevăzute de dreptul Uniunii și de dreptul național. Rolul său se încheie odată cu transmiterea la BCE a unui proiect sau a unei propuneri de decizie, care nu este în niciun caz obligatorie pentru această instituție.

94. Pe baza propunerii respective, începe etapa decizională din cadrul procedurii compuse, etapă aflată deja sub responsabilitatea deplină a BCE, care, în cele din urmă, trebuie să autorizeze sau să respingă cererea de achiziție sau de majorare a participației calificate. Aceasta este, în opinia noastră, o competență decizională exclusivă a BCE, pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare.

95. În primul rând, articolul 87 din Regulamentul-cadru privind MUS prevede: „BCE decide dacă se opune sau nu achiziției în baza evaluării pe care a făcut-o privind achiziția propusă și a proiectului de decizie al ANC”. După cum afirmă și Banca Italiei, din această dispoziție rezultă că BCE dispune de o putere de apreciere completă asupra elementelor de fapt și de drept atunci când adoptă decizia finală. Propunerea trimisă de ANC reprezintă un element suplimentar de evaluare, dar nu neapărat singurul. Nimic nu împiedică BCE să desfășoare acțiuni de instrumentare și de investigare autonome⁵⁴ și să ajungă la o concluzie diferită de cea propusă de ANC, care nu este obligatorie pentru ea⁵⁵.

96. Încă o dată, proiectul ANC nu condiționează, din punct de vedere juridic, decizia ulterioară a BCE. Acesta poate, în funcție de propriile merite, să aibă o influență mai mică sau mai mare asupra celei din urmă, însă un astfel de caracter este comun și altor acte (de exemplu, un aviz fără caracter obligatoriu) din orice altă procedură. ANC nu are nicio competență decizională specifică, care să depășească responsabilitatea care îi revine de a instrumenta prima etapă a procedurii, odată ce a fost depusă cererea de autorizare. Prin urmare, nu este vorba despre o procedură de codecizie între ANC și BCE, astfel cum pare să înțeleagă domnul Berlusconi în observațiile sale scrise.

54 În speța BCE a modificat anumite puncte ale proiectului de decizie transmis de Banca Italiei, ca urmare a observațiilor formulate de Fininvest în cadrul audierii în fața BCE. Această situație susține, dacă mai era cazul, teza independenței BCE atunci când aceasta trebuie să decidă în mod definitiv în astfel de proceduri.

55 În același sens, a se vedea Lackhoff, K., „Single Supervisory Mechanism. A Practitioner’s Guide”, Beck, Hart, Nomos, Munchen, 2017, p. 172: procedura de autorizare a participațiilor calificate „does not consist in a two-step procedure (with a national and an ECB part) as the authorization procedure but is in its entirety an ECB supervisory procedure” [nu constă într-o procedură în două etape (cu o parte națională și o parte a BCE) la fel ca procedura de autorizare, ci este în ansamblul său o procedură de supraveghere a BCE].

97. În al doilea rând, este posibil ca BCE să decidă să modifice decizia finală, îndepărtându-se de propunerea ANC pe care ar fi acceptat-o, în urma intervenției comitetului administrativ de control⁵⁶, în cazul în care acțiunea potențialului achizitor este admisă în tot sau în parte⁵⁷. De asemenea, BCE poate să includă în decizia sa finală condiții de autorizare a achiziției sau a majorării unei participații calificate care nu figurează în propunerea ANC.

98. În al treilea rând, faptul că etapa inițială a procedurii se desfășoară în fața ANC nu înseamnă că BCE este străină de aceasta. Articolul 85 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS prevede că o ANC care primește o notificare cu privire la o intenție de a achiziționa o participație calificată într-o instituție de credit notifică BCE cu privire la această notificare cel târziu la cinci zile lucrătoare de la confirmarea primirii. În plus, articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul privind MUS prevede că atât BCE, cât și ANC sunt supuse obligației de a coopera cu bună-credință, precum și obligației de a face schimb de informații.

99. În al patrulea rând, proiectul de decizie transmis de ANC către BCE nu este notificat solicitantului de autoritatea națională, ceea ce confirmă caracterul său de simplu act pregătit intern al deciziei finale a BCE, fără relevanță juridică nici pentru aceasta, nici pentru terți⁵⁸.

100. În al cincilea rând, procedura de autorizare a achiziției sau a majorării participațiilor calificate diferă de alte proceduri similare, cum ar fi cea de autorizare a exercitării activității bancare. În aceasta din urmă, ANC are, în conformitate cu articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul privind MUS⁵⁹, capacitatea de a adopta în mod autonom decizia de respingere a cererii de autorizare, pe care o comunică solicitantului și care produce efecte juridice față de acesta și față de terți. Acesta este un act definitiv, al cărui control jurisdicțional poate fi exercitat de instanțele naționale, cu posibilitatea de a adresa Curții o trimitere preliminară. În schimb, în procedura de autorizare a achiziționării de participații calificate, ANC-urile nu au aceste prerogative.

101. În al șaselea rând, în conformitate cu articolul 22 alineatul (6) din Directiva CRD IV, în cazul în care autoritățile competente nu se opun în scris proiectului de achiziție în cursul termenului de evaluare, acesta se consideră aprobat. În cazul lipsei de acțiune din partea ANC, BCE poate interveni [în temeiul articolului 9 alineatul (1) a treia teză din Regulamentul privind MUS], pentru a preveni acest tip de tăcere administrativă pozitivă⁶⁰, obligând ANC să se pronunțe asupra cererii de autorizare a achiziționării sau a majorării unei participații calificate. Acest lucru evidențiază intervenția încă de la început a BCE în respectiva procedură, precum și faptul că această instituție este cea care exercită controlul exclusiv asupra ei.

56 Decizia BCE din 14 aprilie 2014 privind instituirea unui comitet administrativ de control și normele de funcționare ale acestuia (JO 2014, L 175, p. 47). Cu privire la acțiunile acestui organism intern de control administrativ, a se vedea Brescia Morra, C., Smits, R., și Magliari, A., *The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years*, în „European Business Organisation Law Review”, 2017, p. 567-589.

57 În cadrul ședinței, BCE a precizat că această ipoteză nu este una obișnuită.

58 Proiectul de decizie al ANC se redactează în limba engleză în toate cazurile în vederea transmiterii sale către BCE, întrucât aceasta este limba de comunicare între ANC și BCE în cadrul MUS (articolul 23 din Regulamentul-cadru privind MUS). Decizia finală a BCE este tradusă în limba solicitantului.

59 În conformitate cu această dispoziție, „în cazul în care solicitantul respectă toate condițiile de autorizare prevăzute în dreptul național relevant al statului membru respectiv, autoritatea națională competentă, în termenul prevăzut de dreptul național relevant, elaborează un proiect de decizie pentru a propune Băncii Centrale Europene să acorde autorizația. Proiectul de decizie se notifică Băncii Centrale Europene și solicitantului autorizării. În alte cazuri, autoritatea națională competentă respinge cererea de autorizare”.

60 Această dispoziție are următorul cuprins: „[i]n măsura în care este necesar în vederea realizării atribuțiilor care îi sunt conferite de prezentul regulament, BCE poate solicita, prin intermediul unor instrucțiuni, acelor autorități naționale să facă uz de prerogativele lor în conformitate cu condițiile prevăzute în dreptul național, în cazul în care prezentul regulament nu conferă BCE astfel de competențe. Respectivul autorități naționale informează pe deplin BCE cu privire la exercitarea respectivelor competențe”.

2. Controlul jurisdicțional al deciziilor adoptate în aceste proceduri

102. După ce am stabilit că autorizația de achiziționare sau de majorare a participațiilor calificate în instituțiile financiare este soluționată în cadrul unei proceduri complexe, a cărei decizie definitivă aparține exclusiv BCE, este necesar să se clarifice acum controlul jurisdicțional al deciziilor adoptate în cadrul acesteia.

103. Pentru a determina regimul de control jurisdicțional aplicabil, atât jurisprudența Borelli, cât și jurisprudența Suedia/Comisia se raportează la repartizarea specifică a competențelor între autoritățile naționale și instituțiile Uniunii. Atunci când puterea de decizie revine autorităților naționale, se aplică jurisprudența Borelli; însă dacă aceasta este deținută de autoritățile Uniunii, se aplică jurisprudența Suedia/Comisia.

104. MUS este o structură complexă și pe mai multe niveluri, formată din BCE și din ANC-uri, în care BCE deține o poziție-cheie, își asumă responsabilitatea pentru funcționarea sistemului și controlează toate sarcinile mecanismului⁶¹. În vederea atingerii acestor obiective, BCE deține competențe exclusive în cadrul MUS. Intervenția ANC urmează logica exercitării descentralizate a acestor competențe, iar nu o repartizare a competențelor proprii între BCE și autoritățile naționale⁶².

105. În procedura de autorizare a participațiilor calificate, puterea de decizie finală revine exclusiv BCE, astfel cum se întâmplă în majoritatea procedurilor administrative complexe ale uniunii bancare. În mod simetric, competența exclusivă de a efectua controlul jurisdicțional asupra exercitării acestei competențe concentrate trebuie să aparțină Tribunalului și Curții⁶³.

106. Considerăm că această afirmație este dificil de combătut. De fapt, Fininvest a introdus o acțiune în anulare, care este pendinte în fața Tribunalului (T-913/16), împotriva deciziei BCE de respingere a achiziționării participației calificate la Banca Mediolanum.

107. Caracterul pregător al actelor ANC în etapa inițială a procedurii confirmă, în cazul în care mai era necesar, controlul jurisdicțional exclusiv al Curții, atât asupra deciziilor de autorizare a achizițiilor sau a majorărilor participațiilor calificate la instituții bancare, cât și asupra propunerilor care precedă aceste decizii.

108. Conform jurisprudenței constante a Curții, se poate ataca doar validitatea actelor adoptate de instituțiile Uniunii, indiferent de natură sau de formă, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia. Prin urmare, atunci când este vorba despre acte sau despre decizii a căror elaborare se realizează în mai multe etape, nu constituie acte atacabile, în principiu, decât măsurile care stabilesc definitiv poziția (în mod normal, a Comisiei sau a Consiliului) la sfârșitul procedurii respective. Cu toate acestea, nu sunt atacabile măsurile intermediare sau interlocutorii al căror obiectiv este pregătirea deciziei finale⁶⁴.

61 A se vedea analiza lui Chiti, E., și Recine, F., *The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position*, în „European Public Law”, 2018, nr. 24, p. 103-108, și a lui Lamandini, M., și Ramos Muñoz, D., „EU Financial Law”, CEDAM Legal Studies, Wolters Kluwer, 2016, p. 183-212.

62 Această teză a fost subliniată de Tribunal în Hotărârea sa din 16 mai 2017, Ladenskreditbank Baden-Württemberg/BCE (T-122/15, EU:T:2017:337, punctul 54), care face obiectul unui recurs pendinte (cauza C-450/17 P). A se vedea observațiile lui D'Ambrosio, R., și Lamandini, M., *La „prima volta” del Tribunale dell'Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico*, în „Giurisprudenza commerciale”, 2017, p. 594-599, și ale lui Adalid, S., *Le MSU, nouveau sous-système de droit de l'Union européenne*, în „Revue des affaires européennes”, 2017, nr. 2, p. 373-370.

63 Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctele 93 și 94), și în același sens Ordonanța Președintelui Curții din 13 ianuarie 2009, Occhetto și Parlamentul/Donnici și Italia [C-512/07 P(R) și C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, punctul 53].

64 A se vedea în special Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264, punctele 9 și 10), Hotărârea din 9 septembrie 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctul 16), și Hotărârea din 20 septembrie 2016, Mallis și alții/Comisia și BCE (C-105/15 P-C-109/15 P, EU:C:2016:702, punctul 51).

109. Această jurisprudență poate fi transpusă procedurilor în care intervenția pregătitoare, pur accesorie, provine de la o autoritate națională. Atunci când actul acestei autorități se limitează la o propunere care, prin definiție, nu are un caracter decizional, un astfel de act nu are capacitatea de a afecta sfera juridică a niciunei persoane, fie ea fizică sau juridică. Prin urmare, acesta nu are caracterul care ar permite atacarea sa în mod autonom. Eventualele vicii apărute în procesul de pregătire a propunerii pot fi de asemenea invocate atunci când este contestată decizia finală care ar prelua conținutul propunerii.

110. Pe scurt, instanțele naționale nu se pot pronunța în privința unor simple acte pregătitoare, emise de ANC, care au făcut parte dintr-o procedură compusă, a cărei decizie intră în competența exclusivă a BCE. În caz contrar, instanțele naționale și-ar asuma, în realitate, controlul fizic al deciziilor care nu intră în competența ANC, ci a BCE, ceea ce ar putea conduce de asemenea la situații paradoxale⁶⁵.

111. Prin urmare, considerăm că instanțelor Uniunii, iar nu celor naționale, ar trebui să li se atribuie controlul jurisdicțional al tuturor actelor adoptate în cadrul procedurii de autorizare a achizițiilor și a majorărilor de participării calificate în instituții bancare.

112. Această atribuire a competenței jurisdicționale nu este, desigur, lipsită de dificultăți. În vederea garantării dreptului persoanelor afectate la protecție jurisdicțională efectivă, instanțele Uniunii trebuie să stabilească, în cazul în care această obiecție este invocată în fața lor, dacă actele pregătitoare ale ANC-urilor, al căror conținut a fost preluat ulterior de BCE, sunt afectate de vicii de nulitate de asemenea natură încât să afecteze în mod iremediabil întreaga procedură.

113. Din această perspectivă, eventuala nelegalitate a propunerii Băncii Italiei ar trebui să fie supusă controlului Tribunalului în cadrul acțiunii în anulare introduse împotriva deciziei finale a BCE (cauza T-913/16), întrucât această instituție dispunea de o marjă de apreciere pentru a adopta sau a nu adopta propunerea ANC.

114. Această soluție este, de altfel, coerentă cu dispoziția cuprinsă la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul privind MUS⁶⁶. Prin aceasta, îi este conferită BCE atribuția de a aplica legislația națională care transpune directive și, în mod excepțional, regulamente în materie de uniune bancară, susținând extinderea controlului jurisdicțional al Curții în aceste ipoteze⁶⁷.

115. Având în vedere argumentele expuse anterior, considerăm că articolul 263 TFUE:

- conferă Curții competența exclusivă de a controla legalitatea actelor adoptate în cadrul procedurii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (c) și la articolul 15 din Regulamentul privind MUS, precum și la articolele 85, 86 și 87 din Regulamentul-cadru privind MUS și

⁶⁵ Este posibil să existe divergențe între un act pregătitor al ANC care ar avea același conținut ca și cel al BCE și hotărârile pronunțate de instanța națională și de Curte. Această posibilitate ar exista în speță în cazul unor hotărâri contradictorii pronunțate de instanța italiană și, respectiv, de Tribunal.

⁶⁶ Această dispoziție are următorul cuprins: „[i]n scopul îndeplinirii atribuțiilor care îi sunt conferite în temeiul prezentului regulament și în vederea realizării obiectivului de a asigura standarde ridicate de supraveghere, BCE aplică integral dreptul relevant al Uniunii și, în cazul în care acesta cuprinde directive, legislația națională care transpune respectivele directive. În cazul în care legislația relevantă a Uniunii constă în regulamente și acolo unde, în prezent, respectivele regulamente acordă în mod explicit opțiuni pentru statele membre, BCE aplică și legislația națională de exercitare a acestor opțiuni.”

⁶⁷ Chiar și în domeniile de supraveghere bancară reglementate de normele de drept intern ale statelor membre și care nu sunt prevăzute în mod expres de dreptul Uniunii, BCE se consideră competentă să exercite funcția de supraveghere și practică o aplicare exhaustivă a normelor naționale. Acest lucru este precizat într-o comunicare către ANC: BCE, *Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law*, letter SSM/2017/0140, din 31 martie 2017, disponibilă la adresa https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter_to_SI_Entry_point_information_letter.pdf?abdf436e51b6ba34d4c53334f0197612 A se vedea comentariile lui Smith, R., *Competences and alignment in an emerging future. After L-Bank: how the Eurosystem and the single Supervisory Mechanism may develop*, în „ADEMU Working Papers Series”, 2017/077, p. 16-24.

- se opune ca instanțele naționale să exercite controlul asupra legalității actelor naționale de inițiere, de instrumentare și de propunere adoptate de o autoritate națională competentă în cadrul procedurii respective, care se încheie cu o decizie finală a BCE.

D. A doua întrebare: incidența hotărârilor naționale cu autoritate de lucru judecat asupra controlului jurisdicțional al actelor pregătitoare naționale

116. Din răspunsul pe care îl recomandăm la prima întrebare rezultă, în mod logic, răspunsul la cea de a doua întrebare. În condițiile în care se recunoaște competența *exclusivă* a Tribunalului și a Curții de a exercita controlul jurisdicțional asupra actelor adoptate în cadrul acestor proceduri, competență care nu este recunoscută instanțelor naționale, faptul că există posibilitatea ca acestora din urmă să li se solicite să se pronunțe prin intermediul unei „giudizio di’ottemperanza” sau prin orice altă modalitate procedurală de drept național nu prezintă relevanță.

117. Astfel, atribuirea competenței este o condiție prealabilă esențială pentru validitatea hotărârii judecătorești ulterioare. În cazul în care o instanță nu este competentă, atunci ea pur și simplu nu se poate pronunța, indiferent care este calea procedurală aleasă. „Giudizio din’ottemperanza” este una dintre aceste căi, prin care normele procedurale italiene urmăresc să respecte autoritatea de lucru judecat a unei hotărâri judecătorești anterioare⁶⁸.

118. Domnul Berlusconi și Fininvest doresc să utilizeze această cale de drept, invocând hotărârea pronunțată la 3 martie 2016 de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) drept motiv de anulare a propunerii de decizie adresate BCE de Banca Italiei în cadrul procedurii de autorizare. Dar, în condițiile în care, astfel cum am arătat deja, instanțele italiene nu au competența să se pronunțe asupra actelor pregătitoare emise de ANC, acest argument trebuie să fie invocat în fața Tribunalului (astfel cum s-a întâmplat în cauza T-913/16), iar nu în fața instanțelor naționale.

119. Prin urmare, considerăm că nu este posibilă invocarea autonomiei procedurale a statului italian pentru a permite ca (eventuala) autoritate de lucru judecat a hotărârii din 3 martie 2016 să confere unei instanțe naționale competența de a controla legalitatea actelor Băncii Italiei care au ca scop pregătirea deciziei finale a BCE.

120. Prin urmare, nu considerăm că Curtea ar trebui să ducă mai departe această analiză, examinând problema, fie ea nesoluționată, a incidenței hotărârii respective în prezenta cauză. Totuși, cu titlu pur subsidiar, vom explica motivele pentru care considerăm că în litigiul soluționat prin hotărârea din 3 martie 2016, pe de o parte, și în cel de față, pe de altă parte, nu ne aflăm în prezența nici a unei identități subiective, nici a unei identități obiective (necesare pentru a aprecia efectele autorității de lucru judecat).

121. În ceea ce privește identitatea obiectivă:

- Acțiunea anterioară se referea la decizia nr. 976145/14 a Băncii Italiei și a IVASS din 7 octombrie 2014, prin care s-a constatat că domnul Berlusconi nu îndeplinea cerința referitoare la reputație prevăzută pentru deținerea de participații calificate la întreprinderi de intermediere financiară.
- Prezentul litigiu se referă la legalitatea propunerii Băncii Italiei (reluată ulterior în Decizia BCE din 2016) care s-a opus achiziționării participației calificate la Banca Mediolanum, efectuată indirect de domnul Berlusconi prin Fininvest. Motivul acestei opoziții se bazează pe condamnarea la patru ani de închisoare pentru fraudă fiscală, la care s-a referit hotărârea Consiglio di Stato (Consiliul de

⁶⁸ Astfel cum a sugerat Comisia în cursul ședinței, ca răspuns la apărarea fermă a unicității acestui instrument procedural italian al avocaților domnului Berlusconi, este cert că în multe alte state membre există mecanisme judiciare care încearcă să garanteze efectele hotărârilor judecătorești care se bucură de autoritate de lucru judecat.

Stat). Însă, atât Banca Italiei, cât și BCE au examinat și alte elemente suplimentare, unele dintre acestea fiind ulterioare hotărârii din 3 martie 2016, pentru a considera că cerința de onorabilitate a achizitorilor nu a fost îndeplinită⁶⁹.

122. În ceea ce privește identitatea obiectivă:

- BCE nu a participat și nici nu a putut să facă acest lucru în cadrul procedurii în care s-a pronunțat hotărârea din 3 martie 2016, în timp ce în speță participarea sa este esențială.
- Decizia BCE din 2016 constată lipsa de onorabilitate a achizitorilor, care este imputată nu numai „acționarului majoritar și achizitorului indirect, domnul Berlusconi, ci și unui alt membru al consiliului de administrație și unui membru al consiliului de supraveghere al Fininvest SpA, precum și societății Fininvest înseși”⁷⁰.

123. În plus, achizițiile de participații calificate sunt diferite, legislația aplicabilă nu mai este aceeași, iar procedura s-a schimbat, decizia intrând acum în responsabilitatea exclusivă a BCE.

124. Prin urmare, în lipsa unei identități obiective sau subiective între litigiul soluționat prin hotărârea definitivă pronunțată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) la 3 martie 2016 și prezentul litigiu, aplicarea principiului autorității de lucru judecat poate fi cu greu acceptată.

125. În cele din urmă și cu titlu și mai subsidiar, principiul autorității de lucru judecat nu poate fi invocat pentru a garanta executarea hotărârilor pronunțate cu încălcarea clară a normelor dreptului Uniunii⁷¹, cum ar fi cele care ar putea aduce atingere competenței exclusive a BCE de a autoriza achizițiile de participații calificate.

IV. Concluzie

126. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare formulate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

„1) Articolul 263 TFUE coroborat cu articolul 4 alineatul (1) litera (c) și cu articolul 15 din Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit, precum și cu articolele 85, 86 și 87 din Regulamentul (UE)

⁶⁹ La punctul 2.2.1 din Decizia sa din 2016, BCE a ținut seama de procedurile penale sau de sancționare deschise sau finalizate cu condamnări, unele definitive și altele nu, împotriva domnului Ubaldo Livolsi, a domnului Ferdinando Superti Furga și a domnului Silvio Berlusconi, precum și împotriva Fininvest, pentru a afirma că achizitorii participației calificate au încălcat cerința de onorabilitate, în conformitate cu normele legislației italiene și cu normele Uniunii, aplicate în conformitate cu Ghidul comun al ABE, EIOPA și ESMA privind evaluarea prudențială a achizițiilor și majorarea participațiilor calificate în sectorul financiar.

⁷⁰ Punctul 2.2.2 *in fine* din Decizia BCE din 2016.

⁷¹ În Hotărârea din 18 iulie 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434), Curtea a afirmat în esență că dreptul Uniunii se opune aplicării unei dispoziții a dreptului național, cum ar fi articolul 2909 din Codul civil italian, care urmărește să consacre principiul autorității de lucru judecat, în măsura în care aplicarea acesteia împiedică recuperarea unui ajutor de stat care a fost acordat cu încălcarea dreptului Uniunii și a cărei incompatibilitate cu piața comună a fost constatată printr-o decizie a Comisiei Europene care a devenit definitivă [Hotărârea din 3 septembrie 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, punctul 25), Hotărârea din 10 iulie 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punctul 61), și Hotărârea din 11 noiembrie 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742 punctul 45)].

nr. 468/2014 al Băncii Centrale Europene din 16 aprilie 2014 de instituire a cadrului de cooperare la nivelul Mecanismului unic de supraveghere între Banca Centrală Europeană și autoritățile naționale competente și cu autoritățile naționale desemnate:

- conferă Curții de Justiție a Uniunii Europene competența exclusivă de a controla legalitatea actelor adoptate în cadrul procedurii prevăzute la articolele menționate din ambele regulamente pentru a autoriza achizițiile și majorările de participații calificate în instituții bancare și
 - se opune ca instanțele naționale să exercite controlul asupra legalității actelor de inițiere, de instrumentare și de propunere adoptate de autoritățile naționale competente în cadrul acestei proceduri, în care decizia finală revine Băncii Centrale Europene.
- 2) Lipsa de competență a instanțelor naționale de a controla legalitatea actelor adoptate în procedura menționată nu poate fi invalidată prin inițierea unei proceduri de conformare (*giudizio di ottemperanza*) în care se invocă pretinsa încălcare sau eludare a autorității de lucru judecat atribuită unei hotărâri anterioare pronunțate de o instanță națională.”