Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

14 novembre 2018 *

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Riutilizzo delle informazioni del settore pubblico – Direttiva 2003/98/CE – Articolo 1, paragrafo 2, lettera c), terzo trattino – Requisiti prudenziali applicabili agli enti creditizi e alle imprese di investimento – Regolamento (UE) n. 575/2013 – Informazioni da pubblicare da parte degli enti creditizi e delle imprese di investimento – Articolo 432, paragrafo 2 – Eccezioni all'obbligo di pubblicazione – Informazioni commerciali considerate esclusive o riservate – Applicabilità – Enti creditizi detenuti in via maggioritaria dallo Stato – Normativa nazionale che prevede il carattere pubblico di alcune informazioni commerciali detenute dai suddetti enti creditizi»

Nella causa C-215/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Vrhovno sodišče (Corte suprema, Slovenia), con decisione dell'11 aprile 2017, pervenuta in cancelleria il 25 aprile 2017, nel procedimento

**Nova Kreditna Banka Maribor d.d.**

contro

**Republika Slovenija,**

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da T. von Danwitz (relatore), presidente della Settima Sezione, facente funzione di presidente della Quarta Sezione, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 giugno 2018,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Nova Kreditna Banka Maribor d.d., da D. Miklavčič e M. Menard, odvetnici;

– per la Republika Slovenija, da M. Prelesnik, Informacijska pooblaščenka;

– per il governo sloveno, da T. Mihelič Žitko e V. Klemenc, in qualità di agenti;

– per il governo ungherese, da Z. Fehér, in qualità di agente;

* Lingua processuale: lo sloveno.

– per la Commissione europea, da G. Braun, K.-Ph. Wojcik e M. Žebre, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 settembre 2018,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (GU 2003, L 345, pag. 90), come modificata dalla direttiva 2013/37/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 (GU 2013, L 175, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva ISP»), nonché dell'articolo 432, paragrafo 2, e dell'articolo 446 del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU 2013, L 176, pag. 1, e, per rettifica, GU 2013, L 208, pag. 68, e GU 2013, L 321, pag. 6).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone la Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (in prosieguo: la «NKBM») alla Republika Slovenija (Repubblica di Slovenia) in merito ad una decisione dell'Informacijski pooblaščenec (Autorità garante per le informazioni, Slovenia) che obbliga la NKBM a divulgare talune informazioni ad una giornalista.

## Contesto normativo

### *Diritto dell'Unione*

*Direttiva ISP*

3 I considerando 5, 6, 9 e 10 della direttiva ISP sono così formulati:

«(5) Uno degli obiettivi principali della realizzazione del mercato interno è la creazione di condizioni propizie allo sviluppo di servizi su scala comunitaria. Le informazioni del settore pubblico sono un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali. Esse diventeranno una risorsa contenutistica ancora più importante con lo sviluppo dei servizi di contenuti via comunicazioni mobili. In tale contesto sarà fondamentale anche un'ampia copertura geografica oltre i confini nazionali. Più ampie possibilità di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico dovrebbero, tra l'altro, consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro.

(6) Le normative e le prassi seguite negli Stati membri in relazione allo sfruttamento delle risorse di informazione del settore pubblico sono caratterizzate da notevoli differenze costituenti delle barriere che impediscono a queste risorse essenziali di esprimere appieno il proprio potenziale economico. Le tradizioni degli enti pubblici in materia di utilizzazione delle informazioni del settore pubblico si sono sviluppate in direzioni molto diverse e di questo occorrerebbe tener conto. Sarebbe opportuno quindi avviare un'armonizzazione minima delle normative e delle prassi nazionali relative al riutilizzo dei documenti del settore pubblico, nei casi in cui le differenze tra dette normative e prassi nazionali o la mancanza di chiarezza ostacolano il buon funzionamento del mercato interno e l'adeguato sviluppo della società dell'informazione nella Comunità.

(…)

(9) (…) La presente direttiva si basa sui regimi di accesso esistenti negli Stati membri e non modifica le norme nazionali in materia di accesso ai documenti. Essa non si applica nei casi in cui i cittadini o le imprese, in virtù del pertinente regime di accesso, possono ottenere un documento solo se sono in grado di dimostrare un particolare interesse in proposito. (…)

(10) Le definizioni di "ente pubblico" e di "organismo di diritto pubblico" sono tratte dalle direttive sugli appalti pubblici (…). Le imprese pubbliche non rientrano in tali definizioni».

4 L'articolo 1 di detta direttiva, relativo all'oggetto e all'ambito di applicazione di quest'ultima, recita:

«1. La presente direttiva detta un complesso minimo di norme in materia di riutilizzo e di strumenti pratici per agevolare il riutilizzo dei documenti esistenti in possesso degli enti pubblici degli Stati membri.

2. La presente direttiva non si applica:

(…)

c) ai documenti esclusi dall'accesso in virtù dei regimi di accesso negli Stati membri, anche per motivi di:

– tutela della sicurezza nazionale (vale a dire della sicurezza dello Stato), difesa, o sicurezza pubblica,

– riservatezza statistica,

– riservatezza commerciale (ad esempio segreti commerciali, professionali o d'impresa);

(…)

3. La presente direttiva si basa, senza recar loro pregiudizio, sui regimi di accesso esistenti negli Stati membri.

(…)».

5 L'articolo 2 della citata direttiva dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) "ente pubblico", le autorità statali, regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni formate da una o più di tali autorità oppure da uno o più di tali organismi di diritto pubblico;

2) "organismo di diritto pubblico", qualsiasi organismo:
   a) istituito per soddisfare specificatamente bisogni d'interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale; e
   b) dotato di personalità giuridica; e
   c) la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione è soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico;

(…)

4) “riutilizzo”, l’uso di documenti in possesso di enti pubblici da parte di persone fisiche o giuridiche a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale nell’ambito dei compiti di servizio pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti. Lo scambio di documenti tra enti pubblici esclusivamente in adempimento dei loro compiti di servizio pubblico non costituisce riutilizzo;

(…)».

*Regolamento n. 575/2013*

6 I considerando 68 e 76 del regolamento n. 575/2013 hanno il seguente tenore:

«(68) Fatte salve le informazioni previste esplicitamente dal presente regolamento, gli obblighi di informativa mirano a fornire ai partecipanti al mercato informazioni accurate ed esaustive sul profilo di rischio dei singoli enti. Occorre pertanto che gli enti siano tenuti a comunicare altre informazioni non menzionate esplicitamente nel presente regolamento, laddove tale informativa sia necessaria al predetto scopo. Al tempo stesso, occorre che le autorità competenti prestino la dovuta attenzione ai casi per i quali sospettino che le informazioni sono considerate da un ente esclusive o riservate al fine di evitarne la pubblicazione.

(…)

(76) Al fine di rafforzare la disciplina di mercato e consolidare la stabilità finanziaria è necessario introdurre requisiti più dettagliati in materia di comunicazione della forma e della natura del capitale regolamentare e degli aggiustamenti prudenziali posti in essere per garantire che gli investitori e i depositanti siano sufficientemente informati circa la solvibilità degli enti».

7 In conformità dell’articolo 1, primo comma, lettera e), di detto regolamento, quest’ultimo stabilisce regole uniformi concernenti i requisiti prudenziali generali che gli enti sottoposti a vigilanza ai sensi della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull’accesso all’attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU 2013, L 176, pag. 338), soddisfano per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione.

8 Ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 1, punto 3, del citato regolamento, si intende per «ente» un ente creditizio o un’impresa di investimento.

9 L’articolo 431 del medesimo regolamento, che è contenuto nella Parte Otto di quest’ultimo, intitolata «Informativa da parte degli enti», prevede, ai paragrafi 1 e 3, quanto segue:

«1. Gli enti pubblicano le informazioni indicate al titolo II, fatte salve le disposizioni di cui all’articolo 432.

(…)

3. Gli enti adottano una politica formale per conformarsi ai requisiti in materia di informativa stabiliti nella presente parte e si dotano di politiche che permettano loro di valutare l’adeguatezza della loro informativa, per quanto riguarda anche la sua verifica e la sua frequenza. Gli enti si dotano inoltre di politiche per valutare se la loro informativa trasmetta esaurientemente ai partecipanti al mercato il loro profilo di rischio.

Qualora l'informativa non trasmetta esaurientemente ai partecipanti al mercato il profilo di rischio, gli enti comunicano al pubblico le informazioni necessarie in aggiunta a quelle previste ai sensi del paragrafo 1. (…)».

10 Ai sensi dell'articolo 432, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 575/2013:

«Gli enti possono anche omettere di pubblicare uno o più elementi informativi di cui ai titoli II e III, qualora tali elementi includano informazioni che siano considerate esclusive o riservate conformemente al secondo e al terzo comma, ad eccezione delle informazioni di cui agli articoli 437 e 450».

11 In conformità dell'articolo 433, primo comma, del citato regolamento, gli enti pubblicano le informazioni richieste dalla Parte Otto del regolamento stesso almeno una volta all'anno.

12 L'articolo 446 del regolamento in parola dispone:

«Gli enti pubblicano i metodi per la valutazione dei requisiti in materia di fondi propri relativi al rischio operativo che l'ente può applicare; la descrizione della metodologia di cui all'articolo 312, paragrafo 2, se utilizzata dall'ente, ivi compresa una descrizione dei fattori interni ed esterni di rilievo presi in considerazione nel metodo di misurazione adottato dall'ente e, in caso di utilizzo parziale, l'ambito di applicazione e la copertura delle diverse metodologie impiegate».

### *Diritto sloveno*

13 L'articolo 1a dello Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (legge in materia di accesso alle informazioni a carattere pubblico; in prosieguo: lo «ZDIJZ») dispone quanto segue:

«(1) La presente legge disciplina anche il procedimento che consente a chiunque di accedere liberamente e di riutilizzare le informazioni a carattere pubblico di cui dispongono le società commerciali ed altre persone giuridiche di diritto privato sottoposte all'influenza dominante, diretta o indiretta, in forma individuale o collettiva, dello Stato sloveno, di enti locali territoriali autonomi e di altre persone di diritto pubblico (in prosieguo: le imprese sottoposte all'influenza dominante di persone di diritto pubblico).

(2) L'influenza dominante ai sensi del paragrafo precedente sussiste allorquando lo Stato sloveno, enti locali territoriali autonomi o altre persone di diritto pubblico, individualmente o collettivamente, hanno:

– in una società commerciale, direttamente oppure indirettamente per il tramite di altre società commerciali o di altre persone giuridiche di diritto privato, la possibilità di esercitare un'influenza dominante sulla base di una partecipazione di maggioranza nel capitale sottoscritto, oppure un diritto di controllo della maggioranza, oppure un diritto di nomina di più della metà dei membri del consiglio di amministrazione o del consiglio di vigilanza,

(…)

(3) Soggiace ad un'influenza dominante ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo anche la banca che benefici di provvedimenti sulla base della legge disciplinante le misure dello Stato sloveno finalizzate a rafforzare la stabilità degli istituti bancari.

(4) Si considerano come soggetti obbligati ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo anche le imprese che abbiano cessato di essere sottoposte ad un'influenza dominante quale definita al paragrafo 2 di questo stesso articolo, per quanto riguarda le informazioni a carattere pubblico venute in essere nel periodo in cui dette imprese sono rimaste soggette a tale influenza dominante, e ciò per un periodo di cinque anni successivo alla cessazione dell'influenza stessa.

(5) Un'impresa sottoposta all'influenza dominante di persone di diritto pubblico è obbligata a concedere l'accesso alle informazioni a carattere pubblico di cui all'articolo 4a della presente legge, le quali siano venute in essere in un qualunque momento in cui essa era sottoposta all'influenza dominante di tali persone di diritto pubblico.

(6) Oltre all'obiettivo sancito all'articolo 2, paragrafo 1, la presente legge mira altresì a rafforzare la trasparenza e la gestione responsabile dei fondi pubblici e delle risorse finanziarie delle imprese sottoposte all'influenza dominante di persone di diritto pubblico».

14 L'articolo 4a, paragrafo 1, della legge in parola enuncia quanto segue:

«Nel caso delle imprese sottoposte all'influenza dominante di persone di diritto pubblico, costituisce un'informazione a carattere pubblico:

– l'informazione vertente su una transazione conclusa riguardante l'acquisizione, la disposizione o la gestione di beni patrimoniali materiali dell'impresa, o relativa alle spese dell'impresa per l'ordinazione di forniture, lavori e servizi di agenzia, di consulenza o di altro tipo, nonché l'informazione vertente su contratti di sponsor, di donazione e di autore e su altri negozi giuridici mediante i quali si raggiunge un identico effetto;

(…)».

15 L'articolo 6a della legge summenzionata dispone quanto segue:

«(1) Nonostante le disposizioni di cui al paragrafo 1 dell'articolo precedente, l'accesso richiesto ad un'informazione a carattere pubblico in merito ad imprese sottoposte all'influenza dominante di persone di diritto pubblico viene concesso qualora si tratti di dati fondamentali riguardanti le transazioni concluse di cui all'articolo 4a, paragrafo 1, primo trattino, della presente legge, e più precisamente qualora si tratti:

– di un'informazione relativa al tipo di transazione;

– di un'informazione relativa alla controparte contrattuale, e più precisamente: nel caso di una persona giuridica, la denominazione o la ragione sociale, la sede, l'indirizzo commerciale e il conto della persona giuridica; nel caso di una persona fisica: il nome e il luogo di residenza;

– del valore del contratto e degli importi dei singoli pagamenti effettuati;

– della data di conclusione del contratto e della durata della transazione, nonché

– di alcuni dati figuranti negli allegati del contratto.

(…)

(3) Nonostante quanto disposto dal paragrafo 1 del presente articolo, i soggetti obbligati alla divulgazione, le cui informazioni a carattere pubblico non sono accessibili su Internet ai sensi dell'articolo 10a, paragrafo 4, della presente legge, possono rifiutare l'accesso ai dati fondamentali relativi alle transazioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo qualora dimostrino che la

divulgazione arrecherebbe un grave pregiudizio alla loro posizione concorrenziale sul mercato, salvo che tali dati si riferiscano a transazioni aventi ad oggetto servizi prestati da finanziatori, sponsor, consulenti, autori o altri servizi di natura intellettuale, ovvero ad altre transazioni mediante le quali si raggiunge un identico effetto.

(…)».

**Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

16 La NKBM è una banca slovena.

17 Nel corso dell'anno 2014, la NKBM è stata sollecitata da una giornalista affinché fornisse a quest'ultima informazioni in merito ai contratti che essa aveva concluso con società di consulenza e di avvocati nonché con società di prestazioni di servizi intellettuali nel corso del periodo dal 1º ottobre 2012 al 17 aprile 2014, e più precisamente in merito ai dati, contenuti in tali contratti e nei relativi allegati, riguardanti i tipi di transazioni, le controparti contrattuali, il valore dei contratti, gli importi dei diversi pagamenti effettuati per tali servizi, la data di conclusione dei contratti e la durata delle transazioni.

18 Durante il periodo che viene in questione nel procedimento principale, la NKBM si trovava sotto l'influenza dominante di una persona di diritto pubblico, ai sensi dell'articolo 1a, paragrafi 2 e 3, dello ZDIJZ, in quanto la Repubblica di Slovenia deteneva direttamente o indirettamente la maggioranza del capitale di detta banca e quest'ultima aveva costituito l'oggetto di una forte ricapitalizzazione da parte dello Stato sloveno. Il 21 aprile 2016, la NKBM è divenuta una società per azioni di diritto privato. Secondo le indicazioni fornite dal giudice del rinvio, essa rimane però tenuta a fornire le informazioni richieste, in forza dell'articolo 1a, paragrafo 4, dello ZDIJZ.

19 Poiché la NKBM ha respinto la domanda di accesso ai dati di cui si discute nel procedimento principale, l'Autorità garante per le informazioni ha imposto alla banca, sulla base dello ZDIJZ, di accogliere detta domanda. Il ricorso proposto dalla NKBM contro tale decisione è stato respinto dal giudice di primo grado.

20 La NKBM ha presentato dinanzi al Vrhovno sodišče (Corte suprema, Slovenia) un ricorso per cassazione, deducendo la violazione sia della Costituzione slovena che del diritto dell'Unione. A questo proposito, la NKBM ha precisato che le informazioni controverse nel procedimento principale contenevano dati coperti dal segreto commerciale. Il Vrhovno sodišče (Corte suprema) ha sollevato una questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dello ZDIJZ controverse nel procedimento principale dinanzi all'Ustavno sodišče (Corte costituzionale, Slovenia), il quale ha dichiarato tali disposizioni conformi alla Costituzione slovena.

21 Il giudice del rinvio osserva che, secondo le disposizioni dello ZDIJZ, le persone giuridiche sottoposte all'influenza di una persona di diritto pubblico sono tenute a concedere l'accesso alle informazioni di cui si discute nel procedimento principale, anche nel caso in cui l'interesse pubblico che la loro divulgazione presenta non sia prevalente rispetto all'interesse di dette persone giuridiche a limitare l'accesso alle informazioni di cui trattasi. Il giudice del rinvio si interroga, in particolare, in merito alla questione se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), terzo trattino, della direttiva ISP, nonché l'articolo 432, paragrafo 2, del regolamento n. 575/2013 ostino a un siffatto diritto di accesso alle informazioni suddette.

22 In tale contesto, il giudice del rinvio fa riferimento anche all'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), nonché alle libertà fondamentali sancite dagli articoli 49, 56 e 63 TFUE. A questo proposito, pur menzionando i propri dubbi riguardo al carattere transfrontaliero della controversia di cui al procedimento principale, detto giudice si

interroga sull'applicabilità delle citate libertà fondamentali, da un lato, a motivo dell'allegazione della NKBM secondo cui essa dispone di una controllata in Austria e secondo cui essa, dopo il sorgere della controversia, è stata acquistata da un'impresa stabilita in un altro Stato membro, e, dall'altro lato, in ragione del fatto che l'accesso ai dati delle banche sottoposte all'influenza dominante di una persona di diritto pubblico, concesso dallo ZDIJZ, potrebbe dissuadere alcuni prestatori di servizi provenienti da altri Stati membri dal fornire servizi ad una banca, come la NKBM, nonché eventuali potenziali investitori di altri Stati membri dall'acquistare partecipazioni in una banca siffatta.

23 Alla luce di tali circostanze, il Vrhovno sodišče (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), terzo trattino, della direttiva [ISP], in considerazione di un approccio di armonizzazione minima, debba essere interpretato nel senso che una normativa nazionale può consentire un accesso illimitato (assoluto) a tutte le informazioni risultanti da contratti vertenti su diritti d'autore e da contratti di consulenza, anche qualora questi siano definiti come segreto commerciale, e detta normativa preveda ciò soltanto in relazione ai soggetti sottoposti ad un'influenza dominante dello Stato, ma non anche per gli altri soggetti obbligati a concedere l'accesso alle informazioni, e se sull'interpretazione influisca anche il regolamento [n. 575/2013], e segnatamente nel senso che l'accesso alle informazioni a carattere pubblico ai sensi della direttiva [ISP] non può essere più ampio di quanto previsto dalle norme uniformi in materia di divulgazione di dati dettate dal citato regolamento.

2) Se il regolamento [n. 575/2013], e più precisamente gli articoli 446 e 432, paragrafo 2, di cui alla Parte Otto del regolamento stesso, debbano essere interpretati nel senso che tali norme ostano ad una normativa di uno Stato membro, la quale imponga ad una banca che si trova o si è trovata sotto l'influenza dominante di persone di diritto pubblico di divulgare informazioni relative ai contratti conclusi per la fornitura di servizi di consulenza, di servizi di avvocati, di servizi di autori di opere dell'ingegno e di altri servizi di natura intellettuale, e più precisamente le informazioni riguardanti il tipo di transazione, il partner contrattuale (per le persone giuridiche: la denominazione sociale o la ragione sociale, la sede, l'indirizzo commerciale), il valore del contratto, l'ammontare dei singoli pagamenti, la data di conclusione del contratto, la durata del rapporto negoziale e analoghi dati risultanti dagli allegati dei contratti – informazioni tutte venute in essere nel periodo di assoggettamento all'influenza dominante –, senza previsione di alcuna eccezione a tale obbligo e senza la possibilità di un bilanciamento tra l'interesse del pubblico ad accedere ai dati e l'interesse della banca al mantenimento del segreto commerciale, nel caso in cui non venga in questione una fattispecie presentante elementi transfrontalieri».

## Sulle questioni pregiudiziali

24 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), terzo trattino, della direttiva ISP e l'articolo 432, paragrafo 2, del regolamento n. 575/2013 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga ad una banca che si è trovata sotto l'influenza dominante di una persona di diritto pubblico di divulgare dati relativi ai contratti per la fornitura di servizi di consulenza, di servizi di avvocati, di servizi di autori di opere dell'ingegno e di altri servizi di natura intellettuale, da essa conclusi nel corso del periodo durante il quale era sottoposta a detta influenza dominante, senza che sia ammessa alcuna eccezione a titolo della preservazione del segreto commerciale di tale banca.

25 Al fine di rispondere alle suddette questioni, occorre verificare se una domanda di accesso alle informazioni, come quella rivolta alla NKBM sul fondamento dello ZDIJZ, rientri nell'ambito di applicazione della direttiva ISP e del regolamento n. 575/2013.

### *Sull'applicabilità della direttiva ISP*

26 Per quanto riguarda l'ambito di applicazione ratione personae della direttiva ISP, risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, di quest'ultima che essa stabilisce un complesso minimo di norme in materia di riutilizzo e di strumenti pratici per agevolare il riutilizzo di documenti esistenti in possesso di «enti pubblici degli Stati membri». Tale direttiva si applica dunque agli «enti pubblici degli Stati membri». Rientrano in tale nozione, a norma dell'articolo 2, punto 1, della citata direttiva, le autorità statali, regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni formate da una o più di tali autorità oppure da uno o più di tali organismi di diritto pubblico.

27 Inoltre, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettere da a) a c), della medesima direttiva, costituisce un «organismo di diritto pubblico» qualsiasi organismo che, in primo luogo, sia stato istituito per soddisfare specificatamente bisogni d'interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, che, in secondo luogo, sia dotato di personalità giuridica e che, in terzo luogo, sia caratterizzato dal fatto che la sua attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico, o dal fatto che la sua gestione è soggetta al controllo di questi ultimi, o dal fatto che il suo organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico.

28 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 32 delle sue conclusioni, le condizioni enunciate da tale disposizione hanno carattere cumulativo, sicché un organismo non può essere qualificato come organismo di diritto pubblico, ai sensi della disposizione sopra citata, qualora una di esse non sia soddisfatta. Inoltre, il considerando 10 della direttiva ISP precisa che tale nozione di «organismo di diritto pubblico» è tratta dalle direttive in materia di appalti pubblici e non comprende le imprese pubbliche. Pertanto, non è sufficiente che un'impresa sia stata creata dallo Stato o da un altro organismo di diritto pubblico o che le sue attività siano finanziate mediante risorse derivanti dalle attività di questi ultimi perché essa stessa possa essere considerata come un «organismo di diritto pubblico». Infatti, occorre anche che essa sia stata creata con lo scopo specifico di soddisfare bisogni d'interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale (v., per analogia, riguardo alle direttive sugli appalti pubblici, sentenza del 5 ottobre 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, punti 34 e 36 nonché la giurisprudenza ivi citata).

29 Nel caso di specie, dalle indicazioni contenute nella decisione di rinvio sembra risultare che la NKBM è una banca commerciale che fornisce prestazioni di servizi bancari, in particolare, sul mercato bancario sloveno, in una situazione di concorrenza con altre banche operanti su questo stesso mercato. Inoltre, secondo le medesime indicazioni, la NKBM sembra essere stata sottoposta all'influenza dominante di una persona di diritto pubblico soltanto in modo temporaneo, vale a dire durante il periodo che ha cominciato a decorrere dalla sua ricapitalizzazione ad opera dello Stato sloveno fino alla sua trasformazione in società per azioni di diritto privato. Infine, il fascicolo di cui la Corte dispone non contiene alcun elemento che consenta di ritenere che la NKBM sia stata istituita per soddisfare specificatamente bisogni d'interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale.

30 Alla luce di tali circostanze, risulta che la NKBM non soddisfa la prima condizione menzionata al punto 27 della presente sentenza e, pertanto, non rientra nell'ambito di applicazione ratione personae della direttiva ISP, circostanza questa che spetta però al giudice del rinvio verificare.

31 Per quanto riguarda la questione se una domanda di accesso a dei dati, come quella su cui verte il procedimento principale, rientri nell'ambito di applicazione ratione materiae di detta direttiva, risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, di quest'ultima, come si è esposto al punto 26 della presente sentenza, che tale direttiva concerne il riutilizzo di documenti detenuti da enti pubblici degli Stati membri. Ai sensi dell'articolo 2, punto 4, di questa stessa direttiva, occorre intendere il termine «riutilizzo» come

riguardante l'uso di documenti siffatti da parte di persone fisiche o giuridiche a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale nell'ambito dei compiti di servizio pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti.

32 Per contro, è importante rilevare che la direttiva ISP non prevede alcun obbligo in materia di accesso ai documenti. Infatti, in conformità al suo articolo 1, paragrafo 3, letto in combinato disposto con il suo considerando 9, tale direttiva si basa sui regimi di accesso esistenti negli Stati membri e non modifica le norme nazionali in materia di accesso ai documenti. Inoltre, l'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della citata direttiva dispone che quest'ultima non si applica ai documenti esclusi dall'accesso in virtù dei regimi di accesso in vigore negli Stati membri. Pertanto, la direttiva ISP non consacra un diritto d'accesso alle informazioni del settore pubblico, bensì presuppone l'esistenza di un diritto siffatto nella normativa in vigore negli Stati membri, sicché le modalità e le procedure per l'accesso a tali informazioni non rientrano nel suo campo di applicazione.

33 Pertanto, una domanda di accesso ad informazioni come quelle in discussione nel procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione ratione materiae della direttiva ISP. Tale direttiva è dunque irrilevante in rapporto alla domanda controversa nel procedimento principale.

### *Sull'applicabilità del regolamento n. 575/2013*

34 Le disposizioni dello ZDIJZ in discussione nel procedimento principale sanciscono un diritto individuale di accesso alle informazioni a carattere pubblico di cui dispongono, in particolare, le imprese sottoposte all'influenza dominante di persone di diritto pubblico, con l'obiettivo, enunciato all'articolo 1a, paragrafo 6, dello ZDIJZ, di rafforzare la trasparenza nonché una gestione responsabile dei fondi pubblici e delle risorse finanziarie di tali imprese. Per quanto riguarda le informazioni riguardanti transazioni aventi ad oggetto servizi prestati da finanziatori, sponsor, consulenti, autori o altre transazioni aventi un identico effetto, le imprese suddette sono persino tenute, in forza dell'articolo 6a, paragrafo 3, dello ZDIJZ, a concedere tale accesso senza limitazioni.

35 Per quanto riguarda la questione se il regolamento n. 575/2013, e in particolare l'articolo 432, paragrafo 2, dello stesso, sia idoneo a fondare un diritto ad opporsi ad una domanda di accesso alle informazioni quale quella in discussione nel procedimento principale, occorre rilevare che le disposizioni contenute nella Parte Otto di detto regolamento, tra cui il citato articolo 432, paragrafo 2, non consacrano un diritto individuale di accesso alle informazioni, bensì prevedono un obbligo di pubblicare le informazioni contemplate nel titolo II di tale Parte Otto, indipendentemente da qualsiasi domanda in tal senso.

36 Infatti, come risulta dal combinato disposto dell'articolo 431, paragrafo 1, e dell'articolo 433, primo comma, del regolamento n. 575/2013, gli enti creditizi e le imprese di investimento sono tenuti a pubblicare tali informazioni non su domanda, bensì di loro propria iniziativa almeno una volta all'anno. Inoltre, le informazioni da pubblicare nel quadro di tale obbligo sono stabilite da questo stesso regolamento e riguardano, in linea di principio, a mente dell'articolo 431, paragrafi 1 e 3, nonché dell'articolo 432 di detto regolamento, l'insieme delle informazioni indicate nel titolo II della Parte Otto del regolamento stesso.

37 Occorre aggiungere che, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 53 delle sue conclusioni, il regime di pubblicazione stabilito dal regolamento n. 575/2013 persegue un obiettivo diverso da quello del regime del diritto di accesso alle informazioni sancito dallo ZDIJZ.

38 Infatti, a termini dei suoi considerando 68 e 76, tale regolamento ha l'obiettivo di rafforzare la disciplina di mercato e la stabilità finanziaria, fornendo agli operatori del mercato informazioni accurate ed esaustive sul profilo di rischio dei singoli enti creditizi e delle singole imprese di investimento. Per contro, come si è chiarito al punto 34 della presente sentenza, l'obiettivo del regime

del diritto di accesso alle informazioni sancito dallo ZDIJZ è di rafforzare la trasparenza, nonché una gestione responsabile dei fondi pubblici e delle risorse finanziarie delle imprese sottoposte all'influenza dominante di persone di diritto pubblico.

39 Pertanto, una domanda di accesso alle informazioni quale quella in discussione nel procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 575/2013, sicché l'articolo 432, paragrafo 2, di quest'ultimo non può far sorgere un diritto ad opporsi ad una siffatta domanda di accesso. Pertanto, tale regolamento è privo di rilevanza ai fini della domanda di cui si discute nel procedimento principale.

### *Sull'applicabilità dell'articolo 16 della Carta e delle libertà fondamentali*

40 Alla luce delle conclusioni tratte ai punti 33 e 39 della presente sentenza, occorre rilevare che le disposizioni dello ZDIJZ in discussione nel procedimento principale non possono essere considerate rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva ISP o del regolamento n. 575/2013.

41 Inoltre, secondo le indicazioni del giudice del rinvio, la controversia di cui al procedimento principale riguarda una situazione in cui tutti gli elementi si collocano all'interno di un unico Stato membro, situazione nella quale le libertà fondamentali garantite dal Trattato FUE non risultano applicabili (v., in tal senso, sentenze del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punto 47 e la giurisprudenza ivi citata, nonché del 20 settembre 2018, Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, punto 18).

42 Tale constatazione non viene inficiata dalle circostanze, ricordate nella decisione di rinvio, secondo cui la NKBM possiede una controllata in Austria ed è stata acquistata da un'impresa stabilita in un altro Stato membro. Infatti, non risulta da detta decisione che la natura e la portata delle informazioni costituenti l'oggetto della domanda di accesso alle informazioni in questione nel procedimento principale presentino un nesso qualsivoglia con la controllata austriaca della NKBM o con l'impresa che ha acquistato tale banca. Inoltre, come sottolineato dal giudice del rinvio, tale acquisizione della NKBM è stata realizzata soltanto successivamente al sorgere della controversia oggetto del procedimento principale.

43 Per quanto riguarda un eventuale effetto dissuasivo che l'accesso ai dati delle banche sottoposte all'influenza dominante di una persona di diritto pubblico, accordato dallo ZDIJZ, potrebbe avere su prestatori di servizi o su investitori provenienti da altri Stati membri, è sufficiente rilevare che, se invero la domanda di decisione pregiudiziale prospetta interrogativi riguardo ad un simile effetto prodotto da detta legislazione nazionale nei confronti di «determinati» prestatori di servizi e di potenziali investitori, essa però non contiene alcun elemento concreto che permetta di constatare l'effettiva sussistenza di una di tali ipotesi nel quadro della controversia di cui al procedimento principale.

44 Orbene, secondo la giurisprudenza della Corte, tale domanda deve far emergere elementi concreti, ossia indizi non ipotetici ma certi, come denunce o ricorsi presentati da operatori situati in altri Stati membri o coinvolgenti cittadini di tali Stati, i quali consentano di dimostrare positivamente l'esistenza di un interesse promanante da soggetti di altri Stati membri a far uso di dette libertà fondamentali nella situazione in discussione nel procedimento principale (v., in tal senso, sentenze del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punti 54 e 55, nonché del 20 settembre 2018, Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, punti 28 e 29).

45 Ne consegue che le disposizioni dello ZDIJZ in discussione nel procedimento principale non possono essere considerate come attuative del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, sicché l'articolo 16 di quest'ultima non è applicabile nell'ambito di una controversia come quella oggetto del procedimento principale.

46 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), terzo trattino, della direttiva ISP e l'articolo 432, paragrafo 2, del regolamento n. 575/2013 devono essere interpretati nel senso che essi non si applicano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga ad una banca che si è trovata sotto l'influenza dominante di una persona di diritto pubblico di divulgare dati relativi ai contratti per la fornitura di servizi di consulenza, di servizi di avvocati, di servizi di autori di opere dell'ingegno e di altri servizi di natura intellettuale da essa conclusi nel corso del periodo durante il quale era sottoposta a detta influenza dominante, senza che sia ammessa alcuna eccezione a titolo della preservazione del segreto commerciale di tale banca, e dunque detti articoli non ostano ad una normativa nazionale siffatta.

## Sulle spese

47 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.

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

**L'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), terzo trattino, della direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, e l'articolo 432, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, devono essere interpretati nel senso che essi non si applicano ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale imponga ad una banca che si è trovata sotto l'influenza dominante di una persona di diritto pubblico di divulgare dati relativi ai contratti per la fornitura di servizi di consulenza, di servizi di avvocati, di servizi di autori di opere dell'ingegno e di altri servizi di natura intellettuale, da essa conclusi nel corso del periodo durante il quale era sottoposta a detta influenza dominante, senza che sia ammessa alcuna eccezione a titolo della preservazione del segreto commerciale di tale banca, e dunque detti articoli non ostano ad una normativa nazionale siffatta.**

Firme