

I diritti della difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva delle persone soggette a provvedimenti di congelamento

La Corte di Giustizia ritorna sui limiti alla discrezionalità del Consiglio nella cooperazione con i paesi terzi

di Jacopo Paffarini

Title: The rights of the defence and the right to an effective remedy of the persons subject to asset freeze measures. The Court of Justice once again addresses the limits to the discretion of the Council on the cooperation with third countries

Keywords: Rights of the defence; Right to an effective remedy; Asset freezing measures.

1. – Le misure restrittive adottate in funzione degli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune tornano ad essere oggetto di una pronuncia di annullamento della Corte di Giustizia nel caso *Azarov contro Consiglio dell'Unione Europea* (C-530/17 P, del 19 dicembre 2018, EU:C:2018:1031). La questione che viene posta all'attenzione dei giudici riguarda la decisione (PESC) 2015/364 del Consiglio, del 5 marzo 2015, che modifica la decisione 2014/119/PESC (GU 2015, L 62, pag. 25), e il regolamento di esecuzione (UE) 2015/357 del Consiglio, del 5 marzo 2015, che attua il regolamento (UE) n. 208/2014, con cui è stato disposto il congelamento dei beni appartenenti ai soggetti identificati come responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini. I provvedimenti sottoposti all'esame dei giudici integrano dunque un'attività di cooperazione con un'autorità di uno Stato terzo ai sensi dell'art. 21 del TUE, essendo stati emessi a seguito di un'indicazione proveniente dalla Procura Generale della Repubblica Ucraina. Più precisamente, attraverso una lettera datata 10 ottobre 2014, quest'ultima aveva fatto pervenire al Consiglio dell'Unione Europea una lista di nominativi appartenenti a persone che avevano ricoperto incarichi di vertice nel precedente esecutivo e nei cui confronti erano stati avviati procedimenti penali per l'accertamento di condotte legate alla gestione di risorse a loro disposizione. Il provvedimento che dispone il congelamento e il recupero dei beni riconducibili ai sospettati delle attività di sviamento, inoltre, viene motivato con la necessità di fornire un adeguato appoggio ai nuovi rappresentanti delle istituzioni ucraine, a cui l'Unione ha deciso di affidarsi per favorire il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nel paese (si veda il secondo e il terzo considerando della decisione 2014/119 PESC).

Il caso in commento ha avuto origine dall'appello di Mykola Yanovych Azarov contro la sentenza dal Tribunale dell'Unione Europea (T-215/15, del 7 luglio 2017, EU:T:2017:479) che aveva respinto la richiesta di annullamento delle misure restrittive nei suoi confronti. I motivi dell'impugnazione hanno posto l'attenzione sulle

problematiche del sistema giudiziario ucraino e sull'assenza di garanzie nell'ambito delle attività di indagine che, ad opinione del ricorrente, minerebbe il fondamento dei provvedimenti adottati dal Consiglio. La Corte di Giustizia è dunque tornata ad esprimersi in merito al problema dei controlli sul rispetto dei livelli minimi di protezione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva a cui sono vincolate le istituzioni europee quando adottano provvedimenti restrittivi basati su indicazioni delle autorità di Stati terzi.

2. – È opportuno ricordare che la decisione 2014/119 PESC e il regolamento di esecuzione n. 208/2014 erano già stati oggetto di due sentenze di rigetto nei confronti delle richieste di annullamento avanzate dell'ex Presidente della Repubblica Ucraina e da suo figlio (*Yanukovych c. Consiglio*, C-598/16 P e C-599/16 P, del 19 ottobre 2017). Le pronunce, che precedono di un anno il caso in commento, si distinguono per una rigida lettura dei requisiti per l'attivazione del controllo giurisdizionale sugli atti dell'Unione, dal momento che i giudici respingono tutti i motivi presentati dai ricorrenti per la mancata specificazione delle violazioni di cui sarebbero stati vittime. La descrizione di uno stato di tensione generale, anche quando sia corredata da riferimenti alle denunce di inosservanza dei principi fondamentali dello stato di diritto, è stata giudicata di per sé insufficiente a fondare una verifica sul merito degli atti, la quale, piuttosto, può essere concessa solo qualora si lamenti una violazione che comprometta specificatamente la posizione del ricorrente (C-598/16 P, punto 54 e 64; C-599/16 P, punto 51 e 61).

Nel caso di Azarov la discussione riprende il tema della precarietà delle condizioni di esercizio dei diritti fondamentali nel sistema giudiziario ucraino, sebbene questa volta le motivazioni del ricorso riportano dei gravami specifici legati al mancato rispetto dei diritti della difesa. La vicenda ha pertanto permesso ai giudici di ritornare su quanto affermato in occasione dei casi *Yanukovych*, specificando – ed in parte correggendo – gli argomenti su cui era stato fondato il rigetto.

Un primo aspetto su cui è stata fatta chiarezza riguarda il valore che assume l'apertura delle indagini da parte dell'autorità di uno Stato terzo ai fini dell'erogazione di misure restrittive, ossia la possibilità di qualificare questa circostanza come condizione sufficiente per dare fondamento alla limitazione di libertà fondamentali alla luce del diritto europeo. Per il Tribunale l'esistenza di una decisione preliminare delle autorità ucraine costituisce, non già il criterio per l'adozione dei provvedimenti di congelamento, bensì «solo la base fattuale su cui tali misure si fondano» (punto 169). La pronuncia ribadisce quindi «l'ampio potere discrezionale» di cui gode il Consiglio in merito alla identificazione delle persone sospettate di essere «responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della decisione 2014/119 PESC (punto 173, che cita il precedente del 21 aprile 2015, *Anbouba c. Consiglio*, C-605/13, punto 41). A tal proposito, sembra opportuno rilevare che quest'orientamento trova, successivamente, un parziale accoglimento da parte della Corte di Giustizia nei casi *Yanukovych*. Si osservi infatti che in tale occasione le informazioni ripassate della Procura ucraina vengono definite come la «base» che giustifica l'inclusione del nome del ricorrente nella lista dei destinatari del provvedimento di congelamento dei fondi, mentre il criterio di selezione è individuato nell'obiettivo «di consolidare e dare supporto allo stato di diritto» (C-598/16 P, punto 72 e 74; C-599/16 P, punto 69 e 71).

Il punto di divergenza tra i giudici europei, tuttavia, si verifica sul tema delle implicazioni connesse all'accoglimento da parte delle istituzioni europee della richiesta di collaborazione avanzata dall'autorità dello Stato terzo. Mentre per il Tribunale l'autonomia del Consiglio in materia di politica estera solleverebbe quest'ultimo dall'onere di provare che l'ordinamento giuridico straniero offra una tutela giuridica

equiparabile a quella garantita dall'Unione, i giudici della Corte di Giustizia affermano che un tale riscontro *ab origine* non è prescindibile. Alla luce di quest'ultima interpretazione, la discrezionalità sulla scelta dei criteri di applicazione delle misure restrittive non può comportare un'eccezione all'obbligo di motivare adeguatamente gli atti, il quale incombe agli organi dell'Unione in base all'art. 296 TFUE.

La natura degli obiettivi di politica estera e sicurezza comune, pertanto, non assume rilevanza in relazione ai suddetti adempimenti. In merito a questo profilo, il Tribunale aveva cercato di introdurre una distinzione tra le misure restrittive derivanti dalla «scelta eminentemente politica del Consiglio di cooperare con le nuove autorità ucraine» e quelle adottate nell'ambito della lotta contro il terrorismo (punto 173). La pronuncia sottolinea infatti una «sostanziale differenza» tra le scelte che si fondano sulla costruzione di un dialogo con i nuovi rappresentanti politici di uno Stato «a seguito del cambiamento di regime» e il contrasto ad un fenomeno transnazionale che non implica necessariamente l'avvio di relazioni bilaterali di cooperazione (punti 171 e 172). Sulla base di questo argomento era stata respinta in prima istanza l'applicabilità del precedente *LTTE/Consiglio*, del 26 luglio 2017 (C-599/14 P, ECLI:EU:C:2017:583), che aveva dichiarato l'illegittimità del congelamento dei capitali riconducibili al *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE), entità inclusa nella lista delle organizzazioni terroristiche dalla posizione comune 2001/931 PESC (GU 2001, L 344, pag. 93), in ragione della mancata valutazione da parte del Consiglio delle garanzie del diritto alla difesa e alla tutela giurisdizionale effettiva nell'ambito del procedimento con cui il Ministero degli Interni indiano aveva deciso la messa al bando dell'organizzazione. La sentenza del Tribunale aveva infine rimarcato la diversità del criterio di inserimento nell'elenco di cui alla posizione comune 2001/931 PESC – rappresentato dall'esistenza di una decisione di un'autorità nazionale volta ad avviare una azione penale per attività terrorismo – e le basi dei provvedimenti adottati contro Azarov (punti 168). A rafforzare di tali conclusioni veniva segnalata la forte analogia tra il caso dell'ex primo ministro ucraino e le vicende giudicate nella sentenza *Ezz e a./Consiglio* (C-220/14 P, EU:C:2015:147). Nel precedente citato il congelamento dei beni nei confronti delle persone sospettate di aver sviato risorse pubbliche è stato eseguito su indicazione delle autorità del nuovo regime egiziano, ma, secondo l'opinione del Tribunale, non ci sarebbe stato alcun controllo preventivo sull'osservanza delle garanzie individuali nell'ambito del procedimento avviato nello stato africano (punto 170).

3. – La sentenza in commento pertanto si inserisce nel solco tracciato dai precedenti menzionati con l'effetto di uniformare la giurisprudenza della Corte di Giustizia in merito ai diritti dei destinatari di misure restrittive, a prescindere che esse derivino dalle scelte in materia di politica estera o dalla lotta al terrorismo. Si esclude, pertanto, una lettura dell'art. 21, paragrafo 2, lett b), del TUE che inquadri come «*political questions*» le relazioni esterne dell'Unione e che abbia come finalità implicita la sottrazione degli atti del Consiglio dal controllo giurisdizionale. È in questo senso che le motivazioni della sentenza della Corte di Giustizia nel caso *Azarov* si aprono con il richiamo alle pronunce relative alla vicenda *Kadi*, con cui si è inteso sottolineare il carattere generale delle tutele accordate dalla Carta dei diritti fondamentali all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea (punto 20). Dall'altra parte, con questa sentenza, i giudici sembrano compiere un ulteriore passo verso la completa eliminazione delle differenze di concezione in merito all'esercizio delle funzioni da parte delle istituzioni europee, su cui ancora ha una certa importanza la vecchia suddivisione in tre pilastri delle competenze cancellata dal Trattato di Lisbona. Ciò che viene messo in discussione è l'idea che l'Unione possa continuare a funzionare “a più velocità” anche nel riconoscimento delle tutele giuridiche, come se fosse una struttura eterogenea in

cui ciascun settore rappresenti un sottoinsieme ispirato a differenti concezioni di integrazione. Al contrario, come è stato rilevato, il paradigma della separazione scolpito dai Trattati era già stato smentito dalla prassi precedente alle riforme del 2009, nella misura in cui gli atti in materia di politica estera e sicurezza comune sono spesso serviti alla realizzazione di obiettivi propri di altri settori e viceversa (cfr. M. E. Bartoloni, *Politica estera e azione esterna dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 19). Sotto un diverso punto di vista, occorre rilevare la funzione di stimolo da sempre ingaggiata dalla Corte di Giustizia nella costruzione di un'«Unione di diritto» al di là delle priorità di ciascun settore, anche nell'ottica di stabilire un'equivalenza con i livelli di protezione maturati nell'ordinamento della CEDU (su questo profilo, cfr. G. Caggiano, *L'evoluzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, n.2, 2007, p. 364 e ss.; S. Peer, *Finally 'Fit for Purpose'? The Treaty of Lisbon and the End of the Third Pillar Legal Order*, in *YEL*, 2008, pp. 47-64). Proprio in merito a quest'ultimo profilo, rispetto al caso in commento, assume una certa influenza l'apertura compiuta della Corte Europea dei Diritti Umani sul tema della tutela giurisdizionale in relazione ai provvedimenti di congelamento dei beni. Nel caso *Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera* (n. 5809/08, del 21 giugno 2016) i giudici della Grande Camera hanno sostanzialmente allineato la giurisprudenza di Strasburgo alle direttive tracciate dalla Corte di Giustizia a partire dal caso *Kadi* (M. Buscemi, *La Corte di Strasburgo opta per una soluzione soffice nel coordinare gli obblighi della Convenzione con quelli derivanti dalle Nazioni Unite: alcune riflessioni a margine della sentenza Al-Dulimi*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2016). Viene infatti dichiarato che l'impossibilità di azionare un controllo giurisdizionale in relazione all'inclusione (e al mantenimento) del proprio nome nelle liste dei destinatari dei provvedimenti restrittivi realizza un'illegittima limitazione dell'accesso alla giustizia, la quale non può trovare giustificazione nemmeno nell'obbligo di eseguire le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Le considerazioni appena svolte ci permettono di riflettere su un ulteriore profilo della sentenza *Azarov* che assume una certa rilevanza se viene letto alla luce dei precedenti giurisprudenziali a cui si è appena fatto riferimento. La Corte di Giustizia infatti sottolinea fin da subito il legame funzionale esistente tra l'obbligo di motivazione degli atti, ex art. 296 TFUE, e il «diritto a un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice», stabilito dall'art. 47, par.1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Quest'incombenza, nel caso di specie, deve essere ascritta al Consiglio, il quale, «per adempiere al suo obbligo di motivazione, deve indicare, nella decisione che impone le misure restrittive, che esso ha verificato che la decisione dello Stato terzo su cui si fondano dette misure è stata adottata nel rispetto di tali diritti» (punto 30). Su tale profilo si era già espressa la Corte di Giustizia nel caso *LTTE*, quando era stata rimarcata l'importanza dell'autonoma ricerca di informazioni aggiornate per l'irrogazione di sanzioni individuali ai sospettati di partecipare o favorire attività di terrorismo. La decisione realizza pertanto una precisazione in merito al funzionamento del «sistema a due livelli» istaurato dalla posizione comune 2001/931: in assenza di un adeguato supporto fattuale e di strumenti di indagine propri, il Consiglio non può validamente fondare il mantenimento di misure restrittive su un mero riscontro formale di una decisione dell'autorità nazionale che definisca come terroristi le persone o i gruppi interessati dai provvedimenti (punto 45). Ciò si spiega perché «l'obbligo di motivare un atto arrecante pregiudizio, il quale costituisce un corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa, ha lo scopo, da un lato, di fornire all'interessato indicazioni sufficienti per stabilire se l'atto sia fondato o sia eventualmente inficiato da un vizio che consente di contestarne la validità dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro, di consentire a tale giudice di esercitare il suo controllo sulla legittimità dell'atto in questione» (punto 29). L'irrinunciabilità della tutela giurisdizionale, pertanto, non consente alcuna riduzione del contenuto della motivazione, nemmeno

nell'ipotesi in cui manchino adeguati strumenti di indagine a disposizione delle istituzioni europee, come verosimilmente può avvenire quando i fatti su cui si fondano le decisioni si sono svolti in paesi non appartenenti all'Unione.

Un'ultima riflessione deve essere compiuta in merito alle affermazioni della Corte di Giustizia sull'irrelevanza dell'adesione dello Stato terzo alla CEDU ai fini del controllo sulla legittimità degli atti da esso provenienti alla luce del diritto europeo. Viene infatti smentita la posizione espressa dal Tribunale, al punto 164 della sentenza, in base alla quale la ratifica della Convenzione di Roma e l'appartenenza dell'Ucraina al Consiglio d'Europa costituirebbe un elemento di prova da cui sarebbe possibile dedurre «la legalità e la legittimità del regime e del sistema giudiziario ucraino». Una simile circostanza, al contrario, «non può rendere superflua la verifica, da parte del Consiglio, che la decisione di uno Stato terzo sulla quale si fondano misure restrittive sia stata adottata nel rispetto dei diritti fondamentali e in particolare dei diritti di difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva» (punto 36). Si noti che il posizionamento dei giudici, su questo profilo, sembra assumere le considerazioni espresse dall'avv. Sharpston nel caso *LTTE/Consiglio*, secondo il quale un tale controllo dovrebbe essere ancor più approfondito nel caso di paesi terzi, dal momento che essi «non agiscono con gli stessi vincoli degli Stati membri in termini di tutela dei diritti fondamentali» (punto 65 delle Conclusioni, EU:C:2016:723).

4. – Alla luce delle considerazioni appena esposte si ritiene opportuno far emergere alcuni profili legati alle motivazioni della sentenza in commento su cui ancora non sussiste una sufficiente chiarezza. Si dovrebbe sostenere infatti che i giudici di Lussemburgo abbiano compiuto importanti precisazioni in merito l'estensione dei diritti rivendicati dal ricorrente, specificandone la portata generale, mentre hanno lasciato sul campo alcune criticità, già segnalate dalla dottrina, riguardanti la “profondità” di tali prerogative. A tal proposito si pongono alcuni problemi in merito alle garanzie poste in concreto a salvaguardia di questi diritti, ossia, in primo luogo, ai controlli a cui è tenuto il Consiglio quando adotta misure restrittive delle libertà personali nell'ambito delle politiche estere e di sicurezza comune dell'Unione. Nel corso del procedimento in esame, infatti, i giudici hanno espresso diversi orientamenti riguardo alle garanzie di indipendenza e imparzialità che dovrebbe presentare l'autorità procedente presso il paese terzo affinché il provvedimento di congelamento dei beni possa dirsi legittimamente adottato. Da un diverso punto di vista, un ulteriore nodo lasciato irrisolto dalla Corte di Giustizia è rappresentato dal grado del controllo che le istituzioni europee dovrebbero svolgere sul merito di tali segnalazioni, ovvero sui fatti posti a fondamento delle misure restrittive e sulla loro efficacia probatoria nei confronti delle persone interessate.

Sotto il primo profilo sembra opportuno segnalare la debolezza delle procedure di *listing* seguite dalle istituzioni dell'Unione, dal momento che non sempre si basano su indicazioni provenienti da organi giudiziari o, comunque, in una posizione di autonomia decisionale e amministrativa rispetto al potere politico o militare. Come si è potuto notare nel caso *LTTE*, la prassi del Consiglio europeo non si distingue da quella del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la quale basa la compilazione delle liste principalmente sulle indicazioni delle autorità governative. La sentenza *Azarov*, pur esplicitando l'irrinunciabilità di un controllo preventivo sulla presenza di strumenti di difesa e la disponibilità di una tutela giurisdizionale effettiva, non sembra mettere in discussione la giurisprudenza pregressa, per la quale l'urgenza di agire non esclude che l'iniziativa di congelamento possa basarsi su iniziative delle autorità amministrative. Di conseguenza, i giudici europei continuano a ritenere che la «protezione delle persone interessate non è posta in discussione nel caso in cui la decisione assunta dall'autorità nazionale si collochi, non nel quadro di un procedimento diretto ad infliggere sanzioni

penali, bensì in quello di un procedimento avente ad oggetto misure di tipo preventivo», avviato da un'autorità diversa da quella che svolge le indagini (v. in tal senso, la sentenza del 15 novembre 2012, *Al-Aqsa/Consiglio e Paesi Bassi/Al-Aqsa*, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, punti 70 e 71). Alla luce di tali considerazioni, rimarcando il fatto che i regolamenti esecutivi del Consiglio dell'Unione rendono vincolante l'adozione delle misure restrittive nel territorio di tutti gli Stati membri, sarebbe opportuno riprendere l'orientamento della dottrina più garantista, per la quale «dal momento che il congelamento dei beni sarà eseguito senza previa celebrazione di un processo, diventa fondamentale assicurare che l'ordine di esecuzione sia preso sulla base di prove evidenti» (sul punto, Chiara di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 271).

Quest'ultima considerazione ci riporta all'obbligo del Consiglio di esporre in maniera adeguata il fondamento delle sue decisioni, affinché l'autorità giudiziaria possa apprezzare la presenza dei requisiti di legittimità previsti per la limitazione del diritto di proprietà e delle libertà personali. Sotto questo profilo, come già si è detto, la decisione sul caso *Azarov* intende riaffermare la validità dei principi inaugurati con la sentenza *Kadi II* (*Commissione, Consiglio, Regno Unito/Yassin Abdullah Kadi*, C-584/10 P, del 18 luglio 2013) oltre il campo delle azioni di contrasto al terrorismo. Rimane tuttavia da chiarire se è possibile estendere al caso in commento le protezioni che la sentenza *Kadi II* ha previsto ai paragrafi 111 e ss., ossia se possa essere riconosciuto il diritto a conoscere previamente i motivi di un provvedimento restrittivo e ad esprimersi sul loro merito davanti all'autorità procedente dell'Unione. Occorre infatti notare che queste conclusioni stridono con il posizionamento della Corte di Giustizia nelle pronunce *Yanukovich/Consiglio*, in cui il ricorrente aveva più volte lamentato il carattere non imparziale della Procura della Repubblica Ucraina e della conduzione del procedimento nei suoi confronti. Nell'occasione i giudici avevano infatti constatato che un'accusa non circostanziata di parzialità e di violazione dei diritti umani possa rappresentare un valido motivo per l'annullamento delle decisioni del Consiglio in materia di politica estera, senza tuttavia procedere ad una verifica delle circostanze di fatto alla base del congelamento dei beni.

Per concludere, appare opportuno fare un breve accenno alle implicazioni legate alla già citata pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Al-Dulimi*, la quale, in ragione dell'assenza di un controllo giurisdizionale in sede ONU sulla legittimità dei procedimenti di *listing*, ha stabilito che le corti nazionali devono garantire un esame effettivo delle impugnazioni delle persone interessate (v. punto 44 della decisione). Si tratta, a ben vedere, di una pratica già anticipata dalla *Supreme Court* britannica con una sentenza del 27 gennaio 2010, sebbene in tal caso la decisione sia stata fondata sul diritto nazionale. Dopo aver decretato la prevalenza nell'ordinamento inglese degli obblighi derivanti dall'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite su quelli imposti dalla CEDU – riservando comunque ai giudici di Strasburgo la competenza ad esprimersi in senso contrario in un secondo momento – i *Lords* avevano comunque disposto l'annullamento dei provvedimenti di congelamento emanati dal governo inglese facendo valere i controlimiti imposti dalla *common law* in relazione al diritto di proprietà e all'accesso incondizionato alla giustizia (cfr. il commento alla sentenza di M. Zgonec-Rozej, *Her Majesty's Treasury v. Mohammed Jabar Ahmed and Others; Her Majesty's Treasury v. Mohammed Al-Ghabra; R (on the Application of Hani El Sayed Sabaei Youssef) v. Her Majesty's Treasury*, in 105, *American Journal of International Law*, 114, (2011): «*The appellant G, however, succeeded with the argument that the AQO was contrary to fundamental rights under domestic law, namely the right to peaceful enjoyment of property and the right of unimpeded access to a court. As those rights are found in common law, their application was not affected by Article 103 of the UN Charter*»). Se si presta l'opportuna considerazione alle direttive tracciate dalla giurisprudenza di Strasburgo, dunque, si

dovrebbe concludere che l'Unione, come tutti le parti firmatarie della CEDU, è obbligata a fornire delle «*reasonable and credible basis for listing*», ossia in grado di rispettare gli standard imposti dall'art. 6 della Convenzione di Roma. È evidente, però, che quanto detto ci riporta al problema della "agibilità" di un eventuale controllo sulla fondatezza dell'iscrizione quando questa sia stata eseguita da autorità di paesi non appartenenti alla UE. Si può ipotizzare, in tal senso, la necessità di affidarsi ai servizi di informazione degli Stati membri, il che esporrebbe l'Unione al condizionamento derivante dalle scelte politiche e strategiche degli esecutivi nazionali.