

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

19 giugno 2018

"Rinvio pregiudiziale - Ravvicinamento delle legislazioni - Direttiva 2004/39/CE - Articolo 54, paragrafo 1 - Portata dell'obbligo di segreto professionale incombente alle autorità nazionali di vigilanza finanziaria - Nozione di "informazione riservata"

Nella causa C-15/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania), con decisione del 4 novembre 2015, pervenuta in cancelleria l'11 gennaio 2016, nel procedimento

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

contro

Ewald Baumeister,

con l'intervento di:

Frank Schmitt, in qualità di curatore fallimentare della Phoenix Kapitaldienst GmbH,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça (relatore), C.G. Fernlund e C. Vajda, presidenti di sezione, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, A. Prechal, E. Jarašiūnas e S. Rodin, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 luglio 2017,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, da R. Wiegmann, in qualità di agente;
- per E. Baumeister, da P.A. Gundermann, Rechtsanwalt;
- per F. Schmitt, in qualità di curatore fallimentare della Phoenix Kapitaldienst GmbH, da A.J. Baumert, Rechtsanwalt;
- per il governo tedesco, da T. Henze, J. Möller e D. Klebs, in qualità di agenti;
- per il governo estone, da K. Kraavi-Käerdi e N. Grünberg, in qualità di agenti;

- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e B. Koopman, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, B. Majerczyk-Graczykowska e A. Kramarczyk-Szaładzińska, in qualità di agenti;
- per il governo del Regno Unito, da S. Simmons e Z. Lavery, in qualità di agenti, assistite da V. Wakefield e S. Ford, barristers;
- per la Commissione europea, da I.V. Rogalski, J. Rius e K.-P. Wojcik, in qualità di agenti;
- per l'Autorità di vigilanza EFTA, da C. Zatschler, M. Schneider, I.O. Vilhjálmsson e M.L. Hakkebo, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 dicembre 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Svolgimento del processo-motivi della decisione

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio (GU 2004, L 145, pag. 1).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Ufficio federale di vigilanza dei servizi finanziari, Germania) e il sig. Ewald Baumeister in merito alla decisione di detto Ufficio di denegare l'accesso a taluni documenti riguardanti la Phoenix Kapitaldienst GmbH (in prosieguo: la "Phoenix").

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 2 e 63 della direttiva 2004/39 così recitano:

"(2) (...) è indispensabile assicurare il grado di armonizzazione necessario per poter offrire agli investitori un livello elevato di protezione e consentire alle imprese di investimento di prestare servizi in tutta la Comunità, nel quadro del mercato unico, sulla base della vigilanza dello Stato membro di origine. (...)

(...)

(63) (...) A causa della crescente attività transfrontaliera, le autorità competenti dovrebbero trasmettersi reciprocamente le informazioni pertinenti ai fini dell'esercizio delle loro funzioni, in modo tale da garantire l'effettiva applicazione della presente direttiva, anche in situazioni in cui le

violazioni o presunte violazioni possono interessare le autorità di due o più Stati membri. Nello scambio di informazioni è necessaria un'osservanza rigorosa del segreto professionale per garantire la trasmissione senza intoppi di tali informazioni e la protezione dei diritti delle persone".

4 L'articolo 17 di detta direttiva, intitolato "Obblighi generali in materia di vigilanza continua", al suo paragrafo 1 così dispone:

"Gli Stati membri assicurano che le autorità competenti vigilino sulle attività delle imprese di investimento per accertare che esse rispettino le condizioni di esercizio previste nella presente direttiva. Essi garantiscono inoltre che siano adottate opportune misure per permettere alle autorità competenti di ottenere le informazioni necessarie per valutare se l'impresa di investimento ottemperi a tali obblighi".

5 L'articolo 50 della succitata direttiva, intitolato "Poteri da conferire alle autorità competenti", prevede quanto segue:

"1. Alle autorità competenti sono conferiti tutti i poteri di vigilanza e di indagine necessari per l'esercizio delle loro funzioni. (...)

2. I poteri di cui al paragrafo 1 sono esercitati conformemente al diritto nazionale e comprendono quanto meno il diritto di:

a) avere accesso a qualsiasi documento in qualsiasi forma e riceverne copia;

b) chiedere informazioni a qualsiasi persona e, se necessario, convocare e interrogare qualsiasi persona per ottenere informazioni;

(...)"

6 L'articolo 54 della direttiva 2004/39, intitolato "Segreto professionale", stabilisce quanto segue:

"1. Gli Stati membri assicurano che le autorità competenti, tutte le persone che lavorano o hanno lavorato per le autorità competenti o per gli organismi ai quali sono state delegate funzioni a norma dell'articolo 48, paragrafo 2, nonché i revisori dei conti e gli esperti che agiscono per conto delle autorità competenti siano soggetti all'obbligo del segreto professionale. Quest'obbligo implica che le informazioni riservate ricevute da tali persone nell'esercizio delle loro funzioni non possono essere rivelate ad alcuna persona o autorità, salvo in una forma sommaria o aggregata che non consenta di identificare le singole imprese di investimento, i gestori del mercato, i mercati regolamentati o qualsiasi altra persona, fatti salvi i casi contemplati dal diritto penale o dalle altre disposizioni della presente direttiva.

2. Qualora un'impresa di investimento, un gestore del mercato o un mercato regolamentato siano dichiarati falliti o siano soggetti a liquidazione coatta, le informazioni riservate che non riguardino terzi possono essere rivelate nel quadro di procedimenti civili o commerciali, se necessarie a tali procedimenti.

3. Fatti salvi i casi contemplati dalla legge penale, le autorità competenti, gli organismi o le persone fisiche o giuridiche diversi dalle autorità competenti che ricevono informazioni riservate a norma della presente direttiva possono servirsene soltanto nell'espletamento dei loro compiti e per

l'esercizio delle loro funzioni, per quanto riguarda le autorità competenti nell'ambito di applicazione della presente direttiva o, per quanto riguarda le altre autorità, organismi o persone fisiche o giuridiche per le finalità per cui le informazioni sono state loro fornite e/o nel contesto dei procedimenti amministrativi o giudiziari specificamente connessi con l'esercizio di tali funzioni. Tuttavia, qualora l'autorità competente o un'altra autorità, organismo o persona che comunica le informazioni vi acconsenta, l'autorità che riceve le informazioni può utilizzarle per altri scopi.

4. Qualsiasi informazione riservata ricevuta, scambiata o trasmessa a norma della presente direttiva è soggetta alle condizioni in materia di segreto professionale stabilite nel presente articolo. Tuttavia, il presente articolo non osta a che le autorità competenti scambino o trasmettano informazioni riservate ai sensi della presente direttiva e di altre direttive applicabili alle imprese di investimento, agli enti creditizi, ai fondi pensione, agli [organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM)], agli intermediari assicurativi e riassicurativi, alle imprese di assicurazione, ai mercati regolamentati o ai gestori del mercato o altri con l'assenso dell'autorità competente o altra autorità, organismo, o persona fisica o giuridica che ha trasmesso l'informazione.

5. Questo articolo non osta a che le autorità competenti possano scambiare o trasmettere, in conformità della legislazione nazionale, informazioni riservate che non sono state ricevute da un'autorità competente di un altro Stato membro".

7 L'articolo 56 della medesima direttiva, intitolato "Obbligo di collaborazione", al suo paragrafo 1 enuncia quanto segue:

"Le autorità competenti dei diversi Stati membri collaborano tra di loro ogni qualvolta ciò si renda necessario per l'espletamento delle mansioni loro assegnate dalla presente direttiva, valendosi dei poteri loro conferiti dalla presente direttiva o dal diritto nazionale.

Le autorità competenti prestano assistenza alle autorità competenti degli altri Stati membri. In particolare, si scambiano informazioni e collaborano nell'ambito delle indagini o delle attività di vigilanza.

(...)"

8 Il successivo articolo 58, intitolato "Scambio di informazioni", al suo paragrafo 1 così prevede:

"Le autorità competenti degli Stati membri che sono state designate quali punti di contatto ai fini della presente direttiva a norma dell'articolo 56, paragrafo 1, si scambiano immediatamente le informazioni richieste per lo svolgimento delle mansioni delle autorità competenti, designate a norma dell'articolo 48, paragrafo 1, previste dalle disposizioni adottate in attuazione della presente direttiva.

Le autorità competenti che scambiano informazioni con altre autorità competenti ai sensi della presente direttiva possono indicare, al momento della comunicazione, che tali informazioni non devono essere divulgate senza il loro esplicito consenso; in tal caso, dette informazioni possono essere scambiate unicamente per la finalità per le quali le predette autorità hanno espresso il loro accordo".

9 L'articolo 1, paragrafo 1, dell'Informationsfreiheitsgesetz (legge sulla libertà di informazione), del 5 settembre 2005 (BGBl. 2005 I, pag. 2722), come modificato con legge del 7 agosto 2013 (BGBl. 2013 I, pag. 3154; in prosieguo: l'"IFG"), così recita:

"Ognuno ha il diritto di chiedere alle autorità federali l'accesso alle informazioni ufficiali conformemente alle disposizioni della presente legge".

10 L'articolo 3 dell'IFG, intitolato "Tutela di interessi pubblici particolari", al suo punto 4 dispone quanto segue:

"Il diritto di accesso alle informazioni non è riconosciuto

(...)

4. se le informazioni sono oggetto di un obbligo di riservatezza o di discrezione oppure sono coperte dal segreto professionale o d'ufficio disciplinato da una disposizione di legge o dalle disposizioni amministrative generali sulla tutela materiale e organizzativa delle informazioni riservate".

11 L'articolo 9 del Kreditwesengesetz (legge sul settore del credito), del 9 settembre 1998 (BGBl. 1998 I, pag. 2776), come modificato con legge del 4 luglio 2013 (BGBl. 2013 I, pag. 1981; in prosieguo: il "KWG"), intitolato "Obbligo di riservatezza", al suo paragrafo 1 prevede quanto segue:

"Le persone impiegate presso [l'Ufficio federale di vigilanza dei servizi finanziari], nella misura in cui operano ai fini dell'attuazione della presente legge e anche se non sono più in servizio o se la loro attività è cessata, non possono rivelare o utilizzare senza autorizzazione gli elementi di fatto di cui sono venuti a conoscenza nello svolgimento della loro attività e che [le persone assoggettate alla presente legge] o un terzo hanno interesse a che vengano mantenuti riservati, in particolare i segreti industriali e commerciali (...)".

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

12 Dalla decisione di rinvio risulta che nel corso del 2005 è stata avviata una procedura concorsuale di insolvenza nei confronti della Phoenix. In tale occasione detta società è stata sciolta e si trova ora in liquidazione giudiziale. Il modello commerciale della Phoenix si fondava su un sistema fraudolento di tipo piramidale.

13 Il sig. Baumeister è uno degli investitori danneggiati dalle attività della Phoenix. Egli ha chiesto all'Ufficio federale di vigilanza dei servizi finanziari l'applicazione dell'articolo 1, paragrafo 1, dell'IFG, al fine di avere accesso a taluni documenti riguardanti la Phoenix, quali una relazione contabile straordinaria, relazioni dei revisori dei conti, documenti interni, relazioni e corrispondenza ricevuti o redatti da detto Ufficio nell'ambito della sua attività di vigilanza sulla Phoenix. L'Ufficio federale di vigilanza dei servizi finanziari ha respinto tale domanda di accesso.

14 Dopo un reclamo inutilmente proposto, il sig. Baumeister ha presentato ricorso avverso la decisione di diniego dell'Ufficio federale di vigilanza dei servizi finanziari dinanzi al Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tribunale amministrativo di Francoforte sul Meno, Germania). Con sentenza del 12 marzo 2008 quest'ultimo ha ordinato a detto Ufficio di accordare

l'accesso ai documenti richiesti, ad eccezione dei segreti industriali e commerciali nonché dei documenti relativi all'autorità dei servizi finanziari del Regno Unito.

15 Con sentenza del 29 novembre 2013 l'Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Assia, Germania), adito in appello avverso la summenzionata sentenza, ha dichiarato, da un lato, che il sig. Baumeister aveva diritto di accesso ai documenti richiesti in virtù dell'articolo 1, paragrafo 1, dell'IFG e, dall'altro, che la sua domanda di accesso non poteva essere respinta in termini generali sulla base dell'articolo 3, punto 4, dell'IFG in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, del KWG. Esso ha considerato che l'accesso ai documenti controversi poteva essere denegato unicamente con riferimento ai segreti industriali e commerciali, da individuare di volta in volta, e ai dati personali di terzi. Dal diritto dell'Unione non deriverebbe una soluzione diversa.

16 L'Ufficio federale di vigilanza dei servizi finanziari ha proposto ricorso per cassazione (Revision) avverso detta sentenza dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania).

17 Quest'ultimo giudice rileva, in sostanza, che la portata riconosciuta dall'Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land Assia) alla protezione conferita dall'articolo 9, paragrafo 1, del KWG è eccessivamente ristretta sotto due profili. In primo luogo, tale disposizione sarebbe diretta a tutelare, in maniera generale, tutte le informazioni delle quali l'impresa soggetta a vigilanza o un terzo hanno un interesse legittimo a preservare la riservatezza, ivi incluse le informazioni aventi un valore economico che può essere realizzato nell'ambito di una procedura di insolvenza, anche quando non si tratta di segreti industriali o commerciali in senso stretto. In secondo luogo, la suddetta disposizione offrirebbe tutela contro la divulgazione parimenti alle informazioni delle quali ha un interesse legittimo a preservare la riservatezza l'Ufficio federale di vigilanza dei servizi finanziari. In ogni caso, per concludere nel senso della sussistenza di un interesse legittimo di tal genere dovrebbe essere esaminato il contenuto degli elementi di informazione considerati. Inoltre, la misura in cui le informazioni riservate sarebbero meritevoli di tutela, di norma, dovrebbe diminuire con il tempo.

18 Cionondimeno, alla luce dell'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39, il giudice del rinvio si domanda se sia necessario interpretare la portata dell'obbligo di riservatezza sancito all'articolo 9, paragrafo 1, del KWG in senso più ampio.

19 A tal riguardo, sostanzialmente, il suddetto giudice, da un lato, richiama alcune considerazioni del giudice dell'Unione in ordine al regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), nonché al regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101] e [102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1) (v., in particolare, sentenze del 16 luglio 2015, ClientEarth/Commissione, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punti 68, 69 e 77, nonché del 28 gennaio 2015, Evonik Degussa/Commissione, T-341/12, EU:T:2015:51, punti 84 e 94). Dall'altro lato, il medesimo giudice osserva che le peculiarità dell'attività di vigilanza dei mercati finanziari potrebbero giustificare il conferimento di una portata particolarmente ampia all'articolo 9, paragrafo 1, del KWG, anche a livello temporale.

20 Date tali circostanze, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

"1) a) Se tutte le informazioni aziendali trasmesse dall'impresa vigilata all'autorità di vigilanza, a prescindere dalla sussistenza di altre condizioni, rientrino nella nozione di "informazioni riservate" ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, secondo periodo, della direttiva 2004/39 e siano così oggetto di segreto professionale ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, primo periodo, di tale direttiva.

b) Se il "segreto prudenziale" quale parte del segreto professionale ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, primo periodo, della direttiva 2004/39 si applichi, a prescindere dalla sussistenza di altre condizioni, a tutte le dichiarazioni dell'autorità di vigilanza contenute nel fascicolo, compresa la sua corrispondenza con altri organismi.

In caso di risposta negativa alla questione sub a) o sub b):

c) Se la disposizione sul segreto professionale di cui all'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 debba essere interpretata nel senso che, nel qualificare le informazioni come riservate,

i) assume rilievo sapere se le informazioni rientrano per loro natura nell'ambito del segreto professionale o se l'accesso alle informazioni possa ledere concretamente ed effettivamente l'interesse alla riservatezza, o

ii) occorre tener conto di altre circostanze in presenza delle quali le informazioni sono coperte dal segreto professionale, o

iii) l'autorità di vigilanza, riguardo alle informazioni aziendali dell'istituto vigilato contenute nei suoi atti e riguardo ai documenti della stessa ad esse pertinenti, può avvalersi di una presunzione relativa secondo cui si tratterebbe di segreti aziendali o segreti prudenziali.

2) Se la nozione di "informazioni riservate" ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, secondo periodo, della direttiva 2004/39 debba essere interpretata nel senso che, ai fini della qualificazione di un'informazione aziendale trasmessa [all']autorità di vigilanza come segreto commerciale meritevole di tutela, o come informazione meritevole di tutela per altra ragione, occorre far riferimento soltanto al momento della sua trasmissione all'autorità di vigilanza.

In caso di risposta negativa alla seconda questione:

3) Se, nello stabilire se un'informazione aziendale, a prescindere dalle variazioni del contesto economico, debba essere tutelata come segreto commerciale e rientri quindi nell'ambito del segreto professionale ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, secondo periodo, della direttiva 2004/39, si debba ritenere esistente in termini generali un limite temporale - ad esempio di cinque anni - decorso il quale si presume, salva prova contraria, che la suddetta informazione abbia perso il proprio valore economico. E se ciò valga anche per il segreto prudenziale".

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

21 Con la sua prima questione il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 debba essere interpretato nel senso che non tutte le informazioni relative all'impresa soggetta a vigilanza e trasmesse da quest'ultima all'autorità competente, e non tutte le dichiarazioni di detta autorità presenti negli atti relativi alla sua attività di vigilanza, compresa la sua

corrispondenza con altri servizi, costituiscono incondizionatamente informazioni riservate, coperte, pertanto, dall'obbligo di mantenere il segreto professionale previsto dalla citata disposizione. In caso di risposta in senso negativo, esso intende sapere, fundamentalmente, quali siano i criteri pertinenti per stabilire che tipo di informazioni, tra quelle detenute dalle autorità designate dagli Stati membri per svolgere le mansioni previste da tale direttiva (in prosieguo: le "autorità competenti"), debbano essere considerate come rientranti in tale qualificazione.

22 A tal riguardo si deve constatare che né l'articolo 54 della direttiva 2004/39 né alcuna altra disposizione della stessa indicano espressamente quali informazioni detenute dalle autorità competenti debbano essere qualificate come "riservate" e siano, dunque, soggette all'obbligo di segreto professionale.

23 Inoltre, mentre le norme nazionali pertinenti in materia sono caratterizzate da una notevole diversità, il testo della direttiva 2004/39 non rinvia ai diritti nazionali per quanto riguarda la determinazione del significato e della portata della nozione di "informazione riservata" di cui all'articolo 54, paragrafo 1, di detta direttiva.

24 Orbene, conformemente a una costante giurisprudenza della Corte, dalla necessità di uniforme applicazione del diritto dell'Unione risulta che, laddove una sua disposizione non rinvii al diritto degli Stati membri per quanto riguarda una determinata nozione, quest'ultima deve di norma essere oggetto, nell'intera Unione europea, di un'interpretazione autonoma e uniforme. Tale interpretazione deve essere effettuata tenendo conto della formulazione della disposizione in esame nonché del suo contesto e dell'obiettivo perseguito dalla normativa di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze del 19 dicembre 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, punto 42, nonché del 16 luglio 2015, *A*, C-184/14, EU:C:2015:479, punti 31 e 32).

25 Per quanto concerne il testo dell'articolo 54 della direttiva 2004/39, la circostanza che quest'ultimo faccia più volte riferimento alle "informazioni riservate" e non, in modo generico, alle "informazioni" comporta la necessità di operare una distinzione tra le informazioni riservate e le altre informazioni, non riservate, di cui le autorità competenti dispongono in relazione all'esercizio delle loro funzioni.

26 Quanto al contesto in cui si inserisce l'articolo 54 della direttiva 2004/39 nonché agli obiettivi perseguiti da detta direttiva, dal considerando 2 di quest'ultima risulta che essa mira a raggiungere il grado di armonizzazione necessario per poter offrire agli investitori un livello elevato di protezione e consentire alle imprese di investimento di prestare servizi in tutta l'Unione sulla base della vigilanza esercitata nello Stato membro di origine (sentenza del 12 novembre 2014, *Altmann e a.*, C-140/13, EU:C:2014:2362, punto 26).

27 Dal considerando 63, secondo periodo, della direttiva 2004/39 emerge inoltre che, in un contesto di crescente attività transfrontaliera, le autorità competenti dei diversi Stati membri devono trasmettersi reciprocamente le informazioni pertinenti ai fini dell'esercizio delle loro funzioni, in modo tale da garantire l'effettiva applicazione di detta direttiva (sentenza del 12 novembre 2014, *Altmann e a.*, C-140/13, EU:C:2014:2362, punto 27).

28 Così, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2004/39, gli Stati membri assicurano che le autorità competenti vigilino permanentemente sulle attività delle imprese di investimento per accertare che esse ottemperino ai loro obblighi (sentenza del 12 novembre 2014, *Altmann e a.*, C-140/13, EU:C:2014:2362, punto 28).

29 L'articolo 50, paragrafi 1 e 2, della medesima direttiva prevede che alle autorità competenti siano conferiti tutti i poteri di vigilanza e di indagine necessari per l'esercizio delle loro funzioni, incluso il diritto di accedere a qualsiasi documento e di chiedere informazioni a qualsiasi persona (sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a., C-140/13, EU:C:2014:2362, punto 29).

30 L'articolo 56, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 prescrive inoltre che tutte le autorità competenti prestino assistenza alle autorità competenti degli altri Stati membri e che, in particolare, le autorità competenti si scambino informazioni e collaborino nell'ambito delle indagini o delle attività di vigilanza (sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a., C-140/13, EU:C:2014:2362, punto 30).

31 Il funzionamento efficace del sistema di controllo sull'attività delle imprese di investimento, fondato sulla sorveglianza esercitata nell'ambito di uno Stato membro e sullo scambio di informazioni tra le competenti autorità di diversi Stati membri, come descritto in breve ai punti precedenti, richiede che sia le imprese sorvegliate sia le autorità competenti possano avere la certezza che le informazioni riservate conservino in linea di principio il loro carattere riservato (sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a., C-140/13, EU:C:2014:2362, punto 31).

32 Come risulta, in particolare, dall'ultima frase del considerando 63 della direttiva 2004/39, l'assenza di una siffatta fiducia potrebbe compromettere la trasmissione agevole delle informazioni riservate necessarie per l'attività di vigilanza (sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a., C-140/13, EU:C:2014:2362, punto 32).

33 È dunque al fine di tutelare non solo gli specifici interessi delle imprese direttamente coinvolte, ma anche l'interesse generale collegato al normale funzionamento dei mercati degli strumenti finanziari dell'Unione, che l'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 impone, come regola generale, l'obbligo di mantenere il segreto professionale (v., in tal senso, sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a., C-140/13, EU:C:2014:2362, punto 33).

34 Alla luce dell'insieme delle considerazioni testé svolte, non si può dedurre né dalla formulazione letterale dell'articolo 54 della direttiva 2004/39 né dal contesto nel quale il medesimo si colloca e neppure dagli obiettivi perseguiti da detta direttiva che tutte le informazioni relative all'impresa soggetta a vigilanza e trasmesse da quest'ultima all'autorità competente, nonché tutte le dichiarazioni di detta autorità presenti negli atti relativi alla sua attività di vigilanza, compresa la sua corrispondenza con altri servizi, debbano essere considerate necessariamente come riservate.

35 Da tali medesime considerazioni consegue, infatti, che il divieto generale di divulgare informazioni riservate sancito all'articolo 54, paragrafo 1, della succitata direttiva si riferisce alle informazioni detenute dalle autorità competenti che, in primo luogo, non hanno carattere pubblico e che, in secondo luogo, rischierebbero, se divulgate, di ledere gli interessi della persona fisica o giuridica che le ha fornite o di terzi, oppure il buon funzionamento del sistema di vigilanza sull'attività delle imprese di investimento che il legislatore dell'Unione ha istituito con l'adozione della direttiva 2004/39.

36 Occorre tuttavia ricordare che le condizioni di cui al punto precedente devono lasciare impregiudicate le prescrizioni di altre disposizioni del diritto dell'Unione dirette a tutelare con maggiore rigore la riservatezza di talune informazioni.

37 Fra tali disposizioni rientra l'articolo 58, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2004/39, relativo allo scambio di informazioni tra autorità competenti, il quale prevede che "[l]e autorità competenti che scambiano informazioni con altre autorità competenti ai sensi della presente direttiva possono indicare, al momento della comunicazione, che tali informazioni non devono essere divulgate senza il loro esplicito consenso; in tal caso, dette informazioni possono essere scambiate unicamente per la finalità per le quali le predette autorità hanno espresso il loro accordo".

38 È anche importante sottolineare che l'articolo 54 della direttiva 2004/39 sancisce il principio generale di divieto di divulgazione delle informazioni riservate detenute dalle autorità competenti e indica in modo tassativo i casi specifici in cui detto divieto generale non ostacola, in via eccezionale, la loro trasmissione o utilizzo (v., in tal senso, sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a., C-140/13, EU:C:2014:2362, punti 34 e 35).

39 Il suddetto articolo non intende, dunque, istituire, in favore del pubblico, un diritto d'accesso alle informazioni detenute dalle autorità competenti oppure disciplinare nel dettaglio l'esercizio di un siffatto diritto di accesso, riconosciuto, se del caso, dal diritto nazionale.

40 Sotto questo aspetto, l'articolo 54 della direttiva 2004/39 risponde a un obiettivo diverso da quello perseguito dal regolamento n. 1049/2001.

41 Quest'ultimo mira infatti a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione che sia il più ampio possibile (v., in tal senso, sentenze del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 33, nonché del 16 luglio 2015, ClientEarth/Commissione, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punto 57).

42 È alla luce di un siffatto obiettivo che la Corte ha dichiarato che il regolamento n. 1049/2001 impone, in linea di principio, all'istituzione dell'Unione che intende denegare l'accesso a un documento di spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe concretamente arrecare pregiudizio all'interesse tutelato da una delle eccezioni previste al diritto di accesso di cui trattasi, fatta salva la possibilità per tale istituzione di fondarsi al riguardo su una presunzione generale di riservatezza per una categoria di documenti in quanto considerazioni di ordine generale analoghe possono applicarsi a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura (v., in tal senso, sentenze del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punti da 48 a 50, nonché del 16 luglio 2015, ClientEarth/Commissione, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punti 68, 69 e 77).

43 Per contro, laddove le autorità competenti, chiamate da un privato a esaminare una domanda di accesso a informazioni relative a un'impresa soggetta a vigilanza, ritengano, alla luce delle condizioni cumulative di cui al precedente punto 35, che le informazioni richieste siano riservate, ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39, esse potranno adempiere a una richiesta del genere soltanto nei casi tassativamente enumerati da detto articolo 54.

44 Infine va sottolineato che, siccome l'unico obiettivo dell'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 è quello di obbligare le autorità competenti a denegare, in linea di principio, la divulgazione di informazioni riservate, ai sensi di detta disposizione, gli Stati membri restano liberi di decidere di estendere la protezione contro la divulgazione all'intero contenuto degli atti relativi all'attività di vigilanza delle autorità competenti o, al contrario, di consentire l'accesso alle

informazioni in possesso delle autorità competenti che non siano informazioni riservate ai sensi della suddetta disposizione.

45 Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio verificare, alla luce dell'insieme delle considerazioni sin qui svolte, se le informazioni detenute dall'Ufficio federale di vigilanza dei servizi finanziari delle quali è stata chiesta la divulgazione rientrano nell'ambito dell'obbligo di segreto professionale che detto Ufficio deve osservare in forza dell'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39.

46 Tutto ciò considerato, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 deve essere interpretato nel senso che non tutte le informazioni relative all'impresa soggetta a vigilanza e trasmesse da quest'ultima all'autorità competente, e non tutte le dichiarazioni di detta autorità presenti negli atti relativi alla sua attività di vigilanza, compresa la sua corrispondenza con altri servizi, costituiscono incondizionatamente informazioni riservate, coperte, pertanto, dall'obbligo di mantenere il segreto professionale previsto dalla citata disposizione. Rientrano in tale qualificazione le informazioni detenute dalle autorità competenti che, in primo luogo, non hanno carattere pubblico e che, in secondo luogo, rischierebbero, se divulgate, di ledere gli interessi della persona fisica o giuridica che le ha fornite o di terzi, oppure il buon funzionamento del sistema di vigilanza sull'attività delle imprese di investimento che il legislatore dell'Unione ha istituito con l'adozione della direttiva 2004/39.

Sulla seconda questione

47 Con la sua seconda questione il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 debba essere interpretato nel senso che la valutazione del carattere riservato di informazioni relative all'impresa soggetta a vigilanza e trasmesse alle autorità competenti dipende dal momento in cui è avvenuta tale trasmissione e dalla qualificazione di dette informazioni in tale momento.

48 Sul punto va sottolineato che, a meno di non compromettere gli obiettivi perseguiti dall'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39, quali rilevati al precedente punto 33, le autorità competenti sono in linea di principio tenute a osservare l'obbligo di segreto professionale loro incombente in forza di detta disposizione nel corso di tutto il periodo durante il quale le informazioni da esse detenute a norma di tale direttiva devono essere considerate come riservate (v., in tal senso, sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a., C-140/13, EU:C:2014:2362, punti 31 e 34).

49 Ciò premesso, come rilevato in sostanza dal giudice del rinvio e dalla Commissione europea, il decorso del tempo costituisce una circostanza normalmente in grado di influenzare l'analisi della questione se le condizioni da cui dipende la riservatezza delle informazioni interessate siano soddisfatte in un determinato momento (v., in tal senso, sentenze del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punti 56 e 57, nonché del 14 marzo 2017, Evonik Degussa/Commissione, C-162/15 P, EU:C:2017:205, punto 64).

50 Di conseguenza, si deve ritenere che il divieto generale di divulgare informazioni riservate sancito all'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 riguardi le informazioni detenute dalle autorità competenti che devono essere qualificate come "riservate" in sede di esame della domanda di divulgazione, indipendentemente dalla qualificazione di tali informazioni nel momento in cui sono state trasmesse a dette autorità.

51 Occorre pertanto rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 deve essere interpretato nel senso che la valutazione del carattere riservato di informazioni relative all'impresa soggetta a vigilanza e trasmesse alle autorità competenti deve avvenire al momento dell'esame che tali autorità sono tenute a effettuare al fine di pronunciarsi in merito alla domanda di divulgazione riguardante le suddette informazioni, indipendentemente dalla qualificazione di quest'ultime al momento della loro trasmissione a dette autorità.

Sulla terza questione

52 Con la sua terza questione il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 debba essere interpretato nel senso che le informazioni detenute dalle autorità competenti che risalgono ad almeno cinque anni addietro non rientrano più, in linea di principio, nell'ambito dei segreti commerciali o in altre categorie di informazioni riservate ai sensi di detta disposizione.

53 Per quanto riguarda, più in particolare, le informazioni rientranti nei segreti commerciali, si deve ricordare che dalla giurisprudenza della Corte risulta che la protezione di segreti di tal genere costituisce un principio generale del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 14 febbraio 2008, Varec, C-450/06, EU:C:2008:91, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

54 Dalla giurisprudenza della Corte risulta inoltre che, qualora le informazioni che possono aver costituito segreti commerciali in un determinato momento risalgono a cinque anni addietro o più, esse sono considerate, in linea di principio, a causa del decorso del tempo, storiche e ormai prive, per tale motivo, del loro carattere segreto, salvo che, in via eccezionale, la parte che invoca tale carattere non dimostri che, sebbene siano risalenti, tali informazioni costituiscono ancora elementi essenziali della propria posizione commerciale o di quella di terzi interessati (v., in tal senso, sentenza del 14 marzo 2017, Evonik Degussa/Commissione, C-162/15 P, EU:C:2017:205, punto 64).

55 Le considerazioni esposte al punto precedente sono valide anche nel contesto dell'applicazione dell'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39, nei limiti in cui riguardano l'evoluzione nel tempo della rilevanza di talune informazioni per la posizione commerciale delle imprese interessate.

56 Per contro, tali considerazioni non valgono per quanto riguarda le informazioni detenute dalle autorità competenti la cui riservatezza potrebbe essere giustificata da ragioni diverse dalla loro importanza per la posizione commerciale delle imprese interessate, quali, in particolare, le informazioni relative alle metodologie e alle strategie di vigilanza delle autorità competenti.

57 Di conseguenza, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 deve essere interpretato nel senso che le informazioni detenute dalle autorità competenti che possono aver costituito segreti commerciali, ma che risalgono a cinque anni addietro o più, sono considerate, in linea di principio, a causa del decorso del tempo, storiche e ormai prive, per tale motivo, del loro carattere segreto, salvo che, in via eccezionale, la parte che invoca tale carattere non dimostri che, sebbene siano risalenti, tali informazioni costituiscono ancora elementi essenziali della propria posizione commerciale o di quelle di terzi interessati. Considerazioni siffatte non valgono per le informazioni detenute da tali autorità la cui riservatezza potrebbe essere giustificata da ragioni diverse dalla loro importanza per la posizione commerciale delle imprese interessate.

Sulle spese

58 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

P.Q.M.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che non tutte le informazioni relative all'impresa soggetta a vigilanza e trasmesse da quest'ultima all'autorità competente, e non tutte le dichiarazioni di detta autorità presenti negli atti relativi alla sua attività di vigilanza, compresa la sua corrispondenza con altri servizi, costituiscono incondizionatamente informazioni riservate, coperte, pertanto, dall'obbligo di mantenere il segreto professionale previsto dalla citata disposizione. Rientrano in tale qualificazione le informazioni detenute dalle autorità designate dagli Stati membri per svolgere le mansioni previste da tale direttiva che, in primo luogo, non hanno carattere pubblico e che, in secondo luogo, rischierebbero, se divulgate, di ledere gli interessi della persona fisica o giuridica che le ha fornite o di terzi, oppure il buon funzionamento del sistema di vigilanza sull'attività delle imprese di investimento che il legislatore dell'Unione ha istituito con l'adozione della direttiva 2004/39.
- 2) L'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 deve essere interpretato nel senso che la valutazione del carattere riservato di informazioni relative all'impresa soggetta a vigilanza e trasmesse alle autorità designate dagli Stati membri per svolgere le mansioni previste da tale direttiva deve avvenire al momento dell'esame che tali autorità sono tenute a effettuare al fine di pronunciarsi in merito alla domanda di divulgazione riguardante le suddette informazioni, indipendentemente dalla qualificazione di quest'ultime al momento della loro trasmissione a dette autorità.
- 3) L'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39 deve essere interpretato nel senso che le informazioni detenute dalle autorità designate dagli Stati membri per svolgere le mansioni previste da tale direttiva che possono aver costituito segreti commerciali, ma che risalgono a cinque anni addietro o più, sono considerate, in linea di principio, a causa del decorso del tempo, storiche e ormai prive, per tale motivo, del loro carattere segreto, salvo che, in via eccezionale, la parte che invoca tale carattere non dimostri che, sebbene siano risalenti, tali informazioni costituiscono ancora elementi essenziali della propria posizione commerciale o di quelle di terzi interessati. Considerazioni siffatte non valgono per le informazioni detenute da tali autorità la cui riservatezza potrebbe essere giustificata da ragioni diverse dalla loro importanza per la posizione commerciale delle imprese interessate.