

Bruxelles, 8 luglio 2026
(OR. en)

9104/26

LIMITE

API 107
INF 141

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
n. doc. prec.:	9103/26
Oggetto:	Accesso del pubblico ai documenti - Domanda di conferma n. 26/c/02/26 - Progetto di risposta

Si allega per le delegazioni il progetto di risposta alla domanda di conferma n. 26/c/02/26
(v. doc. 9103/26).

RISPOSTA ALLA DOMANDA DI CONFERMA N. 26/C/02/26,**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 ricorrente ha presentato una domanda di accesso del pubblico a tutti i documenti, le comunicazioni e i messaggi di testo (SMS, iMessage, WhatsApp, Signal o analoghi) scambiati dal Consiglio, ovvero dai suoi funzionari, con altre istituzioni o agenzie dell'UE, con i governi e/o le istituzioni degli Stati membri dell'UE e gli Stati non membri dell'UE, i cittadini, le persone fisiche o giuridiche, in merito alla presenza militare degli Stati Uniti d'America nel territorio della Repubblica bolivariana del Venezuela, e all'aver prelevato il Presidente della Repubblica, sig. Nicolás Maduro, e la moglie sig.ra Cilia Flores; nonché a tutti i documenti, le comunicazioni e i messaggi di testo (SMS, iMessage, WhatsApp, Signal o analoghi) scambiati dal Consiglio con altre istituzioni o agenzie dell'UE, con i governi e/o le istituzioni degli Stati membri dell'UE e gli Stati non membri dell'UE, i cittadini, le persone fisiche o giuridiche, in merito alla legge di amnistia recentemente approvata dall'Assemblea nazionale venezuelana in merito a delle categorie di reati commessi tra l'aprile 2002 e la fine del 2025.
2. Il richiedente ha spiegato che la 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 l'SGC ha ritenuto rilevante per la sua richiesta. Dopo aver debitamente consultato il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), 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 l'SGC ha concesso un accesso parziale, per via dell'interesse pubblico 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 fonda su "*un interesse pubblico preminente*", poiché riguarda atti e comunicazioni relativi a questioni di significativa rilevanza geopolitica e istituzionale per l'UE. Il richiedente ha sostenuto che l'accesso ai documenti è necessario per valutare la conformità dell'operato dell'UE ai principi sanciti dal diritto internazionale e dal diritto dell'UE, nonché la capacità dell'Unione di contribuire alla stabilità internazionale e alla tutela dei diritti fondamentali, ed è funzionale a verificare se il Consiglio abbia adottato misure di intervento, monitoraggio o sanzione in conformità ai propri obblighi giuridici, nonché a valutare le implicazioni che tali vicende possono avere sulla sicurezza dell'Unione, sulla sua reputazione internazionale e sulla credibilità complessiva dell'UE nel sistema multilaterale.

**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 un contributo in materia al SGC.
8. Il Consiglio è giunto alla conclusione che può essere concesso un ulteriore accesso parziale al documento richiesto. A seguito di un nuovo esame, il Consiglio reputa che i nuovi elementi di cui alla pagina 1 del documento individuato possano essere divulgati. Sono inclusi nella nuova versione parzialmente accessibile del documento che viene rilasciato. Tuttavia, il documento non può essere divulgato integralmente.
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 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, 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.
12. Il documento richiesto è un documento contenente una raccolta di informazioni open source, nonché considerazioni interne al SGC relative alla situazione in Venezuela e al prelevamento del sig. Maduro e relazioni della delegazione dell'Unione europea in Venezuela riguardanti gli stessi

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.

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.

argomenti. Sono compresi riferimenti a eventi pubblicamente noti, trasmessi dalla stampa, nonché valutazioni interne degli eventi in corso.

13. Le parti del documento richiesto che non hanno potuto essere divulgate nella fase iniziale sono politicamente sensibili poiché rivelano opinioni interne in merito agli eventi che hanno avuto luogo in Venezuela e nei paesi della regione (come Cuba, Colombia e Messico) nel periodo in questione.
14. Più in dettaglio, il documento contiene quattro sezioni: la sezione I "USA flash", la sezione II "COLAC reports", la sezione III "Read-out US information sharing" e la sezione IV "EUDEL reports in our files", contenenti tre messaggi di posta elettronica forniti dalla delegazione dell'UE in Venezuela. COLAC è l'acronimo utilizzato per il gruppo "America latina e Caraibi" del Consiglio. La sezione II del documento ("COLAC reports") contiene informazioni che sono state divulgate e valutazioni in merito al posizionamento dell'UE e di alcuni Stati membri sugli eventi interessati. La divulgazione di tali valutazioni inciderebbe sulle capacità di elaborazione delle politiche dell'UE nei confronti di soggetti terzi e danneggerebbe pertanto le relazioni internazionali dell'UE.
15. La sezione IV del documento contiene tre e-mail della delegazione dell'Unione europea in Venezuela condivise dal SEAE con l'SGC. Tali e-mail contengono valutazioni interne effettuate dalla delegazione dell'UE in Venezuela sugli eventi che si sono verificati nel paese nel periodo in questione. A causa della sensibilità dell'argomento trattato, per garantire il mantenimento della fiducia reciproca è necessario preservare la riservatezza di tali valutazioni. Il contenuto di queste e-mail è troppo sensibile per essere divulgato, in tutto o in parte, per i motivi illustrati di seguito.
16. La prima e-mail, datata 3 gennaio 2026, presenta relazioni e valutazioni, comprese previsioni politiche, relative al trasferimento di Nicolás Maduro e sua moglie a New York. Contiene inoltre il monitoraggio delle reazioni dell'UE e degli Stati membri in quel momento, nonché raccomandazioni per il processo decisionale dell'UE in futuro. Tra le fonti di tali informazioni vi sono i media, i social media e l'intelligence militare. L'e-mail contiene anche considerazioni formulate dalle delegazioni dell'UE in Venezuela riguardo alla situazione interna dell'epoca, nonché alle relazioni del Venezuela con un partner della regione. La divulgazione delle informazioni contenute in tale e-mail pregiudicherebbe le relazioni tra l'Unione europea e il Venezuela, nonché tra l'Unione europea e gli Stati Uniti, data la natura sensibile di tali informazioni e l'attuale contesto geopolitico.

17. Il secondo messaggio di posta elettronica, datato 4 gennaio 2026, contiene valutazioni sulla situazione in Venezuela a seguito degli eventi del 3 gennaio 2026. Presenta in particolare una valutazione condotta dalla delegazione dell'UE in Venezuela della "legge di amnistia" annunciata dall'Assemblea nazionale del Venezuela. La divulgazione delle informazioni ivi contenute pregiudicherebbe le relazioni tra l'Unione europea e il Venezuela, nonché tra l'Unione europea e gli Stati Uniti, data la natura sensibile di tali informazioni e l'attuale contesto geopolitico.
18. La terza e-mail, datata 20 febbraio 2026, comprende informazioni sugli eventi in corso in Venezuela alla fine di febbraio, più in particolare sul quadro transitorio post-Maduro. Tali considerazioni sono di natura politica e contengono elementi di previsione politica. Dato il loro contenuto sensibile, il messaggio di posta elettronica non può essere reso noto, in quanto la sua divulgazione pregiudicherebbe le relazioni tra l'Unione europea e il Venezuela, nonché tra l'Unione europea e gli Stati Uniti e gli altri paesi terzi a cui si fa riferimento in tale messaggio.
19. La divulgazione delle informazioni indicate influirebbe negativamente sulle relazioni internazionali dell'Unione europea con il Venezuela, gli Stati Uniti e altri paesi terzi. 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 percepite negativamente e potrebbero influire negativamente sulle relazioni internazionali dell'UE con tali paesi. A causa della sensibilità dell'argomento trattato, che riguarda le relazioni tra due paesi terzi con cui l'UE intrattiene relazioni diplomatiche, per garantire il mantenimento della fiducia reciproca è necessario preservare la riservatezza di tali valutazioni. 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 il Venezuela, gli Stati Uniti e altri paesi terzi.
20. Sulla base dei criteri di cui sopra, il Consiglio conclude che è possibile concedere un accesso parziale più ampio al documento richiesto, ma che il documento non può essere divulgato integralmente.
21. 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.

22. 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.
23. 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.
24. 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.
25. 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 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

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.

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.

26. 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

27. Per i motivi sopra esposti, il Consiglio conclude che un accesso parziale più ampio al documento individuato nella fase iniziale può essere concesso, ma che l'accesso integrale è rifiutato. 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.