

Bruxelles, 7 luglio 2026
(OR. en)

9097/26

LIMITE

API 104
INF 138

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
n. doc. prec.:	9096/26
Oggetto:	Accesso del pubblico ai documenti - Domanda di conferma n. 25/c/01/26 - Progetto di risposta

Si allega per le delegazioni il progetto di risposta alla domanda di conferma n. 25/c/01/26 (v. doc. 9096/26).

RISPOSTA ALLA DOMANDA DI CONFERMA N. 25/C/01/26,**presentata per posta elettronica il 7 maggio 2026 e registrata lo stesso giorno****A. INTRODUZIONE**

Il Consiglio ha esaminato la domanda di conferma a norma 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 e dell'Allegato II del [regolamento interno del Consiglio](#) ed è giunto alla seguente conclusione:

1. Il 19 marzo il richiedente ha presentato una domanda di accesso del pubblico a una copia digitale conforme all'originale della seguente documentazione: *"tutti i documenti, le comunicazioni e i messaggi di testo (SMS, iMessage, WhatsApp, Signal o analoghi) scambiati tra il Consiglio, ovvero i suoi funzionari, con altre Agenzie o Istituzioni dell'UE, con i Governi e/o le Istituzioni degli Stati Membri dell'UE e gli Stati non Membri dell'UE, cittadini, persone fisiche o giuridiche, in merito alla divulgazione da parte del Governo degli Stati Uniti d'America dei cosiddetti "Epstein file", ossia i documenti raccolti durante il processo giudiziario a carico del defunto Sig. Jeffrey Epstein; tutti i documenti, le comunicazioni e i messaggi di testo (SMS, iMessage, WhatsApp, Signal o analoghi) scambiati tra il Consiglio, ovvero i suoi funzionari, con altre Agenzie o Istituzioni dell'UE, con i Governi e/o le Istituzioni degli Stati Membri dell'UE e gli Stati non Membri dell'UE, cittadini, persone fisiche o giuridiche, che mettano in luce eventuali rapporti di carattere finanziario e/o relazionale tra il defunto Sig. Jeffrey Epstein e alti funzionari delle Istituzioni dell'Unione Europea, degli Stati Membri dell'UE e/o di Stati terzi; tutti i documenti, le comunicazioni e i messaggi di testo (SMS, iMessage, WhatsApp, Signal o analoghi) scambiati tra il Consiglio, ovvero i suoi funzionari,*

con altre Agenzie o Istituzioni dell'UE, con i Governi e/o le Istituzioni degli Stati Membri dell'UE e gli Stati non Membri dell'UE, cittadini, persone fisiche o giuridiche, inerenti indagini interne e/o esterne avviate dal Consiglio in riferimento a eventuali rapporti di carattere finanziario e/o relazionale tra il defunto Sig. Jeffrey Epstein e alti funzionari delle Istituzioni dell'Unione Europea, degli Stati Membri dell'UE e/o di Stati terzi".

2. Il richiedente precisa che la sua richiesta verte sia sui documenti formati dal Consiglio, sia sui documenti in suo possesso, in merito ai casi di cui sopra, che abbia ricevuto da terzi.
3. Il 7 maggio il segretariato generale del Consiglio (SGC) ha risposto al richiedente fornendo una versione parzialmente accessibile di un documento che il segretariato generale del Consiglio ha ritenuto rilevante per la sua richiesta. Dopo aver debitamente consultato il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e analizzato il contenuto del documento, l'SGC ha concesso un accesso parziale a tale documento, informando il richiedente che la divulgazione integrale delle informazioni in esso contenute arrecherebbe pregiudizio alle relazioni tra l'Unione europea e i paesi terzi (articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001 – tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali).
4. Il 7 maggio il richiedente ha presentato una domanda di conferma in cui chiede al Consiglio di valutare ex novo la richiesta di accesso, di valutare l'esistenza di ulteriori documenti e di voler fornire accesso completo al documento a cui il Consiglio ha concesso un accesso parziale, per via dell'interesse pubblico ad avere accesso alle informazioni in questione prevalente sulle eccezioni di cui al regolamento (CE) n. 1049/2001.
5. Nella sua domanda di conferma, il richiedente non ha invocato nuove argomentazioni e ha fatto riferimento a quelle addotte nella fase iniziale. Nella sua domanda iniziale, il richiedente ha sostenuto che la richiesta si basa su "*un interesse pubblico prevalente*", in quanto riguarda atti e comunicazioni di rilevante impatto istituzionale e reputazionale per l'UE. Il richiedente ha sostenuto che l'accesso ai documenti è necessario per valutare "*il grado di coerenza*

dell'azione dell'UE con i principi di trasparenza, responsabilità istituzionale e tutela dell'integrità delle proprie strutture", per "valutare la conformità dell'operato del Consiglio ai principi sanciti dal diritto dell'Unione" e per verificare "se il Consiglio abbia adottato misure di monitoraggio, valutazione o comunicazione istituzionale in relazione alla divulgazione degli "Epstein files"", nonché "le eventuali implicazioni di tali vicende sulla reputazione e sull'integrità delle istituzioni europee".

B. VALUTAZIONE DELLA DOMANDA AI SENSI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1049/2001

6. A seguito della domanda di conferma, il Consiglio ha riesaminato la risposta dell'SGC alla domanda iniziale nel pieno rispetto del principio di trasparenza alla base del regolamento (CE) n. 1049/2001 e tenendo conto della domanda di conferma del richiedente.
7. A seguito della domanda di conferma, il Consiglio ha effettuato una nuova analisi del documento oggetto della domanda iniziale. Il Consiglio ha inoltre nuovamente consultato il SEAE, che ha fornito il suo contributo.
8. Il Consiglio è giunto alla conclusione che non può essere concesso un ulteriore accesso parziale al documento richiesto, sulla base dell'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali (articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001).
9. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, le eccezioni relative all'interesse pubblico di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001 sono soggette a un regime particolare rispetto alle altre eccezioni di cui all'articolo 4. Il Consiglio dispone *"di un'ampia discrezionalità per determinare se la divulgazione al pubblico di un documento arrechi pregiudizio agli interessi tutelati dalla disposizione in questione"*¹. Di conseguenza, una volta che il Consiglio sia giunto alla conclusione che la divulgazione arrecherebbe effettivamente pregiudizio all'interesse pubblico in tale ambito, esso non ha altra scelta se non quella di rifiutare l'accesso, in quanto *"dal tenore dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001 risulta che,*

¹ Sentenze dell'11 luglio 2018, *ClientEarth/Commissione*, T-644/16, ECLI:EU:T:2018:429, punto 25, e del 27 novembre 2019, *Izuzquiza e Semsrott/Frontex*, T-31/18, ECLI:EU:T:2019:815, punto 65.

*relativamente alle eccezioni al diritto di consultazione 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"*². Pertanto il Consiglio dispone di un'ampia discrezionalità nel valutare l'impatto della divulgazione di un documento sulle relazioni internazionali ed è impossibilitato a prendere in considerazione altri interessi legittimi per prevalere sulla conclusione secondo cui concedere l'accesso a un documento o a parti del documento arrecherebbe pregiudizio all'interesse tutelato.

10. Ai fini della valutazione di una domanda di accesso ai documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001, l'istituzione non è tenuta a dimostrare l'esistenza di un rischio certo di pregiudizio alla tutela delle relazioni internazionali dell'Unione europea, ma unicamente l'esistenza di un rischio ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico³, per il quale, come ricordato più sopra, essa possiede un margine di discrezionalità.
11. Inoltre, secondo la giurisprudenza consolidata, il rischio di ripercussioni negative che la divulgazione di documenti potrebbe comportare per le relazioni dell'Unione con i paesi terzi giustifica il ricorso all'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001⁴. Inoltre, il modo in cui le autorità di un paese terzo percepiscono le decisioni dell'Unione è una componente delle relazioni stabilite con tale paese terzo, *"da tale percezione dipendono infatti il seguito e la qualità di tali relazioni"*. Si può pertanto giustificare l'applicazione dell'eccezione prevista⁵.

² Sentenza del 1° febbraio 2007, *Sison/Consiglio*, C-266/05, ECLI:EU:C:2007:75, punto 46; nonché, similmente, sentenza del 7 febbraio 2018, *Access Info Europe/Commissione*, T-851/16, ECLI:EU:T:2018:69, punto 38.

³ Sentenza del Tribunale del 13 marzo 2024, *ClientEarth/Consiglio*, T-682/21 e T-683/21, ECLI:EU:T:2024:165, punto 118, nonché, similmente, sentenza del Tribunale del 25 novembre 2020, *Bronckers/Commissione*, T-166/19, ECLI:EU:T:2020:557, punto 60.

⁴ Sentenza del Tribunale del 25 aprile 2007, *WWF European Policy Programme/Consiglio*, T-264/04, punto 41.

⁵ Sentenza del Tribunale del 27 febbraio 2018, *CEE Bankwatch Network/Commissione*, T-307/16, punti 89-90.

12. Il documento richiesto è un documento contenente una raccolta di informazioni open source, nonché considerazioni relative agli Stati Uniti, in generale, e agli "Epstein files", in particolare, e relazioni della delegazione dell'UE a Washington riguardanti gli stessi argomenti. Ciò comprende riferimenti a eventi pubblicamente noti, trasmessi dalla stampa, nonché valutazioni degli eventi in corso.
13. Più in dettaglio, il documento contiene una sezione I "*USA flash*" (composta da contributi dai media e dai social media), una sezione II "*WKs sent to COTRA*", una sezione III "*COTRA reports*", una sezione IV "*Read-out US information sharing*", nonché una sezione V "*EUDEL reports in our files*" (contenente relazioni della delegazione dell'Unione europea presso gli Stati Uniti d'America, datate 6 giugno 2025 - 27 febbraio 2026). COTRA è l'acronimo utilizzato per il gruppo "Relazioni transatlantiche" del Consiglio. I documenti WK sono "documenti di lavoro" per specifiche comunità di utenti creati sulla base dell'organo preparatorio del Consiglio o di un argomento.
14. Le parti del documento che sono state oscurate nella fase iniziale sono politicamente sensibili poiché rivelano opinioni interne in merito agli eventi che si svolgono negli Stati Uniti nel periodo in questione.
15. In particolare, il documento richiesto nelle sezioni III e IV contiene valutazioni interne, effettuate dai servizi dell'SGC, dai servizi del SEAE e dalla delegazione dell'UE presso gli Stati Uniti, in merito alla situazione politica negli Stati Uniti nel periodo in questione nonché agli "Epstein files" e alle relative indagini giudiziarie all'interno degli Stati Uniti. Il documento contiene inoltre elementi di previsione politica svolta dai servizi dell'SGC e dalla delegazione dell'UE presso gli Stati Uniti. A causa della sensibilità dell'argomento trattato, per garantire il mantenimento della fiducia reciproca è necessario preservare la riservatezza di tali valutazioni. La divulgazione di tali informazioni influirebbe negativamente sulle relazioni internazionali dell'Unione europea con gli Stati Uniti. In alcuni casi, anche se le informazioni contenute nel documento richiesto sono di per sé accessibili al pubblico, la selezione di tali informazioni e le relative valutazioni interne potrebbero essere percepiti negativamente e potrebbero influire negativamente sulle relazioni internazionali dell'UE con gli Stati Uniti.

Nella sezione I, la selezione della specifica citazione della settimana costituisce di per sé una valutazione interna svolta dai servizi dell'SGC e del SEAE sul contenuto di tale citazione. Ciò comporta un rischio ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico che la divulgazione delle informazioni contenute nella valutazione del documento richiesto comprometta le relazioni internazionali tra l'UE e gli Stati Uniti.

16. Sulla base dei criteri di cui sopra, il Consiglio conclude che le parti del documento richiesto che non hanno potuto essere divulgate nella fase iniziale restano protette dall'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali (articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001) e che è impossibilitato dal prendere in considerazione altri interessi legittimi che potrebbero prevalere su tale conclusione.
17. Ritiene pertanto che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali), non sia possibile concedere un accesso parziale più ampio al documento richiesto. In particolare, le sezioni del documento richiesto che contengono, tra l'altro, informazioni accessibili al pubblico sono redatte in modo tale che dette informazioni pubbliche non possono essere separate dagli altri elementi in esse contenuti, cosicché ciascuna di tali sezioni costituisce un insieme inscindibile.
18. Inoltre, il Consiglio ha nuovamente e debitamente verificato che nelle banche dati da esso gestite, come pure nei fascicoli in possesso dei suoi servizi, non vi sono altri documenti — diversi dal documento individuato nella fase iniziale — rientranti nell'ambito della domanda del richiedente. Il Consiglio conferma di non essere in possesso di alcun documento — diverso da quello individuato nella risposta alla domanda iniziale — redatto dal Consiglio o da esso ricevuto che rientri nell'ambito della domanda.

19. Secondo una giurisprudenza costante, quando un'istituzione dichiara che un documento non esiste nell'ambito di una domanda di accesso, l'inesistenza di tale documento è presunta, conformemente alla presunzione di veridicità connessa a tale dichiarazione⁶. In forza di tale presunzione, spetterebbe al richiedente confutare la dichiarazione dell'SGC secondo cui esso non è in possesso di tali documenti, fornendo indizi pertinenti e concordanti della possibile esistenza di tali documenti⁷.
20. Secondo la giurisprudenza, per confutare la presunzione occorre dimostrare che l'istituzione è stata, in un determinato momento, in possesso dei documenti richiesti⁸. A tale riguardo, il richiedente è tenuto a presentare "indizi pertinenti e concordanti" in grado di contestare la dichiarazione dell'istituzione⁹.
21. Il diritto di accesso ai documenti sancito dall'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1049/2001 si applica a tutti i documenti detenuti dall'istituzione, *"vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso"*. Il regolamento (CE) n. 1049/2001 non può obbligare l'istituzione a concedere l'accesso a un documento che non è in suo possesso¹⁰.
22. Il Consiglio ribadisce che, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, le istituzioni devono procedere, per quanto possibile e in modo non arbitrario e prevedibile, alla redazione e alla conservazione della documentazione riguardante le loro attività¹¹. Tuttavia, tale obbligo di redazione e conservazione

⁶ Sentenza del Tribunale del 14 maggio 2025 nella causa T-36/23, *Stevi e The New York Times Company/Commissione*, ECLI:EU:T:2025:483, punto 38, e sentenza del 20 settembre 2019 nella causa T-433/17, *Dehousse/Corte di giustizia dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2019:632, punto 36.

⁷ Cfr. sentenza del Tribunale del 25 settembre 2018 nelle cause da T-639/15 a T-666/15 e T-94/16, *Psara et al./Parlamento europeo*, ECLI:EU:T:2018:602, punti 33 e segg. e giurisprudenza ivi citata.

⁸ Cfr. sentenza *Stevi e The New York Times Company/Commissione* di cui sopra, punti 47, 48, 57 e 58.

⁹ Cfr. sentenza del Tribunale del 25 settembre 2018 nelle cause riunite da T-639/15 a T-666/15 e T-94/16, *Psara et al./Parlamento europeo*, di cui sopra, punti 34 e segg.

¹⁰ Sentenza del Tribunale del 26 aprile 2016 nella causa T-221/08, *Strack/Commissione*, ECLI:EU:T:2016:242, punto 66.

¹¹ Cfr. sentenza del Tribunale del 25 aprile 2007 nella causa T-264/04, *WWF European Policy Programme/Consiglio*, ECLI:EU:T:2007:114, punto 61.

della documentazione non è assoluto. La Corte ha rilevato, ad esempio, che il carattere meramente informativo di un punto in una determinata riunione e il fatto che esso non richiedesse alcuna misura particolare di attuazione chiarivano perché non fosse stato ritenuto necessario stilare un verbale e perché tale punto non avesse dato luogo alla redazione di un documento di sintesi o a un altro atto successivo¹².

23. A tal riguardo, il Consiglio rileva che il richiedente si limita a chiedere il riesame della domanda e la valutazione dell'esistenza di ulteriori documenti, senza basarsi su alcun elemento concreto o argomento relativo all'esistenza di eventuali ulteriori documenti. Ciò non costituisce un "indizio pertinente e concordante" in grado di confutare la presunzione generale di inesistenza dei documenti richiesti.

C. CONCLUSIONE

24. Per i motivi sopra esposti, il Consiglio conclude che un accesso parziale più ampio al documento individuato nella fase iniziale non può essere concesso sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino (tutela dell'interesse pubblico in ordine alle relazioni internazionali). Inoltre, il Consiglio conferma di non essere in possesso di documenti, diversi da quello già indicato al richiedente, che rientrano nell'ambito della domanda.

¹² Idem, punti 62 e 63.