



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

3 ottobre 2012*

«Accesso ai documenti — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Domanda di accesso alle relazioni degli osservatori dell'Unione europea presenti in Croazia dal 1° al 31 agosto 1995 — Rifiuto di accesso — Rischio di pregiudizio della tutela delle relazioni internazionali — Divulgazione anteriore»

Nella causa T-465/09,

Ivan Jurašinović, residente ad Angers (Francia), rappresentato da M. Jarry e N. Amara-Lebret, avvocati,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato inizialmente da C. Fekete e K. Zieleškiewicz, successivamente da C. Fekete e J. Herrmann, in qualità di agenti,

convenuto,

avente ad oggetto, in via principale, la domanda di annullamento della decisione del Consiglio del 21 settembre 2009 con cui è stato autorizzato l'accesso ad alcune delle relazioni degli osservatori dell'Unione europea presenti in Croazia, nella zona di Knin, dal 1° al 31 agosto 1995,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata),

composto dai sigg. N. J. Forwood, presidente, F. Dehousse, M. Prek, J. Schwarcz (relatore) e A. Popescu, giudici,

cancelliere: sig.ra C. Kristensen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 25 aprile 2012,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

Fatti

- 1 Con lettera del 4 maggio 2009 il ricorrente, sig. I. Jurašinović, ha chiesto al segretario generale del Consiglio dell'Unione europea, sulla base del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), di accedere alle relazioni degli osservatori dell'Unione europea presenti in Croazia, nella zona di Knin, dal 1° al 31 agosto 1995 (in prosieguo: le «relazioni») e ai documenti indicati come «ECMM RC Knin Log reports».
- 2 Con lettera del 27 maggio 2009 il segretario generale del Consiglio ha informato il ricorrente che, in considerazione del numero elevato di documenti potenzialmente oggetto della sua domanda e della loro particolare delicatezza, il termine per rispondere alla domanda d'accesso doveva essere prorogato in conformità dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001.
- 3 Con decisione del 17 giugno 2009 il segretario generale del Consiglio ha respinto la domanda d'accesso del ricorrente, opponendogli l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, a tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali, sulla base del fatto che, da un lato, i documenti richiesti, se divulgati, potevano creare nuove difficoltà nelle relazioni dell'Unione con le diverse parti dei conflitti che avevano avuto luogo nell'ex Jugoslavia e con altri Stati interessati e, dall'altro, che i documenti in parola facevano parte del materiale d'archivio che era stato messo a disposizione sia del pubblico ministero sia della difesa nel procedimento a carico del sig. A. Gotovina dinanzi al Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia istituito dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (in prosieguo: l'«ICTY»).
- 4 Con lettera del 27 giugno 2009 il ricorrente ha presentato una domanda di conferma relativa all'accesso ai documenti (in prosieguo: la «domanda di conferma»).
- 5 Con lettera del 2 luglio 2009 il segretario generale del Consiglio ha informato il ricorrente che la domanda di conferma sarebbe stata trattata entro il 1° ottobre 2009, termine che è stato contestato dal ricorrente.
- 6 Con decisione del 21 settembre 2009 il Consiglio ha accordato l'accesso parziale a otto relazioni, respingendo, quanto al resto, la domanda d'accesso (in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 7 Nella decisione impugnata il Consiglio ha anzitutto ricordato l'oggetto e la portata della domanda d'accesso del ricorrente, nonché l'obiettivo della missione di monitoraggio della Comunità europea (in prosieguo: l'«ECMM») nel corso dei conflitti nell'ex Jugoslavia e le condizioni in cui essa aveva svolto il suo incarico. In secondo luogo, il Consiglio ha dichiarato di non aver individuato, tra quelli in suo possesso, alcun documento denominato «ECMM RC Knin Log reports». In terzo luogo, il Consiglio ha ritenuto che la pubblicazione delle relazioni arrecherebbe pregiudizio agli interessi dell'Unione, mettendo a rischio le sue relazioni internazionali e quelle degli Stati membri con la regione d'Europa in parola, nonché la sicurezza pubblica, in particolare la sicurezza e l'integrità fisica degli osservatori, dei testimoni e di altre fonti di informazione, la cui identità e i cui giudizi verrebbero rivelati in caso di divulgazione delle relazioni. In quarto luogo, il Consiglio ha ritenuto che le relazioni continuassero ad essere altamente sensibili, benché fossero trascorsi quattordici anni dai fatti cui si riferivano. In quinto luogo, il Consiglio ha escluso l'interesse particolare, invocato dal ricorrente nella sua domanda di conferma, teso all'accertamento della verità storica mediante l'avvio di azioni giudiziarie contro i criminali di guerra volte a ottenere un risarcimento delle loro vittime. In sesto luogo, esso ha comunicato al ricorrente di aver permesso all'ICTY di accedere alle relazioni nell'ambito del procedimento a carico del sig. Gotovina in virtù del principio di cooperazione internazionale con un tribunale internazionale istituito dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In settimo luogo, esso

ha rinunciato a invocare l'argomento relativo al corretto svolgimento dei procedimenti penali in corso. In conclusione, il Consiglio ha autorizzato un accesso parziale a otto relazioni, rifiutando di trasmettere le altre relazioni, sulla base delle eccezioni relative alla tutela della sicurezza pubblica e delle relazioni internazionali, in conformità dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

- 8 In allegato alla decisione impugnata il Consiglio ha elencato le 205 relazioni redatte dall'ECMM tra il 1° e il 31 agosto 1995 che erano oggetto della domanda d'accesso.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 9 Il ricorrente ha proposto il presente ricorso con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 19 novembre 2009.

- 10 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata;
- condannare il Consiglio a versargli la somma di EUR 2 000 al netto delle tasse, vale a dire EUR 2 392 tasse incluse, a titolo delle spese processuali, con interessi al tasso della Banca centrale europea con decorrenza dalla data di registrazione del ricorso.

- 11 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso in quanto infondato;
- condannare il ricorrente alle spese.

- 12 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 21 gennaio 2010, il ricorrente ha chiesto al Tribunale di sollecitare, nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento, la produzione, da una parte, delle decisioni del Consiglio o dell'organo competente dell'Unione concernenti la trasmissione all'ICTY dei documenti di cui quest'ultimo chiedeva l'invio nell'ambito del processo a carico del sig. Gotovina e, dall'altra, delle lettere del Consiglio o dell'organo competente dell'Unione che avevano accompagnato l'invio di tali documenti.

- 13 Poiché il ricorrente non depositava alcuna replica nel termine impartito, la fase scritta del procedimento si concludeva il 19 aprile 2010.

- 14 Nel quadro di una misura di organizzazione del procedimento, il Tribunale ha chiesto al Consiglio di comunicargli quali relazioni, tra le 205 elencate nell'allegato alla decisione impugnata, erano state trasmesse alla difesa del sig. Gotovina nel quadro del procedimento aperto a suo carico dinanzi all'ICTY.

- 15 Con lettere del 28 ottobre, del 28 novembre e del 19 dicembre 2011 il Consiglio ha chiesto che venisse prorogato, prima al 6 gennaio e poi al 16 febbraio 2012, il termine concesso per rispondere al quesito posto dal Tribunale. Avendo il Tribunale accolto tali richieste, il Consiglio ha risposto al quesito in parola il 16 febbraio 2012.

- 16 Con lettera del 2 dicembre 2011 il ricorrente ha presentato le sue osservazioni sulla decisione del Tribunale di prorogare sino al 6 gennaio 2012 il termine accordato al Consiglio per rispondere al quesito succitato e ha prodotto una decisione della prima camera di prima istanza dell'ICTY del 14 aprile 2011, Procuratore/Ante Gotovina, Ivan Čermak e Mladen Markač. Egli ha altresì chiesto

l'esclusione dal procedimento degli agenti del Consiglio, in applicazione dell'articolo 41, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento di procedura del Tribunale. Dal momento che tale lettera veniva versata agli atti, il Consiglio ha presentato le sue osservazioni il 13 gennaio 2012.

- 17 Benché l'udienza fosse stata fissata per il 16 novembre 2011, essa veniva rinviata tre volte su richiesta del Consiglio, al 18 dicembre 2011, al 18 gennaio e infine al 21 marzo 2012 e, una volta, su richiesta del ricorrente, al 25 aprile 2012.

In diritto

Sulla fondatezza delle conclusioni volte a ottenere l'annullamento della decisione impugnata

- 18 Nel contestare la decisione impugnata, il ricorrente solleva tre motivi concernenti, in primis, l'assenza di pregiudizio della tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, in secondo luogo, l'assenza di pregiudizio della tutela dell'interesse pubblico in ordine alla sicurezza pubblica, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, del regolamento in parola e, in terzo luogo, l'esistenza di una divulgazione precedente.
- 19 In via preliminare occorre osservare che, nel rifiutare la trasmissione al ricorrente di tutte le 205 relazioni cui questi chiedeva di accedere, il Consiglio, nella decisione impugnata, ha opposto congiuntamente le eccezioni relative, da un lato, alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali e, dall'altro, alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alla sicurezza pubblica.
- 20 Ne consegue che, ai fini della fondatezza in diritto della decisione impugnata, è sufficiente che una delle due eccezioni opposte dal Consiglio per negare l'accesso alle relazioni sia stata dedotta legittimamente.
- 21 Occorre quindi esaminare anzitutto il primo motivo relativo all'assenza di pregiudizio della tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali, previsto all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

Sul primo motivo, relativo all'assenza di pregiudizio della tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali, previsto all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001

– Considerazioni preliminari

- 22 Occorre anzitutto ricordare che il regolamento n. 1049/2001 è volto, come indicano il suo quarto considerando e il suo articolo 1, a conferire al pubblico un diritto di accesso il più ampio possibile ai documenti delle istituzioni (sentenza della Corte del 1° luglio 2008, *Svezia e Turco/Consiglio*, C-39/05 P e C-52/05 P, Racc. pag. I-4723, punto 33).
- 23 Tuttavia, tale diritto è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato (sentenza della Corte del 1° febbraio 2007, *Sison/Consiglio*, C-266/05 P, Racc. pag. I-1233, punto 62).

- 24 Più specificamente e in conformità del suo undicesimo considerando, il regolamento n. 1049/2001 prevede, al suo articolo 4, che le istituzioni rifiutino l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio a uno degli interessi tutelati dall'articolo stesso (sentenza della Corte del 21 settembre 2010, *Svezia e a./API e Commissione*, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc. pag. I-8533, punto 71).
- 25 Inoltre, quando viene chiesta a un'istituzione la divulgazione di un documento, quest'ultima è tenuta a valutare, in ciascun caso di specie, se tale documento rientri nelle eccezioni al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni elencate all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza *Svezia e Turco/Consiglio*, punto 22 supra, punto 35). Tenuto conto degli obiettivi perseguiti da tale regolamento, queste eccezioni devono essere interpretate e applicate in senso restrittivo (sentenza *Svezia e Turco/Consiglio*, punto 22 supra, punto 36).
- 26 La Corte ha tuttavia riconosciuto che la natura particolarmente delicata e basilare degli interessi tutelati dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1049/2001, unita all'obbligatorietà del diniego di accesso che, ai sensi della detta disposizione, l'istituzione deve opporre qualora la divulgazione al pubblico di un documento possa arrecare pregiudizio ai detti interessi, attribuisce alla decisione che dev'essere così presa dall'istituzione un carattere complesso e delicato, tale da richiedere un grado di cautela del tutto particolare. Per una siffatta decisione è di conseguenza necessaria una certa discrezionalità (sentenza *Sison/Consiglio*, punto 23 supra, punto 35).
- 27 Occorre infine rilevare che i criteri di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1049/2001 sono assai generici poiché, come risulta dal tenore della disposizione in parola, l'accesso deve essere in effetti rifiutato quando la divulgazione del documento in questione arreca «pregiudizio» alla tutela dell'«interesse pubblico», con particolare attenzione alle «relazioni internazionali» (sentenza *Sison/Consiglio*, punto 23 supra, punto 36).
- 28 Di conseguenza, il controllo esercitato dal Tribunale sulla legittimità delle decisioni delle istituzioni che negano l'accesso a taluni documenti a motivo delle eccezioni relative all'interesse pubblico di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1049/2001 deve limitarsi alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, dell'esattezza dei fatti materiali, nonché dell'assenza sia di un errore manifesto nella valutazione dei medesimi sia di uno sviamento di potere (sentenza *Sison/Consiglio*, punto 23 supra, punto 34).

– Giudizio del Tribunale

- 29 Nel quadro del suo primo motivo, il ricorrente afferma anzitutto che la tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali non è applicabile alle relazioni, in quanto queste ultime rivestirebbero un carattere di neutralità che le valutazioni e i giudizi in esse contenuti non potrebbero rimettere in discussione. D'altra parte, la comunicazione delle relazioni, quattordici anni dopo i fatti che esse descrivono, permetterebbe di stabilire la verità storica e di accertare i diritti delle vittime a ottenere il risarcimento dei danni subiti. In secondo luogo, la divulgazione delle relazioni, alla luce dei quattordici anni trascorsi dalla loro redazione, non potrebbe più arrecare pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico in parola, mentre garantirebbe la possibilità di perseguire eventuali crimini di guerra. In terzo luogo, il ricorrente ritiene che le relazioni non siano documenti sensibili, in quanto non sono state oggetto di una classificazione in tal senso, come previsto all'articolo 9 del regolamento n. 1049/2001.
- 30 Il Consiglio contesta gli argomenti del ricorrente.
- 31 In primo luogo, occorre ricordare che, nella decisione impugnata, il Consiglio ha anzitutto sottolineato gli obiettivi in vista dei quali era stata condotta la missione dell'ECMM e le condizioni in cui era stata svolta. Al punto 7 della decisione impugnata, esso ha così osservato che «[l']obiettivo primario del

[l'ECMM] era di contribuire a monitorare l'evoluzione della situazione politica e di sicurezza nei Balcani occidentali, contribuire al controllo delle frontiere e monitorare gli sviluppi delle questioni interetniche e il ritorno dei rifugiati». Il Consiglio precisava, a questo proposito, che le relazioni comprendevano rapporti giornalieri, relazioni speciali, relazioni di attualità e rassegne settimanali redatte dagli osservatori dell'ECMM nella regione di Knin dal 1° al 31 agosto 1995.

- 32 Allo stesso punto 7 della decisione impugnata, il Consiglio precisava inoltre la natura delle informazioni contenute in queste diverse relazioni, le quali si riferivano in particolare al «controllo e all'analisi delle dislocazioni e dell'azione delle truppe e delle forze di polizia, compresi i bombardamenti, le violazioni del cessate il fuoco, le sparatorie [e] altri aspetti di carattere militare, [tra cui] le discussioni degli osservatori con gli ufficiali di collegamento e le informazioni fornite dalle fonti». Secondo il Consiglio, le relazioni comprendevano inoltre «osservazioni relative alla libertà e alle restrizioni di movimento, [al] monitoraggio politico, [in particolare] le dichiarazioni degli alti funzionari in visita nel[la] zona [di Knin], di agenti municipali, i colloqui tra [membri] delle forze armate e [dell]e forze di polizia, [nonché] della società civile, [al] monitoraggio in materia di diritti umani, [vale a dire informazioni concernenti] le atrocità a carico della popolazione civile e dei suoi beni, le evacuazioni, le perdite umane, i flussi [e] il trasporto di rifugiati, [al] monitoraggio della costruzione o della demolizione di infrastrutture civili e alle conseguenze dei bombardamenti».
- 33 Per quanto attiene alle condizioni nelle quali l'ECMM aveva svolto la sua attività, il Consiglio ha osservato, al punto 8 della decisione impugnata, che essa si era svolta «in un clima particolarmente teso dal punto di vista politico, militare e dei diritti dell'uomo» e che numerose relazioni erano state redatte «sulla base di colloqui tenuti con attori e testimoni locali mantenuti segreti», mentre il contenuto delle relazioni era stato comunicato solo agli stati maggiori e agli attori locali dell'ECMM.
- 34 Successivamente, il Consiglio ha esposto, ai punti 9-12 della decisione impugnata, le ragioni per cui le informazioni contenute nelle relazioni non potevano, in generale, essere comunicate al ricorrente. I punti 9 e 11 riguardano, più nel dettaglio, il ricorso da parte del Consiglio all'eccezione connessa alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali, mentre il punto 10 è dedicato all'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alla sicurezza pubblica.
- 35 Al punto 9 della decisione impugnata, il Consiglio ha sottolineato che la pubblicazione delle relazioni «metterebbe a rischio le relazioni internazionali dell'[Unione] e dei suoi Stati membri con la regione, che continuano a essere delicate, poiché verrebbero diffuse informazioni concernenti, nel dettaglio, le osservazioni, i giudizi e le analisi scambiati tra i vari attori del[l'ECMM] in relazione alla situazione della regione sul piano politico, militare e della sicurezza». Secondo il Consiglio, la rivelazione del contenuto delle relazioni sarebbe andata «contro l'obiettivo volto a fornire all'[Unione] informazioni il più possibile precise per permetterle di definire una politica per i Balcani occidentali». Esso riteneva che «la riservatezza mantenuta [sino a quel momento] sulle relazioni [fosse] un fattore chiave del rafforzamento del dialogo e della cooperazione con gli Stati della regione».
- 36 Ai punti 11 e 12 della decisione impugnata il Consiglio ha risposto agli argomenti del ricorrente dedotti nel corso del procedimento amministrativo e concernenti i quattordici anni trascorsi dagli eventi e il fatto che la pubblicazione delle relazioni, che avrebbero un carattere obiettivo, avrebbe permesso di stabilire la verità storica e di aprire la strada, per le vittime, al risarcimento delle perdite e dei danni subiti. A tale proposito, il Consiglio osservava, da un lato, che «quattordici anni dopo la [loro] redazione (...), le relazioni manten[evano] un elevato livello di sensibilità dal momento che conten[evano] informazioni sensibili su una regione nella quale il rafforzamento della stabilità rest[ava] ancora una preoccupazione primaria» e, dall'altro, che esso non poteva «prendere in considerazione l'interesse particolare [dedotto dal ricorrente] a ottenere le [relazioni]», poiché era tenuto, in forza dei testi normativi applicabili, «a pronunciarsi sulla divulgazione al pubblico delle [relazioni] su base erga omnes».

- 37 In secondo luogo, come osservato dal Consiglio nel controricorso, si deve sottolineare che dal contesto nel quale si sono svolte le missioni dell'ECMM e dal contenuto delle relazioni come presentato nella decisione impugnata emerge che queste ultime hanno un carattere particolarmente sensibile. Le relazioni includono infatti osservazioni, giudizi e analisi della situazione politica, militare e di sicurezza nella zona di Knin nell'agosto del 1995, durante e dopo lo svolgimento dell'offensiva delle forze croate, denominata «Operazione Tempesta», avviata per sottrarre la regione della Krajina alle forze serbe, che l'avevano annessa, a partire dal 1991, alla Repubblica serba di Krajina.
- 38 Occorre considerare, come ha sollecitato il Consiglio, che tali osservazioni e valutazioni, così come le analisi che ne sono scaturite, erano volte a coadiuvare il Consiglio nel definire la politica dell'Unione nei confronti delle diverse parti del conflitto nel periodo in cui le relazioni sono state redatte. Alla luce del contesto generale nel quale le relazioni sono state formulate e delle informazioni che esse contengono, il Consiglio ha d'altronde giustamente ritenuto che le diverse osservazioni e valutazioni ivi presenti mantenessero ancora, all'epoca della decisione impugnata, un carattere sensibile, benché i fatti che avevano dato origine alle relazioni si fossero verificati quattordici anni prima.
- 39 A tale proposito, occorre ricordare, come ha fatto il Consiglio nella decisione impugnata e nel controricorso, che le politiche dell'Unione nella regione dei Balcani occidentali sono volte a contribuire alla pace, alla stabilità e a una riconciliazione regionale duratura, in vista di rafforzare, in particolare nei confronti dell'Unione, l'integrazione dei paesi di tale regione d'Europa, obiettivi di cui il ricorrente non contesta in alcun modo la realtà o la rilevanza. La divulgazione di informazioni o di giudizi contenuti nelle relazioni poteva, alla data della decisione impugnata, pregiudicare il raggiungimento di tali obiettivi rivelando elementi idonei a far nascere o accrescere il risentimento o le tensioni tra le diverse comunità dei paesi che avevano preso parte ai conflitti nell'ex Jugoslavia o tra i paesi originatisi dalla Jugoslavia, indebolendo così la fiducia degli Stati dei Balcani occidentali nel processo di integrazione.
- 40 Pertanto il Consiglio ha legittimamente considerato, nella decisione impugnata, che la divulgazione delle relazioni avrebbe potuto arrecare pregiudizio agli obiettivi perseguiti dall'Unione in tale regione dell'Europa e, quindi, danneggiare le relazioni internazionali, poiché, in tal modo, sarebbero state divulgate le osservazioni o i giudizi dell'ECMM sulla situazione politica, militare e di sicurezza in una fase decisiva del conflitto tra le forze croate e le forze federali jugoslave.
- 41 Nessuno degli argomenti dedotti a fondamento del primo motivo è idoneo a rimettere in discussione tale conclusione, visto che comunque il ricorrente non ha neppure contestato che il Consiglio aveva provveduto ad effettuare un esame concreto e specifico delle relazioni.
- 42 In primo luogo, per quanto riguarda l'asserita neutralità delle relazioni, poiché l'ECMM non era parte del conflitto, occorre osservare che una circostanza siffatta non ha alcun rilievo al fine di sapere se la divulgazione delle relazioni fosse o meno idonea a pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali.
- 43 Come osservato dal Consiglio nella decisione impugnata, le relazioni contengono osservazioni, valutazioni e analisi della situazione politica, militare e di sicurezza nella zona di Knin durante il mese di agosto 1995. Se questi vari elementi fossero stati divulgati, dato che, alla data della decisione impugnata, conservavano un carattere sensibile (v. punti 37 e 38 supra), avrebbero potuto pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione, ricordati al punto 39 supra, e creare una situazione che avrebbe indebolito la fiducia degli Stati dei Balcani occidentali nel processo di integrazione avviato nei confronti dell'Unione. Inoltre, tali elementi avrebbero potuto essere percepiti come giudizi di valore nei confronti delle diverse parti dei conflitti che hanno avuto luogo nell'ex Jugoslavia. Ne consegue che gli effetti che potrebbe avere un'eventuale divulgazione delle relazioni non sono collegati in alcun modo alla neutralità dell'ECMM e delle relazioni in parola.

- 44 In secondo luogo, per quanto attiene all'argomento relativo al decorso di un periodo di quattordici anni tra gli eventi riportati nelle relazioni e la decisione impugnata, esso non può, di per sé, dimostrare che il Consiglio ha commesso un manifesto errore di valutazione rifiutando la divulgazione di tutte le relazioni in parola. Il fatto che tale periodo sia quasi pari alla metà del periodo massimo di trent'anni previsto a protezione dei documenti coperti da un'eccezione, di cui all'articolo 4, paragrafo 7, del regolamento n. 1049/2001, non permette di dimostrare che l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali non sarebbe stata correttamente applicata.
- 45 Infatti, l'unico fatto dedotto dal ricorrente per affermare che la situazione si sarebbe normalizzata e che sarebbe così giustificata una divulgazione integrale delle relazioni è l'adesione della Repubblica di Croazia all'Unione, prevista per il 1° luglio 2013. Orbene, tale circostanza non è sufficiente a dimostrare che la divulgazione delle relazioni non avrebbe potuto, alla data di adozione della decisione impugnata, ledere l'interesse pubblico dedotto nel caso di specie dal Consiglio in relazione al contenuto delle relazioni in parola e alle condizioni nelle quali esse sono state redatte, come illustrati ai punti 31-33 supra, dal momento che, alla data di adozione della decisione impugnata, l'Unione non aveva adottato alcuna decisione in merito all'adesione di tale Stato. Da ultimo, tale circostanza non rimette in discussione la constatazione, del Consiglio nella decisione impugnata, secondo cui la riservatezza delle relazioni sino a quel momento mantenuta era stata un fattore chiave del rafforzamento del dialogo e della cooperazione con i paesi di tale regione dell'Europa.
- 46 D'altro canto, come affermato dal Consiglio nel controricorso, la circostanza che le relazioni siano state considerate necessarie ai fini delle inchieste e dei procedimenti avviati dal procuratore dell'ICTY nell'ambito del processo a carico del sig. Gotovina depone nel senso di un riconoscimento della persistenza del carattere sensibile delle relazioni, malgrado il tempo trascorso dalla loro redazione.
- 47 In terzo luogo, per quanto attiene all'argomento secondo cui le relazioni potrebbero contribuire a stabilire la verità storica e i diritti delle vittime a ottenere il risarcimento, si può ritenere che il ricorrente invochi un interesse pubblico prevalente alla luce del quale le relazioni avrebbero dovuto essere divulgate. Orbene, è opportuno ricordare che dal tenore dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1049/2001 risulta che, relativamente alle eccezioni al diritto di accesso di cui alla disposizione in questione, il diniego dell'istituzione è obbligatorio quando la divulgazione al pubblico di un documento è tale da arrecare pregiudizio agli interessi tutelati dalla detta disposizione, senza dover ponderare in tal caso, a differenza di quanto disposto, in particolare, dal paragrafo 2 del medesimo articolo, gli obblighi connessi alla protezione dei detti interessi con quelli correlati ad altri interessi (sentenza Sison/Consiglio, punto 23 supra, punto 46). L'argomento dedotto non può quindi che essere respinto.
- 48 Nella misura in cui il ricorrente deduce un interesse alla divulgazione delle relazioni sulla base del motivo, illustrato nel ricorso, che le relazioni presenterebbero un interesse di «primo piano» nel quadro della sua attività di avvocato «impegnato pubblicamente e notoriamente al fine di perseguire i criminali di guerra», occorre respingere un simile argomento per le stesse ragioni illustrate al punto 47 che precede.
- 49 Per quanto attiene all'argomento dedotto in udienza, relativo all'interesse pubblico teso ad accordare l'accesso a documenti utili e a controbilanciare l'interesse pubblico posto alla base dell'eccezione applicata nel caso di specie, si deve ricordare che il regolamento n. 1049/2001 prevede che le eccezioni indicate al suo articolo 4 non si applicano se la divulgazione del documento in parola è giustificata da un interesse pubblico prevalente, ma soltanto per quanto riguarda le eccezioni previste ai suoi paragrafi 2 e 3 (v. punto 47 supra).

- 50 In quarto luogo, il ricorrente si basa sulla mancata classificazione delle relazioni ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 1049/2001 per affermare che il Consiglio non poteva opporgli l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali. Il Consiglio non sarebbe legittimato ad eccepire il carattere sensibile delle relazioni per opporsi alla loro divulgazione dal momento che esse non sarebbero mai state classificate come sensibili.
- 51 L'articolo 9 del regolamento n. 1049/2001 istituisce una disciplina particolare per l'accesso ai documenti sensibili, in particolare per quanto attiene alle persone incaricate di trattare le domande di accesso e alla necessità di ottenere il preventivo consenso dell'originatore. L'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento n. 1049/2001 prevede peraltro che l'eventuale decisione di rifiutare l'accesso a un documento sensibile sia motivata in modo tale da non pregiudicare gli interessi tutelati all'articolo 4 del regolamento in parola. Come dedotto dal Consiglio, da tali disposizioni non si evince in alcun modo che la mancata classificazione di un documento impedisca all'istituzione di rifiutarne l'accesso a causa del rischio di pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali, a motivo del fatto che il documento conterrebbe elementi sensibili. Il Consiglio non ha pertanto commesso un errore manifesto di valutazione opponendo l'eccezione relativa alle relazioni internazionali a una domanda d'accesso a documenti non classificati.
- 52 Infine, in quinto luogo, la possibilità di consentire un accesso parziale alle relazioni è stata avanzata in occasione dell'udienza, distinguendo tra gli elementi delle relazioni che sarebbero coperti dalla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali e gli elementi, in particolare quelli di mera natura fattuale, che avrebbero potuto essere di qualche interesse per il ricorrente.
- 53 Occorre tuttavia constatare, come indicato dal Consiglio, che le informazioni precise contenute all'interno di cinque delle otto relazioni alle quali è stato consentito un accesso parziale al ricorrente recano il titolo «Press reports» (Rassegna stampa) e che si tratta, sempre secondo il Consiglio, di informazioni che erano state divulgate al pubblico. Quanto alle altre tre relazioni, va rilevato che non contengono né rassegne stampa né resoconti degli eventi, ma si limitano a fornire informazioni generali sulla situazione osservata in loco. La premessa su cui si fonda l'argomento illustrato al punto che precede non può quindi essere condivisa dal momento che gli elementi di fatto comunicati al ricorrente erano informazioni che erano state rese pubbliche all'atto della redazione di ciascuna delle relazioni in parola.
- 54 Occorre quindi respingere quest'ultimo argomento e, con esso, il primo motivo nel suo insieme. Non è più necessario, di conseguenza, esaminare il secondo motivo, concernente la mancanza di pregiudizio della tutela dell'interesse pubblico in ordine alla sicurezza pubblica, poiché, nel caso di specie, l'eccezione volta a tutelare l'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali è stata legittimamente applicata dal Consiglio ed è sufficiente a fondare il diniego di un accesso integrale alle relazioni.

Sul terzo motivo, relativo all'esistenza di una divulgazione anteriore

- 55 Il ricorrente afferma che il Consiglio ha divulgato le relazioni all'ICTY sulla base del regolamento n. 1049/2001 e non sulla base di un asserito principio di cooperazione internazionale con un tribunale internazionale istituito dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in quanto un tale principio non esisterebbe. Le relazioni sarebbero state infatti trasmesse al sig. Gotovina, cittadino dell'Unione di nazionalità francese, tramite i suoi avvocati. Ne consegue quindi che, in considerazione della natura erga omnes della già intervenuta divulgazione, il Consiglio non potrebbe opporsi alla comunicazione delle relazioni al ricorrente senza commettere una discriminazione che non potrebbe essere fondata che sull'origine etnica o sull'appartenenza religiosa, reale o presunta, del ricorrente.
- 56 Il Consiglio contesta gli argomenti del ricorrente.

- 57 In primo luogo, se il ricorrente ritiene che le relazioni non possano essere state trasmesse al sig. Gotovina sulla base di un principio di cooperazione internazionale con l'ICTY, poiché un simile principio non esisteva, occorre osservare che tale argomento non può rimettere in discussione la legittimità della decisione impugnata, dal momento che esso consiste unicamente nel criticare il fondamento giuridico in base al quale le relazioni sono state comunicate al sig. Gotovina nel corso del processo a suo carico dinanzi all'ICTY. Orbene, il presente ricorso non verte sulla legittimità della decisione con la quale il Consiglio ha deciso una simile comunicazione.
- 58 In secondo luogo, dalla risposta data dal Consiglio il 16 febbraio 2012 al quesito sottopostogli dal Tribunale si evince che solo 48 delle 205 relazioni oggetto della domanda d'accesso ai documenti sono state trasmesse alla difesa del sig. Gotovina nel quadro della causa che ha dato luogo alla sentenza dell'ICTY del 15 aprile 2011, Gotovina e a. Non avendo il ricorrente presentato alcuna osservazione o considerazione a tale proposito, né per iscritto né in udienza, si deve ritenere che il motivo concernente la divulgazione anteriore, quand'anche fondato, possa comportare l'annullamento della decisione impugnata soltanto in quanto è stato negato l'accesso alle suddette 48 relazioni.
- 59 In terzo luogo, dalle spiegazioni fornite dal Consiglio, sia nel controricorso che in udienza, si evince, anzitutto, che l'insieme dei documenti dell'ECMM è stato inviato all'ICTY negli anni '90 per permettere al procuratore dell'ICTY di avviare i procedimenti a carico dei presunti responsabili di gravi violazioni del diritto umanitario internazionale commesse sul territorio dell'ex Jugoslavia dopo il 1991.
- 60 Inoltre il Consiglio ha affermato che, nel corso della causa che ha dato luogo alla sentenza dell'ICTY del 15 aprile 2011, Gotovina e a., il procuratore dell'ICTY gli aveva chiesto, rivolgendosi al suo segretario generale, Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, di trasmettergli i documenti necessari ai fini del procedimento, tra cui in particolare le 48 relazioni (v. punto 58 supra), per poterli utilizzare come mezzi di prova della colpevolezza degli imputati o come elementi a discarico, e di poterli comunicare alla difesa. Dall'articolo 70 B del regolamento di procedura e di prova dell'ICTY si evince, infatti, che le informazioni che il procuratore intende utilizzare al fine di raccogliere nuovi elementi di prova non possono essere in alcun caso utilizzate prima di essere state comunicate all'accusato.
- 61 Infine, dalle spiegazioni fornite dal Consiglio si evince altresì che i documenti rilevanti dell'ECMM sono stati comunicati all'ufficio del procuratore dell'ICTY ai fini della procedura dinanzi a tale giudice (v. punto 60 supra) a titolo riservato, in applicazione delle disposizioni dell'articolo 70 B del regolamento di procedura e di prova dell'ICTY, le quali prevedono che, «[q]ualora il [p]rocuratore disponga di informazioni che sono state comunicate a titolo riservato e nella misura in cui tali informazioni sono state utilizzate al solo scopo di raccogliere nuovi elementi di prova, [egli] può divulgare tali informazioni iniziali e la loro fonte soltanto con il consenso della persona o dell'ente che le ha fornite».
- 62 Orbene, il Consiglio ha affermato che nel quadro delle domande che il procuratore dell'ICTY gli aveva presentato per essere autorizzato a utilizzare le relazioni come elementi di prova e a comunicarle alla difesa, esso aveva esaminato l'oggetto di tali domande e aveva stabilito le condizioni alle quali le relazioni potevano essere comunicate alla difesa del sig. Gotovina, il che lo ha condotto a inviare al procuratore versioni delle relazioni prive di alcuni passaggi, che erano destinate ad essere comunicate alla difesa e, in conformità dell'articolo 70 B del regolamento di procedura e di prova dell'ICTY, ad essere utilizzate come mezzi di prova (v. punto 61 supra).
- 63 Benché il ricorrente ritenga, quindi, che le relazioni siano state trasmesse al sig. Gotovina in applicazione del regolamento n. 1049/2001, occorre osservare, anzitutto, che egli non ha contestato che è stata seguita la procedura di comunicazione delle informazioni utilizzate con il solo obiettivo di raccogliere nuovi elementi di prova da parte del procuratore dell'ICTY nel quadro della controversia oggetto di decisione del giudice in parola, come descritta ai punti 59-62 che precedono. Inoltre, alla

luce delle spiegazioni fornite dal Consiglio circa la procedura di comunicazione delle relazioni alla difesa del sig. Gotovina nell'ambito del procedimento dinanzi all'ICTY, si deve altresì constatare che nessun elemento agli atti lascia ritenere che il Consiglio avrebbe comunicato le 48 relazioni al sig. Gotovina a seguito di una domanda di accesso ai documenti da lui presentata sulla base del regolamento n. 1049/2001. A questo proposito, il ricorrente ha effettivamente fatto riferimento, per la prima volta all'udienza, ad una domanda, datata 30 maggio 2007, con la quale il sig. Gotovina o i suoi avvocati avrebbero, secondo lui, richiesto al Consiglio l'accesso a talune relazioni; è sufficiente tuttavia osservare che tale documento, ammesso che esista, non è stato prodotto nell'ambito della presente controversia.

- 64 Il terzo motivo di ricorso deve pertanto essere respinto e, di conseguenza, il ricorso nel suo insieme, senza che sia necessario ricorrere alla misura di organizzazione del procedimento richiesta dal ricorrente con la sua lettera del 21 gennaio 2010.
- 65 Quanto alla domanda di esclusione dal procedimento dei rappresentanti del Consiglio, in applicazione dell'articolo 41, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento di procedura, occorre osservare che il comportamento contestato agli agenti in parola, vale a dire di non aver informato il Tribunale dell'esistenza della decisione Procuratore/Ante Gotovina, Ivan Čermak e Mladen Markač (punto 16 supra), non può costituire, nel caso di specie, un motivo di esclusione dal procedimento.

Sulle spese

- 66 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il ricorrente, essendo rimasto soccombente, deve essere condannato alle spese, conformemente alla domanda formulata in tal senso dal Consiglio.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Il sig. Ivan Jurašinović sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea.**

Forwood

Dehousse

Prek

Szwarcz

Popescu

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 3 ottobre 2012.

Firme