



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 12 dicembre 2017¹

Causa C-15/16

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
contro
Ewald Baumeister

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)]

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Mercati degli strumenti finanziari – Accesso ad informazioni detenute dall'autorità di vigilanza dei mercati finanziari concernenti un'impresa soggetta a vigilanza – Direttiva 2004/39/CE – Articolo 54, paragrafo 1 – Nozioni di “segreto professionale” e di “informazioni riservate”»

I. Introduzione

1. Nella causa in esame, la Corte è chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39/CE², con riferimento alla portata dell'obbligo di segreto professionale gravante sulle autorità nazionali di vigilanza dei mercati finanziari e alla nozione di «informazione riservata»; ciò la porterà a completare la sua giurisprudenza risultante dalla sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a.³

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia sorta fra il sig. Ewald Baumeister e la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Ufficio federale di vigilanza dei servizi finanziari, Germania; in prosieguo: la «BaFin») in relazione alla decisione di quest'ultima di negare al ricorrente nel procedimento principale l'accesso a taluni documenti concernenti la società Phoenix Kapitaldienst GmbH (in prosieguo: la «Phoenix»).

3. Al termine della mia analisi, proporrò alla Corte, alla luce della specificità della vigilanza dei mercati finanziari, di assegnare la più ampia portata possibile alle nozioni di «informazione riservata» e di «segreto professionale», dichiarando che tutte le informazioni, inclusa la corrispondenza e le dichiarazioni, relative ad un'impresa sorvegliata che vengono ricevute o redatte da un'autorità

1 Lingua originale: il francese.

2 Direttiva 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). Tale direttiva è stata abrogata, con effetto a partire dal 3 gennaio 2017, dalla direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE (GU 2014, L 173, pag. 349). L'articolo 76 della direttiva 2014/65 ha sostituito l'articolo 54 della direttiva 2004/39.

3 C-140/13, EU:C:2014:2362.

nazionale di vigilanza dei mercati finanziari, rientrano, a prescindere dalla sussistenza di altre condizioni, nella nozione di «informazione riservata» ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, seconda frase, della direttiva 2004/39 e sono protette, di conseguenza, dal segreto professionale in forza dell'articolo 54, paragrafo 1, prima frase, di tale direttiva.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

4. I considerando 2, 63 e 71 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.

(...)

(71) Per raggiungere lo scopo di creare un mercato finanziario integrato, nel quale gli investitori siano efficacemente tutelati e l'efficienza e l'integrità del mercato nel suo insieme siano salvaguardate, è necessario che le imprese di investimento debbano rispettare gli stessi obblighi in qualsiasi Stato membro esse ottengano l'autorizzazione e che i mercati regolamentati e gli altri sistemi di negoziazione siano soggetti alle stesse norme in tutta la Comunità, in modo da impedire che l'opacità o le disfunzioni di un mercato mettano a repentaglio il buon funzionamento del sistema finanziario europeo nel suo insieme (...).

5. L'articolo 17 di tale direttiva, intitolato «Obblighi generali in materia di vigilanza continua», dispone al suo paragrafo 1:

«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».

6. L'articolo 54 di detta direttiva, intitolato «Segreto professionale», prevede 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 direttiva 2004/39, intitolato «Obbligo di collaborazione», enuncia al suo paragrafo 1:

«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.

(...)».

B. Diritto tedesco

8. Le disposizioni di diritto tedesco applicabili sono quelle dell'Informationsfreiheitsgesetz (legge sulla libertà di informazione), del 5 settembre 2005⁴, come modificata dalla legge del 7 agosto 2013⁵, (in prosieguo: l'«IFG»), nonché del Kreditwesengesetz (legge sul settore del credito), del 9 settembre 1998⁶, come modificata dalla legge del 4 luglio 2013⁷ (in prosieguo: il «KWG»).

9. L'articolo 1, paragrafo 1, dell'IFG, dispone quanto segue:

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

10. Ai sensi dell'articolo 3 dell'IFG, intitolato «Tutela di interessi pubblici particolari»:

«Il diritto di accesso alle informazioni non è riconosciuto

1. se la divulgazione delle informazioni può avere ripercussioni negative su

(...)

d) i compiti di controllo e vigilanza delle autorità tributarie, delle autorità garanti della concorrenza e delle autorità di regolamentazione,

(...)

4. se le informazioni sono oggetto di un obbligo di riservatezza o 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 5 dell'IFG garantisce la «[t]utela dei dati personali», mentre l'articolo 6 di tale legge riguarda la «[t]utela della proprietà intellettuale e dei segreti commerciali e aziendali».

12. L'articolo 9 del KWG, intitolato «Obbligo di riservatezza», al suo paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Le persone impiegate presso la [BaFin], 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 fare uso senza autorizzazione dei fatti di cui sono venuti a conoscenza nello svolgimento della loro attività e che l'istituto o un terzo hanno interesse a che vengano mantenuti riservati, in particolare i segreti industriali e commerciali (...). La presente disposizione fa salve le disposizioni del [Bundesdatenschutzgesetz (legge federale sulla protezione dei dati), del 20 dicembre 1990⁸] che gli istituti di credito e le imprese controllate sono tenuti a rispettare (...).

4 BGB1. 2005 I, pag. 2722.

5 BGB1. 2013 I, pag. 3154.

6 BGB1. 1998 I, pag. 2776.

7 BGB1. 2013 I, pag. 1981.

8 BGB1. 1990 I, pag. 2954.

III. Fatti e questioni pregiudiziali

13. Il sig. Baumeister è uno degli investitori danneggiati dalle attività fraudolente della Phoenix. Nel corso del 2005, è stata aperta una procedura di insolvenza nei confronti di quest'ultima, dopo che era emerso che il suo modello di finanziamento si fondava su un sistema a carattere piramidale fraudolento.

14. Il sig. Baumeister ha presentato, in forza dell'articolo 1, paragrafo 1, dell'IFG, una domanda di accesso a taluni documenti relativi alla Phoenix, ossia la relazione contabile straordinaria, relazioni dei revisori dei conti, documenti interni, relazioni e corrispondenza, ricevuti o redatti dalla BaFin nell'ambito della sua attività di vigilanza su tale società. La BaFin ha respinto tale domanda.

15. Il 12 marzo 2008, il Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo, Germania) ha ordinato alla BaFin di accordare l'accesso ai documenti richiesti, nella misura in cui essi non contenevano segreti industriali o commerciali.

16. Il 28 aprile 2010, nel corso del procedimento d'appello, il Verwaltungsgerichtshof (tribunale amministrativo superiore, Germania) ha ordinato la presentazione degli atti al fine di esaminare la fondatezza dei motivi di diniego invocati dalla BaFin. Il 26 luglio 2010, il Bundesministerium der Finanzen (ministero federale delle Finanze, Germania), nella sua veste di autorità di vigilanza, ha negato la comunicazione dei documenti richiesti.

17. Il 12 gennaio 2012, le Verwaltungsgerichtshof (tribunale amministrativo superiore) ha dichiarato che tale diniego era inficiato da illegittimità. Con ordinanza del 5 aprile 2013, la Sezione specializzata del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) ha respinto i ricorsi proposti avverso l'ordinanza del 12 gennaio 2012 dalla convenuta e dal ministero federale delle Finanze. In un procedimento parallelo, nel quale il ministero federale delle Finanze aveva emesso, in data 24 ottobre 2011, una dichiarazione di rifiuto più dettagliata e riferita ai diversi elementi del fascicolo, la Sezione specializzata del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale), a fronte del ricorso della ricorrente in tale procedimento parallelo, ha riformato, con ordinanza del 5 aprile 2013, l'ordinanza della Sezione specializzata del Verwaltungsgerichtshof (tribunale amministrativo superiore) del 9 marzo 2012, e ha dichiarato che il diniego di presentazione del fascicolo non era totalmente illegittimo, ma che lo era solo parzialmente.

18. Il 29 novembre 2013, il Verwaltungsgerichtshof (tribunale amministrativo superiore) ha dichiarato che il sig. Baumeister aveva diritto di accedere ai documenti richiesti, in forza dell'articolo 1, paragrafo 1, dell'IFG. Contrariamente a quanto sostenuto dalla BaFin, non doveva essere negato in termini generali l'accesso, sulla base dell'articolo 3, punto 4, dell'IFG in combinato disposto con l'articolo 9 del KWG. Secondo il Verwaltungsgerichtshof (tribunale amministrativo superiore), solo i segreti industriali e commerciali, da individuare singolarmente e concretamente, erano meritevoli di tutela, al pari dei dati personali di terzi a norma dell'articolo 5, paragrafo 1, dell'IFG. Orbene, la BaFin non aveva indicato in maniera sufficiente che si trattava, nella specie, di siffatti dati meritevoli di tutela, ma si era limitata ad affermarlo in modo generico.

19. Inoltre, il Verwaltungsgerichtshof (tribunale amministrativo superiore) ha ritenuto che dal diritto dell'Unione non risultasse una soluzione diversa, nella misura in cui quest'ultimo non prevedeva in capo all'autorità di vigilanza un obbligo assoluto di riservatezza che osti in tutti i casi all'obbligo di accordare l'accesso ai documenti. Il diritto del ricorrente non confliggeva neanche con eventuali diritti della Phoenix in qualità di debitrice fallita o del curatore fallimentare chiamato in causa nel procedimento.

20. La BaFin ha proposto un ricorso per *Revision* avverso tale sentenza dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale), giudice del rinvio. Quest'ultimo ritiene che la sua emananda decisione dipenda dall'esame di diverse questioni relative all'interpretazione della direttiva 2004/39, le quali non sono state esaminate dalla Corte nella sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a.⁹.

21. A tal riguardo, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) rileva che la portata riconosciuta dal Verwaltungsgerichtshof (tribunale amministrativo superiore) alla protezione conferita dall'articolo 9, paragrafo 1, del KWG è eccessivamente ristretta sotto due profili.

22. Da un lato, l'articolo 9, paragrafo 1, del KWG, non coprirebbe unicamente i segreti industriali e commerciali, i quali verrebbero citati soltanto a titolo di esempio, nonché i dati personali, bensì coprirebbe, in maniera generale, tutti i fatti che non sono pubblici, ai quali ha accesso una cerchia ristretta di persone, e dei quali l'impresa sorvegliata o un terzo hanno interesse a preservare la riservatezza. Sarebbe questo il caso non solo dei segreti industriali e commerciali la cui divulgazione è idonea a pregiudicare la posizione concorrenziale di un'impresa operante sul mercato, ma anche, segnatamente, delle informazioni di un istituto insolvente (come quelle sui canali di distribuzione e sui dati dei clienti) con un valore patrimoniale che potrebbe essere realizzato a vantaggio dei creditori.

23. Dall'altro lato, l'articolo 9, paragrafo 1, del KWG, proteggerebbe anche, al di là del suo tenore letterale, le dichiarazioni e le informazioni delle quali solo la BaFin ha un interesse legittimo a preservare la riservatezza. Ciò discenderebbe dall'obiettivo di attuazione di una vigilanza efficace dell'attività delle imprese di investimento perseguito dalla direttiva 2004/39. Il segreto professionale previsto all'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39, dovrebbe dunque essere esteso ai documenti che rientrano nel segreto cosiddetto «prudenziale».

24. Secondo il giudice del rinvio, l'interpretazione dell'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39, solleva anche ulteriori questioni che devono essere esaminate.

25. Anzitutto, tale giudice si chiede se occorra interpretare l'articolo 9, paragrafo 1, del KWG, in conformità al diritto dell'Unione, in un senso che conferisca un'ampia portata all'obbligo di riservatezza e consenta di qualificare gli elementi del fascicolo come «riservati» o meno sulla base di caratteristiche meramente formali.

26. La giurisprudenza relativa alla nozione di «segreto professionale» nel diritto dell'Unione non fornirebbe alcun fondamento ad un'accezione delle informazioni riservate e del segreto professionale la quale attribuisca un'importanza determinante alla provenienza delle informazioni e non dipenda da nessun'altra valutazione né da nessun'altra classificazione delle informazioni aziendali in base al loro contenuto e agli effetti, specialmente economici, di un'eventuale divulgazione. Il giudice del rinvio fa riferimento, a tal riguardo, alle tre condizioni stabilite dal Tribunale dell'Unione europea in cause relative al diritto della concorrenza affinché le informazioni possano essere protette dal segreto professionale. Tuttavia, stante le peculiarità della vigilanza dei mercati finanziari, ove è indispensabile una leale cooperazione tra gli istituti di credito sorvegliati e le autorità di vigilanza, sarebbe possibile, secondo il giudice del rinvio, rinunciare alle condizioni relative all'esistenza di un danno derivante dalla divulgazione e di un interesse oggettivamente meritevole di tutela.

27. Inoltre, nel caso in cui criteri a tal punto generici per stabilire quali elementi del fascicolo rientrino nel segreto professionale non fossero compatibili con la direttiva 2004/39, occorrerebbe chiarire quali siano i requisiti risultanti da tale direttiva affinché si possa constatare l'esistenza di un segreto professionale.

⁹ C-140/13, EU:C:2014:2362.

28. In particolare, alla luce della giurisprudenza della Corte concernente il 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 Commissione¹⁰, il giudice del rinvio si chiede, da un lato, se occorra illustrare in maniera circostanziata che, nel caso concreto, la divulgazione delle informazioni arrecherebbe pregiudizio ad un interesse meritevole di tutela e, dall'altro, se esista, nel settore della vigilanza del settore finanziario, una presunzione equivalente a quella stabilita nell'ambito del regolamento n. 1049/2001, secondo la quale la divulgazione dei documenti scambiati fra la Commissione europea e le imprese arreca pregiudizio, in linea di principio, tanto alla protezione degli obiettivi perseguiti dalle attività di indagine quanto alla salvaguardia degli interessi commerciali delle imprese di cui trattasi.

29. Infine, ci si dovrebbe chiedere per quanto tempo le informazioni resterebbero coperte dal segreto professionale. Secondo il giudice del rinvio, la misura in cui le informazioni riservate sono meritevoli di tutela dovrebbe diminuire con il tempo. Tuttavia, le peculiarità della vigilanza dei mercati finanziari potrebbero giustificare una valutazione diversa, la quale si collegherebbe unicamente alla qualificazione di «segreto aziendale» ricevuta dalle informazioni inizialmente, vale a dire al momento della loro comunicazione all'autorità di vigilanza.

30. Se, per contro, occorresse tenere conto dei mutamenti di situazione risultanti dal decorso del tempo, il giudice del rinvio si chiede se sia possibile presumere che, dopo un certo periodo di tempo, un'informazione abbia perso il carattere di attualità conferitole dal suo valore economico nel contesto di un mercato concorrenziale. Esso si riferisce, a tal riguardo, alla comunicazione della Commissione riguardante le regole per l'accesso al fascicolo istruttorio nei casi di diritto della concorrenza¹¹, la quale sarebbe stata approvata dalla giurisprudenza del Tribunale. Ne emergerebbe che non possono essere considerate riservate le informazioni che risalgono a cinque anni addietro o più e che pertanto devono essere considerate storiche, salvo che l'interessato dimostri che, malgrado siano datate, tali informazioni costituiscono ancora elementi essenziali della sua posizione commerciale o di quella di un terzo.

31. In 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,

¹⁰ GU 2001, L 145, pag. 43.

¹¹ Comunicazione della Commissione riguardante le regole per l'accesso al fascicolo istruttorio della Commissione nei casi relativi all'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE [divenuti articoli 101 e 102 TFUE], degli articoli 53, 54 e 57 dell'Accordo SEE e del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio (GU 2005, C 325, pag. 7).

- 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 relativi, 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 dall'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».

IV. Analisi

32. In via preliminare, occorre osservare che taluni atti legislativi dell'Unione, diversi da quello oggetto della presente analisi, contengono disposizioni relative all'obbligo di segreto professionale simili all'articolo 54 della direttiva 2004/39. È il caso, segnatamente, per quanto riguarda le autorità di vigilanza degli Stati membri, dell'articolo 102 della direttiva 2009/65/CE¹² e dell'articolo 53 della direttiva 2013/36/UE¹³ nonché, per quanto concerne le autorità europee di vigilanza, dell'articolo 70 del regolamento (UE) n. 1093/2010¹⁴ e dell'articolo 70 del regolamento (UE) n. 1095/2010¹⁵.

33. La Corte non si è tuttavia mai pronunciata sulla definizione stessa del segreto professionale né sui contorni della nozione di «informazione riservata» nell'ambito del sistema di vigilanza dei mercati finanziari¹⁶.

34. Essa ha cionondimeno avuto l'occasione, come osservato dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) nella sua decisione di rinvio, di pronunciarsi sul diritto di accesso ai documenti amministrativi delle istituzioni dell'Unione europea, nonché sul diritto di accesso ai documenti emessi nell'ambito del diritto della concorrenza.

12 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) (GU 2009, L 302, pag. 32).

13 Direttiva 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).

14 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione (GU 2010, L 331, pag. 12).

15 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione (GU 2010, L 331, pag. 84).

16 La Corte è attualmente investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale relativamente affine nella causa Buccioni (C-594/16).

35. Per quanto riguarda, ad esempio, il diritto di accesso ai documenti detenuti dalla Commissione nell'ambito di procedimenti in materia di concorrenza, la Corte ha precisato, in particolare, che la divulgazione di informazioni in connessione con i procedimenti di infrazione agli articoli 101 e 102 TFUE costituiva il principio¹⁷ e che, anche se l'impresa interessata vi si opponeva, tali informazioni potevano cionondimeno essere comunicate se non costituivano segreti aziendali¹⁸ o altre informazioni riservate, se un interesse prevalente rendeva necessaria tale divulgazione¹⁹ oppure se tali informazioni non erano, per loro natura, protette dal segreto professionale. Tale interpretazione non ha tuttavia né come oggetto né come effetto di vietare alla Commissione di pubblicare le informazioni relative agli elementi costitutivi di un'infrazione all'articolo 101 TFUE che non beneficiano di una protezione nei confronti di una pubblicazione ad un altro titolo. Analogamente, la Corte ha affermato che, nell'ambito dei programmi di clemenza, il principio era effettivamente la pubblicazione delle decisioni in materia di infrazioni, a meno che ciò non arrecasse pregiudizio alla protezione delle attività ispettive e di indagine²⁰.

36. Tale giurisprudenza implica che, nell'ambito dei procedimenti di applicazione delle regole di concorrenza, il principio sia la pubblicazione delle informazioni, e dunque la loro accessibilità allargata, a meno che non venga dimostrato che tali informazioni beneficiano di tutela a titolo del segreto professionale. Questa stessa logica è stata adottata nel caso del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione²¹.

37. Pur se una siffatta interpretazione è perfettamente valida nel settore del diritto di accesso a determinati documenti delle istituzioni dell'Unione o del diritto della concorrenza, essa non può tuttavia essere trasposta nel settore specifico del sistema di vigilanza dei mercati finanziari. Infatti, è necessario tenere conto della specificità del regime che governa la vigilanza dei mercati finanziari, la quale preclude, a mio avviso, qualsiasi analogia con altri regimi previsti dal diritto dell'Unione, contrariamente a quanto segnatamente fatto valere dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte. Occorre tenere conto, in questa sede, delle peculiarità dell'attività di vigilanza dei mercati finanziari e del contenuto dell'articolo 54 della direttiva 2004/39, il quale sancisce il principio del segreto professionale, nonché delle conseguenze pratiche che avrebbe, sul sistema di vigilanza dei mercati finanziari, il riconoscimento del diritto di accesso ai documenti detenuti dalle autorità di vigilanza degli Stati membri. È effettivamente impossibile, nella materia, effettuare parallelismi con altri settori del diritto dell'Unione, dal momento che le informazioni raccolte, nell'ambito del sistema di vigilanza dei mercati finanziari, sono completamente diverse da quelle detenute dalle istituzioni dell'Unione in altre materie, per i loro volumi, per i loro usi potenziali, per le loro eventuali conseguenze e per i loro obiettivi.

38. Le autorità di vigilanza dei mercati finanziari hanno, come indica il loro nome, un compito essenziale di vigilanza e di controllo delle imprese che operano sui mercati finanziari. Al fine di espletare in maniera efficace tale compito, dette autorità devono avere accesso alle informazioni concernenti le imprese da esse controllate. Tali informazioni possono essere raccolte grazie ai poteri coercitivi conferiti loro dalle normative nazionali oppure attraverso una trasmissione volontaria da

17 Sentenze del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punto 51), e del 13 gennaio 2017, Deza/ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, punti 49 e 55 e la giurisprudenza ivi citata).

18 Sulla tutela dei segreti aziendali, v. sentenza del 24 giugno 1986, AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Commissione (53/85, EU:C:1986:256, punto 28).

19 Sentenza del 14 marzo 2017, Evonik Degussa/Commissione (C-162/15 P, EU:C:2017:205, punti 42 e 45). Tale impugnazione mirava a contestare la sentenza del 28 gennaio 2015, Evonik Degussa/Commissione (T-341/12, EU:T:2015:51) la quale, al punto 94, poneva tre condizioni alla non divulgazione delle informazioni detenute dalla Commissione in un procedimento di infrazione al diritto della concorrenza, ossia, in primo luogo, il fatto che le informazioni siano conosciute soltanto da un numero ristretto di persone; in secondo luogo, che la divulgazione richiesta possa arrecare un danno grave alla persona che ha fornito le informazioni o a terzi e, in terzo luogo, che gli interessi che possono essere lesi da tale divulgazione siano obiettivamente degni di tutela. Anche se queste tre condizioni non vengono espressamente riprese dalla Corte nella sua sentenza, esse non vengono tuttavia neanche smentite.

20 Sentenza del 14 marzo 2017, Evonik Degussa/Commissione (C-162/15 P, EU:C:2017:205, punti 95 e 96).

21 V., in tal senso, segnatamente, sentenza del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374), relativa all'applicazione delle eccezioni al diritto di accesso ai documenti dell'Unione previste dalle disposizioni del regolamento n. 1049/2001. V., più recentemente, le mie conclusioni nella causa ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2017:909, paragrafi 52 e segg.).

parte delle imprese sorvegliate, fermo restando che è privilegiato questo secondo metodo caratterizzato dalla cooperazione fra tali imprese e le autorità di vigilanza. Tale collaborazione necessaria fra gli enti controllati e le autorità competenti giustifica l'esistenza di un obbligo di segreto professionale a carico di tali autorità, in quanto, senza tale obbligo, le informazioni necessarie per la vigilanza dei mercati finanziari non sarebbero trasmesse dalle imprese controllate alle autorità competenti senza reticenza o, addirittura, resistenza²².

39. Tale obbligo di segreto professionale ha storicamente acquisito maggiore importanza con l'internazionalizzazione delle attività finanziarie e la necessità di facilitare gli scambi di informazioni fra le autorità competenti dei diversi Stati membri al fine di realizzare una vigilanza efficace delle operazioni transfrontaliere in seno al mercato interno²³. Per farlo, il legislatore dell'Unione si è fatto carico delle esigenze connesse alla riservatezza delle informazioni scambiate a partire dalla prima direttiva 77/780/CEE²⁴, sancendo il principio del segreto professionale, il quale, fino ad allora, rientrava nell'ambito dei soli ordinamenti giuridici nazionali. Pur se il contesto normativo così istituito è stato riformato dalla direttiva 2004/39 e poi dai testi successivi, gli obblighi del segreto professionale e di riservatezza previsti al suo articolo 54 sono, tuttavia, rimasti ampiamente immutati²⁵.

40. Pertanto, l'intera questione risiede nella determinazione di uno spettro più o meno ampio che copra le informazioni che devono essere qualificate come «riservate» e che devono essere protette dal segreto professionale, nel sistema particolare della vigilanza dei mercati finanziari, e ciò anche se l'articolo 54 della direttiva 2004/39 prevede un obbligo generale di segreto professionale, munendolo al contempo di eccezioni stabilite espressamente ed esaustivamente²⁶.

41. La logica così adottata dal legislatore dell'Unione nella materia che qui interessa è dunque effettivamente quella di un divieto di divulgazione di principio, contrariamente a quanto previsto in materia di diritto della concorrenza o di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione, in quanto, in questi due casi, prevale un diritto di accesso ai documenti accompagnato da eccezioni²⁷. Di conseguenza, il ragionamento seguito dal legislatore dell'Unione in materia di vigilanza dei mercati finanziari è diametralmente opposto a quello scelto nel settore del diritto di accesso ai documenti amministrativi delle istituzioni dell'Unione e del diritto della concorrenza²⁸, ove vige il principio della trasparenza. Ai fini della soluzione della causa principale, è dunque possibile ritenere che il legislatore dell'Unione abbia posto il principio di trasparenza in secondo piano, a vantaggio dell'imperativo del buon funzionamento dei mercati finanziari.

22 V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Altmann e a. (C-140/13, EU:C:2014:2168, paragrafo 37).

23 V., in tal senso, segnatamente, considerando 63 della direttiva 2004/39.

24 Prima direttiva del Consiglio del 12 dicembre 1977, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio (GU 1977, L 322, pag. 30).

25 V., in tal senso, disposizioni della direttiva 2014/65 (segnatamente considerando 153 e articolo 76) che ha proceduto alla rifusione della direttiva 2004/39.

26 Sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a. (C-140/13, EU:C:2014:2362, punti 34 e 35).

27 Sentenza del 13 gennaio 2017, Deza/ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, punto 55 e la giurisprudenza ivi citata). Il principio generale consiste nel conferire al pubblico il più ampio accesso possibile ai documenti detenuti dalle istituzioni dell'Unione. Le eccezioni a tale principio devono essere interpretate restrittivamente, il che implica che la non divulgazione può essere giustificata soltanto dal fatto che detto accesso sia idoneo ad arrecare concretamente ed effettivamente un pregiudizio all'interesse tutelato, e che il rischio di arrecare un pregiudizio a tale interesse sia ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico (punti 51 e 52 di tale sentenza, nonché la giurisprudenza ivi citata).

28 In tale materia, la comunicazione dell'Autorità di vigilanza EFTA riguardante le regole per l'accesso al fascicolo istruttorio dell'Autorità di vigilanza EFTA nei casi relativi all'applicazione degli articoli 53, 54 e 57 dell'accordo SEE (GU 2007, C 250, pag. 16) prevede regole di accesso e sancisce il principio del diritto di accesso in materia di concorrenza (punti da 19 a 21). Lo stesso avviene nella sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punti 51 e seg.), anche se la Corte stabilisce alcune eccezioni a tale principio del diritto di accesso, accordate dopo un esame specifico e concreto della domanda (punto 63).

42. Tale razionalità particolare è giustificata dal fatto che l'obiettivo della direttiva 2004/39 consiste, come indicato dal suo considerando 2, nell'attuazione di un mercato finanziario integrato e armonizzato, il quale offra agli investitori un livello elevato di protezione, consentendo loro di prestare servizi in tutta l'Unione²⁹.

43. L'articolo 54 della direttiva 2004/39 garantisce in tal senso lo scambio agevole di informazioni, il che implica che tanto le imprese controllate quanto le autorità competenti possano avere la certezza che le informazioni riservate da esse scambiate conserveranno tale carattere³⁰.

44. L'assenza di un'interpretazione uniforme dei casi in cui sia possibile una trasmissione di informazioni ad un terzo comprometterebbe tale obiettivo; in contrasto con il considerando 2 della direttiva 2004/39³¹. È per questo motivo che l'articolo 54, paragrafo 1, di tale direttiva, impone alle autorità di vigilanza un divieto di divulgare le informazioni da esse detenute, salvo in una forma sommaria o aggregata che impedisca qualsivoglia identificazione³². La Corte ha peraltro avuto l'occasione di mettere in evidenza tale principio nella sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a.³³

45. Tuttavia, anche se i fatti della causa principale sono identici a quelli sfociati nella sentenza Altmann e a.³⁴, tale causa riguardava unicamente la portata delle deroghe all'obbligo di segreto professionale previste all'articolo 54, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/39 allorché le informazioni riservate riguardano un'impresa posta in liquidazione giudiziaria, la cui attività sia stata fraudolenta e diversi responsabili della quale siano stati condannati a pene detentive. Nell'ambito del procedimento principale, viene chiesto alla Corte di effettuare, in questo stesso contesto, una riflessione inedita sulla qualificazione di «informazione riservata» e sulla portata del segreto professionale ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39.

46. In tale contesto, occorre rilevare che le autorità di vigilanza dei mercati finanziari espletano una funzione di interesse generale di vigilanza. Per farlo, esse devono disporre di documenti che forniscano informazioni rilevanti sulla situazione, l'evoluzione e la perennità dell'impresa sorvegliata.

47. Di conseguenza, la raccolta e lo scambio di tali informazioni devono essere effettuati sotto il vincolo della segretezza, nella misura in cui esse siano necessarie e direttamente connesse all'attività di vigilanza. Infatti, le autorità di vigilanza, per condurre a buon fine il loro compito, devono disporre di informazioni complete, veritiere ed affidabili. Affinché l'attività di vigilanza sia effettiva ed efficace, è necessario che le imprese sorvegliate siano totalmente trasparenti nei confronti delle autorità competenti. Ciò comporta un trattamento riservato delle informazioni relative a tali imprese, al fine di non privare di effetto le disposizioni relative al segreto professionale. Tali ragioni possono pertanto giustificare una violazione legittima del diritto fondamentale di accesso ai documenti³⁵ detenuti dalle autorità competenti per assicurare il buon funzionamento e la stabilità del sistema di vigilanza dei mercati finanziari. In tal senso, le caratteristiche, le funzioni o i ruoli di tali autorità devono avere un impatto sull'accessibilità dei documenti e delle informazioni da esse detenuti.

29 V. sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a. (C-140/13, EU:C:2014:2362, punto 26), nonché considerando 31, 44 e 71 della direttiva 2004/39.

30 Sentenze dell'11 dicembre 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punto 27), e del 12 novembre 2014, Altmann e a. (C-140/13, EU:C:2014:2362, punti 31 e 32), nonché considerando 44 e 63 della direttiva 2004/39.

31 Conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa UBS Europe e a. (C-358/16, EU:C:2017:606, paragrafo 37).

32 Conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa UBS Europe e a. (C-358/16, EU:C:2017:606, paragrafo 30).

33 C-140/13, EU:C:2014:2362.

34 C-140/13, EU:C:2014:2362. In entrambi i casi si tratta di rimettere in discussione il diniego opposto dalla BaFin ad una domanda di accesso a determinati documenti relativi alla Phoenix (nella specie, la relazione contabile straordinaria, relazioni dei revisori dei conti, documenti interni, relazioni e corrispondenza) presentata sul fondamento dell'articolo 1, paragrafo 1, dell'IFG.

35 Su tale qualificazione come diritto fondamentale, v. conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Consiglio/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:392, paragrafi 55 e 77).

48. Nel contesto del sistema di vigilanza dei mercati finanziari, le autorità nazionali di vigilanza, al fine di adempiere al meglio il loro compito di vigilanza, devono beneficiare della fiducia delle imprese sorvegliate³⁶. Ricordo, infatti, che queste ultime saranno più disponibili a comunicare informazioni attendibili e veritiere alle autorità di vigilanza sapendo che tali informazioni saranno protette da un principio di riservatezza.

49. Per giunta, la medesima esigenza di fiducia esiste fra le autorità nazionali di vigilanza stesse, dal momento che il legislatore dell'Unione ha previsto che esse funzionino in rete³⁷. Ciò implica che gli scambi di informazioni fra le stesse debbano essere rafforzati dalla garanzia di riservatezza connessa alle informazioni che esse ottengono e detengono nell'ambito dei loro compiti di vigilanza.

50. Inoltre, tale necessaria fiducia si iscrive parimenti nell'aspetto preventivo connesso alle funzioni esercitate dalle autorità di vigilanza dei mercati finanziari, e che presuppone che tali autorità dispongano di informazioni coperte dal segreto professionale e dalla riservatezza. La funzione di prevenzione esercitata dalle autorità di vigilanza presuppone, infatti, che la raccolta e l'informazione avvengano nel segno del vincolo di segretezza, dal momento che qualsiasi divulgazione può, per sua natura, avere conseguenze serie, persino per informazioni il cui interesse può sembrare a prima vista minimo, ma che sono in realtà importanti per il funzionamento dei mercati finanziari e del sistema di vigilanza di questi ultimi.

51. Infatti, anche se, talvolta, la sensibilità di talune informazioni detenute dalle autorità di vigilanza non è a prima vista evidente, la loro divulgazione può perturbare la stabilità dei mercati finanziari. Informazioni ricevute o redatte dalle autorità di vigilanza dei mercati finanziari che sembrerebbero, a priori, neutre, possono alla fine rivelarsi essenziali nel contesto particolare del funzionamento dei mercati finanziari e per le imprese che operano in tale mercato e sono oggetto di vigilanza.

52. Di conseguenza, se non venisse garantita una rigorosa riservatezza delle informazioni così detenute dalle autorità nazionali di vigilanza, si dovrebbe temere un rischio di incertezza giuridica e di indebolimento del sistema di vigilanza dei mercati finanziari³⁸. È pertanto necessaria una prudenza particolare, alla luce del rischio di catastrofe finanziaria che si corre in caso di rottura del rapporto di fiducia nel funzionamento del mercato finanziario e del suo sistema di vigilanza continua³⁹. Infatti, tutto ciò che potrebbe essere percepito come una debolezza nella protezione delle informazioni arrecherebbe pregiudizio al sistema di vigilanza, a causa di una violazione della fiducia, e qualsiasi falla nella protezione della riservatezza delle informazioni detenute dalle autorità competenti potrebbe perturbare il buon funzionamento di tale sistema. La divulgazione di tali informazioni potrebbe destabilizzare l'impresa interessata e potrebbe parimenti avere come effetto di screditare le autorità di vigilanza agli occhi degli attori operanti sui mercati finanziari che comunicano tali informazioni e consentono così alle medesime di esercitare le loro funzioni.

36 Sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a. (C-140/13, EU:C:2014:2362, punto 31).

37 Anche in seno a tale rete, il segreto professionale, inteso a tutelare i diritti delle persone di cui trattasi, deve prevalere in occasione degli scambi di informazioni fra le autorità di vigilanza. V., in tal senso, considerando 25 della direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (GU 2000, L 126, pag. 1), considerando 23 della direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (GU 2006, L 177, pag. 1) e considerando 153 della direttiva 2014/65.

38 Sentenza del 12 novembre 2014, Altmann e a. (C-140/13, EU:C:2014:2362, punto 33).

39 L'articolo 17 della direttiva 2004/39 prevede una vigilanza continua dei mercati finanziari; ciò implica l'esistenza di un flusso continuo di informazioni fra le imprese sorvegliate e le autorità di vigilanza.

53. È vero che le autorità nazionali di vigilanza possono trovarsi in possesso di informazioni che rivestono carattere pubblico, nel senso che tali informazioni rispondono ad un obbligo di pubblicità previsto dal diritto dell'Unione, come quello previsto agli articoli 2 e 3 della prima direttiva 68/151/CEE⁴⁰. Tuttavia, anche in tale situazione, ritengo che tali autorità non siano destinate ad occupare una funzione di «sportello unico», cosicché esse non sarebbero tenute, a mio avviso, a rispondere favorevolmente ad una domanda di accesso a siffatte informazioni pubbliche.

54. In definitiva, ritengo che il segreto professionale, il cui principio è sancito all'articolo 54 della direttiva 2004/39, non sia modulabile in funzione della natura delle informazioni detenute dalle autorità di vigilanza. Tutte le informazioni di cui tali autorità dispongono devono essere considerate riservate, nella misura in cui dette autorità hanno come funzione non quella di comunicare con il pubblico, ma soltanto quella di vigilare sulle imprese che operano sui mercati finanziari, concorrendo in tal modo alla loro stabilità e alla loro regolazione.

55. Inoltre, preciso che, a mio avviso, le espressioni «segreto professionale» e «informazione riservata», utilizzate all'articolo 54, paragrafo 1, della direttiva 2004/39, si sovrappongono. Queste due formule devono pertanto essere considerate l'espressione di una ridondanza, nella misura in cui designano in realtà un oggetto unico e una stessa idea.

56. Peraltro, ricordo che, nel caso della prima direttiva 77/780, la Corte, sottolineando l'importanza di proteggere il segreto professionale, aveva già fornito un'accezione ampia, nella sentenza dell'11 dicembre 1985, Hillenius, del carattere riservato delle informazioni detenute dalle autorità nazionali di vigilanza degli enti creditizi⁴¹, aderendo così alle conclusioni dell'avvocato generale Slynn⁴², il quale auspicava un'assenza di distinzione fra diversi tipi di informazioni e proponeva alla Corte di dichiarare che l'obbligo di segreto professionale copriva, segnatamente, le testimonianze.

57. Ammettere una valutazione caso per caso, effettuata in modo concreto e individuale dalle autorità investite di domande di accesso ai documenti da esse detenuti, rischierebbe di frammentare il sistema di vigilanza e potrebbe comportare disparità di trattamento a seconda della valutazione soggettiva effettuata da un'autorità nazionale su una domanda di accesso a determinati documenti. Ricordo che l'imperativo dell'applicazione uniforme della direttiva 2004/39 e l'obiettivo di armonizzazione da esso perseguito depongono a favore dell'istituzione di una valutazione omogenea del carattere riservato delle informazioni ricevute e redatte dalle autorità di vigilanza, e dunque a favore dell'esistenza di un principio generale di riservatezza piuttosto che della valutazione caso per caso dell'applicazione del segreto professionale. Nel procedimento principale, tale principio generale deve giustificare la non divulgazione delle informazioni richieste dal sig. Baumeister al fine di non indebolire il sistema di vigilanza dei mercati finanziari e di non comprometterne l'efficacia.

58. A tal riguardo, occorre ispirarsi al considerando 5 della direttiva 2004/39, il quale promuove l'integrità e l'efficienza del sistema finanziario e implica un principio di riservatezza per quanto attiene al sistema di vigilanza dei mercati finanziari. Ciò presuppone l'accoglimento di una definizione ampia della riservatezza e del segreto professionale. È parimenti possibile ispirarsi al considerando 8 della direttiva (UE) 2016/943⁴³, il quale mira ad evitare una frammentazione del mercato interno⁴⁴ e un indebolimento dell'effetto deterrente complessivo delle norme pertinenti in materia di segreto

40 Prima direttiva del Consiglio del 9 marzo 1968, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'articolo 58, secondo comma, del trattato [divenuto articolo 48, secondo comma, CE, e successivamente articolo 54, secondo comma, TFUE], per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi (GU 1968, L 65, pag. 8).

41 Sentenza dell'11 dicembre 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punto 26).

42 Conclusioni dell'avvocato generale Slynn nella causa Hillenius (110/84, non pubblicate, EU:C:1985:333).

43 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2016, sulla protezione del know-how riservato e delle informazioni commerciali riservate (segreti commerciali) contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti (GU 2016, L 157, pag. 1).

44 Il sistema di vigilanza dei mercati finanziari è strettamente connesso alla realizzazione del mercato interno (v. paragrafo 39 delle presenti conclusioni).

commerciale nel mercato interno. Inoltre, il considerando 14 di tale direttiva menziona l'esistenza di un legittimo interesse a mantenere, in via generale, la riservatezza delle informazioni, e insiste sull'esistenza di una legittima aspettativa circa la tutela di tale riservatezza da parte delle cerchie interessate.

59. Di conseguenza, nonostante le osservazioni scritte del governo dei Paesi Bassi e le indicazioni già fornite dalla giurisprudenza in relazione a settori diversi dalla vigilanza dei mercati finanziari, si deve insistere sul fatto che l'uniformità di applicazione della direttiva 2004/39 verrebbe compromessa qualora si lasciasse un margine discrezionale agli Stati membri in sede di determinazione della portata del segreto professionale e dei contorni della nozione di «informazione riservata» oppure qualora ciascuna autorità di vigilanza potesse valutare in maniera soggettiva quali informazioni possano essere divulgate, ricorrendo ad un esame concreto ed individuale di ciascuna domanda di accesso ai documenti, circostanza che, per giunta, genererebbe un carico di lavoro notevole gravante su tali autorità, le quali dovrebbero effettuare una ponderazione fra i diversi interessi in gioco⁴⁵.

60. A tal riguardo, occorre considerare che il legislatore dell'Unione ha esso stesso arbitrato e trovato un equilibrio tra i diversi interessi potenzialmente in gioco, fissando, come si è detto supra⁴⁶, il principio generale di non divulgazione delle informazioni ricevute e redatte dalle autorità di vigilanza dei mercati finanziari, pur munendolo di eccezioni previste esaustivamente⁴⁷, le quali, in quanto tali, devono essere interpretate restrittivamente.

61. In tale materia, ritengo che non spetti né alla Corte sostituirsi alla valutazione del legislatore dell'Unione, fissando criteri e modalità precise di determinazione degli elementi che caratterizzano la portata del segreto professionale, né alle autorità di vigilanza dei mercati finanziari provvedere alla ricerca di tale delicato equilibrio che rischierebbe di dar luogo ad una casistica, indebolendo in tal modo il sistema di vigilanza armonizzato, quando invece la logica adottata dal legislatore dell'Unione sfocia in una ponderazione proporzionata dei diversi interessi in gioco.

62. Infine, per tornare al procedimento principale, mi sembra che dalle osservazioni sottoposte alla Corte si evinca che la situazione del sig. Baumeister non corrisponda attualmente a nessuna delle eccezioni previste all'articolo 54 della direttiva 2004/39. Del resto, se è vero che dall'udienza emerge che il nocciolo della controversia principale sembra risiedere nella determinazione delle spese processuali, mi chiedo in che modo l'ottenimento di informazioni riservate detenute dalla BaFin sarebbe utile in tale contesto.

63. Alla luce di tali elementi, la fattispecie principale non può costituire l'occasione, per la Corte, di aprire una breccia nel principio di riservatezza e nell'obbligo di segreto professionale che copre tutte le informazioni ricevute e redatte dalle autorità nazionali di vigilanza dei mercati finanziari.

64. Di conseguenza, occorre adottare, nel contesto particolare della vigilanza dei mercati finanziari, un'accezione ampia del carattere riservato delle informazioni detenute dalle autorità di vigilanza, la quale renda la loro divulgazione possibile unicamente nei casi previsti dal testo dell'articolo 54 della direttiva 2004/39. Infatti, il principio generale fissato dal legislatore dell'Unione è effettivamente quello

⁴⁵ Si evince dalla giurisprudenza relativa alla comunicazione di documenti alle istituzioni dell'Unione che, qualora tale interpretazione venisse adottata dalla Corte, ciascuna autorità richiesta dovrebbe decidere fra diversi interessi. V., a tal riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa *Commissione/Stichting Greenpeace Nederland* (C-673/13 P, EU:C:2016:213, paragrafo 54). In tal senso, per analogia, nel procedimento principale si tratterebbe di ponderare la protezione del sistema di vigilanza dei mercati finanziari e gli interessi di un imprenditore leso dalle condotte fraudolente di un'impresa, anche al di fuori di qualsiasi procedimento in corso.

⁴⁶ V. paragrafo 41 delle presenti conclusioni.

⁴⁷ Conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa *UBS Europe e a.* (C-358/16, EU:C:2017:606, paragrafi 83 e 84), nonché sentenza del 12 novembre 2014, *Altmann e a.* (C-140/13, EU:C:2014:2362, punti 34 e 35).

del segreto professionale, e le eccezioni a tale principio di riservatezza possono essere intese solo restrittivamente ed essere ammesse solo se espressamente previste dalle disposizioni della direttiva 2004/39. In tal senso, eccetto che nei casi elencati in modo tassativo da tali disposizioni, le autorità di vigilanza dei mercati finanziari sono tenute al segreto professionale, senza limitazione temporale.

65. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, si deve ritenere che tutte le informazioni, inclusa la corrispondenza e le dichiarazioni, relative ad un'impresa soggetta a vigilanza che vengono ricevute o redatte da un'autorità nazionale di vigilanza dei mercati finanziari rientrano, a prescindere dalla sussistenza di altre condizioni, nella nozione di «informazione riservata» ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, seconda frase, della direttiva 2004/39 e sono protette, di conseguenza, dal segreto professionale in forza dell'articolo 54, paragrafo 1, prima frase, della direttiva.

V. Conclusione

66. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere nei termini seguenti alle questioni pregiudiziali sollevate dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania):

Tutte le informazioni, inclusa le corrispondenza e le dichiarazioni, relative ad un'impresa soggetta a vigilanza che vengono ricevute o redatte da un'autorità nazionale di vigilanza dei mercati finanziari rientrano, a prescindere dalla sussistenza di altre condizioni, nella nozione di «informazione riservata» ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, seconda frase, 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, e sono protette, di conseguenza, dal segreto professionale in forza dell'articolo 54, paragrafo 1, prima frase, di tale direttiva.