

## SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

19 settembre 2024 (\*)

« Impugnazione – Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale sugli enti creditizi – Direttiva 2013/36/UE – Regolamento (UE) n. 1024/2013 – Compiti specifici di vigilanza attribuiti alla Banca centrale europea (BCE) – Valutazione di acquisizioni di partecipazioni qualificate – Opposizione all’acquisizione di una partecipazione qualificata »

Nelle cause riunite C-512/22 P e C-513/22 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposte rispettivamente il 26 e 27 luglio 2022,

**Finanziaria d’investimento Fininvest SpA (Fininvest)**, con sede in Roma (Italia), rappresentata da A. Baldaccini, M. Carpinelli, A. Saccucci e R. Vaccarella, avvocati,

ricorrente nella causa C-512/22 P,

procedimento in cui le altre parti sono:

**Silvio Berlusconi**,

ricorrente in primo grado,

**Banca centrale europea (BCE)**, rappresentata da G. Buono e C. Hernández Saseta, in qualità di agenti, assistiti da M. Lamandini, avvocato,

convenuta in primo grado,

**Commissione europea**, rappresentata inizialmente da V. Di Bucci, A. Nijenhuis, A. Steiblytė e D. Triantafyllou, successivamente da P.A. Messina, A. Nijenhuis, A. Steiblytė e D. Triantafyllou e, infine, da P.A. Messina, A. Steiblytė e D. Triantafyllou, in qualità di agenti,

interveniente in primo grado,

e

**Marina Elvira Berlusconi**,

**Pier Silvio Berlusconi**,

**Barbara Berlusconi**,

**Eleonora Berlusconi**,

**Luigi Berlusconi**,

in qualità di aventi causa di Silvio Berlusconi, rappresentati inizialmente da A. Di Porto, N. Ghedini, B. Nascimbene e G. Perroni, avvocati, e, successivamente, da A. Di Porto, B. Nascimbene e G. Perroni, avvocati,

ricorrenti nella causa C-513/22 P,

procedimento in cui le altre parti sono:

**Finanziaria d’investimento Fininvest SpA (Fininvest)**, con sede in Roma,

ricorrente in primo grado,

**Banca centrale europea (BCE)**, rappresentata da G. Buono e C. Hernández Saseta, in qualità di agenti, assistiti da M. Lamandini, avvocato,

convenuta in primo grado,

**Commissione europea**, rappresentata inizialmente da V. Di Bucci, A. Nijenhuis, A. Steiblytė e D. Triantafyllou, successivamente da P.A. Messina, A. Nijenhuis, A. Steiblytė e D. Triantafyllou e, infine, da P.A. Messina, A. Steiblytė e D. Triantafyllou, in qualità di agenti,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da C. Lycourgos, presidente di sezione, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (relatore), S. Rodin e L.S. Rossi, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 maggio 2024,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

- 1 Con le loro rispettive impugnazioni, la Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest), da un lato, e Marina Elvira Berlusconi, Pier Silvio Berlusconi, Barbara Berlusconi, Eleonora Berlusconi e Luigi Berlusconi, in qualità di aventi causa di Silvio Berlusconi, dall'altro, chiedono alla Corte di annullare la sentenza del Tribunale dell'Unione europea dell'11 maggio 2022, Fininvest e Berlusconi/BCE (T-913/16; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2022:279), con cui esso ha respinto il ricorso della Fininvest e di Silvio Berlusconi diretto all'annullamento della decisione ECB/SSM/2016 – 7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 della Banca centrale europea (BCE), del 25 ottobre 2016, con cui la BCE ha deciso di opporsi all'acquisizione, da parte della Fininvest e di Silvio Berlusconi, di una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum SpA (in prosieguo: la «decisione controversa»).

### I. Contesto normativo

#### A. Direttiva CRD IV

- 2 L'articolo 3 della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU 2013, L 176, pag. 338; in prosieguo: la «direttiva CRD IV»), intitolato «Definizioni», prevede quanto segue:

«1. Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

- 33) "partecipazione qualificata", una partecipazione qualificata secondo la definizione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto 36, del regolamento (UE) n. 575/2013 [del Parlamento europeo

e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU 2013, L 176, pag. 1)]

(...».

3 Ai sensi dell'articolo 22 di tale direttiva, intitolato «Notifica e valutazione dei progetti di acquisizione»:

«1. Gli Stati membri prevedono che qualsiasi persona fisica o giuridica ("candidato acquirente") che abbia deciso, da sola o di concerto con altre, di acquisire, direttamente o indirettamente, una partecipazione qualificata in un ente creditizio o di aumentare ulteriormente, direttamente o indirettamente, detta partecipazione qualificata in modo tale che la quota dei diritti di voto o del capitale da essa detenuta raggiunga o superi il 20%, 30% o 50%, o che l'ente creditizio divenga una sua filiazione ("progetto di acquisizione"), notifichi prima dell'acquisizione per iscritto alle autorità competenti dell'ente creditizio nel quale intende acquisire o aumentare una partecipazione qualificata, indicando l'entità prevista della partecipazione e le informazioni pertinenti specificate conformemente all'articolo 23, paragrafo 4. (...)

(...)

6. Se, entro il periodo di valutazione, le autorità competenti non si oppongono per iscritto al progetto di acquisizione, il progetto di acquisizione è da considerarsi approvato.

(...)

8. Gli Stati membri non impongono requisiti più rigorosi di quelli previsti nella presente direttiva per la notifica alle autorità competenti o l'approvazione da parte di queste ultime di acquisizioni dirette o indirette di diritti di voto o di capitale.

(...».

4 L'articolo 23 della direttiva CRD IV, intitolato «Criteri di valutazione», così dispone:

«1. Nell'esaminare la notifica di cui all'articolo 22, paragrafo 1, e le informazioni di cui all'articolo 22, paragrafo 3, le autorità competenti valutano, al fine di garantire la gestione sana e prudente dell'ente creditizio cui si riferisce il progetto di acquisizione e tenendo conto della probabile influenza del candidato acquirente sull'ente creditizio, l'idoneità del candidato acquirente e la solidità finanziaria del progetto di acquisizione in conformità dei criteri seguenti:

- a) i requisiti di onorabilità del candidato acquirente;
- b) i requisiti di onorabilità, le conoscenze, le competenze e l'esperienza, di cui all'articolo 91, paragrafo 1, di tutti i membri dell'organo di gestione e dell'alta dirigenza che, in esito alla prevista acquisizione, determineranno l'orientamento dell'attività dell'ente creditizio;
- c) la solidità finanziaria del candidato acquirente, in particolare in considerazione del tipo di attività esercitata e prevista nell'ente creditizio cui si riferisce il progetto di acquisizione;

(...)

2. Le autorità competenti possono opporsi al progetto di acquisizione solo se vi sono ragionevoli motivi per farlo in base ai criteri di cui al paragrafo 1 o se le informazioni fornite dal candidato acquirente sono incomplete.

(...».

### **B. Regolamento n. 575/2013**

5 Ai sensi del considerando 5 del regolamento n. 575/2013:

«Il presente regolamento e la direttiva 2013/36/UE dovrebbero formare insieme il quadro giuridico di disciplina dell'accesso all'attività, il quadro di vigilanza e le norme prudenziali degli enti creditizi e delle imprese di investimento (...). È pertanto opportuno che il presente regolamento sia letto in combinato disposto con tale direttiva».

6 L'articolo 4 di tale regolamento, intitolato «Definizioni», così dispone:

«1. Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

36) “partecipazione qualificata”, possesso, diretto o indiretto, di almeno il 10% del capitale o dei diritti di voto in un'impresa ovvero che consente l'esercizio di un'influenza notevole sulla gestione di tale impresa;

(...))».

### **C. Regolamento MVU**

7 Ai sensi del considerando 11 del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU 2013, L 287, pag. 63; in prosieguo: il «regolamento MVU»):

«È (...) opportuno creare nell'Unione [europea] un'unione bancaria basata su un corpus unico di norme completo e dettagliato sui servizi finanziari per il mercato interno nel suo complesso e comprendente un meccanismo di vigilanza unico e nuovi quadri di garanzia dei depositi e di risoluzione delle crisi bancarie. (...)».

8 Ai sensi del considerando 22 di tale regolamento:

«Per assicurare che la proprietà di un ente creditizio rimanga sempre idonea e solida sotto il profilo finanziario, è indispensabile valutare l'idoneità di qualsiasi nuovo proprietario prima che esso acquisti una quota rilevante nell'ente creditizio. La BCE in quanto istituzione dell'Unione è in una posizione favorevole per effettuare la necessaria valutazione senza imporre restrizioni indebite sul mercato interno. È opportuno attribuire alla BCE il compito di valutare l'acquisizione e la cessione di partecipazioni significative negli enti creditizi, tranne nel contesto della risoluzione delle crisi bancarie».

9 L'articolo 1 di detto regolamento, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», così dispone:

«Il presente regolamento attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, al fine di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascuno Stato membro, con pieno riguardo e dovere di diligenza riguardo all'unità e all'integrità del mercato interno, in base alla parità di trattamento degli enti creditizi al fine di impedire l'arbitraggio regolamentare.

(...))».

10 L'articolo 4 del medesimo regolamento è così formulato:

«1. Nel quadro dell'articolo 6, conformemente al paragrafo 3 del presente articolo la BCE ha competenza esclusiva nell'assolvimento dei compiti seguenti, a fini di vigilanza prudenziale, nei confronti di tutti gli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti:

(...)

c) valutare le notifiche di acquisizione e di cessione di partecipazioni qualificate in enti creditizi, tranne nel caso della risoluzione di una crisi bancaria, e fatto salvo l'articolo 15;

(...)

3. Ai fini dell'assolvimento dei compiti attribuiti dal presente regolamento e allo scopo di assicurare standard elevati di vigilanza, la BCE applica tutto il pertinente diritto dell'Unione e, se tale diritto dell'Unione è composto da direttive, la legislazione nazionale di recepimento di tali direttive. Laddove il pertinente diritto dell'Unione sia costituito da regolamenti e al momento tali regolamenti concedano esplicitamente opzioni per gli Stati membri, la BCE applica anche la legislazione nazionale di esercizio di tali opzioni.

(...».

11 L'articolo 15 del regolamento MVU, intitolato «Valutazione delle acquisizioni di partecipazioni qualificate», così dispone:

«1. Fatte salve le deroghe di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), la notifica di acquisizione di una partecipazione qualificata in un ente creditizio stabilito in uno Stato membro partecipante ovvero ogni informazione connessa è presentata alle autorità nazionali competenti dello Stato membro nel quale è stabilito l'ente creditizio conformemente ai requisiti di cui al pertinente diritto nazionale basato sugli atti di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma.

2. L'autorità nazionale competente valuta l'acquisizione proposta e trasmette alla BCE la notifica e una proposta di decisione di vietare o di non vietare l'acquisizione, sulla base dei criteri stabiliti dagli atti di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, (...) e assiste la BCE conformemente all'articolo 6.

3. La BCE decide se vietare l'acquisizione sulla base dei criteri di valutazione stabiliti dal pertinente diritto dell'Unione e conformemente alla procedura ed entro i termini per la valutazione ivi stabiliti».

## **II. Fatti e decisione controversa**

12 La Fininvest è una holding di diritto italiano di cui Silvio Berlusconi deteneva il 61,21%. La Fininvest deteneva il 30,1% del capitale sociale della Mediolanum, società di partecipazione finanziaria mista quotata in borsa, di cui la Fin. Prog. Italia deteneva il 26,5% del capitale. Sino al 30 dicembre 2015, la Mediolanum deteneva il 100% del capitale di Banca Mediolanum, ente creditizio.

13 A seguito della sentenza n. 35729/13 della Corte suprema di cassazione (Italia), divenuta definitiva il 1° agosto 2013, con cui Silvio Berlusconi è stato condannato per frode fiscale, la Banca d'Italia ha accertato, con provvedimento del 7 ottobre 2014 (in prosieguo: la «decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014»), che quest'ultimo non soddisfaceva più il requisito di onorabilità previsto dalla normativa che traspone l'articolo 23, paragrafo 1, lettera a), della direttiva CRD IV. Con tale decisione la Banca d'Italia ha ordinato, di conseguenza, la cessione della partecipazione della Fininvest in Mediolanum eccedente il 9,99%, entro un termine di trenta mesi dall'istituzione di un trust deputato alla vendita e ha sospeso l'esercizio dei diritti di voto della Fininvest corrispondenti alle quote che dovevano essere cedute durante il periodo necessario alla realizzazione di tale cessione.

14 Adito da Silvio Berlusconi e dalla Fininvest, il Consiglio di Stato (Italia), ha sospeso, il 4 dicembre 2015, l'efficacia di tale decisione, e l'ha poi annullata con sentenza del 3 marzo 2016 (in prosieguo: la «sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016»).

15 Nel frattempo, il 30 dicembre 2015 la Mediolanum è stata incorporata dalla sua controllata Banca Mediolanum.

16 La Banca d'Italia e la BCE hanno ritenuto che, a seguito di tale fusione e della sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016, la Fininvest e Silvio Berlusconi avessero acquisito una partecipazione qualificata nel capitale della Banca Mediolanum e li hanno invitati a notificare tale acquisizione, conformemente alla legislazione nazionale che recepiva gli articoli 22 e seguenti della direttiva CRD IV.

- 17 Poiché non è stato dato alcun seguito a tale invito, il 3 agosto 2016 la Banca d'Italia ha deciso di avviare d'ufficio un procedimento di valutazione di detta acquisizione.
- 18 Il 15 ottobre 2016 la Banca d'Italia, in applicazione dell'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento MVU, ha trasmesso alla BCE una proposta di decisione che esprimeva un parere negativo quanto all'onorabilità degli acquirenti della partecipazione qualificata in questione e invitava la BCE a opporsi all'acquisizione.
- 19 Con la decisione controversa, la BCE si è opposta all'acquisizione da parte della Fininvest e di Silvio Berlusconi di tale partecipazione qualificata nel capitale della Banca Mediolanum.

### **III. Ricorsi dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

- 20 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 23 dicembre 2016, la Fininvest e Silvio Berlusconi hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.
- 21 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto il loro ricorso.

### **IV. Procedimento dinanzi alla Corte e domande delle parti in sede di impugnazione**

- 22 Con le loro impugnazioni, formulate in termini pressoché identici, la Fininvest (causa C-512/22 P) e Silvio Berlusconi (causa C-513/22 P) hanno chiesto che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
  - per l'effetto, annullare la decisione controversa;
  - in via subordinata, annullare la sentenza impugnata e rimettere la causa ad altra sezione del Tribunale;
  - condannare la BCE al pagamento delle spese di giudizio, anche relativamente al primo grado, e
  - in via istruttoria, ove la Corte ne ritenga la necessità, disporre l'acquisizione al fascicolo del verbale dell'udienza di discussione svoltasi il 16 settembre 2021 dinanzi al Tribunale e della registrazione sonora dell'udienza con le modalità esecutive che la Corte riterrà opportune.
- 23 Con decisione del 29 agosto 2022, le cause C-512/22 P e C-513/22 P sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.
- 24 A seguito del decesso di Silvio Berlusconi, Marina Elvira Berlusconi, Pier Silvio Berlusconi, Barbara Berlusconi, Eleonora Berlusconi e Luigi Berlusconi hanno dichiarato, con lettera del 6 novembre 2023, di voler subentrare nel procedimento C-513/22 P nella loro qualità di aventi causa del defunto.

### **V. Sulle domande di riapertura della fase orale del procedimento**

- 25 Con lettera depositata presso la cancelleria della Corte il 13 giugno 2024, la BCE ha chiesto la riapertura della fase orale, in applicazione dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte.
- 26 Al riguardo occorre rammentare che, dopo aver sentito l'avvocato generale, la Corte può, in qualunque momento, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 83 del suo regolamento di procedura, in particolare laddove ritenga di non essere sufficientemente edotta o, ancora, qualora la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non sia stato oggetto di discussione tra le parti (sentenza del 6 marzo 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).
- 27 A sostegno della sua domanda, la BCE afferma che l'avvocato generale si sarebbe basato nelle sue conclusioni su un elemento nuovo che non sarebbe stato oggetto di discussione tra le parti, ossia

l'esistenza di una nozione autonoma di diritto dell'Unione di partecipazione qualificata indiretta.

- 28 Nel caso di specie, la causa non deve essere decisa sulla base di un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti. Infatti, tanto in primo grado dinanzi al Tribunale quanto nell'ambito dei primi motivi di impugnazione, le parti hanno potuto pronunciarsi sulla nozione di «partecipazione qualificata», ai sensi del diritto dell'Unione, e sulla natura diretta o indiretta della partecipazione della Fininvest e di Silvio Berlusconi in Banca Mediolanum.
- 29 Occorre pertanto, sentito l'avvocato generale, respingere la domanda diretta a che sia disposta la riapertura della fase orale del procedimento.
- 30 Con lettera depositata presso la cancelleria della Corte il 15 luglio 2024, gli aventi causa di Silvio Berlusconi e la Fininvest hanno chiesto inoltre la riapertura della fase orale del procedimento per poter essere in condizione di prendere posizione sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento presentata dalla BCE, nonché sui nuovi argomenti che quest'istituzione avrebbe dedotto in tale domanda.
- 31 Tuttavia, dato che la domanda di riapertura della fase orale presentata dalla BCE è stata respinta, occorre parimenti, sentito l'avvocato generale, respingere la domanda di riapertura della fase orale presentata dagli aventi causa di Silvio Berlusconi e dalla Fininvest.

## **VI. Sulle impugnazioni**

### **A. Sulla ricevibilità delle impugnazioni**

#### **1. Argomenti delle parti**

- 32 La BCE sostiene, in primo luogo, che la riabilitazione di Silvio Berlusconi, intervenuta nel 2018, avrebbe consentito a quest'ultimo di chiedere una rivalutazione della sua onorabilità nel quadro di una nuova domanda diretta ad ottenere un'autorizzazione a detenere una partecipazione qualificata nel capitale della Banca Mediolanum. Tale riabilitazione priverebbe, di conseguenza, i ricorrenti del loro interesse a ottenere l'annullamento della decisione controversa nonché quello della sentenza impugnata e renderebbe le loro impugnazioni irricevibili.
- 33 In secondo luogo, la BCE ritiene che le impugnazioni, in cui i ricorrenti si limiterebbero a reiterare argomenti già respinti dal Tribunale, siano altresì irricevibili per tale motivo.
- 34 I ricorrenti chiedono il rigetto di tali eccezioni di irricevibilità.

#### **2. Giudizio della Corte**

- 35 In primo luogo, occorre rammentare che, secondo costante giurisprudenza, l'interesse ad agire di un ricorrente deve sussistere, alla luce dell'oggetto del ricorso, al momento della presentazione di quest'ultimo, a pena di irricevibilità. Tale oggetto della controversia deve permanere, al pari dell'interesse ad agire, fino alla pronuncia della decisione giurisdizionale, a pena di non luogo a statuire, il che presuppone che il ricorso, o, eventualmente, l'impugnazione, possa, con il suo risultato, procurare un beneficio alla parte che l'ha proposto (sentenza del 7 settembre 2023, Versobank/BCE, C-803/21 P, EU:C:2023:630, punto 159 e giurisdizionale ivi citata).
- 36 Al riguardo, la BCE sostiene che la riabilitazione di Silvio Berlusconi, avvenuta nel 2018, consentirebbe ai ricorrenti di chiedere una rivalutazione dell'onorabilità di quest'ultimo nel quadro di una nuova domanda diretta a che siano autorizzati a detenere una partecipazione qualificata nel capitale della Banca Mediolanum e li avrebbe, di conseguenza, privati del loro interesse a ottenere l'annullamento della decisione controversa. Poiché tale riabilitazione sarebbe avvenuta prima della presentazione delle impugnazioni, esse sarebbero di conseguenza irricevibili in applicazione della giurisprudenza citata al punto precedente.

- 37 Tuttavia, contrariamente a quanto sostiene la BCE, la riabilitazione di Silvio Berlusconi non procura ai ricorrenti lo stesso beneficio dell'annullamento della decisione controversa.
- 38 Infatti, da un lato, anche supponendo che la riabilitazione di Silvio Berlusconi faccia venir meno il motivo per il quale la BCE si è opposta, con la decisione controversa, all'acquisizione da parte dei ricorrenti di una partecipazione qualificata nel capitale della Banca Mediolanum, essa non fa per questo venir meno tale decisione, contrariamente all'effetto che avrebbe l'annullamento di detta decisione da parte della Corte.
- 39 Dall'altro lato, mentre la decisione controversa sarebbe considerata come mai esistita qualora fosse annullata, la riabilitazione di Silvio Berlusconi produce i suoi effetti solo a partire dalla data in cui essa è avvenuta, ossia nel corso del 2018.
- 40 Da quanto precede risulta che l'eccezione di irricevibilità vertente sul fatto che la riabilitazione di Silvio Berlusconi avrebbe privato i ricorrenti dell'interesse ad agire avverso la decisione controversa deve essere respinta.
- 41 In secondo luogo, occorre rammentare che, secondo costante giurisprudenza, un'impugnazione che costituisce, in realtà, una domanda diretta a ottenere un semplice riesame del ricorso proposto dinanzi al Tribunale esula dalla competenza della Corte ai sensi dell'articolo 56 dello statuto di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2024, Commissione/Deutsche Telekom, C-221/22 P, EU:C:2024:488, punto 27, e giurisprudenza ivi citata).
- 42 Tuttavia, ove un ricorrente contesti l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'Unione effettuata dal Tribunale, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere discussi nuovamente nel corso dell'impugnazione. Infatti, se un ricorrente non potesse basare l'impugnazione su motivi e argomenti già utilizzati dinanzi al Tribunale, il procedimento di impugnazione sarebbe privato di una parte del suo significato. Inoltre, un ricorrente è legittimato a proporre un'impugnazione presentando motivi che derivano dalla sentenza impugnata e che mirano a criticarne il merito in diritto (sentenza dell'11 giugno 2024, Commissione/Deutsche Telekom, C-221/22 P, EU:C:2024:488, punti 28 e 29 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 43 Nel caso di specie, contrariamente a quanto afferma, peraltro senza spiegazioni, la BCE, i ricorrenti indicano in modo preciso gli elementi contestati della sentenza impugnata nonché i motivi per i quali essa sarebbe, a loro avviso, viziata da errori di diritto, e non si limitano quindi a una mera ripetizione degli argomenti da essi dedotti dinanzi al Tribunale.
- 44 Anche la seconda eccezione di irricevibilità sollevata dalla BCE deve quindi essere respinta.

## ***B. Nel merito***

- 45 A sostegno delle loro impugnazioni, redatte in termini pressoché identici, i ricorrenti sollevano undici motivi vertenti, rispettivamente, quanto ai primi sei motivi, su errori di diritto in cui sarebbe incorso il Tribunale nella sua valutazione della decisione controversa, quanto ai settimi e agli ottavi motivi, su errori di diritto che inficerebbero la valutazione, da parte del Tribunale, della regolarità del procedimento di adozione di tale decisione e, quanto ai noni, decimi e undicesimi motivi, su errori di diritto in cui sarebbe incorso il Tribunale nel dichiarare irricevibili taluni dei motivi sollevati e una parte dei documenti prodotti dinanzi ad esso.

### ***1. Sui primi motivi di impugnazione***

#### ***a) Sulla ricevibilità***

- 46 La BCE sostiene che i primi motivi, vertenti, in sostanza, sul fatto che il Tribunale avrebbe erroneamente considerato che i ricorrenti avevano acquisito una partecipazione qualificata nel capitale della Banca Mediolanum nel 2016, non sarebbero ricevibili, poiché tenderebbero a mettere in discussione la valutazione di un fatto da parte del Tribunale, nonché la qualificazione di tale fatto alla luce del diritto nazionale applicabile.

47 Da una giurisprudenza costante emerge indubbiamente che la valutazione dei fatti e degli elementi di prova non costituisce, salvo il caso di un loro snaturamento, una questione di diritto, come tale soggetta al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione (sentenza del 28 settembre 2023, Changmao Biochemical Engineering/Commissione, C-123/21 P, EU:C:2023:708, punto 121 e giurisprudenza ivi citata). È altresì pacifico che, alle stesse condizioni, nemmeno la qualificazione dei fatti alla luce del diritto nazionale che implichi un'interpretazione di tale diritto rientra nella competenza della Corte (sentenza del 18 gennaio 2024, Jenkinson/Consiglio e a., C-46/22 P, EU:C:2024:50, punto 107 e giurisprudenza ivi citata).

48 Tuttavia, come correttamente rilevato dal Tribunale al punto 49 della sentenza impugnata, la nozione di acquisizione di una partecipazione qualificata in un ente creditizio è una nozione autonoma di diritto dell'Unione. Ciò emerge dal fatto che né la definizione di «partecipazione qualificata», contenuta all'articolo 4, paragrafo 1, punto 36, del regolamento n. 575/2013, né l'articolo 15 del regolamento MVU, né l'articolo 22 della direttiva CRD IV che fissa le modalità di controllo dell'acquisizione di una siffatta partecipazione contengono un rinvio al diritto nazionale. Ciò emerge altresì dall'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione, risultante segnatamente dal considerando 11 e dall'articolo 1 del regolamento MVU, d'istituire una vigilanza prudenziale armonizzata del sistema finanziario, e in particolare, come previsto dal considerando 22 di tale regolamento, delle acquisizioni di partecipazioni significative, cosiddette «qualificate», negli enti creditizi.

49 Di conseguenza, la constatazione del Tribunale, secondo la quale i ricorrenti hanno acquisito una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum nel 2016, costituisce non già una qualificazione di tale fatto alla luce del diritto nazionale applicabile né una valutazione di fatto, ma una qualificazione di detto fatto alla luce di una nozione di diritto dell'Unione, quale interpretata dal Tribunale.

50 Orbene, nell'ambito di un'impugnazione, la Corte è competente non solo a controllare l'interpretazione accolta dal Tribunale di una nozione di diritto dell'Unione, quale la nozione di «partecipazione qualificata», ai sensi della direttiva CRD IV, nonché la qualificazione da parte di quest'ultimo di un'operazione alla luce di tale nozione, ma altresì, in base alla giurisprudenza menzionata al punto 47 della presente sentenza, a verificare se il Tribunale sia incorso in uno snaturamento dei fatti o degli elementi di prova sottostanti a tale qualificazione, come sostengono del resto più volte i ricorrenti nell'ambito dei primi motivi di impugnazione.

51 L'eccezione di irricevibilità sollevata dalla BCE deve pertanto essere respinta.

## ***b) Nel merito***

### *1) Argomenti delle parti*

52 Con la prima parte dei loro primi motivi, i ricorrenti sostengono che il Tribunale avrebbe dovuto dichiarare che la procedura di autorizzazione non poteva essere avviata, dal momento che aveva accertato, al punto 81 della sentenza impugnata, che la Fininvest e, tramite tale società, Silvio Berlusconi, esercitavano un controllo congiunto sulla Banca Mediolanum attraverso un patto parasociale stipulato con la Fin. Prog. Italia.

53 Con la seconda parte dei loro primi motivi, i ricorrenti sostengono che, nel considerare che la partecipazione della Fininvest del 30,16% in Banca Mediolanum era stata ridotta a una partecipazione del 9,99% con la decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014, ed era divenuta nuovamente una partecipazione qualificata a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016, il Tribunale sarebbe incorso nella sentenza impugnata in uno snaturamento dei fatti e in vari errori di diritto.

54 In primo luogo, il Tribunale avrebbe erroneamente giudicato, al punto 72 della sentenza impugnata, che la decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014 aveva ridotto al 9,99% la partecipazione qualificata del 30,16% detenuta dalla Fininvest in Banca Mediolanum. Tale partecipazione qualificata del 30,16%, ancorché sottoposta temporaneamente a un ordine di cessione e a un simultaneo divieto di esercizio dei diritti di voto, sarebbe rimasta una partecipazione qualificata.

55 Per quanto riguarda l'ordine di cessione, sarebbe evidente che, fintantoché non fosse avvenuta la cessione, tale ordine non avrebbe modificato la portata della partecipazione qualificata detenuta dalla

Fininvest. Orbene, tale cessione non sarebbe mai avvenuta.

- 56 Quanto ai diritti di voto, nemmeno la loro limitazione avrebbe inciso sul possesso, da parte dei ricorrenti, di una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum.
- 57 In secondo luogo, tale primo errore avrebbe portato il Tribunale a commetterne un secondo, al punto 73 della sentenza impugnata. Infatti, se, dopo la decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014 e fino al momento della fusione per incorporazione della Mediolanum da parte della Banca Mediolanum, la Fininvest deteneva una partecipazione qualificata del 30,16% in Mediolanum, a seguito di detta fusione la Fininvest non avrebbe potuto, secondo i ricorrenti, divenire titolare diretta di solo il 9,99% delle azioni della Banca Mediolanum. La Fininvest sarebbe al contrario rimasta titolare della medesima partecipazione qualificata del 30,16% che già deteneva e che non aveva mai ceduto.
- 58 In terzo luogo, dal momento che la decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014 non avrebbe trasformato la partecipazione qualificata della Fininvest del 30,16% in una partecipazione non qualificata del 9,99% e che detta fusione avrebbe lasciato inalterata tale partecipazione, il Tribunale sarebbe altresì incorso in errore, al punto 76 della sentenza impugnata, nel considerare che, per effetto della sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016, la Fininvest aveva riacquisito una partecipazione qualificata del 30,16% in Banca Mediolanum. Quest'ultima sentenza non avrebbe influito sulla portata della partecipazione. In ogni caso, una sentenza di annullamento di una decisione illegittima non potrebbe integrare una fattispecie acquisitiva. La sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016 non avrebbe quindi creato alcun diritto, ma avrebbe solo annullato l'ordine di cessione.
- 59 Con la terza parte dei loro primi motivi, i ricorrenti sostengono che il Tribunale avrebbe illegittimamente sostituito la propria motivazione a quella dell'autore della decisione controversa, come emergerebbe dagli argomenti esposti di seguito.
- 60 Con la quarta parte dei loro primi motivi, i ricorrenti sostengono che, escludendo l'esistenza di un «rinvio espresso» ai diritti nazionali e non applicando, di conseguenza, la legislazione italiana ai fini dell'interpretazione della nozione di «acquisizione di una partecipazione qualificata», il Tribunale avrebbe violato l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento MVU, l'articolo 19 del decreto legislativo del 1° settembre 1993, n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (supplemento ordinario alla GURI n. 230 del 30 settembre 1993), come modificato dal decreto legislativo del 12 maggio 2015, n. 72 (GURI n. 134 del 12 giugno 2015) (in prosieguo: il «TUB»), nonché il principio generale di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.
- 61 Tale errore di diritto vizierebbe la sentenza impugnata poiché, se il Tribunale avesse applicato la normativa italiana, esso non avrebbe potuto considerare «il mutamento della struttura giuridica» di una partecipazione come una fattispecie acquisitiva.
- 62 Inoltre, dal momento che, nella decisione controversa, la BCE aveva espressamente ritenuto che il diritto italiano costituisse la base normativa ai fini della definizione della nozione di «acquisizione di una partecipazione qualificata», il Tribunale avrebbe sostituito la propria motivazione a quella dell'autore della decisione controversa e violato il principio del contraddittorio sul punto.
- 63 Con la quinta parte dei loro primi motivi, i ricorrenti sostengono che l'interpretazione della nozione di «acquisizione di una partecipazione qualificata» come comprendente «la modifica della struttura giuridica di una partecipazione» non troverebbe conforto né nel testo della direttiva CRD IV, né in quello del regolamento MVU, né nel linguaggio corrente, né negli scopi perseguiti dalla normativa di cui trattasi. Infatti, la direttiva CRD IV e il regolamento MVU avrebbero istituito una valutazione dell'idoneità di qualsiasi nuovo proprietario prima che esso acquisti una quota di enti creditizi. Orbene, le eventuali «modifiche della struttura giuridica» di una partecipazione già detenuta non comporterebbero, come nel caso di specie, alcun mutamento di proprietario di tale partecipazione.
- 64 Inoltre, la nozione, inedita, creata dal Tribunale, di «modifica della struttura giuridica» di una partecipazione sarebbe contraria al principio di certezza del diritto, dal momento che tale nozione non avrebbe alcun significato definito in diritto dell'Unione e che essa non potrebbe essere interpretata, secondo il Tribunale, avvalendosi del diritto degli Stati membri.

- 65 Infine, poiché la nozione di «acquisizione di una partecipazione qualificata» accolta dal Tribunale non sarebbe la stessa di quella della decisione controversa, le parti non avrebbero avuto la possibilità di discuterne.
- 66 Con la sesta parte dei loro primi motivi, i ricorrenti sostengono che il Tribunale avrebbe violato l'articolo 22 della direttiva CRD IV e l'articolo 22 del TUB nel ritenere che la Fininvest avesse acquisito una partecipazione qualificata sottoposta ad autorizzazione, in quanto la sua partecipazione qualificata indiretta in Banca Mediolanum era divenuta diretta.
- 67 Infatti, la normativa che disciplina la vigilanza prudenziale bancaria, tanto in diritto dell'Unione, conformemente all'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva CRD IV, quanto nel diritto nazionale, conformemente all'articolo 22 TUB, non attribuirebbe alcuna rilevanza alla distinzione operata dalla sentenza impugnata tra partecipazione qualificata diretta e partecipazione qualificata indiretta, atteso che lo scopo di tale normativa sarebbe quello di risalire al controllante ultimo di una partecipazione qualificata, a prescindere dalla presenza d'intermediari.
- 68 Inoltre, la distinzione effettuata dal Tribunale tra partecipazione diretta e partecipazione indiretta sarebbe completamente irrilevante per quanto concerne Silvio Berlusconi. Infatti, egli avrebbe mantenuto, prima e anche dopo la fusione e la sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016, una partecipazione indiretta in Banca Mediolanum.
- 69 La BCE ritiene che la prima parte dei primi motivi sia priva di fondamento. Il Tribunale si sarebbe limitato, al punto 81 della sentenza impugnata, a rammentare un elemento di contesto.
- 70 In risposta alla seconda parte dei primi motivi, la BCE afferma che i ricorrenti non avrebbero comunque detenuto una partecipazione qualificata a seguito della decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014, e che essi avrebbero acquisito tale partecipazione qualificata a seguito della fusione e della sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016. Inoltre, sul fondamento del diritto nazionale applicabile, la partecipazione dei ricorrenti in Mediolanum non avrebbe costituito una partecipazione qualificata indiretta in Banca Mediolanum, poiché la Mediolanum non era soggetta al controllo esclusivo dei ricorrenti.
- 71 Per quanto attiene alla terza parte dei primi motivi, il Tribunale non avrebbe sostituito la propria motivazione a quella dell'autore della decisione controversa. L'unica differenza tra la posizione della BCE e quella del Tribunale atterrebbe alla descrizione del contesto, ininfluenza sulla *ratio decidendi*.
- 72 Anche la quarta parte dei primi motivi sarebbe infondata. Infatti, sulla base di un'interpretazione sia testuale sia contestuale, la nozione di «acquisizione» avrebbe necessariamente un significato autonomo in diritto dell'Unione, al pari della nozione composita di «acquisizione di partecipazioni qualificate». In ogni caso, se il Tribunale avesse applicato la normativa italiana, esso avrebbe altresì constatato che i ricorrenti avevano acquisito una partecipazione qualificata.
- 73 In risposta alla quinta parte dei primi motivi, la BCE sostiene che il Tribunale avrebbe spiegato che, dopo la fusione, la Mediolanum non s'interponeva più tra i ricorrenti e la Banca Mediolanum e che «il grado di controllo indiretto di tale partecipazione» era dunque stato modificato. Di conseguenza, nel menzionare la modifica della «struttura giuridica» della partecipazione, il Tribunale avrebbe inteso distinguere la relazione tra i ricorrenti e la Banca Mediolanum tramite la Mediolanum, da un lato, e la loro relazione dopo l'incorporazione della Mediolanum da parte della Banca Mediolanum, dall'altro.
- 74 La sesta parte dei primi motivi dovrebbe essere altresì respinta, poiché essa si fonderebbe sull'erronea premessa che Silvio Berlusconi sarebbe sempre rimasto un partecipante qualificato indiretto di Banca Mediolanum.
- 75 La Commissione europea ritiene che la prima parte dei primi motivi, con cui i ricorrenti sostengono che il Tribunale avrebbe correttamente giudicato che Silvio Berlusconi e la Fininvest già esercitavano, prima della fusione, un controllo congiunto sulla Banca Mediolanum grazie a un patto parasociale, vada rigettata poiché non si tratterebbe di una censura della sentenza impugnata. In ogni caso, tale circostanza non sarebbe rilevante per risolvere la questione se la fusione abbia condotto a una nuova partecipazione soggetta a notifica. La questione rilevante sarebbe il fatto che la partecipazione della

Fininvest e di Silvio Berlusconi in Banca Mediolanum non sarebbe mai stata, in precedenza, sottoposta alla valutazione dell'autorità di vigilanza, come proverebbe l'allegato 5 alla decisione controversa.

76 Le censure sollevate nella seconda parte dei primi motivi sarebbero inconferenti poiché riguarderebbero motivi sui quali non si fonderebbe il dispositivo della sentenza impugnata. Esse sarebbero, inoltre, irrilevanti. In subordine, ove ravvisasse uno snaturamento dei fatti, la Corte potrebbe decidere di cassare la sentenza impugnata nella parte in cui il Tribunale ha considerato che, in seguito alla decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014, la partecipazione indiretta dei ricorrenti in Banca Mediolanum non costituiva più una partecipazione qualificata e, nel pronunciarsi sul ricorso in primo grado, respingere il primo motivo di tale ricorso dichiarando che, dopo la fusione e la sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016, la Fininvest e Silvio Berlusconi si sono trovati per la prima volta a detenere una partecipazione diretta in Banca Mediolanum.

77 La terza parte dei primi motivi, vertente sul fatto che il Tribunale avrebbe sostituito la propria motivazione a quella della decisione controversa quanto all'interpretazione della nozione di «acquisizione di una partecipazione qualificata», sarebbe infondata in punto di fatto.

78 La quarta parte dei primi motivi confonderebbe due questioni ben distinte: la prima, quella del diritto che la BCE era tenuta ad applicare, ossia, in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento MVU, «tutto il pertinente diritto dell'Unione e, se tale diritto dell'Unione è composto da direttive, la legislazione nazionale di recepimento di tali direttive»; la seconda, quella dell'interpretazione della nozione di «acquisizione di una partecipazione qualificata», ai sensi dell'articolo 15 del regolamento MVU.

79 Conformemente alla giurisprudenza costante rammentata al punto 44 della sentenza impugnata, i termini di una disposizione di diritto dell'Unione la quale non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri dovrebbero ricevere un'interpretazione autonoma e uniforme in tutta l'Unione. La semplice lettura delle disposizioni summenzionate del regolamento MVU e della direttiva CRD IV confermerebbero quanto correttamente osservato al punto 45 della sentenza impugnata, ossia che tali disposizioni non contengono alcun rinvio alle normative degli Stati membri. Ne conseguirebbe che la nozione di «acquisizione di una partecipazione qualificata», costituirebbe una nozione autonoma del diritto dell'Unione, che dovrebbe essere interpretata in modo uniforme in tutti gli Stati membri.

80 Per quanto concerne l'errore d'interpretazione della nozione di «acquisizione di una partecipazione qualificata», in cui sarebbe incorso il Tribunale, le critiche dei ricorrenti si incentrerebbero, in modo fuorviante, sull'uso, da parte del Tribunale, dell'espressione «modifica della struttura giuridica». Orbene, il ragionamento del Tribunale, più articolato e più preciso, si riferirebbe in modo specifico alla trasformazione di una partecipazione qualificata indiretta in una partecipazione qualificata diretta, come risulterebbe da una lettura obiettiva dei punti da 78 a 81 della sentenza impugnata. La critica secondo cui l'interpretazione accolta dal Tribunale si porrebbe in contrasto con il principio di certezza del diritto non sarebbe quindi fondata.

81 Si potrebbe ammettere tutt'al più che, in ossequio al principio di proporzionalità, vengano esentate dall'obbligo di notifica e dal vaglio dell'autorità di vigilanza le operazioni infragruppo effettuate nell'ambito del gruppo di un azionista esistente, senza modifiche effettive o sostanziali nell'assetto azionario diretto o finale dell'istituzione finanziaria, ma solo a condizione che in precedenza almeno una valutazione sia già stata effettuata. Gli orientamenti comuni delle autorità europee di vigilanza del 2008 (CEBS/2008/214; CEIOPS 3L 3 19/08; CESR/08 543b) sarebbero stati redatti in questi termini. Nel caso di specie, la partecipazione della Fininvest e di Silvio Berlusconi in Banca Mediolanum non sarebbe mai stata oggetto di una tale valutazione.

82 Con la sesta parte dei primi motivi, i ricorrenti censurerebbero la distinzione tra partecipazione diretta e partecipazione indiretta, sostenendo che essa non influirebbe sull'esistenza di una partecipazione qualificata.

83 Indubbiamente le normative europea e italiana prevederebbero effettivamente il controllo delle acquisizioni di partecipazioni qualificate sia dirette che indirette. Tuttavia, ciò non significherebbe che la natura e le modalità della partecipazione siano prive di rilievo. Infatti, a norma dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva CRD IV, la valutazione dovrebbe tener conto, segnatamente, della probabile

influenza del candidato acquirente e della solidità del progetto di acquisizione; tali criteri potrebbero essere influenzati dalla natura e della struttura giuridica della partecipazione.

84 Non rilevarebbe neppure la circostanza che la partecipazione di Silvio Berlusconi sia rimasta indiretta. Essa avrebbe altresì mutato natura e struttura giuridica, in quanto la partecipazione della Fininvest sarebbe divenuta una partecipazione indiretta.

## 2) *Giudizio della Corte*

85 In via preliminare, occorre rammentare che la direttiva CRD IV, che disciplina la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, prevede segnatamente il controllo dell'acquisizione di partecipazioni qualificate negli enti creditizi.

86 L'articolo 4, paragrafo 1, punto 36, del regolamento n. 575/2013, al quale rinvia l'articolo 3, paragrafo 1, punto 33, della direttiva CRD IV, definisce una partecipazione qualificata come «possesso, diretto o indiretto, di almeno il 10% del capitale o dei diritti di voto in un'impresa ovvero che consente l'esercizio di un'influenza notevole sulla gestione di tale impresa».

87 L'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva CRD IV impone agli Stati membri di prevedere «che qualsiasi persona fisica o giuridica (...) che abbia deciso (...) di acquisire, direttamente o indirettamente, una partecipazione qualificata in un ente creditizio o di aumentare ulteriormente, direttamente o indirettamente, detta partecipazione qualificata (...) notifichi [tale decisione] prima dell'acquisizione per iscritto alle autorità competenti».

88 L'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento MVU prevede che la domanda di acquisizione di una partecipazione qualificata sia valutata dall'autorità nazionale competente, che trasmette alla BCE una proposta di decisione. Il potere di opporsi o meno all'acquisizione di una partecipazione qualificata spetta alla BCE, in forza dell'articolo 15, paragrafo 3, di tale regolamento.

89 Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva CRD IV, la valutazione dell'idoneità del candidato acquirente e della solidità finanziaria del progetto di acquisizione deve tener conto, al fine di garantire la gestione sana e prudente dell'ente creditizio in questione, di vari criteri, tra cui «i requisiti di onorabilità del candidato acquirente».

90 Investita della questione dalla Banca d'Italia, la BCE si è opposta, con la decisione controversa, all'acquisizione da parte della Fininvest e di Silvio Berlusconi di una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum, in ragione del fatto che Silvio Berlusconi non soddisfaceva il requisito di onorabilità.

91 Nel loro primo motivo in primo grado, i ricorrenti hanno negato di aver acquisito una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum nel 2016. Il Tribunale ha respinto tale motivo con una motivazione che i ricorrenti contestano con i primi motivi delle loro impugnazioni.

92 Con i primi motivi delle loro impugnazioni, i ricorrenti sostengono che il Tribunale sarebbe incorso in errore nel dichiarare che essi avevano acquisito una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum nel 2016.

93 Con la seconda parte di tali primi motivi, che occorre esaminare in primo luogo, i ricorrenti sostengono che, nel dichiarare, ai punti 72, 73 e 76 della sentenza impugnata, che la loro partecipazione in Banca Mediolanum era aumentata nel 2016, il Tribunale avrebbe snaturato i fatti della controversia e sarebbe incorso in errori di diritto.

94 Come ricordato al punto 47 della presente sentenza, solo il Tribunale è competente ad accertare e valutare i fatti. Detta valutazione non costituisce quindi, salvo il caso dello snaturamento di tali elementi, una questione di diritto, come tale soggetta al sindacato della Corte adita nell'ambito di un'impugnazione. Lo snaturamento deve emergere in modo manifesto dagli atti di causa, senza che sia necessario procedere a una nuova valutazione dei fatti (v., in tal senso, sentenza del 25 giugno 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punti 104 e 105 nonché giurisprudenza ivi citata).

- 95 Il Tribunale ha ritenuto, al punto 72 della sentenza impugnata, che, a seguito della decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014, con cui quest'ultima ha ordinato ai ricorrenti di cedere le loro quote in Mediolanum eccedenti il 9,99% e ha sospeso i loro diritti di voto connessi a tali quote, la partecipazione indiretta dei ricorrenti in Banca Mediolanum era stata portata al 9,99% e che, di conseguenza, essi avevano perso la partecipazione qualificata che detenevano precedentemente in tale ente creditizio. Al punto 73 della sentenza impugnata il Tribunale ha ritenuto, di conseguenza, che, a seguito dell'incorporazione della Mediolanum da parte della Banca Mediolanum, avvenuta il 30 dicembre 2015, la Fininvest era diventata titolare diretta del 9,99% delle azioni della Banca Mediolanum. Il Tribunale ne ha dedotto, al punto 76 della sentenza impugnata, che, per effetto dell'annullamento della decisione della Banca d'Italia, del 7 ottobre 2014, ad opera della sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016, la Fininvest era diventata titolare diretta del 30,16% delle azioni della Banca Mediolanum e aveva quindi acquisito una partecipazione qualificata.
- 96 Occorre tuttavia osservare che la decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014, con cui quest'ultima ha ordinato la cessione della partecipazione dei ricorrenti in Mediolanum eccedente il 9,99%, non ha, di per sé, comportato la riduzione di tale partecipazione. Infatti, detta decisione prevedeva che la cessione dovesse avvenire entro un termine di 30 mesi tramite un trust deputato alla vendita. Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, alla data dell'annullamento della decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014, disposto dalla sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016, le azioni rappresentative della partecipazione pari al 30,16% della Fininvest in Banca Mediolanum continuavano a essere detenute dalla prima società, e non erano ancora state cedute ad alcun acquirente. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 44 delle sue conclusioni, il solo effetto della decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014 fino al suo annullamento è stato quello di sospendere i diritti di voto connessi alle azioni soggette all'obbligo di cessione.
- 97 Ne consegue che il Tribunale ha snaturato la portata della decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014.
- 98 Infatti, il Tribunale ha manifestamente travisato la portata della decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014, confondendo l'ingiunzione da essa rivolta ai ricorrenti, di cedere le loro quote della Mediolanum eccedenti il 9,99% e la cessione stessa di tali quote, la sola che potesse comportare una riduzione della loro partecipazione, nonostante il fatto che, alla data del suo annullamento da parte del Consiglio di Stato, non fosse stato dato seguito a tale ingiunzione.
- 99 Da ciò discende che, come sostengono i ricorrenti, il Tribunale è incorso in uno snaturamento nella valutazione dei fatti contenuta al punto 72 della sentenza impugnata, secondo la quale la decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014 aveva ridotto al 9,99% la partecipazione dei ricorrenti in Mediolanum.
- 100 Sono pertanto viziate da snaturamento anche le conseguenze che il Tribunale ha tratto da tale valutazione ai punti 73, 76 e 77 della sentenza impugnata, ossia, da un lato, che la Fininvest fosse diventata titolare diretta del solo 9,99% delle azioni della Banca Mediolanum a seguito dell'incorporazione della Mediolanum da parte della Banca Mediolanum e, dall'altro, che l'annullamento della decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014, ad opera della sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016, le avesse fatto acquisire nuovamente una partecipazione qualificata, pari al 30,16% in Banca Mediolanum.
- 101 La valutazione da parte del Tribunale della portata della sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016 contenuta al punto 76 della sentenza impugnata è, inoltre, viziosa da un errore di diritto. Infatti, indipendentemente dalla portata della decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014, l'annullamento di tale decisione ad opera della sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016 ha avuto come effetto, come sostengono i ricorrenti, di ricollocare questi ultimi nella situazione in cui si trovavano prima di detta decisione ossia, come ha ammesso lo stesso Tribunale al punto 71 della sentenza impugnata, quella di detentori di una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum, e non di far loro acquisire una siffatta partecipazione.
- 102 Da quanto precede risulta che i ricorrenti sostengono correttamente che il Tribunale ha snaturato i fatti della controversia ed è incorso in un errore di diritto, dichiarando che la loro partecipazione in Banca

Mediolanum era aumentata a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016.

- 103 La seconda parte dei primi motivi deve, pertanto, essere accolta.
- 104 Con la quinta e sesta parte dei primi motivi, che occorre poi esaminare congiuntamente, i ricorrenti sostengono che, ai punti da 75 a 81 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe interpretato in modo errato la nozione di «acquisizione di una partecipazione qualificata», ritenendo che una siffatta acquisizione potesse risultare dalla sola modifica della struttura giuridica di una partecipazione qualificata e, in particolare, dalla trasformazione di una partecipazione qualificata indiretta in una partecipazione qualificata diretta.
- 105 Occorre innanzitutto rilevare, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 61 delle sue conclusioni, che l'interpretazione accolta dal Tribunale, menzionata al punto precedente, non trova alcun conforto nel testo della direttiva CRD IV né in quello del regolamento MVU.
- 106 Per quanto riguarda, in particolare, la natura diretta o indiretta della partecipazione qualificata oggetto dell'acquisizione, l'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva CRD IV precisa espressamente che è irrilevante che tale partecipazione sia acquisita «direttamente o indirettamente».
- 107 L'irrelevanza della struttura giuridica della partecipazione qualificata emerge più in generale dall'articolo 4, paragrafo 1, punto 36, del regolamento n. 575/2013, che definisce la partecipazione qualificata, in alternativa, come «possesso, diretto o indiretto, di almeno il 10% del capitale o dei diritti di voto in un'impresa ovvero che consente l'esercizio di un'influenza notevole sulla gestione di tale impresa».
- 108 Pertanto, non è la struttura giuridica di una partecipazione, in particolare la sua natura diretta o indiretta, a determinare l'esistenza di una partecipazione qualificata ma, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 73 delle sue conclusioni, il fatto che tale partecipazione consenta di raggiungere un certo livello di controllo o di influenza sull'ente creditizio.
- 109 Tale interpretazione è corroborata dall'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione con l'istituzione di una vigilanza sull'acquisizione delle partecipazioni qualificate negli enti creditizi, vigilanza che tende, secondo l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva CRD IV, a «garantire la gestione sana e prudente dell'ente creditizio cui si riferisce il progetto di acquisizione (...) tenendo conto della probabile influenza del candidato acquirente sull'ente creditizio».
- 110 Di conseguenza, nel dichiarare, al punto 80 della sentenza impugnata, che la modifica della struttura giuridica della partecipazione qualificata poteva essere qualificata come acquisto di una tale partecipazione, anche se il *quantum* di detta partecipazione non era stato modificato, il Tribunale è incorso in un errore di diritto.
- 111 Di conseguenza, il Tribunale è altresì incorso in errore nel considerare, ai punti da 75 a 81 della sentenza impugnata, che le circostanze che, da un lato, a seguito dell'incorporazione della Mediolanum da parte della Banca Mediolanum, la partecipazione della Fininvest in Banca Mediolanum, precedentemente indiretta, fosse divenuta diretta, e, dall'altro, che la partecipazione indiretta di Silvio Berlusconi in Banca Mediolanum, precedentemente tramite la Fininvest e la Mediolanum, fosse divenuta indiretta per il solo tramite della Fininvest, consentivano di caratterizzare l'acquisto da parte dei ricorrenti di una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum.
- 112 La quinta e la sesta parte dei primi motivi devono, pertanto, essere accolte.
- 113 Da quanto precede risulta che tali primi motivi devono essere accolti, senza che occorra pronunciarsi sulle altre parti dei primi motivi delle impugnazioni.

## **2. Sui secondi motivi di impugnazione**

### **a) Argomenti delle parti**

- 114 Secondo i ricorrenti, sebbene abbia ammesso l'irretroattività della direttiva CRD IV, ai punti da 95 a 99 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe tuttavia effettuato, al punto 100 di tale sentenza, un'applicazione retroattiva di tale direttiva, poiché avrebbe applicato detta direttiva a una partecipazione qualificata detenuta dalla Fininvest e da Silvio Berlusconi dal 1996.
- 115 La BCE e la Commissione ritengono che il Tribunale non abbia applicato retroattivamente la direttiva CRD IV, poiché esso avrebbe accertato che, in virtù della decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014, Silvio Berlusconi non deteneva più una partecipazione qualificata indiretta alla data in cui il meccanismo di vigilanza unico è stato istituito sulla base del regolamento MVU, e che egli è diventato detentore di una siffatta partecipazione solo a seguito dell'incorporazione della Mediolanum da parte della Banca Mediolanum nel 2015 e della pronuncia della sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 2016.
- b) Giudizio della Corte**
- 116 Si deve rammentare che l'articolo 22 della direttiva CRD IV dispone che gli Stati membri prevedono che qualsiasi persona che abbia deciso di acquisire, direttamente o indirettamente, una partecipazione qualificata in un ente creditizio notifici tale decisione prima dell'acquisizione per iscritto alle autorità competenti e che, conformemente all'articolo 23 della medesima direttiva, una siffatta acquisizione può essere consentita solo se detta persona soddisfa i criteri enunciati in quest'ultima disposizione.
- 117 Da quanto precede risulta, come rilevato dal Tribunale, in sostanza, al punto 98 della sentenza impugnata, che gli articoli 22 e 23 della direttiva CRD IV sono unicamente applicabili alle acquisizioni di partecipazioni qualificate successive alla data di entrata in vigore delle disposizioni che tali articoli impongono agli Stati membri di adottare, data che è fissata al più tardi al 31 dicembre 2013 dall'articolo 162 di tale direttiva.
- 118 Nel caso di specie, i ricorrenti sostengono, senza essere contraddetti, di aver acquisito nel 1996 una partecipazione in Banca Mediolanum pari al 30,16%, ossia una partecipazione qualificata ai sensi della direttiva CRD IV. Come emerge dai punti 71 e 72 della sentenza impugnata, il Tribunale ha inoltre riconosciuto che i ricorrenti continuavano a detenere una siffatta partecipazione alla data della decisione della Banca d'Italia del 7 ottobre 2014.
- 119 Orbene, da un lato, dal punto 102 della presente sentenza emerge che, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, quest'ultima decisione non ha modificato il *quantum* della partecipazione dei ricorrenti in Banca Mediolanum.
- 120 Dall'altro lato, dai punti 108 e 110 della presente sentenza risulta che la modifica della struttura giuridica di tale partecipazione consecutiva all'incorporazione della Mediolanum da parte della Banca Mediolanum non ha avuto alcuna influenza sul possesso da parte dei ricorrenti di una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum.
- 121 Ne consegue che i ricorrenti non hanno acquisito una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum dopo la data di entrata in vigore delle disposizioni che recepiscono la direttiva CRD IV, ma che essi hanno soltanto conservato una siffatta partecipazione acquisita precedentemente.
- 122 Orbene, dal punto 117 della presente sentenza risulta che gli articoli 22 e 23 di tale direttiva, che sono privi di portata retroattiva, non sono applicabili alle partecipazioni qualificate acquisite prima di tale data. I ricorrenti sono quindi legittimati a sostenere che la BCE, nell'opporsi al possesso di una partecipazione qualificata dei ricorrenti in Banca Mediolanum, ha effettuato illegalmente un'applicazione retroattiva di tali articoli.
- 123 Di conseguenza, il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel dichiarare che la BCE non aveva effettuato un'applicazione retroattiva di tali articoli nell'opporsi, nella decisione controversa, al possesso di una partecipazione qualificata dei ricorrenti in Banca Mediolanum.
- 124 Da quanto precede risulta che, oltre ai primi motivi, devono essere accolti anche i secondi motivi di impugnazione.

125 La sentenza impugnata deve, pertanto, essere annullata, senza che occorra esaminare gli altri motivi di impugnazione.

## VII. Sul ricorso dinanzi al Tribunale

126 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, la Corte può rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo oppure statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

127 Nel caso di specie, la Corte può statuire definitivamente sulla controversia, giacché lo stato degli atti lo consente.

128 Con il primo motivo del loro ricorso in primo grado i ricorrenti negano di aver acquisito una partecipazione qualificata in Banca Mediolanum nel 2016.

129 Orbene, dal punto 121 della presente sentenza risulta che i ricorrenti non hanno acquisito una tale partecipazione in Banca Mediolanum nel 2016.

130 Di conseguenza, la BCE non poteva legittimamente opporsi, con la decisione controversa, a un asserito acquisto di una partecipazione qualificata dei ricorrenti in Banca Mediolanum nel 2016.

131 Si deve, pertanto, accogliere tale primo motivo di primo grado e annullare la decisione controversa, senza che occorra esaminare gli altri motivi del ricorso in primo grado.

## VIII. Sulle spese

132 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, la Corte statuisce sulle spese.

133 L'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di detto regolamento, prevede che la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

134 La BCE, rimasta soccombente, dev'essere condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dai ricorrenti, relative tanto alla procedura di primo grado quanto a quella di impugnazione, conformemente alla domanda dei ricorrenti.

135 In forza dell'articolo 184, paragrafo 4, del regolamento di procedura, una parte interveniente in primo grado, che non abbia proposto essa stessa l'impugnazione, può essere condannata alle spese del procedimento di impugnazione solo se ha partecipato alla fase scritta od orale del procedimento dinanzi alla Corte. In tal caso, la Corte può decidere che le spese da essa sostenute restino a suo carico.

136 Nel caso di specie, poiché la Commissione, parte interveniente in primo grado, ha partecipato, senza essere l'autore dell'impugnazione, al procedimento dinanzi alla Corte a sostegno delle conclusioni della BCE, si deve disporre che essa si farà carico delle proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **La sentenza del Tribunale dell'Unione europea dell'11 maggio 2022, Fininvest e Berlusconi/BCE (T-913/16, EU:T:2022:279), è annullata.**
- 2) **La decisione ECB/SSM/2016 – 7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 della Banca centrale europea (BCE), del 25 ottobre 2016, è annullata.**
- 3) **La Banca centrale europea (BCE) si farà carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest), da Silvio Berlusconi**

**nonché da Marina Elvira Berlusconi, da Pier Silvio Berlusconi, da Barbara Berlusconi, da Eleonora Berlusconi e da Luigi Berlusconi, nella loro qualità di aventi causa di Silvio Berlusconi, relative tanto al procedimento di primo grado quanto a quello di impugnazione.**

**4) La Commissione europea si farà carico delle proprie spese.**

Lycourgos

Spineanu-Matei

Bonichot

Rodin

Rossi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 settembre 2024.

Il cancelliere

Il presidente di sezione

A. Calot Escobar

C. Lycourgos

---

\* [Lingua processuale: l'italiano.](#)