



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

19 decembrie 2018*

„Trimitere preliminară – Apropierea legislațiilor – Supraveghere prudențială a instituțiilor de credit – Achiziție a unei participații calificate într-o instituție de credit – Procedură reglementată de Directiva 2013/36/UE, precum și de Regulamentele (UE) nr. 1024/2013 și (UE) nr. 468/2014 – Procedură administrativă compozită – Putere de decizie exclusivă a Băncii Centrale Europene (BCE) – Acțiune introdusă împotriva actelor pregătitoare adoptate de autoritatea națională competentă – Pretinsă încălcare a autorității de lucru judecat a unei hotărâri naționale”

În cauza C-219/17,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 23 februarie 2017, primită de Curte la 25 aprilie 2017, în procedura

Silvio Berlusconi,

Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)

împotriva

Banca d'Italia,

Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),

cu participarea:

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,

* Limba de procedură: italiana.

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul J.-C. Bonichot (raportor), doamna A. Prechal, domnii M. Vilaras, E. Regan și T. von Danwitz, doamna K. Jürimäe și domnul C. Lycourgos, președinți de cameră, domnii A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits și L. Bay Larsen, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 18 aprilie 2018,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnul Berlusconi și pentru Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest), de A. Di Porto, de R. Vaccarella, de A. Saccucci, de M. Carpinelli, de B. Nascimbene, de R. Baratta și de N. Ghedini, avocați;
- pentru Banca d'Italia, de M. Perassi, de G. Crapanzano, de M. Mancini și de O. Capolino, avocați;
- pentru guvernul spaniol, de M. A. Sampol Pucurull, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de V. Di Bucci, de H. Krämer, de K.-P. Wojcik și de A. Steiblytė, în calitate de agenți;
- pentru Banca Centrală Europeană (BCE), de G. Buono, de C. Hernández Sasetta și de C. Zilioli, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 27 iunie 2018,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 256 alineatul (1) și a articolului 263 primul, al doilea și al cincilea paragraf TFUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Silvio Berlusconi și Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest), pe de o parte, și Banca d'Italia (Banca Italiei) și Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) [Institutul de supraveghere în domeniul asigurărilor (IVASS), Italia], pe de altă parte, în legătură cu controlul achiziției unei participații calificate într-o instituție de credit.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva CRD IV

- 3 Potrivit articolului 22, intitulat „Notificarea și evaluarea proiectelor de achiziție”, din Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudencială 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 de Directiva „capital requirement”, denumită în continuare „Directiva CRD IV”):

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

Autoritățile competente au la dispoziție un termen de cel mult 60 de zile lucrătoare de la data confirmării scrise de primire a notificării și a tuturor documentelor pe care statele membre le doresc anexate la notificare în baza listei prevăzute la articolul 23 alineatul (4) («termen de evaluare»), pentru a finaliza evaluarea menționată la articolul 23 alineatul (1) («evaluarea»).

În momentul transmiterii confirmării de primire, autoritățile competente comunică potențialului achizitor data de expirare a termenului de evaluare.

(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.

Termenul de evaluare se suspendă între data solicitării de informații de către autoritățile competente și data primirii răspunsului potențialului achizitor la această solicitare. Suspendarea nu poate depăși 20 de zile lucrătoare. 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.

(4) Autoritățile competente pot prelungi perioada de suspendare menționată la alineatul (3) al doilea paragraf până la 30 de zile lucrătoare, în cazul în care potențialul achizitor este stabilit sau reglementat într-o țară terță sau este o persoană fizică sau juridică care nu face obiectul supravegherii în temeiul prezentei directive sau al Directivei 2009/65/CE, 2009/138/CE sau 2004/39/CE.

(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 impun cerințe mai stricte decât cele prevăzute în prezenta directivă pentru notificarea autorităților competente sau pentru aprobarea de către acestea a unor achiziții directe sau indirecte de capital sau de drepturi de vot.

[...]

4 Articolul 23 din Directiva CRD IV, intitulat „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.

[...]

5 Articolul 119 din directiva menționată, intitulat „Includerea societăților holding în supravegherea consolidată”, prevede la alineatul (1):

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

Regulamentul privind MUS

- 6 Potrivit considerentului (11) al Regulamentului (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 prudentială a instituțiilor de credit (JO 2013, L 287, p. 63, cunoscut sub denumirea de Regulamentul privind „Mecanismul unic de supraveghere” sau MUS, denumit în continuare „Regulamentul privind MUS”):

„[...] 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. [...]”

- 7 Articolul 1 din regulamentul menționat, intitulat „Obiect și domeniu de aplicare”, prevede:

„Prezentul regulament conferă [Băncii Centrale Europene (BCE)] atribuții specifice privind politicile legate de supravegherea prudentială 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.

[...]”

- 8 Articolul 4 din același regulament are următorul cuprins:

„(1) În cadrul articolului 6 și în conformitate cu alineatul (3) din prezentul articol, BCE deține competența exclusivă să exercite, în scopuri de supraveghere prudentială, 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.

[...]”

- 9 Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul privind MUS prevede că BCE își îndeplinește atribuțiile în cadrul unui mecanism unic de supraveghere compus din BCE și autoritățile naționale competente (denumite în continuare „ANC”), de a cărui funcționare eficace și coerentă aceasta este responsabilă.

În temeiul alineatului (2) al aceluiași articol, atât BCE, cât și ANC sunt supuse obligației de a coopera cu bună-credință, precum și obligației de a face schimb de informații. Fără a aduce atingere competenței BCE de a primi direct sau de a avea acces direct la informațiile raportate în mod continuu de către instituțiile de credit, ANC furnizează BCE, în special, toate informațiile necesare în scopul de a îndeplini atribuțiile conferite BCE în temeiul acestui regulament.

- 10 Articolul 9 din regulamentul menționat, intitulat „Competențe în materie de supraveghere și investigare”, enunță la alineatul (1):

„În scopul exclusiv al îndeplinirii atribuțiilor care îi sunt conferite în temeiul articolului 4 alineatele (1) și (2) și al articolului 5 alineatul (2), BCE este considerată, după caz, autoritatea competentă sau autoritatea desemnată a statelor membre participante, în conformitate cu dreptul relevant al Uniunii.

În același scop exclusiv, BCE are prerogativele și obligațiile prevăzute de prezentul regulament. De asemenea, BCE are prerogativele și obligațiile deținute de autoritățile competente și desemnate în temeiul dreptului relevant al Uniunii, cu excepția cazului în care se prevede altfel în prezentul regulament. În special, BCE deține prerogativele enumerate în secțiunile 1 și 2 din prezentul capitol.

În 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.”

- 11 Articolul 15 din același regulament, intitulat „Evaluarea achizițiilor de participații calificate”, prevede:

„(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 [ANC] 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) [ANC] evaluează achiziția propusă și transmite BCE notificarea și o propunere de decizie de a se opune sau nu achiziției, pe baza criteriilor prevăzute în actele menționate la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf, [...] 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.”
Regulamentul-cadru privind MUS

- 12 Regulamentul (UE) 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 (Regulamentul-cadru privind MUS) (JO 2014, L 141, p. 1, rectificare în JO 2018, L 65, p. 48), adoptat conform articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul privind MUS, instituie cadrul de cooperare la nivelul Mecanismului unic de supraveghere între BCE și ANC.

- 13 Articolul 85 din Regulamentul-cadru privind MUS, intitulat „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 [CRD IV].

(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.”

14 Articolul 86 din acest regulament, intitulat „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 relevante. 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.”

15 Articolul 87 din regulamentul menționat, intitulat „Decizia BCE privind achiziția”, are următorul cuprins:

„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.”

Dreptul italian

Legislația privind supravegherea bancară

16 Articolul 19 din decreto legislativo n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Decretul legislativ nr. 385 – Text unic al Legilor în materie bancară și de credit) din 1 septembrie 1993 (supliment ordinar la GURI nr. 230 din 30 septembrie 1993), astfel cum a fost modificat prin decreto legislativo n. 72 (Decretul legislativ nr. 72) din 12 mai 2015 (denumit în continuare „Textul unic bancar”), care a transpus în dreptul italian conținutul Directivei CRD IV, conferă Băncii Italiei competența de a emite autorizațiile de achiziționare de participații calificate la instituții financiare. Alineatul 5 al acestui articol precizează că aceste 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 [...]”.

17 Articolul 25 din Textul unic bancar, intitulat „Participarea la capital”, precizează la alineatul 1 că titularii participațiilor menționate la articolul 19 din Textul unic bancar trebuie să dețină calități de onorabilitate și să îndeplinească criteriile de competență și de integritate care să garanteze administrarea sănătoasă și prudentă a băncii.

18 Cu titlu tranzitoriu, articolul 2 alineatul 8 din Decretul legislativ nr. 72 din 12 mai 2015 prevede continuarea aplicării normelor privind cerințele de onorabilitate a titularilor participațiilor la instituții financiare în vigoare înainte de adoptarea acestui decret.

19 Dispozițiile în cauză au fost incluse în decreto ministeriale n. 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, regulament privind normele de stabilire a cerințelor

referitoare la onorabilitatea participanților la capitalul social al băncilor și de stabilire a pragului relevant) din 18 martie 1998, al cărui articol 1 precizează condamnările care afectează negativ onorabilitatea persoanei în cauză și care determină astfel nerespectarea cerinței cerute.

- 20 Articolul 2 din Decretul ministerial nr. 144 din 18 martie 1998 prevede, printr-o dispoziție tranzitorie, că „în cazul persoanelor care participă la capitalul unei bănci la data intrării în vigoare a prezentului regulament, neîndeplinirea cerințelor menționate la articolul 1 din prezentul regulament care nu erau prevăzute de reglementarea în vigoare anterior nu produce efecte, în ceea ce privește elementele care s-au produs anterior acestei date, numai în ceea ce privește participațiile dobândite anterior acesteia”.
- 21 În ceea ce privește societățile financiare holding mixte (denumite în continuare „SFHM”), articolul 63 din Textul unic bancar, adoptat conform articolului 119 din Directiva CRD IV, a supus asociații lor calificați acelorași obligații precum cele impuse asociațiilor calificați ai instituțiilor bancare.
- 22 Articolul 67 bis alineatul 2 din Textul unic bancar precizează că Banca Italiei și IVASS trebuie 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.

Reglementarea privind contenciosul administrativ

- 23 Procedura italiană de contencios administrativ prevede o *azione di ottemperanza*.
- 24 În această privință, articolul 21 septies alineatul 1 din lege n. 241 – nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (Legea nr. 241 privind noile dispoziții referitoare la procedura administrativă și la dreptul de acces la documentele administrative) din 7 august 1990, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 15 din 11 februarie 2005, prevede:

„Este nulă decizia administrativă [...] adoptată cu încălcarea sau cu eludarea unei hotărâri care a dobândit autoritate de lucru judecat [...]”

- 25 Articolul 112 din Codice del processo amministrativo (Codul de procedură administrativă) prevede:

„1. Hotărârile instanțelor administrative trebuie să fie executate de administrația publică și de celelalte părți.

2. *Azione di ottemperanza* poate fi introdusă pentru a solicita executarea:

[...]

c) hotărârilor care au dobândit autoritate de lucru judecat și a altor măsuri echivalente 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.

[...]”

- 26 Potrivit articolului 114 alineatul 4 litera b) din Codul de procedură administrativă, instanța sesizată cu *azione di ottemperanza*, în cazul admiterii cererii, „declară nulitatea eventualelor acte adoptate cu încălcarea sau cu eludarea unei hotărâri care a dobândit autoritate de lucru judecat”.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 27 În anii 1990, domnul Berlusconi achiziționase, prin intermediul Fininvest, aproximativ 30 % din Mediolanum SpA, care era la momentul respectiv o SFHM care controla printre altele o bancă, Banca Mediolanum SpA, și care a fost supusă, în această calitate, supravegherii participațiilor calificate în Italia începând cu anul 2014.
- 28 În urma hotărârii nr. 35729/13 a Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație, Italia), rămasă definitivă la 1 august 2013, prin care a fost declarat vinovat de fraudă fiscală, domnul Berlusconi a făcut obiectul unei proceduri a autorităților de supraveghere italiene competente, și anume Banca Italiei și IVASS, care s-a finalizat cu o decizie prin care s-a constatat că acesta încetase să îndeplinească condiția de onorabilitate prevăzută de legislația aplicabilă și că, în consecință, participația Fininvest în capitalul Mediolanum care depășea 9,999 % trebuia să fie cesionată.
- 29 Domnul Berlusconi și Fininvest au atacat această decizie în fața justiției italiene, invocând în special un motiv referitor la aplicarea legii în timp, întemeiat pe faptul că motivul insuficienței onorabilității care a justificat opoziția la achiziția participației calificate în cauză apăruse anterior intrării în vigoare a reglementării care stabilea această condiție și, așadar, nu intra în domeniul de aplicare al acestei reglementări. După o respingere a acțiunii lor în primă instanță, reclamanții au obținut câștig de cauză în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), care a statuat, la 3 martie 2016, că legislația anterioară adoptării criteriilor de onorabilitate, de care reclamanții se prevalau, rămăsese aplicabilă în pofida unor argumente contrare prin care se urmărea să se arate că aceasta trebuia să fie privită ca fiind implicit abrogată ca urmare a caracterului său contrar dreptului Uniunii.
- 30 Între timp, SFHM Mediolanum a fost absorbită de filiala sa, Banca Mediolanum, și, în consecință, Fininvest a devenit titulară a unei participații calificate nu într-o SFHM, ci direct într-o instituție de credit. Banca Italiei și BCE au dedus din aceasta că era necesară o nouă cerere de autorizare, referitoare la această participație calificată, în temeiul articolului 22 și următoarelor din Directiva CRD IV, precum și al articolului 19 și următoarelor din Textul unic bancar.
- 31 În conformitate cu indicațiile date de BCE prin 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 o procedură administrativă, precizând că competența decizională în acest domeniu aparține BCE, în conformitate cu articolul 4 din Regulamentul privind MUS.
- 32 După primirea documentației din partea Fininvest, Banca Italiei a transmis BCE, în temeiul articolului 15 alineatul (2) din Regulamentul privind MUS, o propunere de decizie cu data de 23 septembrie 2016, care conținea un aviz nefavorabil cu privire la onorabilitatea achizitorilor participației în cauză în Banca Mediolanum și care invita BCE să se opună achiziției.
- 33 BCE a acceptat argumentele Băncii Italiei și a aprobat un proiect de decizie, pe care l-a transmis domnului Berlusconi și Fininvest pentru a formula observații. BCE a adoptat o decizie finală la 25 octombrie 2016.
- 34 În această decizie, BCE a considerat că existau îndoieli întemeiate cu privire la onorabilitatea achizitorilor participației în Banca Mediolanum. Având în vedere că domnul Berlusconi, acționar majoritar și proprietar efectiv al Fininvest, era achizitorul indirect al participației în Banca Mediolanum și că acesta fusese condamnat definitiv la o pedeapsă de 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. Această instituție s-a întemeiat de asemenea pe faptul că domnul Berlusconi ar fi comis și alte nereguli și ar fi făcut obiectul altor condamnări, asemenea altor membri ai organelor de conducere ale Fininvest.

- 35 Pentru aceste motive, BCE a considerat că achizitorii participației calificate în Banca Mediolanum nu îndeplineau această cerință 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 participației calificate în Banca Mediolanum de către domnul Berlusconi și de Fininvest.
- 36 Aceștia din urmă, în primul rând, au atacat Decizia BCE din 25 octombrie 2016 pe calea unei acțiuni în anulare în fața Tribunalului Uniunii Europene (cauza Fininvest și Berlusconi/BCE, T-913/16). În al doilea rând, Fininvest, la rândul său, a sesizat Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) pentru a obține anularea actelor Băncii Italiei de pregătire a deciziei BCE. În al treilea rând, domnul Berlusconi și Fininvest au introdus în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) o *azione di ottemperanza*.
- 37 În cadrul acestei din urmă acțiuni, domnul Berlusconi și Fininvest susțin că propunerea de decizie a Băncii Italiei menționată la punctul 32 din prezenta hotărâre ar fi nulă pentru nerespectarea autorității de lucru judecat a hotărârii Consiglio di Stato (Consiliului de Stat) menționate la punctul 29 din prezenta hotărâre, pronunțate în cadrul litigiului referitor la participația calificată în Mediolanum. În apărare, Banca Italiei a invocat în special necompetența instanțelor naționale pentru judecarea acestei acțiuni, fiind vorba de acte pregătitoare fără conținut decizional, care vizează adoptarea unei decizii ce ține de competența exclusivă a unei instituții a Uniunii, și care ar fi, ca și decizia finală, de competență exclusivă a instanței Uniunii.
- 38 După ce a conexas cererile introduse de domnul Berlusconi și de Fininvest, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a estimat că procedura în cauză putea să se asemene atât cu o „procedură unitară”, ale cărei acte ar fi supuse exclusiv controlului instanței Uniunii, cât și cu o „procedură complexă”, ale cărei acte ce țin de faza națională ar putea fi supuse unui control jurisdicțional la nivel național, chiar dacă această fază națională se termină printr-un act care nu este obligatoriu pentru autoritatea Uniunii competentă pentru a lua decizia finală.
- 39 În acest context, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) 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, pregătitoare și de propunere fără caracter obligatoriu adoptate de [ANC] [...] în cadrul procedurii reglementate de articolele 22 și 23 din Directiva [CRD IV], de articolul 1 alineatul (5), de articolul 4 alineatul (1) litera (c) și de articolul 15 din [Regulamentul privind MUS], de articolele 85, 86 și 87 din [Regulamentul-cadru privind MUS], precum și de articolele 19, 22 și 25 din [Textul unic bancar]?”
- 2) 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 [...] din 3 martie 2016 a Consiglio di Stato [Consiliul de Stat], exercitată în cadrul unei proceduri de conformare în sensul articolului 112 și următoarelor 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?”

Cu privire la întrebările preliminare

- 40 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 263 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune ca instanțele naționale să exercite un control de legalitate asupra actelor de inițiere, pregătitoare sau de propunere fără caracter obligatoriu adoptate de ANC în cadrul procedurii prevăzute la articolele 22 și 23 din Directiva CRD IV, la articolul 4 alineatul (1) litera (c) și la articolul 15 din Regulamentul privind MUS, precum și la articolele 85-87 din Regulamentul-cadru privind MUS, și dacă răspunsul la această întrebare este diferit atunci când o instanță națională este sesizată pe calea unei acțiuni specifice în declararea nulității pentru o pretinsă încălcare a autorității de lucru judecat a unei hotărâri judecătorești naționale.
- 41 Este necesar, cu titlu introductiv, să se precizeze efectele asupra repartizării competențelor între instanțele Uniunii și instanțele statelor membre ale implicării unor autorități naționale în cursul unei proceduri, precum cea în discuție în litigiul principal, care conduce la adoptarea unui act al Uniunii.
- 42 Trebuie amintit, în această privință, că articolul 263 TFUE conferă Curții de Justiție a Uniunii Europene competența exclusivă pentru a controla legalitatea actelor adoptate de instituțiile Uniunii, printre care face parte BCE.
- 43 Eventuala implicare a autorităților naționale în cursul procedurii care conduce la adoptarea unor astfel de acte nu poate pune în discuție calificarea lor drept acte ale Uniunii, atunci când actele adoptate de autoritățile naționale sunt o etapă a unei proceduri în care o instituție a Uniunii exercită, singură, puterea decizională finală fără a fi ținută de actele pregătitoare sau de propunerile care emană de la autoritățile naționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctele 93 și 94).
- 44 Astfel, într-un asemenea caz, în care dreptul Uniunii nu vizează instituirea unei repartizări între două competențe, una națională, cealaltă a Uniunii, care ar avea obiecte distincte, ci consacră, dimpotrivă, puterea decizională exclusivă a unei instituții a Uniunii, revine în sarcina instanței Uniunii, în temeiul competenței sale exclusive de a controla legalitatea actelor Uniunii în temeiul articolului 263 TFUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punctul 17), să statueze asupra legalității deciziei finale adoptate de instituția Uniunii în cauză și să examineze, pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă a persoanelor interesate, eventualele vicii care afectează actele pregătitoare sau propunerile care emană de la autoritățile naționale care ar fi de natură să afecteze validitatea acestei decizii finale.
- 45 În aceste condiții, un act al unei autorități naționale care se înscrie într-un proces decizional al Uniunii nu este de competența exclusivă a instanței Uniunii atunci când rezultă din repartizarea competențelor între autoritățile naționale și instituțiile Uniunii în domeniul respectiv că actul adoptat de autoritatea națională este o etapă necesară a unei proceduri de adoptare a unui act al Uniunii în care instituțiile Uniunii nu dispun decât de o marjă de apreciere limitată sau inexistentă, astfel încât instituția Uniunii este ținută de actul național (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 decembrie 1992, Oleificio Borelli/Comisia, C-97/91, EU:C:1992:491, punctele 9 și 10).
- 46 Prin urmare, instanțele naționale sunt competente să se pronunțe asupra neregularităților de care un astfel de act național ar fi eventual viciat, sesizând, dacă este cazul, Curtea cu titlu preliminar, în aceleași condiții de control precum cele rezervate oricărui act definitiv care, adoptat de aceeași autoritate națională, este susceptibil să cauzeze prejudicii terților și să considere, în plus, în numele principiului protecției jurisdicționale efective ca fiind admisibilă acțiunea introdusă în acest scop, chiar dacă normele de procedură naționale nu ar prevedea această posibilitate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 decembrie 1992, Oleificio Borelli/Comisia, C-97/91, EU:C:1992:491, punctele 11-13, Hotărârea din 6 decembrie 2001, Carl Kühne și alții, C-269/99, EU:C:2001:659, punctul 58, precum și Hotărârea din 2 iulie 2009, Bavaria și Bavaria Italia, C-343/07, EU:C:2009:415, punctul 57).

- 47 Această precizare fiind făcută, este necesar să se arate că dintr-o lectură a articolului 263 TFUE în lumina principiului cooperării loiale dintre Uniune și statele membre înscris la articolul 4 alineatul (3) TUE reiese că actele adoptate de autoritățile naționale în cadrul unei proceduri precum cea vizată la punctele 43 și 44 din prezenta hotărâre nu pot fi supuse controlului instanțelor statelor membre.
- 48 În această privință, trebuie să se sublinieze că, atunci când legiuitorul Uniunii optează pentru o procedură administrativă care prevede adoptarea de către autoritățile naționale de acte pregătitoare ale unei decizii finale a unei instituții a Uniunii care produce efecte de drept și este susceptibilă să cauzeze prejudicii, el înțelege să stabilească, între această instituție și aceste autorități naționale, un mecanism special de colaborare care se bazează pe competența decizională exclusivă a instituției Uniunii.
- 49 Or, eficacitatea unui astfel de proces decizional presupune în mod necesar un control jurisdicțional unic, care să fie exercitat, exclusiv de instanțele Uniunii, numai după adoptarea deciziei instituției Uniunii prin care se încheie procedura administrativă, decizie care este singura susceptibilă să producă efecte de drept obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia.
- 50 În această privință, coexistența unor căi de atac naționale împotriva unor acte pregătitoare sau a unor propuneri care emană de la autorități ale statelor membre în acest tip de procedură și a acțiunii prevăzute la articolul 263 TFUE împotriva deciziei instituției Uniunii prin care se încheie procedura administrativă instituită de legiuitorul Uniunii nu ar fi scutită de un risc de divergențe de aprecieri în cadrul aceleiași proceduri și, prin urmare, ar fi susceptibilă să pună în discuție competența exclusivă a Curții de a statua asupra legalității acestei decizii finale, în special atunci când aceasta urmează analiza și propunerea autorităților menționate.
- 51 Având în vedere această necesară unicitate a controlului jurisdicțional, sunt fără incidență atât tipul de cale de atac națională aleasă pentru a supune actele pregătitoare adoptate de autoritățile naționale controlului unei instanțe a unui stat membru, cât și natura capetelor de cerere sau a motivelor prezentate în acest scop.
- 52 În lumina acestor considerații trebuie analizată natura procedurii în cursul căreia au fost adoptate actele Băncii Italiei cu privire la care este sesizat Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) în cauza principală.
- 53 Această procedură este prevăzută în cadrul mecanismului unic de supraveghere al uniunii bancare, de a cărui funcționare eficace și coerentă este responsabilă BCE în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul privind MUS. Aceasta este destinată să pună în aplicare articolul 22 din Directiva CRD IV, care prevede, în numele bunei funcționări a uniunii bancare, o autorizație prealabilă oricărei achiziții sau majorări de participații calificate în instituțiile de credit, în temeiul unor criterii de evaluare armonizate enumerate la articolul 23 din aceeași directivă.
- 54 În temeiul articolului 4 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul privind MUS coroborat cu articolul 15 alineatul (3) din același regulament și cu articolul 87 din Regulamentul-cadru privind MUS, BCE deține competența exclusivă de a decide să autorizeze sau nu proiectul de achiziție, la finalul procedurii prevăzute în special la articolul 15 din Regulamentul privind MUS, precum și la articolele 85 și 86 din Regulamentul-cadru privind MUS.
- 55 În cadrul unor relații guvernate de principiul cooperării loiale în temeiul articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul privind MUS, rolul autorităților naționale constă, la rândul său, astfel cum reiese din această dispoziție, din articolul 15 alineatele (1) și (2) din același regulament și din articolele 85 și 86 din Regulamentul-cadru privind MUS, în înregistrarea cererilor de autorizare și în sprijinirea BCE, singura titulară a puterii de decizie, în special comunicându-i acesteia toate informațiile necesare în

exercitarea atribuțiilor sale, examinând cererile menționate, apoi transmițând către BCE o propunere de decizie care nu este obligatorie pentru aceasta din urmă și cu privire la care, de altfel, nu este prevăzut de dreptul Uniunii să fie notificată solicitantului.

- 56 Astfel, procedura în care se înscriu actele atacate în fața instanței de trimitere este una dintre cele la care se raportează considerațiile enunțate la punctele 43 și 44 din prezenta hotărâre.
- 57 În consecință, este necesar să se considere că instanța Uniunii este singura competentă să aprecieze, cu titlu incident, dacă legalitatea Deciziei BCE din 25 octombrie 2016 este afectată de eventuale vicii care o afectează pe cea a actelor pregătitoare ale acestei decizii adoptate de Banca Italiei. Această competență exclude orice competență jurisdicțională națională împotriva actelor menționate, fără să aibă incidență, în această privință, împrejurarea că o instanță națională a fost sesizată pe calea unei acțiuni precum *azione di ottemperanza*.
- 58 În această din urmă privință, astfel cum a subliniat Comisia, competența exclusivă a BCE pentru a decide să aprobe sau nu achiziționarea unei participații calificate într-o instituție de credit și competența exclusivă corelativă a instanțelor Uniunii pentru a controla validitatea unei astfel de decizii și, în mod incident, pentru a aprecia dacă actele naționale pregătitoare sunt afectate de vicii de natură să afecteze validitatea deciziei BCE se opun ca o instanță națională să poată judeca o acțiune având ca obiect contestarea conformității unui astfel de act cu o dispoziție națională referitoare la principiul autorității de lucru judecat (a se vedea prin analogie Hotărârea din 18 iulie 2007, Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, punctele 62 și 63).
- 59 În consecință, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 263 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune ca instanțele naționale să exercite un control de legalitate asupra actelor de inițiere, pregătitoare sau de propunere fără caracter obligatoriu adoptate de ANC în cadrul procedurii prevăzute la articolele 22 și 23 din Directiva CRD IV, la articolul 4 alineatul (1) litera (c) și la articolul 15 din Regulamentul privind MUS, precum și la articolele 85-87 din Regulamentul-cadru privind MUS și că, în această privință, este indiferentă împrejurarea că o instanță națională a fost sesizată pe calea unei acțiuni specifice în declararea nulității pentru o pretinsă încălcare a autorității de lucru judecat a unei hotărâri judecătorești naționale.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 60 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

Articolul 263 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune ca instanțele naționale să exercite un control de legalitate asupra actelor de inițiere, pregătitoare sau de propunere fără caracter obligatoriu adoptate de autoritățile naționale competente în cadrul procedurii prevăzute la articolele 22 și 23 din Directiva 2013/36/UE a 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, la articolul 4 alineatul (1) litera (c) și la 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 la articolele 85-87 din Regulamentul (UE) 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 (Regulamentul-cadru privind MUS). În această privință, este indiferentă împrejurarea că o instanță națională a fost sesizată pe calea unei acțiuni specifice în declararea nulității pentru o pretinsă încălcare a autorității de lucru judecat a unei hotărâri judecătorești naționale.

Semnături