

Silvia Sassi

**LA *SOFT WAR* DELL'UNIONE
EUROPEA: IL CASO *RT-FRANCE*
*VS. CONSIGLIO***

Estratto

GIURISPRUDENZA

TRIBUNALE UE
GRANDE SEZIONE
27 LUGLIO 2022
T-125/22

PRESIDENTE: PAPASAVVAS

RELATORE: MASTROIANNI

PARTI: RT FRANCE

CONSIGLIO DELL'UNIONE
EUROPEA

COMMISSIONE EUROPEA

ALTO RAPPRESENTANTE

DELL'UNIONE PER GLI AFFARI
ESTERI E LA POLITICA
DI SICUREZZA

Unione Europea • Misure restrittive adottate in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina • Divieto temporaneo di radio-diffusione e sospensione delle autorizzazioni di radio-diffusione dei contenuti di taluni organi di informazione • Inserimento nell'elenco delle entità alle quali si applicano misure restrittive • Competenza del Consiglio • Diritti della difesa • Diritto di essere ascoltato • Libertà di espressione e di informazione • Proporzionalità • Libertà d'impresa • Principio di non discriminazione in base alla nazionalità.

L'esercizio della libertà di espressione del pensiero comporta doveri e responsabilità, che sono tanto più importanti per quanto riguarda gli organi di informa-

zione audiovisivi. La tutela di cui all'art. 11 della Carta UE non può essere invocata se le informazioni trattate comportano iniziative di propaganda a sostegno di un atto di aggressione militare, perpetrata in violazione del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite, promossa da un organismo di informazione che sostanzialmente è sotto il controllo diretto o indiretto dello Stato aggressore. In questa ottica le limitazioni alla libertà di espressione poste, in via temporanea, a RT-France dalle misure restrittive adottate dal Consiglio sono proporzionate, in quanto adeguate e necessarie agli scopi; ovvero sia la salvaguardia dei valori, degli interessi fondamentali, della sicurezza e dell'ordine pubblico dell'Unione europea. Per conseguenza, anche il diritto del pubblico di essere informato — quale aspetto passivo della libertà di espressione — può essere limitato nella ricezione di tali informazioni, laddove l'ingerenza nel diritto di trasmettere programmi che implicano il sostegno a un atto di aggressione è giustificata e proporzionata.

1. **C**on ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, la RT France, ricorrente, chiede l'annullamento della decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio, del 1° marzo 2022, che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2022, L 65, pag. 5; in prosieguo: la « decisione impugnata »), e del regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio, del 1° marzo 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2022, L 65, pag. 1; in prosieguo: il « regolamento impugnato ») (in prosieguo, congiuntamente: gli « atti impugnati »), nella parte in cui tali atti la riguardano.

Fatti

2. La ricorrente è una società per azioni semplificata a socio unico, con sede in Francia, la cui attività consiste nell'edizione di canali a struttura tematica. L'intero capitale sociale della ricorrente è detenuto dall'associazione ANO « TV Novosti » (in prosieguo: « TV Novosti »), un'associazione autonoma senza scopo di lucro della Federazione russa, senza capitale sociale, con sede legale a Mosca (Russia), che è quasi interamente finanziata dal bilancio dello Stato russo.

3. Il 2 settembre 2015 la ricorrente ha concluso con il Conseil supérieur de l'audiovisuel (Consiglio superiore dell'audiovisivo, CSA, Francia), divenuto Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Autorità di regolamentazione della comunicazione audiovisiva e digitale, Arcom, Francia), una convenzione per la diffusione del servizio televisivo non hertziano denominato RT France. Essa è operativa in Francia dal 2017 e i suoi contenuti sono trasmessi anche in tutti i paesi francofoni, tramite satelliti o internet.

4. Nel marzo 2014, la Federazione russa ha annesso illegalmente la Repubblica autonoma di Crimea e la città di Sebastopoli e da allora sta conducendo continue azioni di destabilizzazione nell'Ucraina orientale. In risposta, l'Unione europea ha introdotto misure restrittive in considerazione delle azioni della Federazione russa, misure restrittive in considerazione delle azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e misure restrittive in risposta all'annessione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli da parte della Federazione russa.

5. A partire dalla primavera del 2021, la situazione al confine russo-ucraino è diventata tesa, con il dispiegamento da parte della Federazione russa di rilevanti contingenti di forze armate in prossimità della frontiera con l'Ucraina.

6. Nelle sue conclusioni del 24 e 25 giugno 2021, il Consiglio europeo ha invitato la Federazione russa ad assumere pienamente la propria responsabilità nel garantire l'attuazione integrale degli « accordi di Minsk » quale condizione essenziale per qualsiasi cambiamento sostanziale nella posizione dell'Unione. Esso ha sottolineato la necessità « di una risposta ferma e coordinata dell'U[nione europea] e degli Stati membri a qualsiasi ulteriore attività nociva, illegale e destabilizzante della Russia, avvalendosi appieno di tutti gli strumenti a disposizione dell'U[nione europea] e garantendo il coordinamento con i partner ». A tal fine, il Consiglio europeo ha invitato inoltre la Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (in prosieguo: l'« Alto rappresentante ») a presentare ulteriori possibilità di misure restrittive, comprese sanzioni economiche.

7. Nelle conclusioni adottate nella riunione del 16 dicembre 2021, il

Consiglio europeo ha evidenziato l'urgente necessità che la Federazione russa allentasse le tensioni causate dall'incremento delle sue forze militari lungo il confine con l'Ucraina. Ha ribadito il suo pieno sostegno alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina. Pur incoraggiando gli sforzi diplomatici, il Consiglio europeo ha affermato che qualsiasi ulteriore aggressione militare contro l'Ucraina avrebbe avuto gravissime conseguenze e un costo pesante in risposta, comprese misure restrittive coordinate con i partner.

8. Il 24 gennaio 2022 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato conclusioni con cui ha condannato le continue azioni aggressive e le minacce della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina, e ha invitato la Federazione russa ad allentare le tensioni, a rispettare il diritto internazionale e ad avviare un dialogo costruttivo attraverso i meccanismi internazionali consolidati. Ricordando le conclusioni del Consiglio europeo del 16 dicembre 2021, il Consiglio ha ribadito che qualsiasi ulteriore aggressione militare avrebbe avuto gravissime conseguenze e un costo pesante, comprese una vasta gamma di misure restrittive settoriali e individuali adottate in coordinamento con i partner.

9. Il 15 febbraio 2022 la Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federatsii (Duma di Stato dell'Assemblea federale della Federazione russa) ha votato a favore dell'invio di una risoluzione che chiedesse al presidente Vladimir Putin di riconoscere le parti dell'Ucraina orientale rivendicate da taluni separatisti come Stati indipendenti.

10. Il 21 febbraio 2022 il presidente della Federazione russa ha firmato un decreto che riconosceva l'indipendenza e la sovranità delle autoproclamate « Repubblica popolare di Donetsk » e « Repubblica popolare di Lugansk », e ha ordinato lo spiegamento delle forze armate russe in tali zone.

11. Il 22 febbraio 2022 l'Alto rappresentante ha rilasciato una dichiarazione a nome dell'Unione in cui condannava tali azioni, in quanto costituivano una grave violazione del diritto internazionale. Egli ha annunciato che l'Unione avrebbe risposto a queste ultime violazioni da parte della Federazione russa adottando con urgenza ulteriori misure restrittive.

12. Il 23 febbraio 2022 il Consiglio ha adottato una prima serie di misure restrittive. Queste riguardavano, in primo luogo, restrizioni applicabili alle relazioni economiche con le regioni di Donetsk e Lugansk non controllate dal governo, in secondo luogo, restrizioni all'accesso al mercato dei capitali, in particolare vietando i finanziamenti alla Federazione russa, al suo governo e alla sua banca centrale, e, in terzo luogo, l'aggiunta di membri del governo, di banche, di uomini d'affari, di generali nonché di 336 membri della Duma di Stato dell'Assemblea

federale della Federazione russa all'elenco delle persone ed entità soggette a misure restrittive.

13. Il 24 febbraio 2022 il presidente della Federazione russa ha annunciato un'operazione militare in Ucraina e, lo stesso giorno, le forze armate russe hanno attaccato l'Ucraina in diverse località del paese.

14. In pari data, l'Alto rappresentante ha pubblicato una dichiarazione a nome dell'Unione che condannava l'« invasione non provocata » dell'Ucraina da parte delle forze armate della Federazione russa e ha indicato che la risposta dell'Unione avrebbe comportato misure restrittive sia settoriali che individuali. Nelle conclusioni adottate nella riunione straordinaria dello stesso giorno, il Consiglio europeo ha condannato con la massima fermezza tale « aggressione militare non provocata e ingiustificata », ritenendo che, con le sue azioni militari illegali, di cui sarà chiamata a rispondere, la Federazione russa violasse palesemente il diritto internazionale e i principi della Carta delle Nazioni Unite e compromettesse la sicurezza e la stabilità europee e mondiali. Egli ha chiesto, in particolare, alla Federazione russa di fermare la sua campagna di disinformazione e ha evidenziato di aver concordato nuove ulteriori misure restrittive relative a vari settori che avrebbero avuto enormi e gravi conseguenze per la Federazione russa.

15. Il 25 febbraio 2022 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha deciso di sospendere i diritti di rappresentanza della Federazione russa in seno al Consiglio d'Europa, conformemente all'articolo 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa, firmato a Londra il 5 maggio 1949, e di conferire a tale decisione effetto immediato per quanto riguardava i diritti di rappresentanza della Federazione russa in seno al Comitato dei Ministri e all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

16. Nella sua dichiarazione dello stesso giorno, il procuratore della Corte penale internazionale (CPI) ha ricordato a tutte le parti che conducono le ostilità nel territorio dell'Ucraina che, in forza della dichiarazione depositata l'8 settembre 2015 che riconosce la competenza di detta Corte, egli sarebbe stato competente ad indagare su qualsiasi atto di genocidio, crimine contro l'umanità e crimine di guerra commessi nel territorio dell'Ucraina dal 20 febbraio 2014.

17. In pari data, il Consiglio ha adottato una seconda serie di misure restrittive. In primo luogo, si trattava di misure individuali riguardanti personalità politiche e d'affari coinvolte nella violazione dell'integrità del territorio ucraino. In secondo luogo, si trattava di misure restrittive applicabili al settore della finanza, della difesa, dell'energia, nel settore dell'aviazione e dell'industria aerospaziale. In terzo luogo, si trattava di misure che sospendevano l'applicazione di talune disposizioni dell'accordo che prevede misure volte ad agevolare il rilascio di visti nei confronti di talune categorie di cittadini della Federazione russa che richiedono un visto per soggiorni di breve durata.

18. Il 28 febbraio 2022 il procuratore della CPI ha annunciato la sua decisione di chiedere l'autorizzazione ad avviare un'indagine sulla situazione in Ucraina, sulla base delle conclusioni alle quali il suo ufficio era pervenuto al termine di un esame preliminare, ritenendo che sussistessero elementi sufficienti per ritenere che, nell'ambito degli eventi già presi in considerazione in sede di esame preliminare, fossero stati effettivamente commessi in Ucraina i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità denunciati.

19. Tra il 28 febbraio e il 1° marzo 2022, il Consiglio ha adottato una terza serie di misure restrittive. Si trattava di provvedimenti individuali ed economici vertenti, in particolare, sulla chiusura dello spazio aereo dell'Unione agli aeromobili russi, sul sistema di messaggeria finanziaria SWIFT e sulle risorse della Banca centrale russa.

20. Il 1° marzo 2022 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sull'aggressione russa contro l'Ucraina [2022/2564(RSP)], nella quale, in particolare, condannava con la massima fermezza l'« aggressione militare illegale, non provocata e ingiustificata » nei confronti dell'Ucraina e l'invasione di quest'ultima da parte della Federazione russa; chiedeva alla Federazione russa di porre immediatamente fine a tutte le attività militari in Ucraina, di ritirare incondizionatamente tutte le proprie forze militari e paramilitari e le attrezzature militari da tutto il territorio dell'Ucraina riconosciuto a livello internazionale e di rispettare pienamente l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale; sottolineava che tale aggressione militare e tale invasione costituivano una grave violazione del diritto internazionale e chiedeva che la portata delle sanzioni fosse ampliata, sottolineando che le sanzioni erano mirate strategicamente a indebolire l'economia e la base industriale russe, in particolare il complesso militare-industriale, e di conseguenza la capacità della Federazione russa di minacciare la sicurezza internazionale in futuro. Al punto 31 di detta risoluzione, il Parlamento ha altresì condannato il ricorso alla guerra dell'informazione da parte delle autorità russe, dei media statali e degli alleati della Federazione russa, con la quale quest'ultima tentava di creare negazioni plausibili riguardo alle « atrocità » da essa commesse, diffondendo contenuti denigranti e false narrazioni sull'Unione, l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) e l'Ucraina e ha invitato pertanto tutti gli Stati membri a sospendere immediatamente la concessione di licenze di trasmissione per tutti i canali mediatici statali russi, compresa la loro ritrasmissione.

21. In tale contesto, il 1° marzo 2022, il Consiglio ha adottato, sulla base dell'articolo 29 TUE, la decisione impugnata e, sulla base dell'articolo 215 TFUE, il regolamento impugnato, al fine di vietare le iniziative continue e concertate di propaganda a sostegno dell'aggressione militare all'Ucraina da parte della Federazione russa che prendono di mira la società civile dell'Unione e dei paesi limitrofi e che hanno trovato una cassa di risonanza in vari organi di informazione sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa, iniziative che

rappresentano una minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza dell'Unione.

22. I considerando da 1 a 11 degli atti impugnati espongono le circostanze che hanno preceduto l'adozione delle misure restrittive dagli stessi previste (in prosieguo: le « misure restrittive in questione »). In particolare, i considerando da 5 a 11 della decisione impugnata recitano come segue:

« (5) Nelle conclusioni del 10 maggio 2021 il Consiglio ha sottolineato la necessità di rafforzare ulteriormente la resilienza dell'Unione e degli Stati membri nonché la loro capacità di contrastare le minacce ibride, compresa la disinformazione, garantendo l'uso coordinato e integrato degli strumenti esistenti e di eventuali nuovi strumenti volti a contrastare le minacce ibride a livello dell'Unione e degli Stati membri, e le possibili risposte nel settore delle minacce ibride, in particolare alle ingerenze straniere e alle operazioni di influenza, che possono comprendere misure preventive e l'imposizione di costi agli attori statali e non statali ostili.

(6) Da tempo la Federazione russa attua una sistematica campagna internazionale di manipolazione dei media e di distorsione dei fatti, nell'intento di rafforzare la sua strategia di destabilizzazione dei paesi limitrofi e dell'Unione e dei suoi Stati membri. In particolare la propaganda ha preso di mira, ripetutamente e costantemente, i partiti politici europei, soprattutto durante i periodi elettorali, ha preso di mira la società civile, i richiedenti asilo, le minoranze etniche russe, le minoranze di genere, e il funzionamento delle istituzioni democratiche nell'Unione e nei suoi Stati membri.

(7) Nell'intento di giustificare e sostenere l'aggressione nei confronti dell'Ucraina, la Federazione russa porta avanti da tempo la pratica di lanciare iniziative continue e concertate di propaganda prendendo di mira la società civile dell'Unione e dei paesi limitrofi, distorcendo gravemente i fatti e manipolando la realtà.

(8) Tali iniziative di propaganda hanno trovato una cassa di risonanza in vari organi di informazione sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa. Tali iniziative rappresentano una minaccia consistente e diretta all'ordine pubblico e alla sicurezza dell'Unione.

(9) Gli organi di informazione in questione svolgono un ruolo essenziale, strumentale ai fini della promozione e del sostegno dell'aggressione nei confronti dell'Ucraina e della destabilizzazione dei paesi ad essa limitrofi.

(10) Vista della gravità della situazione, e in risposta alle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, è necessario, coerentemente con i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali, in particolare con il diritto alla libertà di espressione e di informazione come riconosciuto dall'articolo 11 della stessa, introdurre ulteriori misure restrittive al fine di sospendere urgentemente le attività di radiodiffusione di detti organi di informazione nell'Unione o diretti all'Unione. Tali misure dovrebbero essere mantenute fino a quando l'aggressione nei confronti dell'Ucraina non sarà cessata e fino a quando la Federazione russa e gli organi di informazione ad essa associati non

avranno cessato di condurre azioni di propaganda contro l'Unione e i suoi Stati membri.

(11) Coerentemente con i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali, in particolare con il diritto alla libertà di espressione e di informazione, la libertà d'impresa e il diritto di proprietà sanciti dagli articoli 11, 16 e 17 della stessa, le presenti misure non impediscono a tali organi di stampa e al loro personale di svolgere nell'Unione altre attività oltre alla radiodiffusione, come la ricerca e le interviste. In particolare, le presenti misure non modificano l'obbligo di rispettare i diritti, le libertà e i principi di cui all'articolo 6 del trattato sull'Unione europea, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e di cui alle costituzioni degli Stati membri, nei rispettivi ambiti di applicazione ».

23. L'articolo 4-*octies* della decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 13), come modificata dalla decisione impugnata, così recita:

« 1. È vietata agli operatori la radiodiffusione, ovvero il conferimento della capacità di diffondere, l'agevolazione della radiodiffusione o altro concorso a tal fine, dei contenuti delle persone giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato IX, anche sotto forma di trasmissione o distribuzione tramite mezzi quali cavo, satellite, IP-TV, fornitori di servizi internet, piattaforma o applicazione di condivisione di video su internet, siano essi nuovi o preinstallati.

2. Sono sospesi qualsiasi licenza o autorizzazione di radiodiffusione e qualsiasi accordo di trasmissione e distribuzione con le persone giuridiche, le entità o gli organismi elencati nell'allegato IX ».

24. Il nome della ricorrente è stato inserito nell'allegato IX della decisione 2014/512, come modificata dalla decisione impugnata.

25. L'articolo 2 *septies* del regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2014, L 229, pag. 1), come modificato dal regolamento impugnato, così recita:

« 1. È vietata agli operatori la radiodiffusione, ovvero il conferimento della capacità di diffondere, l'agevolazione della radiodiffusione o altro concorso a tal fine, dei contenuti delle persone giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato XV, anche sotto forma di trasmissione o distribuzione tramite mezzi quali cavo, satellite, IP-TV, fornitori di servizi internet, piattaforma o applicazione di condivisione di video su internet, siano essi nuovi o preinstallati.

2. Sono sospesi qualsiasi licenza o autorizzazione di radiodiffusione e qualsiasi accordo di trasmissione e distribuzione con le persone giuridiche, le entità o gli organismi elencati nell'allegato XV ».

26. Il nome della ricorrente è stato inserito nell'allegato XV del regolamento n. 833/2014, come modificato dal regolamento impugnato.

27. In applicazione di tali disposizioni, la radiodiffusione con qualsiasi mezzo dei contenuti provenienti, in particolare, dalla ricorrente è stata temporaneamente vietata in tutti i paesi dell'Unione.

28. Conformemente al suo articolo 9, la decisione 2014/512, come modificata dalla decisione (PESC) 2022/327 del Consiglio, del 25 febbraio 2022 (GU 2022, L 48, pag. 1), è applicabile fino al 31 luglio 2022 ed è costantemente riesaminata. Essa è prorogata o modificata, a seconda dei casi, qualora il Consiglio ritenga che i suoi obiettivi non sono stati raggiunti.

Procedimento e conclusioni delle parti

29. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 marzo 2022, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

30. Con atto separato, depositato nella cancelleria del Tribunale in pari data, la ricorrente ha presentato una domanda di provvedimenti provvisori. Tale domanda è stata respinta con ordinanza del 30 marzo 2022, RT France/Consiglio (T-125/22 R, non pubblicata, EU:T:2022:199), con la motivazione che la condizione relativa all'urgenza non era soddisfatta e che il bilanciamento degli interessi in questione faceva propendere a favore del Consiglio, e le spese sono state riservate.

31. Con decisione del 22 marzo 2022, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso d'ufficio, sentite le parti, di statuire mediante procedimento accelerato, in applicazione dell'articolo 151, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale.

32. Su proposta del presidente del Tribunale, quest'ultimo ha deciso, in applicazione dell'articolo 28 del regolamento di procedura, di rinviare la causa dinanzi alla Grande Sezione.

33. A causa dell'impedimento di tre membri della Grande Sezione a partecipare al procedimento, il presidente del Tribunale ha designato altri tre giudici per integrare la sezione.

34. Il 3 maggio 2022 il Consiglio ha depositato il proprio controricorso.

35. Con misure di organizzazione del procedimento ai sensi dell'articolo 89, paragrafo 3, del regolamento di procedura, notificate alla ricorrente e al Consiglio, rispettivamente, il 6 e il 18 maggio 2022, le menzionate parti sono state autorizzate, in applicazione dell'articolo 154, paragrafo 3, del regolamento di procedura, a depositare una replica e una controreplica limitate a taluni punti specifici.

36. La ricorrente ha depositato la replica il 16 maggio 2022 e il Consiglio ha depositato la controreplica il 25 maggio 2022.

37. Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 14, il 18 e il 30 marzo nonché il 13 aprile, il 10 e il 13 maggio 2022, la Commissione, il Regno del Belgio, la Repubblica di Polonia, la Repubblica francese, la Repubblica di Estonia, l'Alto rappresentante, la Repubblica di Lituania e la Repubblica di Lettonia hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni del Consiglio. Il presidente della Grande Sezione ha ammesso, con decisioni del 4, 20 e 24 maggio 2022, gli interventi della Commissione, del Regno del Belgio, della Repubblica francese, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Lettonia, e, con ordinanza dell'11 maggio 2022, l'intervento dell'Alto rappresentante.

38. Il 25 maggio 2022 si è chiusa la fase scritta del procedimento.

39. Con misure di organizzazione del procedimento previste all'articolo 89, paragrafo 3, del regolamento di procedura, le parti sono state invitate a rispondere in udienza a taluni quesiti loro posti.

40. Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Grande Sezione) ha deciso di aprire la fase orale del procedimento e ha disposto d'ufficio che fosse organizzata un'udienza di discussione.

41. All'udienza del 10 giugno 2022 sono state ascoltate le difese orali e le risposte delle parti ai quesiti orali posti dal Tribunale.

42. La ricorrente chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:
— annullare gli atti impugnati nella parte in cui la riguardano;
— condannare il Consiglio alle spese.

43. Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:
— respingere il ricorso;
— condannare la ricorrente alle spese.

44. Il Regno del Belgio, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Polonia, la Commissione e l'Alto rappresentante hanno concluso in udienza per il rigetto del ricorso.

In diritto

45. A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce quattro motivi, relativi alla violazione, rispettivamente, dei diritti della difesa, della libertà di espressione e di informazione, della libertà d'impresa e del principio di non discriminazione in base alla nazionalità. Nell'ambito del secondo motivo, essa mette altresì in dubbio, incidentalmente, la competenza del Consiglio ad adottare gli atti impugnati. A tale riguardo, occorre ricordare che l'incompetenza dell'autore di un atto che arreca pregiudizio è un motivo di ordine pubblico che spetta in ogni caso al Tribunale

esaminare d'ufficio (v., in tal senso, sentenza del 14 dicembre 2016, SV Capital/ABE, C-577/15 P, EU:C:2016:947, punto 32 e giurisprudenza ivi citata). Il Tribunale ritiene opportuno esaminare, in primo luogo, la competenza del Consiglio ad adottare gli atti impugnati.

Sulla competenza del Consiglio ad adottare gli atti impugnati

46. La ricorrente fa valere, in sostanza, che solo le autorità nazionali di regolamentazione, nella fattispecie l'Arcom, possono intervenire per sanzionare un organo di informazione audiovisivo per un contenuto editoriale inappropriato.

47. Il Consiglio, sostenuto dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Estonia, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica di Lettonia, dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Polonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante, contesta gli argomenti della ricorrente.

48. In via preliminare, occorre ricordare che l'articolo 3, paragrafo 5, TUE dispone quanto segue:

« Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza (...) e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite ».

49. Per quanto riguarda la decisione impugnata, si deve rilevare che essa si fonda sull'articolo 29 TUE. Tale disposizione, inserita nel capo 2 del titolo V del Trattato UE, recante « Disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune », conferisce al Consiglio il potere di « adotta[re] decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica ». Conformemente all'articolo 23 TUE, l'azione dell'Unione sulla scena internazionale, ai sensi del medesimo capo, si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo 1, ivi compresi, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TUE, democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo, rispetto della dignità umana e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'articolo 24, paragrafo 1, TUE precisa che « [l]a competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione (...) ».

50. Secondo la giurisprudenza, dal combinato disposto, da un lato, degli articoli 21, 23, dell'articolo 24, paragrafo 1, dell'articolo 25 e dell'articolo 28, paragrafo 1, primo comma, TUE, e dall'altro, dell'articolo 29 TUE, risulta che configurano « posizioni dell'Unione », ai sensi di quest'ultimo articolo, le decisioni che, innanzi tutto, si iscrivono nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, come definita dall'articolo 24, paragrafo 1, TUE, in secondo luogo, siano relative ad « una questione

particolare di natura geografica o tematica », e, in terzo luogo, non abbiano il carattere di « interventi operativi » ai sensi dell'articolo 28 TUE, vale a dire azioni che implicano un intervento, civile o militare, condotto da uno o più Stati membri fuori dall'Unione (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Ezz e a./Consiglio, T-256/11, EU:T:2014:93, punti 41 e 46).

51. La nozione di « posizione dell'Unione » ai sensi dell'articolo 29 TUE si presta pertanto ad un'interpretazione ampia, di modo che, nel rispetto delle condizioni illustrate al punto 50 precedente, possono essere in particolare adottati sul fondamento di tale articolo non solo atti aventi carattere programmatico o di semplici dichiarazioni di intento, ma anche decisioni che prevedano misure atte a modificare direttamente la situazione giuridica di singoli. Del resto, ciò è confermato dal dettato dell'articolo 275, secondo comma, TFUE (sentenza del 27 febbraio 2014, Ezz e a./Consiglio, T-256/11, EU:T:2014:93, punto 42).

52. Per quanto riguarda la vasta portata degli scopi ed obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, quali espressi all'articolo 3, paragrafo 5, TUE e all'articolo 21 TUE nonché nelle disposizioni specifiche relative alla medesima, segnatamente agli articoli 23 e 24 TUE (v., in tal senso, sentenza del 5 marzo 2015, Ezz e a./Consiglio, C-220/14 P, EU:C:2015:147, punto 46), il Consiglio dispone di un ampio margine nel definire l'oggetto delle misure restrittive adottate dall'Unione nel settore della politica estera e di sicurezza comune (v., in tal senso, sentenza del 27 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 88). Pertanto, non si può criticare il Consiglio per aver considerato che, di fronte alla crisi internazionale causata dall'aggressione nei confronti dell'Ucraina da parte della Federazione russa, le misure necessarie per rispondere alla grave minaccia alla pace alle frontiere dell'Unione e alla violazione del diritto internazionale avrebbero potuto includere un divieto temporaneo di radiodiffusione dei contenuti di alcuni media appartenenti, tra l'altro, al gruppo di canali RT (in prosieguo: il « gruppo RT »), finanziato dal bilancio dello Stato russo, con la motivazione che essi sosterrrebbero tale aggressione attraverso azioni come quelle menzionate al considerando 7 della decisione impugnata.

53. Infatti, dal considerando 8 della decisione impugnata risulta che, secondo la valutazione del Consiglio, siffatte azioni costituivano una minaccia consistente e diretta all'ordine pubblico e alla sicurezza dell'Unione, che giustificava il suo intervento nell'ambito delle competenze che il capo 2 del titolo V del Trattato UE gli riconosce.

54. Tale intervento, come precisato dal Consiglio in udienza, è quindi direttamente connesso alle finalità della politica estera e di sicurezza comune di cui all'articolo 21, paragrafo 2, lettere a) e c), TUE, in quanto mirerebbe, da un lato, a salvaguardare i valori dell'Unione, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità e, dall'altro, a preservare la pace, a prevenire i conflitti e a rafforzare la sicurezza internazionale (v., in tal senso e per analogia,

sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punti 115 e 116).

55. Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dal Consiglio, i considerando da 4 a 10 degli atti impugnati si riferiscono alla necessità di tutelare l'Unione e i suoi Stati membri contro campagne di disinformazione e di destabilizzazione condotte dagli organi di informazione posti sotto il controllo della leadership della Federazione russa e che minaccerebbero l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione, in un contesto caratterizzato da un'aggressione militare all'Ucraina. Si tratta quindi di una questione di interesse pubblico che mira a proteggere la società europea e che fa parte di una strategia globale (v. punti 11, 12, 14 e 17 *supra*) che mira a porre fine, il più rapidamente possibile, all'aggressione subita dall'Ucraina.

56. Dal momento che la propaganda e le campagne di disinformazione sono tali da mettere in discussione i fondamenti delle società democratiche e fanno parte integrante dell'arsenale di guerra moderna, le misure restrittive di cui trattasi si inseriscono anche nel contesto del perseguimento da parte dell'Unione degli obiettivi assegnatili dall'articolo 3, paragrafi 1 e 5, TUE.

57. Con l'adozione della decisione impugnata, il Consiglio ha quindi esercitato la competenza attribuita all'Unione dai Trattati ai sensi delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune. Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dalla circostanza, invocata dalla ricorrente, secondo cui, in base alla normativa nazionale francese, il potere di sanzionare un'emittente televisiva per un contenuto editoriale inappropriato rientrerebbe nella competenza dell'Arcom. Infatti, da un lato, le competenze dell'Unione, comprese quelle relative alla politica estera e di sicurezza comune, non possono essere escluse né condizionate dall'esistenza o dall'esercizio di poteri attribuiti dal diritto nazionale ad un'autorità amministrativa. Pertanto, la circostanza che un'autorità amministrativa nazionale disponga di una competenza ad adottare sanzioni non osta alla competenza riconosciuta al Consiglio di adottare misure restrittive dirette a vietare provvisoriamente e in modo reversibile la radiodiffusione dei contenuti della ricorrente.

58. Dall'altro lato, occorre rilevare che la competenza attribuita alle autorità amministrative nazionali dalle normative interne non persegue gli stessi obiettivi, non si fonda sugli stessi presupposti né sugli stessi valori e non può garantire gli stessi risultati di un intervento uniforme ed immediato su tutto il territorio dell'Unione, come quello attuabile ai sensi della politica estera e di sicurezza comune. Occorre altresì notare che, nel suo dispositivo, la decisione impugnata si rivolge agli operatori che trasmettono i contenuti della ricorrente e delle altre emittenti televisive elencate nel suo allegato IX, vietando loro di trasmettere detti contenuti, con qualsiasi mezzo, compreso il cavo, il satellite e la IP-TV (v. precedente punto 23). Poiché un siffatto divieto si applica indipendentemente dallo Stato membro in cui detti operatori sono stabiliti e indipendente-

mente dalle modalità di diffusione dei contenuti della ricorrente, ne consegue che il risultato perseguito dalla decisione impugnata non avrebbe potuto essere conseguito tramite le autorità nazionali di regolamentazione, la cui competenza è limitata al territorio dello Stato membro al quale esse appartengono.

59. Peraltro, sebbene la ricorrente non abbia fatto riferimento alla ripartizione delle competenze interne dell'Unione, l'adozione di una decisione da parte del Consiglio ai sensi dell'articolo 29 TUE non può essere rimessa in discussione dalla possibilità per l'Unione di intervenire, nel settore dei servizi audiovisivi, sulla base di altre categorie di competenze disciplinate dal Trattato FUE, in particolare le competenze attribuite all'Unione per la regolamentazione del mercato interno, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TFUE.

60. A tal riguardo, è sufficiente ricordare che, conformemente all'articolo 40, secondo comma, TUE, l'attuazione delle politiche di cui agli articoli da 3 a 6 TFUE non deve pregiudicare l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo della politica estera e di sicurezza comune.

61. Ne consegue che le competenze dell'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e ai sensi di altre disposizioni del Trattato FUE rientranti nella parte terza di quest'ultimo, relativa alle politiche e alle azioni interne dell'Unione, non si escludono reciprocamente, ma si completano, in quanto ciascuna ha il proprio ambito di applicazione e mira a conseguire obiettivi diversi (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 19 luglio 2012, Parlamento/Consiglio, C-130/10, EU:C:2012:472, punto 66)

62. Per quanto riguarda la competenza del Consiglio ad adottare il regolamento impugnato, si deve rilevare che, ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, quando una decisione adottata conformemente al titolo V, capo 2, del Trattato UE lo prevede, il Consiglio può adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali (v., in tal senso, sentenza del 30 giugno 2016, CW/Consiglio, T-224/14, non pubblicata, EU:T:2016:375, punto 68).

63. Nel caso di specie, poiché il Consiglio poteva validamente adottare la decisione impugnata sul fondamento dell'articolo 29 TUE, ne consegue che l'adozione del regolamento impugnato sul fondamento dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE era necessaria, come risulta dal suo considerando 12, per garantire la sua attuazione uniforme nel territorio dell'Unione. Infatti, poiché le misure restrittive di cui trattasi possono essere attuate solo imponendo agli operatori economici il divieto temporaneo di radiodiffusione dei contenuti audiovisivi della ricorrente, è evidente, come evidenziato da taluni intervenienti, che l'attuazione uniforme del divieto temporaneo di radiodiffusione dei contenuti della ricor-

rente in tutto il territorio dell'Unione poteva essere realizzata meglio a livello dell'Unione che a livello nazionale. A tal riguardo, occorre altresì rilevare che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, le misure adottate dal Consiglio nel caso di specie non possono essere considerate come un'interruzione totale delle relazioni economiche e finanziarie con un paese terzo, ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 1, TFUE, laddove, come precisato sopra, il regolamento impugnato è stato adottato ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE.

64. Alla luce delle considerazioni che precedono, la censura relativa all'incompetenza del Consiglio deve essere respinta in quanto infondata.

Sul primo motivo di ricorso, relativo alla violazione dei diritti della difesa

65. La ricorrente contesta al Consiglio di aver adottato gli atti impugnati in violazione dei suoi diritti della difesa e del principio del contraddittorio ad essi inerente. Da un lato, il rispetto dei suoi diritti della difesa, garantito dagli articoli 41 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la « Carta »), avrebbe imposto di ascoltarla preliminarmente o, quanto meno, di consentirle di presentare osservazioni, dopo aver avuto accesso al fascicolo. Dall'altro, il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, garantito dall'articolo 47 della Carta, avrebbe richiesto che la ricorrente potesse conoscere i motivi sui quali il Consiglio intendeva fondare la decisione di inserire il suo nome negli elenchi in questione prima della sua adozione.

66. Secondo la ricorrente, gli atti impugnati arrecano incontestabilmente pregiudizio, in modo grave e irreversibile, ai suoi interessi, in quanto comportano conseguenze economiche, finanziarie e umane drammatiche, causate dal fatto che la stessa non sarebbe più in grado di svolgere la sua attività. Essa afferma altresì che gli atti impugnati arrecano una grave lesione della sua reputazione, in quanto essa è ivi presentata come un organo d'informazione soggetto al controllo permanente ed esclusivo del potere russo, il che la screditerebbe nell'esercizio della sua attività.

67. In mancanza di previa notifica individuale delle misure restrittive di cui trattasi, alla ricorrente sarebbero stati negati i suoi diritti. Inoltre, prima dell'adozione degli atti impugnati, non sarebbe intercorso alcun contatto ufficiale, e nemmeno informale, con rappresentanti politici o istituzionali, a livello europeo o a livello nazionale.

68. Nella replica, la ricorrente fa valere, in sostanza, che la motivazione degli atti impugnati è circolare e tautologica nonché insufficiente rispetto ai requisiti della giurisprudenza del giudice dell'Unione. Inoltre, nel controricorso, il Consiglio si limiterebbe a parafrasare, se non addirittura a trascrivere, i considerando di detti atti, i quali non consentono, secondo la ricorrente, di attestare o dimostrare l'attività di propaganda

che le viene addebitata. Del resto, il fatto che essa abbia potuto proporre il presente ricorso, accompagnato da una domanda di provvedimenti provvisori, non può valere quale dimostrazione che essa era sufficientemente informata sulla base dei motivi posti a fondamento del divieto temporaneo di radiodiffusione in questione.

69. Peraltro, la ricorrente ritiene che il contesto di estrema urgenza connesso all'avvio dell'aggressione militare dell'Ucraina, invocato dal Consiglio, non sia di per sé sufficiente a giustificare la violazione dei suoi diritti della difesa e del suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

70. Secondo la ricorrente, il divieto generale ed assoluto di radiodiffusione di cui essa è oggetto è puramente simbolico e non può essere considerato come una risposta intesa a riportare la pace e la stabilità nel continente europeo. Un divieto del genere non sarebbe affatto necessario per conseguire lo scopo che esso afferma di perseguire e rivestirebbe le caratteristiche di una misura restrittiva mirata che avrebbe dovuto essere adottata nel rispetto dei diritti della difesa della ricorrente. Neppure la circostanza secondo cui essa beneficerebbe di un controllo giurisdizionale effettivo, dinanzi a un giudice imparziale, consentirebbe di sanare l'irregolarità che vizia la procedura di adozione degli atti impugnati.

71. Per quanto riguarda infine gli argomenti che avrebbe potuto far valere se fosse stata ascoltata o se fosse stata messa a conoscenza delle motivazioni prima dell'adozione degli atti impugnati, la ricorrente sostiene che avrebbe potuto dimostrare, da un lato, l'equilibrio che essa aveva rispettato nella scelta dei partecipanti e nelle dichiarazioni riportate sui suoi supporti e, dall'altro, la veridicità dei termini utilizzati. Del resto, il fatto che essa non sia mai stata sanzionata dall'Arcom sarebbe una prova tangibile che il contenuto diffuso non costituiva propaganda. Alla luce di tali argomenti, il procedimento avrebbe potuto concludersi con un risultato diverso.

72. Il Consiglio, sostenuto dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Estonia, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica di Lettonia, dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Polonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante, contesta gli argomenti della ricorrente.

73. A seguito delle precisazioni fornite nella replica, si deve considerare il primo motivo di ricorso suddiviso, in sostanza, in due parti, vertenti, la prima, su un'insufficienza dei motivi che giustificano l'adozione degli atti impugnati nei confronti della ricorrente e, la seconda, sul mancato rispetto del diritto di quest'ultima di essere ascoltata prima dell'adozione degli atti impugnati.

74. Occorre esaminare, anzitutto, la seconda parte del primo motivo di ricorso.

Sulla seconda parte, relativa, in sostanza, alla violazione del diritto della ricorrente di essere ascoltata

75. Il diritto di essere ascoltato in qualsiasi procedimento, previsto all'articolo 41, paragrafo 2, lettera *a*), della Carta, che costituisce parte integrante del rispetto dei diritti della difesa, garantisce a qualunque persona la possibilità di manifestare, proficuamente ed efficacemente, il proprio punto di vista durante un procedimento amministrativo e prima dell'adozione nei suoi confronti di una decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi (v., in tal senso, sentenze dell'11 dicembre 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punti 34 e 36, nonché del 18 giugno 2020, M, C-831/18, EU:C:2020:481, punti 65 e 67 e giurisprudenza ivi citata).

76. Nell'ambito di una procedura volta ad adottare la decisione di inserire il nominativo di una persona nell'elenco di cui all'allegato di un atto contenente misure restrittive, il rispetto dei diritti della difesa postula che l'autorità competente dell'Unione comunichi alla persona interessata i motivi e gli elementi posti a suo carico sui quali tale autorità prevede di fondare la sua decisione. In occasione di questa comunicazione, l'autorità competente dell'Unione deve permettere a questa persona di esprimere in maniera proficua la sua opinione sui motivi posti a suo carico (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punti 111 e 112).

77. L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette tuttavia limitazioni all'esercizio dei diritti proclamati da quest'ultima, purché la limitazione rispetti il contenuto essenziale del diritto fondamentale di cui trattasi e, in ossequio al principio di proporzionalità, sia necessaria e corrisponda effettivamente ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione (v. sentenza del 18 luglio 2013 Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 101 e giurisprudenza ivi citata). A questo proposito, la Corte ha ripetutamente affermato che i diritti della difesa possono essere soggetti a limitazioni o deroghe, sia nell'ambito delle misure restrittive adottate nel contesto della politica estera e di sicurezza comune, sia nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punto 67 e giurisprudenza ivi citata) sia in altri ambiti (v., in tal senso, sentenze del 15 giugno 2006, Dokter e a., C-28/05, EU:C:2006:408, punti 75 e 76, e del 10 settembre 2013, G. e R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punto 33).

78. D'altra parte l'esistenza di una violazione dei diritti della difesa deve essere valutata in funzione delle circostanze specifiche di ciascuna fattispecie, e segnatamente della natura dell'atto in oggetto, del contesto in cui è stato adottato e delle norme giuridiche che disciplinano la materia in esame (v. sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 102 e giurisprudenza ivi citata).

79. Occorre preliminarmente rilevare che, nell'ambito della presente parte, la ricorrente cita, in un passaggio del ricorso, l'articolo 48 della Carta, intitolato « Presunzione di innocenza e diritti della difesa », senza tuttavia suffragarlo con argomenti specifici. A tal riguardo, occorre rilevare che la ricorrente ha omesso di spiegare a quale titolo essa potesse avvalersi dell'articolo 48, paragrafo 2, della Carta o trarne una tutela diversa da quella che poteva trarre dall'applicazione dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera *a*), della Carta, o superiore a tale tutela. Pertanto, non occorre esaminare separatamente un'asserita censura vertente su una violazione dell'articolo 48 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2015, *First Islamic Investment Bank/Consiglio*, T-161/13, EU:T:2015:667, punto 68).

80. Per quanto riguarda il rispetto del diritto di essere ascoltato, dalla giurisprudenza risulta che, quando si tratta della decisione iniziale di inserimento del nome di una persona o entità in un elenco di persone ed entità i cui capitali sono congelati, il Consiglio non è tenuto a comunicare previamente alla persona o all'entità interessata i motivi su cui intende fondare tale inserimento. Infatti, affinché l'efficacia di una misura di questo genere non sia compromessa, tale misura deve, per sua stessa natura, poter dispiegare un effetto sorpresa e potersi applicare immediatamente (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, *Francia/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punto 61). Su richiesta rivolta al Consiglio la persona o l'entità interessata ha inoltre il diritto di fare valere il proprio punto di vista in merito a tali elementi, una volta adottato l'atto (sentenza del 20 febbraio 2013, *Melli Bank/Consiglio*, T-7/11, EU:T:2013:80, punto 72).

81. Una siffatta deroga al diritto fondamentale di essere ascoltato nel corso di un procedimento che precede l'adozione di misure restrittive è giustificata dalla necessità di garantire l'efficacia dei provvedimenti di congelamento di capitali e, in definitiva, da considerazioni prioritarie attinenti alla sicurezza o allo svolgimento delle relazioni internazionali dell'Unione e dei suoi Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, *Francia/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punto 67 e giurisprudenza ivi citata).

82. Nel caso di specie, in primo luogo, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo cui il Consiglio avrebbe dovuto notificarle individualmente gli atti impugnati, in quanto essi prevedono misure restrittive nei suoi confronti, occorre sottolineare che la mancata comunicazione individuale degli stessi, pur potendo incidere sul *dies a quo* del termine di ricorso, non giustifica, di per sé, l'annullamento degli atti impugnati. A tale riguardo, la ricorrente non adduce alcun argomento teso a dimostrare che, nel caso di specie, la mancata notifica individuale degli atti in questione ha comportato una violazione dei suoi diritti tale da giustificare l'annullamento degli atti medesimi nella misura in cui essi la riguardano (v., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2018, *DenizBank/Consiglio*, T-798/14, EU:T:2018:546, punto 92 e giurisprudenza ivi citata).

83. In secondo luogo, per quanto riguarda la mancata comunicazione, da parte del Consiglio, dei motivi e degli elementi di prova a sostegno dell'adozione delle misure restrittive nei confronti della ricorrente prima dell'adozione delle misure restrittive di cui trattasi e l'asserita violazione del suo diritto di essere ascoltata, occorre rilevare che tali misure consistono in un divieto temporaneo di radiodiffusione e non in un congelamento dei capitali individuali.

84. Orbene, sebbene la giurisprudenza abbia ammesso una deroga al diritto fondamentale al rispetto del diritto di essere ascoltati nel caso di una decisione iniziale di congelamento di fondi, la quale per sua stessa natura deve poter beneficiare dell'effetto sorpresa ed essere immediatamente applicabile, al fine, in sostanza, di non pregiudicarne l'efficacia (v. punto 80 *supra*), nulla osta a che una tale deroga possa essere ammessa anche laddove, tenuto conto delle circostanze specifiche di un caso di specie, caratterizzate dalla necessità di intervenire con estrema urgenza, l'attuazione immediata di una misura sia essenziale al fine di garantirne l'efficacia tenuto conto degli obiettivi che essa persegue e, in particolare, per evitare che la stessa sia privata di portata ed effetto utile.

85. Nel caso di specie, occorre verificare se, alla luce dei requisiti risultanti dall'articolo 3, paragrafi 1 e 5, TUE e dall'articolo 21, paragrafi 1 e 2, lettere a) e c), TUE, relativi, in particolare, alla salvaguardia dei valori dell'Unione e della sua sicurezza e alla preservazione della pace e della sicurezza internazionali nel rispetto del diritto internazionale, in particolare dei principi della Carta delle Nazioni Unite, il fatto che la ricorrente non sia stata previamente informata della decisione del Consiglio di vietarle provvisoriamente qualsiasi forma di radiodiffusione di contenuti abbia costituito una violazione del suo diritto di essere ascoltata.

86. A tal riguardo, da un lato, in primo luogo, è giocoforza rilevare che le misure restrittive di cui trattasi si inseriscono in un contesto straordinario e di estrema urgenza (v. punti da 9 a 18 *supra*), evocato ai considerando 10 e 11 degli atti impugnati, nei quali il Consiglio procede altresì a una ponderazione dei diversi interessi in gioco, prendendo in considerazione, in particolare, il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti nella Carta. In secondo luogo, in tale contesto, le misure restrittive di cui trattasi fanno parte integrante di una serie di misure di portata inedita adottate dal Consiglio tra l'ultima settimana del mese di febbraio, durante la quale ha avuto luogo, il 21 febbraio 2022, la prima violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina, quando il presidente russo ha riconosciuto l'indipendenza e la sovranità delle regioni di Donetsk e di Lugansk e ha dato l'ordine alle sue forze armate di entrare in tali zone (v. punti da 10 a 12 *supra*), e l'inizio del mese di marzo 2022. Come giustamente sottolineato dal Consiglio, il rapido aggravamento della situazione e la gravità delle violazioni commesse hanno reso difficile qualsiasi forma di modulazione delle misure restrittive dirette a impedire l'estensione del conflitto. In tale contesto, l'Unione ha dunque reagito rapidamente, a fronte di una violazione di obblighi *erga omnes* imposti

dal diritto internazionale, al fine di contrastare, con tutte le misure di cui disponeva che non comportavano l'uso della forza, l'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa.

87. Peraltro, l'adozione delle misure restrittive di cui trattasi immediatamente dopo l'inizio dell'aggressione militare, al fine di garantire il loro pieno effetto utile, rispondeva altresì all'esigenza di attuare forme multiple di reazione rapida a tale aggressione, tenuto conto soprattutto della circostanza, evidenziata dal Consiglio e dall'Alto rappresentante in udienza, che, in quel momento, detta aggressione era percepita come destinata ad avere breve durata. In tale contesto, occorre rilevare che, come sostenuto dal Consiglio in udienza, tenuto conto di detta esigenza, quest'ultimo si sarebbe trovato nell'impossibilità di concedere alla ricorrente un termine realmente sufficiente per consentirle di presentare le sue osservazioni prima dell'adozione degli atti impugnati, senza pregiudicare l'efficacia delle misure restrittive di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2020, *Ocean Capital Administration e a./Consiglio*, T-332/15, non pubblicata, EU:T:2020:308, punto 191). Pertanto, nel contesto della strategia globale dell'Unione intesa a una risposta rapida, unificata, graduale e coordinata, gli imperativi dell'urgenza e dell'efficacia delle misure restrittive adottate nel loro insieme hanno giustificato la limitazione, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta (v. punto 77 *supra*), dell'applicazione dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della stessa, nella misura in cui dette misure soddisfacevano effettivamente obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione, quali, come indica il considerando 8 degli atti impugnati, la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza dell'Unione.

88. D'altra parte, come sottolinea correttamente il Consiglio, nel contesto di una strategia di contrasto alle minacce cosiddette « ibride », già evocata da quest'ultimo nelle sue conclusioni del 10 maggio 2021 (v. considerando 5 degli atti impugnati), la necessità di adottare misure restrittive nei confronti degli organi di informazione, quali la ricorrente, finanziati dal bilancio dello Stato russo e controllati, direttamente o indirettamente, dalla leadership di tale paese, che è il paese aggressore, in quanto ritenuti essere la fonte di un'attività continua e concertata di disinformazione e manipolazione dei fatti, è divenuta, in seguito all'insorgere del conflitto armato, imperativa e urgente, al fine di tutelare l'integrità del dibattito democratico in seno alla società europea.

89. Infatti, al pari del Consiglio, dell'Alto rappresentante e di altri intervenienti, occorre rilevare che l'intensa copertura mediatica dei primi giorni dell'aggressione militare dell'Ucraina, quale risulta dai diversi elementi tratti da fonti pubbliche, depositati agli atti di causa dal Consiglio, ha avuto luogo in un momento critico in cui le azioni di un organo di informazione, come la ricorrente, potevano avere un'influenza significativamente deleteria sull'opinione pubblica, creando altresì una minaccia potenziale all'ordine pubblico e alla sicurezza dell'Unione.

90. A tale riguardo, occorre altresì tener conto del fatto che gli organi

di informazione audiovisivi, i quali possono, in particolare, suggerire, in base al modo in cui le informazioni vengono presentate, come i destinatari dovrebbero valutarle, hanno effetti molto più immediati e potenti della carta stampata, dal momento che, attraverso le immagini, possono comunicare messaggi che lo scritto non è in grado di trasmettere (v., in tal senso, Corte EDU, 5 aprile 2022, NIT S.R.L. c. Repubblica di Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, §§ 181 e 182 e giurisprudenza ivi citata).

91. Così, nelle circostanze molto particolari del caso in questione, richiamate ai precedenti punti da 86 a 90, il Consiglio, su proposta dell'Alto rappresentante e della Commissione, ha giustamente deciso di intervenire con la massima rapidità fin dai primi giorni dello scoppio della guerra, per evitare il rischio di una forte riduzione o, addirittura, di un sostanziale annullamento dell'efficacia delle misure restrittive in questione, in particolare vietando la radiodiffusione di contenuti, tra cui quello della ricorrente, al fine di sospendere temporaneamente l'attività sul territorio dell'Unione di tale vettore di propaganda favorevole all'aggressione militare dell'Ucraina.

92. Alla luce di tutto quanto precede, tenuto conto del contesto del tutto eccezionale in cui gli atti impugnati sono stati adottati, vale a dire quello dello scoppio di una guerra alle frontiere dell'Unione, dell'obiettivo che essi perseguono e dell'efficacia delle misure restrittive previste da questi ultimi, si deve concludere che le autorità dell'Unione non erano tenute ad ascoltare la ricorrente prima dell'inserimento iniziale del suo nome negli elenchi in questione e, di conseguenza, che non vi è stata violazione del suo diritto di essere ascoltata.

93. In ogni caso, per costante giurisprudenza, una violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto di essere ascoltati, determina l'annullamento dell'atto in questione soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, assumendo che sia stata dimostrata, il procedimento amministrativo che ha preceduto l'adozione di tale atto avrebbe potuto comportare un risultato diverso, il che deve essere dimostrato da chi deduce una tale violazione (v., in tal senso, sentenze del 10 settembre 2013, G. e R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punto 38; del 25 giugno 2020, Vnesheconombank/Consiglio, C-731/18 P, non pubblicata, EU:C:2020:500, punto 73 e giurisprudenza ivi citata, e del 13 settembre 2018, Sberbank of Russia/Consiglio, T-732/14, EU:T:2018:541, punto 125 e giurisprudenza ivi citata).

94. Spetta al giudice dell'Unione, quando si trova in presenza di un'asserita irregolarità che incide sul diritto di essere ascoltati, stabilire se, in funzione delle circostanze di fatto e di diritto del caso di specie, il procedimento in questione avrebbe potuto comportare un risultato diverso (v., in tal senso, sentenze del 10 settembre 2013, G. e R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punto 40, e del 12 febbraio 2020, Kibelisa Ngambasai/Consiglio, T-169/18, non pubblicata, EU:T:2020:58, punto 69 e giurisprudenza ivi citata).

95. Nel caso di specie, occorre rilevare che i motivi addotti dal Consiglio per imporre le misure restrittive di cui trattasi, esposti nei considerando degli atti impugnati, consistono essenzialmente nel fatto che la ricorrente costituisce un organo di informazione finanziato dal bilancio della Federazione russa e sottoposto al controllo permanente della leadership di quest'ultima. Inoltre, il Consiglio ha ritenuto che la ricorrente conducesse, insieme alle altre entità i cui nomi figuravano negli allegati degli atti impugnati, azioni di propaganda, in particolare, a sostegno dell'aggressione militare dell'Ucraina. A sostegno di tali motivi, il Consiglio ha depositato in atti, come allegati al suo controricorso, vari elementi di prova riguardanti sia il controllo permanente della ricorrente sia la sua attività di propaganda.

96. Orbene, occorre constatare che gli elementi di prova in questione consistono in programmi televisivi della ricorrente e in articoli pubblicati sul suo sito internet, che sono stati diffusi al pubblico, in particolare, nel periodo dello scoppio della guerra e nei giorni immediatamente successivi. Alla luce di tali elementi di prova, il Consiglio ha giustamente ritenuto che i contenuti diffusi dalla ricorrente implicassero un'attività di sostegno a favore dell'aggressione militare dell'Ucraina (v. punti da 172 a 188 *infra*). Pertanto, si deve ritenere che, anche se la ricorrente avesse potuto essere ascoltata, le sue osservazioni non avrebbero rimesso in discussione il fatto che tali trasmissioni avevano avuto luogo, che tali articoli erano stati pubblicati e, in definitiva, che tali contenuti erano stati diffusi presso il pubblico all'interno dell'Unione.

97. Peraltro, nella replica e, in udienza, in risposta ad un quesito posto dal Tribunale, la ricorrente ha fatto valere che gli argomenti e gli elementi di prova che essa avrebbe potuto fornire se fosse stata ascoltata o se avesse avuto conoscenza dei motivi prima dell'adozione degli atti impugnati erano gli stessi dedotti nelle sue memorie e miravano a dimostrare, da un lato, l'equilibrio che essa avrebbe rispettato nella scelta dei partecipanti e nelle dichiarazioni riportate sui suoi supporti e, dall'altro, la veridicità dei termini utilizzati. Orbene, come sottolineato dal Consiglio nella controreplica, sebbene gli elementi invocati dalla ricorrente dimostrino l'esistenza di sequenze che riportano punti di vista diversi sulla situazione in Ucraina, queste ultime non sono idonee a dimostrare che, globalmente, la copertura mediatica dell'aggressione da parte della ricorrente mantenesse un equilibrio nella scelta dei partecipanti, dei contenuti, delle immagini nonché delle dichiarazioni comunicate in tali sequenze (v. punti 189 e 190 *infra*).

98. Infine, il fatto che la ricorrente non sia mai stata sanzionata dall'Arcom non è pertinente e, in ogni caso, non è idoneo a dimostrare che le trasmissioni contenute nei video depositati agli atti di causa dal Consiglio non costituivano azioni di propaganda a favore dell'aggressione militare dell'Ucraina.

99. Ne consegue che, tenuto conto delle circostanze del caso di specie e di tutti gli elementi di prova prodotti dalla ricorrente e dal Consiglio,

nessun argomento addotto dalla ricorrente è idoneo a dimostrare che il procedimento avrebbe potuto concludersi con un risultato diverso se essa fosse stata ascoltata prima dell'adozione delle misure in questione o se i motivi riguardanti l'applicazione di queste ultime le fossero stati previamente comunicati.

100. Alla luce di quanto precede, la seconda parte del primo motivo di ricorso, vertente, in sostanza, sulla violazione dei diritti della difesa, deve essere respinta.

Sulla prima parte, vertente sull'insufficiente motivazione degli atti impugnati nei confronti della ricorrente

101. In via preliminare, occorre rilevare che, nell'ambito di tale parte, la ricorrente si limita a evocare il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, senza tuttavia suffragarla con argomenti specifici. In tali circostanze, non occorre esaminare separatamente un'asserita censura vertente su una violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva (v. punto 79 *supra*).

102. Per quanto riguarda l'asserita insufficienza della motivazione degli atti impugnati, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'obbligo di motivare un atto pregiudizievole, che costituisce il corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa, ha lo scopo, da un lato, di fornire all'interessato indicazioni sufficienti per giudicare se l'atto sia fondato oppure se sia eventualmente inficiato da un vizio che consente di contestarne la validità dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro, di consentire a quest'ultimo di esercitare il suo controllo di legittimità dell'atto stesso (v. sentenza del 14 aprile 2021, *Al-Tarazi/Consiglio*, T-260/19 P, non pubblicata, EU:T:2021:187, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

103. Occorre altresì ricordare che la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e al contesto nel quale è stato adottato. L'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo colpite direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'adeguatezza della motivazione dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (v. sentenza del 17 settembre 2020, *Rosneft e a./Consiglio*, C-732/18 P, non pubblicata EU:C:2020:727, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).

104. Infatti, da una parte, un atto pregiudizievole è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto all'interessato, che

gli consente di comprendere la portata del provvedimento adottato nei suoi confronti (v. sentenza del 17 settembre 2020, Rosneft e a./Consiglio, C-732/18 P, non pubblicata EU:C:2020:727, punto 78 e giurisprudenza ivi citata). Dall'altra, il grado di precisione della motivazione di un atto dev'essere proporzionato alle possibilità materiali e alle condizioni tecniche o al tempo disponibile per la sua adozione (v. sentenza del 13 settembre 2018, Sberbank of Russia/Consiglio, T-732/14, EU:T:2018:541, punto 93 e giurisprudenza ivi citata).

105. Inoltre, la giurisprudenza ha precisato che la motivazione di un atto del Consiglio che impone una misura restrittiva deve identificare non soltanto la base giuridica di tale misura, ma anche i motivi specifici e concreti per i quali il Consiglio ritiene, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che l'interessato debba essere assoggettato a una misura di questo tipo (v. sentenza del 13 settembre 2018, Sberbank of Russia/Consiglio, T-732/14, EU:T:2018:541, punto 97 e giurisprudenza ivi citata).

106. Nel caso di specie, in primo luogo, occorre ricordare che le misure restrittive di cui trattasi riguardano i contenuti diffusi da taluni organi di informazione audiovisivi aventi legami di dipendenza con la Federazione russa, tra cui la ricorrente, e si inseriscono quindi in un contesto noto a quest'ultima (v. punti da 9 a 20 *supra*).

107. Inoltre, come sottolinea giustamente il Consiglio, da un lato, il considerando 4 degli atti impugnati fa riferimento alle conclusioni del Consiglio europeo, del 24 febbraio 2022 (v. punto 14 *supra*), in cui quest'ultimo ha condannato con la massima fermezza l'« aggressione militare non provocata e ingiustificata » dell'Ucraina da parte della Federazione russa, ha invitato ad elaborare e ad adottare urgentemente una nuova serie di sanzioni individuali ed economiche e ha chiesto, in particolare, alla Federazione russa di porre fine alla sua campagna di disinformazione. Dall'altro lato, il considerando 5 degli atti impugnati fa riferimento alle conclusioni del Consiglio del 10 maggio 2021 con cui quest'ultimo ha sottolineato la necessità di rafforzare ulteriormente la resilienza dell'Unione e degli Stati membri, nonché la loro capacità di contrastare le minacce ibride, compresa la disinformazione, in particolare di fronte alle ingerenze e alle operazioni di influenza straniera.

108. Inoltre, i considerando da 6 a 9 degli atti impugnati precisano i motivi di designazione delle persone giuridiche, delle entità e degli organismi inseriti negli elenchi in questione. Più in particolare, il considerando 7 fa riferimento alle iniziative continue e concertate di propaganda della Federazione russa, che prendono di mira la società civile dell'Unione per giustificare e sostenere la sua aggressione all'Ucraina. I considerando 8 e 9 degli atti impugnati precisano che gli organi di informazione interessati dalla misura di divieto temporaneo delle attività di radiodiffusione sono quelli attraverso i quali dette iniziative di propaganda sono state condotte e che sono sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa. Infine, questi ultimi

considerando precisano anche le ragioni alla base dell'adozione delle misure restrittive di cui trattasi, vale a dire, da un lato, il fatto che tali iniziative costituiscono una minaccia importante e diretta per l'ordine pubblico e alla sicurezza dell'Unione e, dall'altro, che detti organi di informazione svolgono un ruolo essenziale, strumentale ai fini della promozione e del sostegno dell'aggressione nei confronti dell'Ucraina e della destabilizzazione dei paesi ad essa limitrofi.

109. Dal tenore letterale di tali considerando, in particolare nel contesto, noto alla ricorrente, nel quale sono stati adottati gli atti impugnati, deriva che le motivazioni esposte non costituiscono affermazioni generiche e astratte, bensì motivazioni che si ricollegano direttamente alla ricorrente e alle sue attività e che espongono in modo sufficientemente specifico le ragioni per le quali le misure restrittive in questione sono state adottate nei suoi confronti.

110. In secondo luogo, occorre ricordare che il dispositivo degli atti impugnati, quale riportato ai precedenti punti da 23 a 26, vieta agli operatori dell'Unione la radiodiffusione, ovvero il conferimento della capacità di diffondere, l'agevolazione della radiodiffusione o altro concorso a tal fine, dei contenuti delle persone giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato IX della decisione impugnata e nell'allegato XV del regolamento impugnato, anche sotto forma di trasmissione o distribuzione tramite mezzi quali cavo, satellite, IP-TV, fornitori di servizi internet, piattaforma o applicazione di condivisione di video su internet, siano essi nuovi o preinstallati. Occorre constatare che gli allegati degli atti impugnati summenzionati, dal canto loro, non contengono alcuna motivazione specifica riguardante ciascuna delle entità ivi elencate, di cui si vieta temporaneamente la radiodiffusione dei contenuti.

111. Si deve rilevare, tuttavia, che i « motivi specifici e concreti » per i quali il Consiglio ha ritenuto, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che la ricorrente dovesse essere oggetto delle misure restrittive in questione, ai sensi della giurisprudenza menzionata al precedente punto 105, corrispondono nella fattispecie ai criteri stabiliti ai considerando da 6 a 9 degli atti impugnati.

112. Infatti, l'unico motivo per cui la ricorrente è stata interessata dalle misure di cui trattasi è che essa soddisfaceva le condizioni specifiche e concrete previste ai considerando da 6 a 9 degli atti impugnati, vale a dire essere un organo di informazione sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa, che conduceva iniziative di propaganda volte, in particolare, a giustificare e a sostenere l'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa.

113. Tale motivazione è comprensibile e sufficientemente precisa, tenuto conto del contesto specifico e delle condizioni particolarmente gravi e urgenti nelle quali gli atti impugnati sono stati adottati, da consentire, da un lato, alla ricorrente di conoscere le ragioni che hanno indotto il

Consiglio a ritenere che l'inserimento del suo nome negli elenchi in questione fosse giustificato alla luce dei criteri giuridici applicabili nel caso di specie e di contestarne la legittimità dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro, a quest'ultimo di esercitare il suo controllo.

114. In tali circostanze, la ricorrente ha potuto validamente prendere conoscenza delle ragioni specifiche e concrete che giustificavano l'adozione degli atti impugnati, cosicché essa non può fondatamente dedurre a tal proposito l'insufficienza della motivazione.

115. La parte del primo motivo di ricorso relativa all'insufficienza della motivazione che giustifica l'adozione degli atti impugnati nei confronti della ricorrente deve pertanto essere respinta in quanto infondata e il primo motivo di ricorso dev'essere quindi integralmente respinto.

Sul secondo motivo di ricorso, vertente sulla violazione della libertà di espressione e d'informazione

116. La ricorrente sostiene che gli atti impugnati violano la libertà di espressione e d'informazione garantita dall'articolo 11 della Carta, che corrisponde all'articolo 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la « CEDU »).

117. La ricorrente ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la « Corte EDU »), la libertà di espressione e di informazione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e una delle condizioni fondamentali del suo progresso e del pieno sviluppo di ciascuno, cosicché in una siffatta società l'ingerenza dello Stato non sarebbe necessaria, se avesse l'effetto di dissuadere la stampa dal contribuire ad un dibattito aperto su questioni di interesse pubblico. Dalla giurisprudenza della Corte EDU emergerebbe altresì che, nel settore della radiodiffusione audiovisiva, lo Stato è tenuto, da un lato, a garantire l'accesso del pubblico, attraverso la televisione e la radio, a una pluralità di opinioni e di commenti che rispecchino in particolare la diversità delle opinioni politiche nel paese e, dall'altro, a garantire la tutela dei giornalisti e degli altri operatori di media audiovisivi contro gli ostacoli alla comunicazione di tali informazioni e di tali commenti. Pertanto, la pubblica autorità dovrebbe astenersi dal limitare i supporti d'informazione, qualunque essi siano. Al pari della CEDU, la Carta osterebbe per principio a qualsiasi divieto di pubblicazione e di diffusione.

118. Nella replica, in primo luogo, la ricorrente fa valere che le misure restrittive di cui trattasi non sono adeguate al perseguimento del duplice obiettivo di interesse generale invocato dal Consiglio, vale a dire, da un lato, un obiettivo di difesa contro una minaccia ibrida della Federazione russa e, dall'altro, un obiettivo volto a preservare la pace e a rafforzare la sicurezza internazionale. A tal riguardo, la ricorrente

afferma di non aver commesso alcun atto che legittimi l'imposizione delle misure restrittive di cui trattasi e che queste ultime non sono altro che « simboliche a fini politici ».

119. In secondo luogo, la ricorrente sostiene che la misura di cui è oggetto arreca un pregiudizio eccessivo alla libertà di espressione e d'informazione. Da un lato, sarebbe lesa la sostanza stessa di tale libertà in quanto il divieto temporaneo, generale e assoluto di radiodiffusione rende inaccessibile un servizio di informazione in tutto il territorio dell'Unione. Dall'altro, un siffatto divieto non sarebbe proporzionato, in quanto la censura di un servizio d'informazione non costituirebbe uno strumento efficace per raggiungere gli obiettivi perseguiti dagli atti impugnati.

120. Peraltro, le misure restrittive di cui trattasi non sarebbero accompagnate da alcun limite temporale chiaro ed oggettivo, in quanto la loro revoca sarebbe subordinata a una valutazione aleatoria, se non addirittura arbitraria, del Consiglio. La scadenza del divieto temporaneo di radiodiffusione, fissata al 31 luglio 2022, sarebbe semplicemente evidenziata, in modo puramente artificioso, ai fini della difesa, poiché potrebbe costituire oggetto di proroga.

121. Inoltre, la ricorrente contesta al Consiglio, da un lato, di non aver suffragato le affermazioni contenute negli atti impugnati secondo le quali essa farebbe attività di propaganda e, dall'altro, di aver fondato le misure restrittive di cui trattasi sulla sua modalità di finanziamento, che tuttavia sarebbe immutata dal 2017. A suo avviso, le asserite iniziative di propaganda che le vengono contestate e le ragioni per le quali essa potrebbe proseguire una parte della sua attività non sono in alcun modo suffragate.

122. In primo luogo, la ricorrente sostiene di non aver mai voluto dissimulare la sua modalità di finanziamento, che peraltro non sarebbe di per sé sanzionabile e che sarebbe sempre stata pubblica. D'altronde, sarebbe azzardato trarre qualsiasi conclusione sull'attività editoriale di un mezzo di comunicazione per il solo fatto che esso usufruisce di un finanziamento statale, come sarebbe, ad esempio, il caso di France 24.

123. In secondo luogo, per quanto riguarda le affermazioni relative propriamente alla propaganda, la ricorrente afferma la propria indipendenza nei confronti dello Stato russo e il pieno controllo sulla propria linea editoriale. Essa ricorda, del resto, di non essere mai stata sanzionata, né dal CSA né dall'Arcom, fin da quando essa è stata autorizzata a diffondere i suoi contenuti, in quanto la convenzione che la vincola a quest'ultima è stata rinnovata senza difficoltà nel 2020. I contenuti diffusi dalla ricorrente non possono quindi, per questo semplice fatto, essere considerati censurabili alla luce degli obblighi ad essa incombenti.

124. Peraltro, il Consiglio non potrebbe confondere la copertura

mediatica e il trattamento dell'informazione operati dalla ricorrente con quelli di altri canali del gruppo RT che si distinguono da essa, già oggetto di decisioni adottate da talune autorità di regolamentazione nazionali e, in particolare, dall'autorità di regolamentazione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

125. Infine, per quanto riguarda le prove fornite dal Consiglio riguardo alla presunta attività di disinformazione o di manipolazione dell'informazione effettuata dalla ricorrente, nella replica essa ritiene che il Consiglio non abbia dimostrato che essa fosse un organo di influenza dello Stato russo e di propaganda al servizio di quest'ultimo. L'opera di un ricercatore francese, su cui il Consiglio si sarebbe basato più volte e che peraltro sarebbe stato oggetto di un procedimento per diffamazione, non giustificerebbe una misura di divieto come quella di cui trattasi. Lo stesso varrebbe per la relazione del segretario di Stato degli Stati Uniti, prodotta dal Consiglio, che non farebbe riferimento ad un comportamento preciso della ricorrente.

126. Secondo la ricorrente, gli elementi manchevoli forniti dal Consiglio non dimostrano il trattamento che essa avrebbe riservato alle operazioni militari russe sul territorio ucraino. Basandosi su un certo numero di elementi di prova forniti dal Consiglio, la ricorrente ha prodotto un documento che risponde a tali vari elementi. Un'attenta consultazione degli elementi di prova depositati agli atti in allegato alla replica sarebbe sufficiente a convincersi della speciosità dell'argomentazione del Consiglio, che tenterebbe di giustificare a posteriori gli atti impugnati. La ricorrente ritiene di aver trattato diverse opinioni in merito al conflitto in Ucraina, il quale, in occasione di numerosi interventi, è stato qualificato come aggressione militare che rimette in discussione la pace in Europa e non unicamente come azione difensiva e preventiva della Federazione russa. Del pari, i giornalisti della ricorrente avrebbero avuto cura di mettere in contraddittorio le affermazioni di alcuni partecipanti e di garantire l'equilibrio dei punti di vista. Del resto, ritrasmettere il punto di vista della Federazione russa non sarebbe, in quanto tale, condannabile, salvo che si ritenga che solo l'opinione maggioritaria può essere diffusa.

127. Inoltre, sarebbe errato affermare, per giustificare la proporzionalità del divieto in questione, che siffatte misure non impediscono alla ricorrente e al suo personale di svolgere nell'Unione attività diverse dalla radiodiffusione, come la ricerca e le interviste. Ciò sarebbe confermato, in particolare, dal rifiuto recentemente opposto dalla Commissione ai giornalisti della ricorrente all'accREDITAMENTO della carte d'identité des journalistes professionnels (carta d'identità dei giornalisti professionisti, CCIJP, Francia). In applicazione di tale divieto, si ostacolerebbe quindi l'esercizio effettivo del mestiere di giornalista a tutti i giornalisti professionisti che lavorano per la ricorrente. Allo stesso modo, i fornitori adesso rifiuterebbero di mantenere i loro rapporti contrattuali con la ricorrente. Pertanto, il divieto temporaneo di radiodiffusione equivarrebbe ad osta-

colare l'intera attività di quest'ultima, in particolare la sua capacità di essere diffusa presso il pubblico francese e non sarebbe proporzionato.

128. In definitiva, qualunque sia la linea editoriale di un organo di informazione o il suo pubblico, un divieto generale e assoluto di radio-diffusione costituirebbe un vero e proprio atto di censura e non potrebbe essere considerato necessario né proporzionato al fine di conseguire efficacemente gli obiettivi invocati dal Consiglio.

129. Infine, la ricorrente contesta che la misura di cui trattasi sia reversibile. Infatti, non potendo esercitare la sua attività, essa non potrebbe che essere messa in liquidazione.

130. Il Consiglio, sostenuto dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Estonia, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica di Lettonia, dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Polonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante, contesta gli argomenti della ricorrente.

Sui principi giurisprudenziali applicabili in materia di libertà di espressione

131. Occorre ricordare che il rispetto dei diritti fondamentali si impone a qualsiasi azione dell'Unione, incluso il settore della politica estera e di sicurezza comune, come risulta dal combinato disposto degli articoli 21 e 23 TUE (v. sentenza del 27 settembre 2018, Ezz e a./ Consiglio, T-288/15, EU:T:2018:619, punto 58 e giurisprudenza ivi citata). Dato che la libertà di espressione è garantita dall'articolo 11 della Carta, che corrisponde all'articolo 10 della CEDU, occorre controllare il rispetto di tale diritto da parte degli atti impugnati.

132. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della Carta, ogni persona ha diritto alla libertà di espressione, diritto che include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, della Carta, la libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati. Come risulta dalle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17), e conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, i diritti garantiti dall'articolo 11 di quest'ultima hanno significato e portata identici a quelli garantiti dall'articolo 10 della CEDU (sentenza del 26 aprile 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-401/19, EU:C:2022:297, punto 44; v., altresì, sentenza del 14 luglio 2021, Cabello Rondón/ Consiglio, T-248/18, EU:T:2021:450, punto 101 e giurisprudenza ivi citata).

133. La Corte EDU ha già dichiarato che la libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e che l'articolo 10 della CEDU non distingue a seconda della natura dello scopo perseguito, né a seconda del ruolo che le persone fisiche o giuridiche svolgono nell'esercizio

di tale libertà (Corte EDU, 28 settembre 1999, *Öztürk c. Turchia*, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, § 49). Fatto salvo l'articolo 10, paragrafo 2, della CEDU, tale libertà è applicabile non solo alle « informazioni » o alle « idee » accolte favorevolmente o ritenute inoffensive o indifferenti, ma anche a quelle che offendono, scioccano o turbano, conformemente alle esigenze del pluralismo, della tolleranza e dello spirito di apertura senza le quali non esiste una « società democratica » (Corte EDU, 7 dicembre 1976, *Handyside c. Regno Unito*, CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, § 49; v., altresì, Corte EDU, 5 aprile 2022, *NIT S.R.L. c. Repubblica di Moldova*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 177 e giurisprudenza ivi citata).

134. A tal riguardo, la Corte EDU ha altresì precisato che la tolleranza e il rispetto della pari dignità di tutti gli esseri umani costituiscono il fondamento di una società democratica e pluralista. Ne consegue che, in linea di principio, può ritenersi necessario, nelle società democratiche, sanzionare o prevenire tutte le forme di espressione che diffondono, incitano a, promuovono o giustificano l'odio fondato sull'intolleranza, l'uso e l'apologia della violenza, se si assicura che le « formalità », le « condizioni », le « restrizioni » o le « sanzioni » imposte siano proporzionate allo scopo legittimo perseguito (v., in tal senso, Corte EDU, 6 luglio 2006, *Erbakan c. Turchia*, CE:ECHR:2006:0706JUD005940500, § 56 e giurisprudenza ivi citata, e 23 giugno 2022, *Rouillan c. Francia*, CE:ECHR:2022:0623JUD002800019, § 66).

135. Dal testo stesso dell'articolo 10 della CEDU risulta che il diritto alla libertà di espressione non costituisce una prerogativa assoluta e può, di conseguenza, essere soggetto a limitazioni. A tal riguardo, si possono individuare vari principi nella giurisprudenza della Corte EDU, secondo la quale, da un lato, è necessario dar prova della massima prudenza quando le misure adottate o le sanzioni inflitte dalle autorità sono tali da dissuadere la stampa dal partecipare alla discussione su problemi di legittimo interesse generale e, dall'altro, detta disposizione non garantisce tuttavia una libertà di espressione senza alcuna restrizione, anche quando si tratta di rendere conto sulla stampa di gravi questioni di interesse generale (v., in tal senso, Corte EDU, 5 aprile 2022, *NIT S.R.L. c. Repubblica di Moldova*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, §§ 178 e 179 e giurisprudenza ivi citata).

136. Il diritto degli organi di informazione e, più in particolare, dei giornalisti, di comunicare informazioni su questioni di interesse generale è protetto a condizione che essi agiscano in buona fede, sulla base di fatti esatti, e forniscano informazioni « affidabili e precise » in conformità con l'etica giornalistica o, in altri termini, nel rispetto dei principi di un giornalismo responsabile (v. Corte EDU, 5 aprile 2022, *NIT S.R.L. c. Repubblica di Moldova*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 180 e giurisprudenza ivi citata).

137. Tali considerazioni svolgono un ruolo particolarmente importante ai giorni nostri, tenuto conto del potere che gli organi di informazione esercitano nella società moderna, in quanto non solo essi informano,

ma possono al tempo stesso suggerire, in base al modo in cui le informazioni vengono presentate, come i destinatari dovrebbero valutarle. In un mondo in cui l'individuo si trova di fronte a un immenso flusso di informazioni, che circolano su supporti tradizionali o elettronici e che coinvolgono un numero di autori sempre crescente, il controllo del rispetto della deontologia giornalistica riveste un'importanza ancor più grande (v. Corte EDU, 5 aprile 2022, NIT S.R.L. c. Repubblica di Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 181 e giurisprudenza ivi citata).

138. Per quanto riguarda, infine, i « doveri e le responsabilità » che l'esercizio della libertà di espressione comporta, nell'esame della proporzionalità dell'ingerenza occorre prendere in considerazione l'impatto potenziale del mezzo di espressione di cui trattasi. In tale contesto, occorre tener conto del fatto che i media audiovisivi hanno spesso effetti molto più immediati e potenti della carta stampata. Infatti, attraverso le immagini, gli organi di informazione audiovisivi possono comunicare messaggi che lo scritto non è idoneo a trasmettere (v. punto 90 *supra*). La funzione della televisione e della radio, fonti familiari di intrattenimento che entrano nell'intimità del telespettatore o dell'ascoltatore, rafforza ulteriormente il loro impatto (v., in tal senso, Corte EDU, 5 aprile 2022, NIT S.R.L. c. Repubblica di Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 182 e giurisprudenza ivi citata).

139. Secondo tale giurisprudenza, in linea di principio, a differenza delle dichiarazioni relative a questioni di interesse pubblico che richiedono una protezione solida, le dichiarazioni che sostengono o giustificano la violenza, l'odio, la xenofobia o altre forme di intolleranza di solito non sono protette [v., in tal senso, Corte EDU, 8 luglio 1999, Sürek c. Turchia (N° 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, §§ 61 e 62, e del 15 ottobre 2015, Perinçek c. Svizzera, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 197 e 230].

140. Secondo la Corte EDU, per determinare se le dichiarazioni considerate nel loro complesso possano essere ritenute una giustificazione della violenza, occorre prestare attenzione ai termini utilizzati, al modo in cui le dichiarazioni sono state formulate e al contesto nel quale si inserisce la loro diffusione (v., in tal senso, Corte EDU, 6 luglio 2010, Gözel e Özer c. Turchia, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, § 52, e 15 ottobre 2015, Perinçek c. Svizzera, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 205 e 206).

141. È alla luce di tutti questi principi e di tali considerazioni che occorre esaminare il presente motivo di ricorso.

Sull'esistenza di una restrizione alla libertà di espressione

142. In via preliminare, occorre rilevare che, come risulta dai considerando 7 e 8 degli atti impugnati, la ricorrente è stata oggetto di un divieto temporaneo di radiodiffusione di contenuti in quanto organo di

informazione posto sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa, per aver condotto iniziative di propaganda volte, in particolare, a giustificare e a sostenere l'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa.

143. Tale divieto temporaneo di radiodiffusione costituisce un'ingerenza nell'esercizio, da parte della ricorrente, del suo diritto alla libertà di espressione ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della Carta, come risulta, del resto, dai considerando 10 e 11 degli atti impugnati.

144. A tale proposito, occorre ricordare, come rilevato al precedente punto 135, che il diritto alla libertà di espressione invocato dalla ricorrente, come tutelato dall'articolo 11 della Carta, può essere soggetto a limitazioni alle condizioni enunciate all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, a tenore del quale, da un lato, « [e]ventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla [suddetta c]arta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà » e, dall'altro, « [n]el rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui ».

145. Pertanto, per essere conforme al diritto dell'Unione, una violazione della libertà di espressione deve soddisfare quattro condizioni. In primo luogo, la limitazione in questione deve essere « prevista dalla legge », nel senso che l'istituzione dell'Unione che adotta misure in grado di restringere la libertà di espressione di una persona, fisica o giuridica, deve disporre di una base legale a tal fine. In secondo luogo, la limitazione in questione deve rispettare il contenuto essenziale della libertà di espressione. In terzo luogo, essa deve rispondere effettivamente a un obiettivo di interesse generale, riconosciuto come tale dall'Unione. In quarto luogo, la limitazione in questione deve essere proporzionata (v., in tal senso, sentenze del 15 giugno 2017, *Kiselev/Consiglio*, T-262/15, EU:T:2017:392, punti 69 e 84 e giurisprudenza ivi citata, e del 13 settembre 2018, *VTB Bank/Consiglio*, T-734/14, non pubblicata, EU:T:2018:542, punto 140 e giurisprudenza ivi citata).

146. Tali condizioni corrispondono, in sostanza, a quelle previste dalla giurisprudenza della Corte EDU, secondo la quale, perché sia giustificata alla luce del paragrafo 2 dell'articolo 10 della CEDU, un'ingerenza nell'esercizio del diritto alla libertà di espressione deve essere « prevista dalla legge », perseguire una o più finalità legittime e risultare « necessaria in una società democratica », per conseguirle (v., in tal senso, Corte EDU, 7 giugno 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Italia*, CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 135).

147. Ne consegue che il Consiglio poteva adottare misure restrittive idonee a limitare la libertà di espressione della ricorrente, purché tali limitazioni rispettassero le condizioni, sopra ricordate, che dovevano

essere soddisfatte affinché tale libertà potesse essere legittimamente limitata (v., in tal senso, sentenza del 15 giugno 2017, Kiselev/Consiglio, T-262/15, EU:T:2017:392, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

148. Occorre quindi verificare se le misure restrittive di cui trattasi siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale della libertà di espressione, perseguano un obiettivo di interesse generale e non siano sproporzionate, fermo restando tuttavia che, nelle sue memorie, la ricorrente ha concentrato la sua argomentazione su quest'ultima condizione.

Sulla condizione secondo cui ogni limitazione della libertà di espressione deve essere prevista dalla legge

149. Quanto al punto se le misure restrittive in questione siano state previste dalla legge, si deve rilevare che esse sono enunciate in atti segnatamente di portata generale e che presentano basi giuridiche chiare nel diritto dell'Unione, ossia l'articolo 29 TUE, per quanto riguarda la decisione impugnata, e l'articolo 215 TFUE, per quanto riguarda il regolamento impugnato (v., in tal senso, sentenze del 15 giugno 2017, Kiselev/Consiglio, T-262/15, EU:T:2017:392, punto 72 e giurisprudenza citata, e del 14 luglio 2021, Cabello Rondón/Consiglio T-248/18, EU:T:2021:450, punto 121). Tali disposizioni dei Trattati sono sufficientemente prevedibili per gli interessati per quanto riguarda la loro idoneità a fungere da fondamento normativo per l'adozione di misure restrittive idonee a pregiudicare o limitare la libertà di espressione (v. punti da 49 a 52 e 62 *supra*).

150. Per quanto riguarda il requisito della prevedibilità, la Corte EDU ha più volte precisato che poteva essere considerata una « legge » ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, della CEDU solo una norma enunciata con precisione sufficiente da consentire al singolo di regolare la propria condotta. Facendo ricorso, se necessario, a consulenti esperti, quest'ultimo deve essere in grado di prevedere, in misura ragionevole nelle circostanze del caso di specie, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto. Tali conseguenze non devono necessariamente essere prevedibili con assoluta certezza. Pertanto, di per sé, non viola il requisito della prevedibilità una legge che, pur conferendo un potere discrezionale, ne precisa la portata e le modalità di esercizio con chiarezza sufficiente, tenuto conto dello scopo legittimo perseguito, da fornire all'individuo una tutela adeguata contro l'arbitrio (v. Corte EDU, 5 aprile 2022, NIT S.R.L. c. Repubblica di Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 159 e giurisprudenza ivi citata).

151. Nel caso di specie, considerato quanto precede nonché l'ampio potere discrezionale di cui gode il Consiglio nel contesto dell'adozione di misure restrittive (v. punto 52 *supra*), era prevedibile che, tenuto conto dell'importanza del ruolo che gli organi di informazione, soprattutto quelli audiovisivi, rivestono nella società contemporanea, un ampio sostegno mediatico a favore dell'aggressione militare dell'Ucraina da parte

della Federazione russa, apportato nel corso di trasmissioni diffuse in televisione e su internet da un organo di informazione interamente finanziato dal bilancio dello Stato russo, potesse essere oggetto di misure restrittive consistenti nel vietare la diffusione delle iniziative di propaganda a favore di una siffatta aggressione (v., in tal senso, sentenza del 15 giugno 2017, Kiselev/Consiglio, T-262/15, EU:T:2017:392, punto 76).

152. In tali circostanze, occorre considerare che, nel caso di specie, il requisito che le limitazioni alla libertà di espressione siano previste dalla legge è soddisfatto.

Sul rispetto del contenuto essenziale della libertà d'espressione

153. Occorre verificare se la natura o la portata del divieto temporaneo di radiodiffusione dei contenuti della ricorrente costituisca una lesione del contenuto essenziale della libertà di espressione.

154. Nel caso di specie, è giocoforza constatare che le misure restrittive di cui trattasi hanno carattere temporaneo e reversibile. Infatti, dall'articolo 9 della decisione 2014/512, come modificata, risulta che essa si applica fino al 31 luglio 2022 e che è costantemente riesaminata (v. punto 28 *supra*). Il mantenimento delle misure restrittive di cui trattasi dopo il 31 luglio 2022 richiederà l'adozione da parte del Consiglio di una nuova decisione e di un nuovo regolamento.

155. Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, dal testo dell'ultima parte del considerando 10 degli atti impugnati, letto e interpretato alla luce dell'esigenza di limitare per quanto possibile l'ingerenza nella libertà di espressione della ricorrente, risulta che il mantenimento delle misure restrittive di cui trattasi dopo il 31 luglio 2022 è subordinato all'esistenza di due condizioni cumulative. Infatti, tali misure potrebbero essere mantenute, da un lato, finché non cessi l'aggressione all'Ucraina e, dall'altro, finché la Federazione russa e gli organi di informazione ad essa associati non cessino di condurre iniziative di propaganda contro l'Unione e i suoi Stati membri. Trattandosi di due condizioni cumulative, se una delle due cessasse di essere soddisfatta, non occorrerebbe più mantenere le misure in questione. La ricorrente non può quindi sostenere che esse sono destinate ad applicarsi senza limiti di tempo previamente determinati dal Consiglio.

156. Inoltre, occorre rilevare che gli atti impugnati non impediscono qualsiasi attività inerente alla libertà di informazione e di espressione. Infatti, come indicato al considerando 11 degli atti impugnati, il divieto temporaneo di diffusione imposto alla ricorrente non le impedisce di esercitare nell'Unione attività diverse dalla radiodiffusione, come la ricerca e le interviste. È quindi possibile affermare, al pari del Consiglio, che la ricorrente e i suoi giornalisti restano autorizzati a svolgere talune attività collegate alla libertà di informazione e di espressione e che, in linea di principio, detto divieto non è tale da ostacolare l'esercizio, da

parte della ricorrente, di altre attività potenzialmente generatrici di redditi.

157. Inoltre, si deve rilevare, al pari del Consiglio, che gli atti impugnati non vietano alla ricorrente di diffondere i suoi contenuti al di fuori dell'Unione, anche in paesi francofoni, cosicché le misure restrittive di cui trattasi non pregiudicano il suo diritto di esercitare la sua libertà di espressione al di fuori dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 15 giugno 2017, Kiselev/Consiglio, T-262/15, EU:T:2017:392, punto 123 e giurisprudenza ivi citata). In definitiva, alla ricorrente non è stato impedito né di produrre trasmissioni e contenuti editoriali né di venderle a entità non interessate dalle misure in questione, compresa TV Novosti e gli altri organi di informazione del gruppo RT stabiliti in paesi terzi, che avrebbero potuto quindi diffondere tali contenuti al di fuori dell'Unione.

158. Peraltro, per quanto riguarda l'argomento relativo alla decisione della CCIJP di respingere ogni nuova domanda di tessera stampa presentata dai giornalisti che lavorano per la ricorrente, occorre rilevare che tale rifiuto risulta direttamente da una decisione unilaterale di detta commissione, la cui adozione non deriva dagli atti impugnati, che è del resto oggetto di un ricorso attualmente pendente dinanzi ai giudici competenti francesi. Pertanto, è erranea la tesi della ricorrente secondo la quale l'impossibilità per i suoi giornalisti di esercitare la loro professione sul territorio francese è conseguenza dell'adozione degli atti impugnati.

159. Per tali ragioni, si deve concludere che la natura e la portata del divieto temporaneo di cui trattasi rispettano il contenuto essenziale della libertà di espressione e non rimettono in discussione tale libertà in quanto tale.

Sul perseguimento di un obiettivo di interesse generale, riconosciuto come tale dall'Unione

160. Per quanto riguarda la condizione relativa al perseguimento di un obiettivo di interesse generale, riconosciuto come tale dall'Unione, occorre rilevare, al pari del Consiglio, che, come risulta dai considerando da 1 a 10 degli atti impugnati, mediante le misure restrittive in questione il Consiglio mira a perseguire un duplice obiettivo.

161. Da un lato, il Consiglio mira, come indicato ai considerando da 6 a 8 degli atti impugnati, a tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione, minacciati dalla sistematica campagna internazionale di propaganda messa in atto dalla Federazione russa, tramite mezzi di comunicazione controllati direttamente o indirettamente dalla sua leadership, al fine di destabilizzare i paesi vicini, l'Unione nonché i suoi Stati membri e di sostenere l'aggressione militare dell'Ucraina, il che corrisponde a uno degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune. Infatti, l'adozione di misure restrittive nei confronti degli organi di informazione aventi come missione una siffatta azione di propaganda risponde all'obiet-

tivo di cui all'articolo 21, paragrafo 2, lettera a), TUE, di salvaguardare i valori dell'Unione, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza e la sua integrità.

162. Peraltro, come già rilevato al precedente punto 56, dal momento che la propaganda e le campagne di disinformazione sono tali da rimettere in discussione i fondamenti delle società democratiche e fanno parte integrante dell'arsenale della guerra moderna, le misure restrittive di cui trattasi si inseriscono anche nell'ambito del perseguimento da parte dell'Unione degli obiettivi, segnatamente pacifici, che le sono stati assegnati dall'articolo 3, paragrafi 1 e 5, TUE.

163. Dall'altro lato, come sottolineato dal Consiglio, le misure restrittive di cui trattasi rientrano nelle finalità perseguite dalla strategia globale di risposta rapida, unificata, graduale e coordinata, attuata dall'Unione mediante l'adozione di una serie di misure restrittive (v. punti 12, 17 e 19 *supra*), al fine ultimo di esercitare la massima pressione sulle autorità russe, affinché queste pongano fine alle iniziative e alle politiche che destabilizzano l'Ucraina nonché all'aggressione militare di tale paese. In questa prospettiva, le misure restrittive di cui trattasi sono conformi all'obiettivo di cui all'articolo 21, paragrafo 2, lettera c), TUE di preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite (v., in tal senso, sentenza del 15 giugno 2017, Kiselev/Consiglio, T-262/15, EU:T:2017:392, punto 81).

164. Al pari di alcuni degli intervenienti, occorre osservare che le misure restrittive in questione possono essere intese come la reazione, con i mezzi pacifici a disposizione dell'Unione e al fine di raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 3, paragrafo 5, TUE, di un soggetto di diritto internazionale a un atto di aggressione in violazione dell'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite e, di conseguenza, a una violazione degli obblighi *erga omnes* imposti dal diritto internazionale.

165. L'esistenza di una siffatta violazione è stata del resto confermata dalla risoluzione del 2 marzo 2022, intitolata « Aggressione contro l'Ucraina » (A/ES-11/L.1), dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In quest'ultima, facendo riferimento alla sua risoluzione 377 A (V) del 3 novembre 1950, intitolata « Uniting for peace » (« L'unione per il mantenimento della pace »), e considerando che la mancanza di unanimità tra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza aveva impedito a quest'ultimo di adempiere al suo compito primario in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha, in particolare, deplorato nei termini più vigorosi l'aggressione dell'Ucraina commessa dalla Federazione russa in violazione dell'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite, chiesto che la Federazione russa cessi immediatamente l'uso della forza contro l'Ucraina e che immediatamente ritiri completamente e incondizionatamente tutte le sue forze militari dal territorio dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale. Essa ha altresì ricordato l'obbligo di

tutti gli Stati, ai sensi dell'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite, di astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dal ricorrere alla minaccia o all'uso della forza, vuoi contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di ogni Stato, vuoi in qualsiasi altro modo incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite, e di risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici. Constatando che le operazioni militari russe condotte all'interno del territorio sovrano dell'Ucraina erano a un livello mai visto in Europa da decenni, ha ritenuto la necessità di adottare misure urgenti per salvare l'attuale generazione dal flagello della guerra. Ha esortato la Federazione russa a cessare immediatamente l'uso della forza nei confronti dell'Ucraina e ad astenersi da qualsiasi ricorso illecito alla minaccia o all'uso della forza contro qualsiasi Stato membro. Nel dispositivo di questa risoluzione, l'Assemblea generale ha ribadito, tra l'altro, gli sforzi del Segretario generale, degli Stati membri e delle organizzazioni internazionali per disinnescare la situazione attuale e affrontare la crisi umanitaria e dei rifugiati causata dall'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa.

166. Come giustamente sottolineato dal Consiglio, porre fine allo stato di guerra e alle violazioni del diritto internazionale umanitario, che la guerra può generare, risponde anche ad un obiettivo di interesse generale fondamentale per la comunità internazionale (v., in tal senso, sentenza del 30 luglio 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, punto 26).

167. Pertanto, nel caso di specie la condizione relativa al perseguimento di un obiettivo di interesse generale è soddisfatta.

Sulla proporzionalità delle misure restrittive di cui trattasi

168. Per quanto riguarda il carattere proporzionale delle limitazioni in questione, occorre ricordare che il principio di proporzionalità richiede che le limitazioni che possono essere apportate da atti del diritto dell'Unione ai diritti e alle libertà sanciti nella Carta non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti o dell'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti da essa causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v. sentenza del 26 aprile 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-401/19, EU:C:2022:297, punto 65 e giurisprudenza ivi citata; v. altresì, in tal senso, sentenza del 15 giugno 2017 Kiselev/Consiglio, T-262/15, EU:T:2017:392, punto 87 e giurisprudenza ivi citata).

169. Pertanto, al fine di esaminare la proporzionalità delle misure restrittive di cui trattasi, occorre verificare, anzitutto, se gli elementi di prova forniti dal Consiglio siano idonei a giustificare la conclusione da esso tratta per quanto riguardava, in sostanza, il controllo sulla ricorrente e il tenore dei contenuti da essa diffusi e, successivamente, se le

misure restrittive in questione siano appropriate e necessarie per conseguire gli obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione.

Sulla pertinenza e sulla sufficienza degli elementi di prova forniti dal Consiglio

170. In via preliminare, occorre ricordare che, nell'ambito del controllo della legittimità delle motivazioni su cui si fonda la decisione di iscrivere o mantenere il nome di una persona nell'elenco di quelle sottoposte a misure restrittive, il giudice dell'Unione si assicura che detta decisione, la quale riveste portata individuale per tale persona, poggi su una base fattuale sufficientemente solida. Ciò comporta una verifica dei fatti allegati nell'esposizione dei motivi sottesa a tale decisione, cosicché il controllo giurisdizionale non si limita alla valutazione dell'astratta verosimiglianza dei motivi dedotti, ma consiste invece nell'accertare se questi motivi, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare la medesima decisione, abbiano un fondamento sufficientemente preciso e concreto (sentenze del 21 aprile 2015, *Anbouba/Consiglio*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punto 45, e del 15 giugno 2017, *Kiselev/Consiglio*, T-262/15, EU:T:2015:392, punto 62).

171. In primo luogo, occorre stabilire se il Consiglio abbia giustamente considerato la ricorrente come un organo di informazione posto sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa.

172. Anzitutto, risulta dagli atti, e non è contestato dalla ricorrente, che il suo capitale sociale, al pari di quello degli altri canali del gruppo RT, appartiene all'associazione di diritto russo TV Novosti, che è, in sostanza, interamente finanziata dal bilancio dello Stato russo (v. punto 2 *supra*), il che è stato confermato dalla ricorrente medesima in udienza. Dagli atti di causa risulta inoltre che detta associazione è stata fondata nel 2005 da RIA Novosti, un'agenzia di stampa statale che è stata sciolta nel 2013 con una decisione che prevedeva il trasferimento del suo patrimonio alla nuova agenzia di stampa statale internazionale Rossiya Segodnya. Inoltre, come sottolineato dal Consiglio, risulta, in sostanza, dalle dichiarazioni rese in più occasioni dalla caporedattrice mondiale del gruppo RT, presentata come tale sul sito internet della ricorrente, che il gruppo RT è un organo d'informazione dello Stato russo, « un canale internazionale che rappresenta il paese », il cui compito è, in particolare, quello di raggiungere un pubblico esteso partendo dai paesi in cui operano le sue emittenti e di essere utilizzato, in momenti critici, ad esempio in occasione di una guerra, come un'« arma informativa » contro il mondo occidentale. In tale contesto, la funzione del gruppo RT è stata paragonata, in sostanza, a quella del Ministero della Difesa russo. A tal riguardo, è altresì giocoforza constatare che, sebbene la caporedattrice mondiale del gruppo RT non diriga formalmente la ricorrente, da varie dichiarazioni da essa rese, depositate agli atti di causa dal Consiglio, risulta che ella parla sistematicamente dei giornalisti della ricorrente come dei « suoi » giornalisti. Inoltre, in risposta ad un quesito del Tribunale in udienza, la ricorrente ha precisato che TV Novosti acquistava, indipendentemente dal loro contenuto, i suoi prodotti editoriali e le forniva anche materiale

audiovisivo, come documentari e reportage, prodotti per tutti i canali del gruppo RT. Infine, dal fascicolo risulta che il presidente della Federazione russa ha dichiarato, da un lato, che « RT non poteva non riflettere le posizioni del potere ufficiale su quanto accade[va] nel [loro] paese e all'estero » e, dall'altro, in previsione di una visita presso i locali della ricorrente, che « se c'[era] un tale timore che questo organo di informazione influenzasse il pensiero delle persone, significa[va che erano loro] i vincitori nell'ambito di tale concorrenza ».

173. Nella replica, la ricorrente si è limitata a ribadire che, quand'anche i vari canali RT appartenessero ad uno stesso gruppo e condividessero un certo numero di valori, essa era del tutto indipendente e padrona della propria linea editoriale. Essa non ha tuttavia presentato alcun elemento riguardante il quadro normativo e istituzionale che disciplinava le attività delle entità russe Rossiya Segodnya e TV Novosti, idoneo a dimostrare la sussistenza della sua indipendenza editoriale e della sua autonomia istituzionale nei confronti di tali entità. Interrogata esplicitamente al riguardo in udienza, la ricorrente non è stata in grado di spiegare se la sua indipendenza editoriale e la sua autonomia istituzionale rispetto al gruppo RT potessero essere desunte da leggi o, in ogni caso, da atti pubblici.

174. Ne consegue che il Consiglio ha fornito un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti che dimostrano che la ricorrente era posta sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa.

175. In secondo luogo, occorre stabilire se il Consiglio abbia potuto correttamente ritenere che la ricorrente avesse lanciato iniziative continue e concertate di propaganda prendendo di mira la società civile dell'Unione e dei paesi limitrofi, in particolare nell'intento di giustificare e sostenere l'aggressione nei confronti dell'Ucraina da parte della Federazione russa.

176. Nel caso di specie, occorre rilevare che il Consiglio ha prodotto, a sostegno degli atti impugnati, un certo numero di elementi di prova, tutti precedenti a detti atti e accessibili al pubblico.

177. Anzitutto, da tali elementi risulta che la ricorrente ha svolto attività di sostegno alle azioni e alle politiche del governo russo che destabilizzano l'Ucraina, durante il periodo che ha preceduto l'aggressione militare di quest'ultima, tramite articoli pubblicati sul suo sito internet e interviste dirette, in particolare, a presentare lo spiegamento delle forze armate russe come un'azione preventiva diretta a difendere le repubbliche autoproclamate di Donetsk e di Lugansk. In un articolo del 21 febbraio 2022, che riprende le affermazioni del Ministro degli Affari esteri russo che accusa l'« Occidente » « di creare un confronto insormontabile tra la Russia e la NATO », si segnala altresì, da un lato, che « gli americani non la smettono di ripetere che la Russia è “sul punto” di invadere l'Ucraina[, u]n'ipotesi fermamente respinta da Mosca che ac-

cusa l'Occidente di aggravare la situazione », e, dall'altro, che « in questi ultimi giorni la situazione è gravemente peggiorata nell'Ucraina orientale[,] [in quanto] una granata di modello sconosciuto sparata dal territorio ucraino [ha] completamente distrutto una postazione delle guardie di frontiera del FSB della Federazione russa ». Alcune settimane prima, il 1° dicembre 2021, la ricorrente ha pubblicato un video su YouTube che riportava le dichiarazioni del capo della diplomazia russa secondo le quali « la Russia non esclude[va] che l'Ucraina, con il sostegno dell'Occidente, decid[esse] di intraprendere un'avventura militare ». In un articolo del 24 gennaio 2022, in cui si parlava di « pulizia etnica » condotta dagli ucraini nel Donbass, si afferma: « Queste regioni, non lo si dimentichi, Donetsk e Lugansk, sono regioni della Russia che sono state donate all'Ucraina da Lenin e dai bolscevichi ». Un articolo del 12 febbraio 2022 contiene un video di un'ospite, presentata come professoressa invitata all'università statale di Mosca, che afferma che numerosi gruppi jihadisti sarebbero sbarcati sulla linea del fronte dal lato ucraino e che si potevano temere provocazioni. In un articolo del 21 febbraio 2022, si afferma che « atrocità imminenti » dell'esercito ucraino minacciavano la popolazione russofona del Donbass. In un'intervista del 22 febbraio 2022, un analista politico afferma che gli Stati Uniti conducono una propaganda « che inventa di sana pianta una guerra immaginaria » e che esercitano « un'influenza deleteria che minaccia la sicurezza della Russia alle sue frontiere, con l'atteggiamento di chi si precipita in soccorso di una povera piccola nazione ».

178. Inoltre, dalle trasmissioni diffuse dal 24 febbraio 2022, giorno dell'aggressione militare all'Ucraina, al 27 febbraio 2022 sul canale televisivo della ricorrente risulta che, una volta scattata l'aggressione militare, la ricorrente ha continuato a riportare le posizioni ufficiali delle autorità della Federazione russa secondo le quali l'offensiva, conformemente all'allocuzione del presidente russo del 24 febbraio 2022, costituiva un'« operazione speciale », un'azione preventiva, difensiva e limitata, causata dai paesi occidentali e dall'atteggiamento aggressivo della NATO, nonché dalle provocazioni ucraine, avente lo scopo di difendere le repubbliche autoproclamate di Donetsk e Lugansk.

179. A tal riguardo, occorre prestare particolare attenzione ai termini utilizzati in tali trasmissioni, al modo in cui le dichiarazioni sono state formulate e al contesto nel quale dette trasmissioni sono state diffuse, vale a dire quello di una guerra in corso.

180. La mattina del 24 febbraio 2022, primo giorno dell'offensiva russa, le operazioni militari in corso sono state presentate da alcuni partecipanti a questi programmi televisivi come un'« azione difensiva » della Federazione russa. Più in particolare, un ospite, presentato come un politologo, ha affermato ripetutamente che la reazione russa era « difensiva » e « limitata » e che la guerra nel Donbass era una manipolazione degli « occidentali », aggiungendo: « Vediamo i veri responsabili, che, oggettivamente, non sono altro che la NATO e i suoi burattini ucraini ». Questo invitato ha inoltre sostenuto che i territori del Donbass dovevano

essere rapidamente liberati dalla « morsa del regime militare di Kiev » e che le operazioni militari in corso avevano l'unico scopo di rientrare in possesso delle due repubbliche separatiste del Donbass e di riportare la calma alle frontiere russe. Egli ha inoltre dichiarato: « La Russia non ha l'intenzione di fare la guerra all'Ucraina e di annetterla, contrariamente a quello che ci vuole fare credere la propaganda occidentale ». Nel corso della medesima trasmissione, un altro ospite, in collegamento, ha affermato: « Questa non è ovviamente un'invasione, come le agenzie di comunicazione anglosassoni, dell'Unione europea e della NATO cercano di dimostrare, si tratta di una messa in sicurezza delle Repubbliche del Donbass e, lo vedremo, (...) della liberazione dei cittadini del Donbass, vedremo i cittadini del Donbass accogliere con gioia le truppe russe, perché il Donbass è sotto i bombardamenti ucraini dal 2014 ». Secondo questo ospite, non è « una guerra d'aggressione, è una guerra difensiva per rendere sicuri il suo territorio e i suoi dintorni ». Quest'ospite ha aggiunto: « Il pericolo è di "natizzare" l'Ucraina, perché questa campagna di comunicazione per dimostrare che la Russia è l'aggressore consente di evitare i negoziati (...) e di fornire le armi all'Ucraina in modo permanente e quindi il pericolo di un'escalation e di un attacco dell'Ucraina al territorio del Donbass aumenta (...) [L]e repubbliche indipendenti hanno chiesto aiuto alla Russia ». Un altro ospite, presentato come analista politico, intervenuto sempre quella mattina, dice che, « nonostante le proposte di trattativa inviate da Mosca (...) nonostante la diplomazia, dopo otto anni, (...) l'unica soluzione che Mosca ha trovato oggi è la guerra ». Come sottolinea il Consiglio, da queste trasmissioni risulta che i partecipanti in studio hanno riferito circa le provocazioni di cui la Federazione russa sarebbe stata vittima da molto tempo, il che avrebbe legittimato l'attacco militare, e sul fatto che lo scoppio del conflitto doveva essere collegato alle azioni dei paesi occidentali e alle presunte provocazioni ucraine.

181. Nel pomeriggio del 24 febbraio 2022, diversi ospiti hanno continuato a presentare l'offensiva russa come un'azione difensiva e preventiva della Federazione russa. È stato altresì osservato che lo scoppio del conflitto era stato nuovamente imputato alle azioni dei paesi occidentali nonché alle provocazioni ucraine. Un giornalista, presentato come consulente in intelligence strategica, ha affermato che « l'Ucraina [era] una creazione della Russia ». Secondo le parole di un ospite, presentato come un politologo specializzato sugli Stati Uniti: « [C]i sono molti problemi territoriali in Ucraina, è un paese che ha avuto molte difficoltà a riunirsi realmente, a federarsi, è il caso di dire, e ancora oggi, se si parla di Transnistria, se si parla di Donbass, o anche di Crimea, sono territori che aspirano a diventare parte della Federazione russa, che ci piaccia o no, e questo processo deve essere tenuto in considerazione per comprendere tutti i processi sottostanti, compresa l'ingerenza militare russa ». Secondo un altro analista: « [S]i tratta molto chiaramente di proteggere le repubbliche autoproclamate del Donbass e di impedire allo Stato ucraino di perseguire in futuro la politica (...) nei confronti di queste due entità che consiste nel bombardarle costantemente da otto anni, si tratta dunque, in effetti, di neutralizzare la capacità di disturbo dell'attuale regime

ucraino ». Secondo questo analista, « la protezione del Donbass è molto importante, e [come] ha detto il presidente Putin, è la neutralizzazione dell'Ucraina, che a Mosca è percepita dal 2014 come un'entità ostile ». Egli aggiunge, da un lato, che « esiste la volontà di risolvere una controversia che non è stato possibile risolvere con il negoziato, in larga misura [per] colpa dell'Ucraina e dei suoi sponsor occidentali (...) e la Russia decide allora di passare all'azione e di avviare la prova di forza » e, dall'altro, che « per la Russia si tratta di ricostituire una forma di configurazione territoriale che tiene conto della presenza di una importante minoranza russofona ». Secondo un altro ospite, presentato come consulente di intelligence strategica: « [M]olte persone vedono in ciò che sta accadendo un'aggressione, io tendo a vedere una difesa (...) con gli accordi del 1991, gli Stati Uniti si sono impegnati a che non avvenisse un'espansione della NATO ad est, ma con ciò che sta accadendo oggi, in particolare la volontà ucraina di entrare nella NATO, stiamo assistendo all'opposto ». Secondo questo ospite: « [S]e ci sono velleità separatiste che possono aiutare la Russia a prendere un piccolo pezzo di territorio, oggi, ciò si inserisce in una sorta di azione preventiva, di protezione da un pericolo, il che giustifica un po' tutto ciò che vediamo ».

182. La mattina del 25 febbraio 2022, un ospite in collegamento, presentato come caporedattore di una rivista serba, ha affermato che esisteva un parallelismo tra la situazione in Ucraina e quella in Serbia di 30 anni fa. Egli fa riferimento all'« espulsione di 250 000 serbi dalla Croazia », al fatto che il loro « presidente dell'epoca, Milosevic, è stato dichiarato un nuovo Hitler » e parla del « genocidio (...) preparato dal governo di Kiev con il sostegno degli Stati Uniti e anche di Bruxelles ». Sempre nel corso di tale mattinata, un'ospite presentata come professoressa invitata all'università statale di Mosca, ha nuovamente presentato l'offensiva russa in Ucraina come un'azione difensiva e preventiva. A suo avviso: « [Lo scopo di questa offensiva è] la smilitarizzazione dell'Ucraina, dal momento che quest'ultima è stata “sovramilitarizzata” negli ultimi tempi dai paesi della NATO, anche se non ne fa parte, e la sua denazificazione, dal momento che tutte le strutture, dopo la “rivoluzione di Maidan” del 2014, sono infiltrate da gruppi neonazisti (...) un paese che si trova ad un livello di corruzione senza precedenti, che è diretto dall'estero, diventa assolutamente pericoloso lasciarlo in questo stato, per la sua popolazione, per l'Europa, non solo per la Russia (...) quindi l'obiettivo diretto è smilitarizzare il paese e permettere alle popolazioni, come è stato detto, di determinare la rotta che [loro] vogliono seguire e non quella che è stata loro imposta dalle “Maidan” che si sono succedute dopo il 2004 ». Secondo questa ospite: « [C]'è in generale il problema della governance e dell'orientamento ideologico del governo ufficiale ucraino (...) hanno riconosciuto come eroi di guerra le persone che erano dalla parte nazista (...) quando arriviamo alla glorificazione degli eroi nazisti che hanno massacrato popolazioni civili e che all'epoca erano integrati nell'esercito tedesco, c'è comunque un gravissimo problema di sicurezza internazionale che si pone poiché l'Ucraina è altresì alle porte dell'U[nione] ». Afferma inoltre: « [E] importante distinguere l'aspetto politico dall'aspetto giuridico; politicamente è in effetti sempre contesta-

bile poiché nell'ambito politico vale il diritto del più forte, la comunità internazionale ritiene del tutto legittimo bombardare l'ex Jugoslavia (...), invece (...) il fatto che la Russia voglia liberare le popolazioni che sono sotto il giogo di un governo estremista, questo non vale (...) se la comunità internazionale sceglie di difendere il regime nazista alle sue porte, è una sua scelta, amorale, disumana (...); dal punto di vista giuridico, la questione è in che misura le regioni di Donetsk hanno diritto all'indipendenza[;] a tal fine, occorre comprendere che, in effetti, da un lato, esiste il diritto dello Stato di difendersi e di tutelare la propria integrità territoriale, ma a tal fine è necessario che lo Stato esista; ora, lo Stato esiste giuridicamente quando la sua legislazione è (...) globalmente e generalmente applicata ed efficace in tutto il territorio (...); possiamo davvero dire che lo Stato ucraino esista? Se consideriamo lo Stato di diritto democratico, come, in ogni caso, la comunità internazionale, almeno in teoria, lo riconosce e lo impone, in questo caso lo Stato ucraino non esiste. Partendo da questa premessa, è del tutto normale che Donetsk e Lugansk chiedano protezione (...) è normale che la Russia intervenga giuridicamente per consentire a queste popolazioni di ripristinare lo Stato ». E aggiunge: « [S]i può parlare [di] integrità territoriale solo se esiste [uno] Stato, a partire dal momento in cui non vi è più uno Stato, vi è il diritto dei popoli all'autodeterminazione, vale a dire, o l'uno o l'altro; lo Stato ucraino è stato distrutto la prima volta, minato nel 2004 (...), poi il colpo di grazia gli è stato dato nel 2014 (...); pertanto, non vi è uno Stato, a partire da tale momento, non si può parlare di integrità territoriale ».

183. Nel pomeriggio del 25 febbraio 2022, un ospite, presentato come geopolitologo e docente presso l'università di Ginevra (Svizzera), ha dichiarato: « Si tratta di un'operazione di polizia (...) e quindi i russi stanno, in un certo senso, mettendo ordine, ed è in questo senso che ciò si distingue con molta chiarezza da un'invasione in quanto tale (...) [Dobbiamo riflettere] sulla ridefinizione delle frontiere, che abbiamo stabilito dopo la caduta dell'URSS ». Non vi è stato alcun commento o reazione a queste dichiarazioni, in particolare da parte del giornalista che presentava il telegiornale. Un altro ospite, presentato come esperto in geostrategia, ha dichiarato in particolare: « [L]a strategia americana mira a circondare la Russia e a farla scomparire per sempre. Ci sono quasi riusciti durante gli anni di Eltsin, poi la Russia si è ripresa ». Conclude affermando che, per la Russia, l'Ucraina è « un paese strategico che non deve in nessun caso entrare nella NATO, vale a dire in un'organizzazione ostile, [e che p]ertanto è normale ciò che sta succedendo, le dichiarazioni del portavoce del Cremlino sono del tutto legittime ».

184. Nel pomeriggio del 26 febbraio 2022, un giornalista ospite ha affermato che in Francia esiste un clima « ruffofobo » e ha presentato la Federazione russa come un attore aperto ai negoziati, menzionando una mano tesa dalla Federazione russa, per diversi anni, riguardo alle discussioni sull'istituzione di una zona cuscinetto smilitarizzata in Ucraina. Gli invitati in studio insistevano sulla posizione dei paesi europei e sulla

situazione del Donbass per spiegare l'aggressione militare condotta dalla Federazione russa.

185. Infine, domenica 27 febbraio 2022, diversi ospiti hanno continuato a presentare l'aggressione militare come un intervento legittimo per proteggere le autoproclamate repubbliche del Donbass e per rispondere a una minaccia occidentale, invocando, tra l'altro, la manipolazione da parte degli Stati Uniti, anche per quanto riguarda le sanzioni imposte alla Federazione russa. Più in particolare, nel corso della mattinata, un inviato speciale nel Donbass (la sovrimpressione a destra della sua immagine riportava « Donetsk. Repubblica di Donetsk ») ha riferito, segnatamente, che « le autorità locali tem[eva]no che le forze ucraine prend[essero] di mira depositi petroliferi come [era] avvenuto nella regione di Lugansk ». Nel pomeriggio, un giornalista ospite, presentato come consulente in intelligence strategica, presente in studio, intervistato dalla giornalista, ha affermato quanto segue: « Non vi sono altre alternative al dialogo, soprattutto perché, sebbene venga percepita come un'aggressione, come un atto illegale, questa invasione della Russia in Ucraina, può al contrario anche essere rivestita di una certa forma di legittimità, dato che la Russia può giustificare questo coinvolgimento facendo leva sull'appello delle popolazioni che vivono nel Donbass e che sono russofone ». Lo stesso pomeriggio è stato trasmesso un servizio univoco sulla situazione nel Donbass, realizzato prima dell'aggressione all'Ucraina, che dava atto, in sostanza, del solo sentimento filorusso delle autoproclamate repubbliche del Donbass. L'Ucraina vi è presentata quasi esclusivamente come uno Stato aggressore, unico responsabile dei bombardamenti del Donbass, sia nelle testimonianze della popolazione intervistata sia nella testimonianza dell'unica giornalista che interviene nel servizio. Non si riferisce affatto il punto di vista delle autorità ucraine, né si dà conto delle controversie internazionali sull'identità delle potenze responsabili dei bombardamenti nel Donbass.

186. Pertanto, sulla base degli elementi di prova esaminati ai precedenti punti da 180 a 185, il Consiglio poteva validamente ritenere che la ricorrente trasmettesse programmi contenenti una lettura degli eventi relativi all'aggressione militare dell'Ucraina a favore di tale aggressione nonché della narrazione che ne davano i leader politici della Federazione russa, compresa l'esistenza di minacce imminenti di aggressione da parte dell'Ucraina e della NATO (v. punti da 180 a 182 *supra*), utilizzando un vocabolario simile, se non identico, a quello utilizzato dagli organi di governo russi, come il riferimento ad una « operazione militare speciale », ad una « operazione di polizia » o ad una « azione difensiva e preventiva da parte della Federazione russa », piuttosto che « a una guerra » (v. 178, 180 e 181 *supra*).

187. Più in particolare, dai precedenti punti da 180 a 185 risulta che, nelle trasmissioni della ricorrente, è stato dato ampio spazio a commentatori esterni, invitati dalla redazione del canale, che ne conosceva l'orientamento, i quali tendevano a giustificare l'aggressione militare dell'Ucraina e le cui affermazioni non erano seguite, salvo rare eccezioni, da reazioni da

parte dei presentatori in studio. Se, talvolta, le loro opinioni sono state controbilanciate da altre opinioni espresse da partecipanti diversi, ciò non basta tuttavia a riequilibrare dichiarazioni che esprimono una narrazione largamente a favore dell'aggressione militare dell'Ucraina. A questo proposito, va d'altronde ricordato che, secondo la Corte EDU, nella misura in cui l'editore ha il potere di determinare la linea editoriale, esso condivide indirettamente i « doveri e le responsabilità » posti in capo a redattori e giornalisti nella raccolta e diffusione delle informazioni al pubblico, un ruolo che assume un'importanza ancora più grande in situazioni di conflitto e di tensione (v., in tal senso, Corte EDU, 8 luglio 1999, Sürek c. Turchia (N°1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, § 63).

188. Correttamente, quindi, il Consiglio ha potuto ritenere che i vari elementi di prova summenzionati costituissero un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti tali da dimostrare, da un lato, che la ricorrente sosteneva attivamente, già prima dell'adozione delle misure restrittive in questione, la politica destabilizzante e aggressiva condotta dalla Federazione russa nei confronti dell'Ucraina, sfociata infine in un'offensiva militare su larga scala, e, dall'altro, che la ricorrente aveva diffuso, in particolare, informazioni che giustificavano l'aggressione militare all'Ucraina, che potevano costituire una minaccia significativa e diretta per l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione.

189. Tale conclusione non è smentita dai documenti e dai file video che la ricorrente ha depositato agli atti di causa. Senza che sia necessario pronunciarsi sulla ricevibilità di tali elementi, contestata dal Consiglio, per violazione dell'articolo 76, lettera *d*), del regolamento di procedura, in quanto la ricorrente avrebbe fatto, ogni volta, un rinvio generale agli allegati alla replica, occorre rilevare che si tratta spesso di sequenze tronche, che riflettono solo molto raramente la realtà di un conflitto armato, che non sono necessariamente inserite nel loro contesto o che sono talvolta trasmesse in fasce orarie diverse da quelle in cui sono state trasmesse le dichiarazioni richiamate ai precedenti punti da 180 a 185. Siffatte sequenze non possono, in quanto tali, attestare che la ricorrente abbia riservato un trattamento complessivamente equilibrato alle informazioni sulla guerra in corso (v. punto 187 *supra*), nel rispetto dei principi relativi ai « doveri e responsabilità » degli organi di informazione audiovisivi, come enunciati nella giurisprudenza della Corte EDU di cui ai precedenti punti da 136 a 140. Per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo cui essa avrebbe trattato talune informazioni e utilizzato taluni termini allo stesso modo di altri organi di informazione, le prove fornite a sostegno di tale affermazione non dimostrano che i mezzi di comunicazione da essa menzionati abbiano diffuso sistematicamente contenuti come quelli esposti ai precedenti punti da 180 a 185.

190. Peraltro, da alcuni di questi video risulta che, al momento della diffusione delle immagini relative alle regioni di Donetsk e Lugansk, nel periodo compreso tra il 24 e il 27 febbraio 2022, le scritte in sovrapposizione riportavano « Donetsk. Repubblica di Donetsk » e « Lugansk. Repubblica di Lugansk ». Orbene, è sufficiente rilevare che la denomina-

zione di tali territori, che fanno parte dell'Ucraina, come « repubbliche » indipendenti, è utilizzata dalla Federazione russa, la quale, del resto, ne ha riconosciuto la sovranità e l'indipendenza (v. punto 10 *supra*), il che attesta la natura tendenziosa dell'informazione, intesa a fare eco alla propaganda proveniente dalla Federazione russa.

191. Alla luce di tutte queste considerazioni, la ricorrente non dimostra che il Consiglio abbia commesso un errore di valutazione dei fatti nel ritenere che essa fosse un mezzo di comunicazione posto, in sostanza, sotto lo stabile controllo della leadership della Federazione russa e che essa diffondeva mediante i suoi programmi dichiarazioni continue e concertate che prendevano di mira la società civile dell'Unione, dirette a giustificare e a sostenere l'aggressione nei confronti dell'Ucraina da parte della Federazione russa, condotta in violazione del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite. Essa non dimostra neppure che il Consiglio abbia commesso un errore di valutazione qualificando tali affermazioni come iniziative di propaganda a favore di detta aggressione, come risulta dal considerando 7 degli atti impugnati.

Sul carattere appropriato delle limitazioni

192. Occorre verificare se le misure restrittive di cui trattasi siano idonee a conseguire gli obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione.

193. A questo proposito, occorre ritenere che, tenuto conto dell'ampio potere discrezionale di cui dispone il Consiglio in materia (v. punto 52 *supra*), esso ha potuto legittimamente ritenere che le misure restrittive in questione, che riguardavano organi di informazione controllati dalla Federazione russa che conducevano iniziative di propaganda a favore dell'invasione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa, fossero idonee a proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione e a preservare l'integrità del dibattito democratico all'interno della società europea, la pace e la sicurezza internazionale.

194. Nel caso di specie, occorre rilevare che il divieto temporaneo di diffusione dei contenuti della ricorrente, in quanto misura rientrante nell'ambito di una risposta rapida, unificata, graduale e coordinata, attuata ai sensi di una serie di misure restrittive, costituisce anche una misura appropriata per conseguire l'obiettivo di esercitare la massima pressione sulle autorità russe, affinché pongano fine alle loro azioni e politiche che destabilizzano l'Ucraina nonché all'aggressione militare contro tale paese (v. punto 163 *supra*).

195. Ne consegue che le misure restrittive di cui trattasi sono appropriate al fine di realizzare gli obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione.

Sul carattere necessario delle limitazioni

196. Occorre verificare se altre misure meno restrittive avrebbero consentito di conseguire gli obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione.

197. A tal riguardo, occorre constatare che, tenuto conto della natura del canale di informazione a ciclo continuo della ricorrente, misure restrittive diverse e meno vincolanti, quali il divieto di radiodiffusione in taluni paesi dell'Unione o un divieto limitato a talune modalità di radiodiffusione dei programmi nonché la limitazione a taluni tipi di contenuti, o ancora l'obbligo di apporre un banner o un'avvertenza, non consentono di raggiungere altrettanto efficacemente gli scopi perseguiti dagli atti impugnati, ossia fermare le minacce dirette per l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione ed esercitare la massima pressione sulle autorità russe affinché pongano fine all'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 15 giugno 2017, Kiselev/Consiglio, T-262/15, EU:T:2017:392, punto 85 e giurisprudenza ivi citata). Come giustamente osservato dal Consiglio e da alcuni degli intervenienti, misure diverse non avrebbero raggiunto lo stesso risultato, dal momento che alcune di esse, come il divieto di diffusione di taluni contenuti, trattandosi di un canale di informazione a ciclo continuo, sarebbero state praticamente impossibili da attuare, mentre altre, come l'obbligo di apporre un banner o un'avvertenza, avrebbero avuto efficacia limitata.

198. In particolare, va osservato, da un lato, che le misure restrittive in questione si inseriscono in un contesto straordinario e di estrema urgenza (v. punti da 9 a 18 *supra*), determinato, tra l'altro, dall'intensificazione dell'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina, e, dall'altro, che esse sono parte integrante di una serie di misure di portata inedita, adottate dal Consiglio tra l'ultima settimana di febbraio e l'inizio di marzo 2022, per contrastare, con gli strumenti pacifici di cui dispone l'Unione, l'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina da parte della Federazione russa, dissuaderla dal continuare tale aggressione e in tal modo proteggere le frontiere dell'Unione. Nell'ambito della strategia globale di risposta rapida, unificata, graduale e coordinata attuata dall'Unione, l'adozione di tali misure, in quanto effettivamente rispondenti a obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione (v. punti da 160 a 165 *supra*), può essere considerata necessaria.

199. Inoltre, al pari del Consiglio e di taluni intervenienti, occorre osservare che la copertura intensiva dei primi giorni dell'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina costituiva senza dubbio un momento cruciale in cui le azioni di un organo di informazione, come la ricorrente, potevano intensificarsi e avere un'influenza deleteria significativa sull'opinione pubblica dell'Unione, attraverso le sue operazioni di manipolazione e di influenza ostile, tenuto conto del contenuto delle trasmissioni radiodiffuse dalla ricorrente, sopra menzionate, volte a giustificare e a sostenere l'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa. In un

contesto del genere, il Consiglio ha potuto giustamente ritenere che fosse essenziale per l'Unione intervenire sin dai primi giorni dall'avvio di tale aggressione, vietando, in particolare, la radiodiffusione di contenuti della ricorrente allo scopo di sospendere temporaneamente un siffatto vettore di propaganda nel territorio dell'Unione in favore dell'aggressione militare dell'Ucraina.

200. Ne consegue che il Consiglio non è incorso in un errore di valutazione nel ritenere che misure meno restrittive non avrebbero consentito di raggiungere gli obiettivi perseguiti.

Sul bilanciamento degli interessi

201. Per quanto riguarda il carattere rigorosamente proporzionato delle misure restrittive di cui trattasi, un bilanciamento degli interessi in gioco dimostra che gli inconvenienti causati dal divieto temporaneo di radiodiffusione di contenuti non sono sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti, i quali corrispondono, a loro volta, a obiettivi di interesse generale (v. punti da 160 a 165 *supra*).

202. Infatti, l'importanza degli obiettivi perseguiti dagli atti impugnati, vale a dire, da un lato, la cessazione di un'attività di propaganda continua e concertata a favore dell'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina che prende di mira la società civile dell'Unione e dei paesi limitrofi, riconducibile all'obiettivo di salvaguardare i valori, gli interessi fondamentali, la sicurezza, l'integrità e l'ordine pubblico dell'Unione e, dall'altro, la tutela dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina nonché la promozione di una soluzione pacifica della crisi in tale paese, riconducibili allo scopo più ampio del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione sanciti all'articolo 21, paragrafo 2, lettere a) e c), TUE, è tale da prevalere sulle conseguenze negative, anche notevoli, di tali misure per taluni operatori (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punti 149 e 150 e giurisprudenza ivi citata).

203. Come sostiene il Consiglio, l'importanza dell'obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è, peraltro, dimostrata dal fatto che altre istituzioni europee e altri organismi internazionali multilaterali hanno adottato, dal 24 febbraio 2022, data di inizio dell'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina, varie dichiarazioni, decisioni, prese di posizione e misure aventi gli stessi obiettivi dell'Unione (v. punti 15, 16, 18 e 20 *supra*).

204. Tale importanza è stata peraltro confermata successivamente all'adozione degli atti impugnati da parte di tali organismi. Così è stato, in particolare, nel caso dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, come evidenziato al precedente punto 165, e della Corte internazionale di giustizia (CIG). Infatti, con ordinanza del 16 marzo 2022, nel caso

rubricato « Accuse di genocidio ai sensi della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (Ucraina c. Federazione russa) », la CIG ha ritenuto che l'Ucraina avesse un diritto plausibile di non essere oggetto di operazioni militari della Federazione russa per prevenire e sanzionare un presunto genocidio sul territorio ucraino e ha disposto, come misure cautelari, tra l'altro, che la Federazione russa sospendesse immediatamente le operazioni militari iniziate il 24 febbraio 2022 sul territorio dell'Ucraina e che garantisse che nessuna unità militare o unità armata irregolare che potesse agire sotto la sua direzione o avvalersi del suo sostegno, né alcuna organizzazione o persona che potesse essere sotto il suo controllo o la sua direzione, commettesse atti diretti alla continuazione delle suddette operazioni militari.

205. Per quanto riguarda la salvaguardia dei valori dell'Unione, dei suoi interessi fondamentali, della sua sicurezza e della sua integrità, era parimenti fondamentale per l'Unione disporre la sospensione temporanea dell'attività di propaganda della ricorrente a sostegno dell'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina sin dai primi giorni del suo avvio.

206. Per questi motivi, tenuto conto del fatto che l'esercizio della libertà di espressione comporta doveri e responsabilità, che sono tanto più importanti per quanto riguarda gli organi d'informazione audiovisivi (v. punti da 136 a 138 *supra*), come la ricorrente, non si può sostenere che il trattamento delle informazioni in questione, che comporta iniziative di propaganda intese a giustificare e sostenere l'aggressione militare illegale, non provocata e ingiustificata dell'Ucraina da parte della Federazione russa, sia tale da richiedere la tutela rafforzata che l'articolo 11 della Carta conferisce alla libertà di stampa (v., in tal senso e per analogia, Corte EDU, 5 aprile 2022, NIT S.R.L. c. Repubblica di Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 215), specialmente laddove tale tutela è invocata da un organismo d'informazione che sostanzialmente è sotto il controllo diretto o indiretto dello Stato aggressore, come avviene nel caso di specie (v. punti da 172 a 174 *supra*).

207. Peraltro, occorre rilevare che, in materia di diritti fondamentali, i quali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui esso garantisce l'osservanza, il giudice dell'Unione ha ritenuto, in particolare, che i trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito, possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell'ambito del diritto dell'Unione (sentenza del 14 maggio 1974, Nold/Commissione, 4/73, EU:C:1974:51, punto 13), in particolare, ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione dell'articolo 11 della Carta.

208. In tale prospettiva, come hanno giustamente sottolineato il Consiglio, il Regno del Belgio, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Polonia, la Commissione e l'Alto rappresentante in udienza, occorre prendere in considerazione il patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale delle

Nazioni Unite, del quale sono parti non solo gli Stati membri, ma anche la Federazione russa, che si annovera tra gli strumenti internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo di cui il giudice dell'Unione tiene conto per l'applicazione dei principi generali del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio, C-540/03, EU:C:2006:429, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

209. Orbene, l'articolo 20, paragrafo 1, di detto patto dispone che « [q]ualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge ». A tal riguardo, occorre osservare che il fatto che il divieto della « propaganda a favore della guerra » sia sancito in un paragrafo autonomo rispetto al divieto di « [q]ualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza », sancito dal paragrafo 2 del medesimo articolo, deve essere interpretato nel senso che esso intende attribuire alla « propaganda a favore della guerra » una gravità assoluta.

210. Nel caso di specie, da un lato, si deve rilevare che l'attività di propaganda messa in atto dalla ricorrente interviene nell'ambito di una guerra in corso, provocata da un atto di uno Stato che la comunità internazionale ha qualificato come « aggressione » (v., in particolare, punti 15, 165 e 204 *supra*), in violazione del divieto dell'uso della forza di cui all'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite. A tal riguardo, occorre ricordare che, con la risoluzione 110 (II), confermata dalla risoluzione 381 (V), l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha condannato « qualsiasi propaganda, in qualsiasi paese, destinata o che è atta a provocare o ad incoraggiare qualsiasi minaccia alla pace, rottura della pace o qualsiasi atto di aggressione ». Dall'altro lato, occorre rilevare che la portata del divieto imposto dall'articolo 20, paragrafo 1, di detto patto, che si riferisce a « qualsiasi » propaganda di guerra, include non solo l'incitamento a una guerra futura, ma anche le dichiarazioni rese in modo continuo, ripetuto e concertato a favore di una guerra in corso, contraria al diritto internazionale, in particolare se tali affermazioni provengono da un organo di informazione controllato direttamente o indirettamente dallo Stato aggressore.

211. Dalle considerazioni che precedono risulta che, nell'ambito della sua attività durante il periodo precedente all'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa e, soprattutto, nei giorni successivi a tale aggressione, la ricorrente ha realizzato un'azione sistematica di radiodiffusione di informazioni « selezionate », comprese informazioni palesemente false o ingannevoli, che rivelavano un evidente squilibrio nella presentazione dei vari punti di vista opposti, al preciso scopo di giustificare e sostenere detta aggressione.

212. In queste circostanze, il Consiglio ha giustamente ritenuto necessario impedire, in conformità con l'articolo 11 della Carta, forme di espressione volte a giustificare e sostenere un atto di aggressione militare, perpetrata in violazione del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite.

213. Le considerazioni che precedono sono sufficienti, tenuto conto del complesso delle circostanze sopra esposte e, in particolare, del contesto straordinario del caso di specie, per dimostrare che le limitazioni alla libertà di espressione della ricorrente che le misure restrittive di cui trattasi possono comportare sono proporzionate, in quanto adeguate e necessarie, agli scopi perseguiti.

214. Quanto all'argomento che la ricorrente trae, in via incidentale, dalla libertà di espressione e di informazione ai sensi dell'articolo 11 della Carta, considerata dal punto di vista passivo, vale a dire come diritto del pubblico di essere informato, indipendentemente da qualsiasi questione relativa all'interesse della ricorrente ad avvalersene, è sufficiente constatare che, se l'ingerenza nel diritto di trasmettere programmi che implicano il sostegno a un atto di aggressione è giustificata e proporzionata (v. punti da 149 a 191 *supra*), lo stesso vale a maggior ragione per la limitazione del diritto del pubblico alla ricezione di tali programmi.

215. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre respingere il secondo motivo di ricorso.

Sul terzo motivo di ricorso, relativo alla violazione della libertà d'impresa

216. Secondo la ricorrente, gli atti impugnati violano la libertà d'impresa, tutelata dall'articolo 16 della Carta. Infatti, qualsiasi restrizione alla libertà degli organi di informazione pregiudicherebbe automaticamente tale libertà. Ciò sarebbe particolarmente vero, nel caso di specie, dal momento che il divieto di radiodiffusione generale e assoluto imposto dalle misure restrittive in questione impedirebbe, in sostanza, ai giornalisti e ai dipendenti della ricorrente di proseguire le loro attività, con il rischio concreto che quest'ultima possa essere messa in liquidazione in tempi brevi.

217. Il Consiglio, sostenuto dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Estonia, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica di Lettonia, dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Polonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante, contesta gli argomenti della ricorrente.

218. Ai sensi dell'articolo 16 della Carta, « [è] riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali ».

219. Nel caso di specie, non vi è alcun dubbio che le misure restrittive contenute negli atti impugnati comportino limitazioni all'esercizio da parte della ricorrente del suo diritto alla libertà d'impresa.

220. Tuttavia, una siffatta libertà, al pari di altri diritti fondamentali, non costituisce una prerogativa assoluta e il suo esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate dagli obiettivi di interesse generale per-

seguiti dall'Unione, a condizione che tali restrizioni siano effettivamente consone ai suddetti obiettivi di interesse generale e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v. sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 148 e giurisprudenza ivi citata).

221. Del resto, le misure restrittive hanno, per definizione, conseguenze negative, in particolare, sul libero esercizio delle attività professionali, con danni per soggetti che non hanno alcuna responsabilità riguardo alla situazione che ha condotto all'adozione delle sanzioni. Tale è *a fortiori* la conseguenza prodotta dalle misure restrittive rivolte nei confronti delle entità che ne formano oggetto (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 149 e giurisprudenza ivi citata).

222. Come già ricordato al precedente punto 145, per essere conforme al diritto dell'Unione, una violazione della libertà d'impresa deve soddisfare le seguenti condizioni: essere prevista dalla legge, rispettare il contenuto essenziale di tale libertà, perseguire un obiettivo di interesse generale, riconosciuto come tale dall'Unione, e non essere sproporzionata (v., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2018, VTB Bank/Consiglio, T-734/14, non pubblicata, EU:T:2018:542, punto 140 e giurisprudenza ivi citata).

223. Orbene, occorre constatare che dette condizioni sono soddisfatte nel caso di specie.

224. In primo luogo, le misure restrittive in questione sono « previste dalla legge », poiché sono contenute in atti aventi, in particolare, una portata generale e dispongono di una base giuridica chiara nel diritto dell'Unione nonché di una prevedibilità sufficiente (v. punto 149 *supra*).

225. In secondo luogo, poiché tali misure sono temporanee e reversibili, occorre ritenere che non pregiudichino il contenuto essenziale della libertà d'impresa (v. punti 154 e 155 *supra*), tanto più che la ricorrente non ha fornito alcuna prova che potesse mettere in discussione tale conclusione.

226. In terzo luogo, come già sottolineato al precedente punto 202, l'importanza degli obiettivi perseguiti dalle misure contestate, che consistono, in particolare, da un lato, nella salvaguardia dei valori, degli interessi fondamentali, della sicurezza, dell'integrità e dell'ordine pubblico dell'Unione e, dall'altro, nel preservare la pace e nel rafforzare la sicurezza internazionale e che, come risulta dagli elementi citati ai precedenti punti da 160 a 166, fanno parte degli obiettivi perseguiti dalla strategia globale messa in atto dall'Unione attraverso la rapida adozione di una serie di misure restrittive con l'obiettivo finale di esercitare la massima pressione sulla Federazione russa affinché ponga fine alla sua

aggressione militare contro l'Ucraina, perpetrata in violazione del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite, conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione di cui all'articolo 21 TUE, è tale da giustificare conseguenze negative, anche se considerevoli, per alcuni operatori.

227. In quarto luogo, per quanto riguarda il carattere appropriato, necessario e proporzionato delle misure restrittive di cui trattasi, occorre rinviare ai precedenti punti da 193 a 213.

228. Nel caso di specie, è vero che alla ricorrente è temporaneamente impedito esercitare la sua attività di radiodiffusione nell'Unione o verso l'Unione, a partire dal momento dell'attuazione delle misure restrittive in questione. Tuttavia, tale divieto, di natura transitoria, appare pienamente giustificato dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dalle dette misure (v. punti da 161 a 166 *supra*). A tal riguardo, la ricorrente fa valere che gli atti impugnati mettono a rischio la continuità occupazionale di tutti i suoi dipendenti, in particolare le mansioni inerenti all'attività di radiodiffusione, nonché la sua sostenibilità finanziaria, comportando la sua messa in liquidazione in tempi brevi. Tuttavia, essa non fornisce alcuna prova dell'esistenza di tale rischio imminente per la sua sostenibilità finanziaria, dato che, da una parte, gli atti impugnati non le impediscono di continuare a svolgere talune attività (v. punti 156 e 157 *supra*), e, d'altra parte, essa appartiene ad un'associazione che sostanzialmente è interamente finanziata dal bilancio statale russo (v. punto 172 *supra*).

229. Pertanto, correttamente il Consiglio ha ritenuto che il fatto di vietare temporaneamente, fino al 31 luglio 2022, la radiodiffusione della ricorrente nell'Unione e verso l'Unione poteva contribuire efficacemente agli obiettivi degli atti impugnati, richiamati al precedente punto 226.

230. Occorre concludere che le misure restrittive di cui trattasi non hanno arrecato un pregiudizio sproporzionato alla libertà d'impresa della ricorrente e che la sua argomentazione, a tal riguardo, deve essere respinta in quanto infondata.

231. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre respingere il terzo motivo di ricorso.

Sul quarto motivo di ricorso, relativo alla violazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità

232. Secondo la ricorrente, gli atti impugnati violano il principio di non discriminazione, riconosciuto dall'articolo 21 della Carta, in quanto essi si fondano solo sull'origine dei finanziamenti ad essa diretti e, più in particolare, sul nesso esistente tra essa e la Federazione russa, e non sul suo comportamento individuale. Orbene, qualsiasi divieto di un organo di

informazione per il solo motivo della nazionalità dei suoi azionisti, statali o privati, sarebbe contrario al principio di non discriminazione.

233. Il Consiglio, sostenuto dal Regno del Belgio, dalla Repubblica di Estonia, dalla Repubblica francese, dalla Repubblica di Lettonia, dalla Repubblica di Lituania, dalla Repubblica di Polonia, dalla Commissione e dall'Alto rappresentante, contesta gli argomenti della ricorrente.

234. Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, è vietata « qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale ». Secondo il paragrafo 2 dello stesso articolo, nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è altresì vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

235. Per quanto riguarda il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, occorre ricordare che, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e all'articolo 52, paragrafo 7, della Carta, le spiegazioni relative a quest'ultima devono essere prese in considerazione ai fini della sua interpretazione.

236. Secondo dette spiegazioni, l'articolo 21, paragrafo 2, della Carta « corrisponde all'articolo 18, primo comma, [TFUE] e va applicato in conformità di tale articolo ». Inoltre, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2, della Carta, i diritti da essa riconosciuti per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti. Ne consegue che l'articolo 21, paragrafo 2, della Carta va letto nel senso che possiede la medesima portata dell'articolo 18, primo comma, TFUE (v. sentenza del 30 aprile 2019, Wattiau/Parlamento, T-737/17, EU:T:2019:273, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

237. L'articolo 18, primo comma, TFUE dispone che, « [n]el campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità ». Esso figura nella parte seconda del Trattato FUE, intitolata « Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione ». Tale disposizione riguarda le situazioni che ricadono nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione nelle quali un cittadino di uno Stato membro subisce un trattamento discriminatorio rispetto ai cittadini di un altro Stato membro sull'unico fondamento della sua nazionalità (v. sentenza del 20 novembre 2017, Petrov e a./Parlamento, T-452/15, EU:T:2017:822, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).

238. Per quanto riguarda la discriminazione sulla base della nazionalità lamentata dalla ricorrente, vale a dire il fatto che, in sostanza, essa sia discriminata dalle misure restrittive in questione a causa del suo

azionariato russo e che sia stata quindi trattata in modo meno favorevole rispetto ad altri organi di informazione audiovisivi francesi che non sono soggetti allo stesso tipo di controllo da parte di un'entità di un paese terzo, va rilevato che, anche supponendo che una persona giuridica possa utilmente invocare il beneficio dell'articolo 21, paragrafo 2, della Carta, resta comunque il fatto che tale disparità di trattamento non rientra nell'ambito di applicazione di detta disposizione, come indicato al precedente punto 237.

239. In ogni caso, occorre rilevare, al pari del Consiglio, che la ricorrente è stata oggetto delle misure restrittive di cui trattasi a seguito di una valutazione degli elementi di prova concreti riguardanti il suo ruolo nell'ambito delle iniziative di propaganda a favore dell'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa. Infatti, i motivi su cui si è basato il Consiglio nell'adottare gli atti impugnati si fondano sul ruolo della ricorrente come arma di informazione e propaganda strategica sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa. È vero che il fatto che il suo capitale sociale appartenga a un'associazione con sede in Russia, interamente finanziata dal bilancio dello Stato russo, non è stato un elemento secondario nella valutazione della sua attività di propaganda. Tuttavia, dagli atti impugnati risulta che il diverso trattamento della ricorrente rispetto ad altri organi di informazione audiovisivi è fondato su due criteri, uno vertente sul suo controllo da parte del governo della Federazione russa e l'altro sui suoi atti di propaganda a favore dell'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, la struttura del suo capitale o l'origine del suo finanziamento non costituisce l'unico motivo che ha indotto il Consiglio ad adottare gli atti impugnati.

240. Del resto, la ricorrente non indica nessun'altra categoria di soggetti che sarebbe stata destinataria di un trattamento più favorevole trovandosi in una situazione analoga alla sua, vale a dire essere sotto il controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa.

241. La ricorrente non ha quindi dimostrato in che modo essa sia stata soggetta ad una qualsivoglia discriminazione vietata dall'articolo 21 della Carta.

242. Alla luce di tutto quanto precede, occorre respingere il quarto motivo e, di conseguenza, il ricorso nella sua interezza.

Sulle spese

243. Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dal Consiglio, conformemente alla domanda di quest'ultimo, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario.

244. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Di conseguenza, il Regno del Belgio, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Polonia e la Commissione sopporteranno le proprie spese.

245. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura, il Tribunale può ordinare che un interveniente, diverso da quelli indicati nei paragrafi 1 e 2 di tale articolo, si faccia carico delle proprie spese. Nel caso di specie, si deve disporre che l'Alto rappresentante si faccia carico delle proprie spese.

P.Q.M. — il Tribunale (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) RT France sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea, comprese quelle relative al procedimento sommario.

**LA SOFT WAR
DELL'UNIONE EUROPEA:
IL CASO RT-FRANCE VS.
CONSIGLIO**

1. La libertà di informazione è senza dubbio la “pietra angolare” del costituzionalismo, come ebbe ad affermare, tempo addietro, la Corte Suprema USA, perché uno dei suoi elementi fondanti è il pluralismo delle idee e la libera circolazione

delle stesse. Laddove le idee sono limitate o represses non c'è costituzionalismo, da intendersi come metodo giuridico con il quale si declina l'organizzazione democratica e liberale di uno Stato e dei suoi cittadini. Vale l'esempio *a contrario* delle vicende storiche della prima parte del Novecento, con diversi Stati totalitari che soffocavano qualsiasi forma di differenziazione di opinioni rispetto a quella unica ed esclusiva del regime. E non solo opinioni politiche ma anche culturali e scientifiche, che dovevano anche esse rimanere sotto il controllo dello Stato, al fine di impedire qualsiasi forma di dissenso che potesse provocare una rottura della centralità della dittatura.

Ebbene di questo tema massimamente si occupa la sentenza che la Grande Camera del Tribunale della Corte di Giustizia dell'Unione europea ha adottato nel caso *RT-France vs Consiglio dell'Unione europea*, causa T-125/22. Soprattutto nella parte in cui tratta della legittimità o meno delle misure restrittive prese dal Consiglio dell'UE con cui sono state sospese, in via temporanea, le attività di radiodiffusione promosse da RT-France nell'Unione europea, o ad essa diretta, in quanto foriere di propaganda a favore della Federazione russa nella crisi ucraina.

2. Succintamente va considerato il caso di specie. Dopo l'aggressione militare della Russia all'Ucraina (24 febbraio 2022), il Consiglio del-

l'Unione europea, in via di urgenza, ha adottato una serie di atti ¹. Tra di essi, e per il caso *de quo*, ricordiamo, la decisione (PESC) 2022/37 ² e il regolamento n. 2022/428 ³, che, rispettivamente, modificano la decisione 2014/512/PESC e il regolamento (UE) n. 833/2014 « concernenti misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina ». Nello specifico, queste misure sospendono, in via temporanea, le attività di radiodiffusione promosse nell'UE da RT-France, organo considerato sotto il controllo permanente, diretto e indiretto, della Federazione russa, in quanto totalmente a bilancio della stessa. L'obiettivo che sta dietro a tale azione europea ⁴ è contrastare la massiccia opera di disinformazione compiuta da quest'organo di informazione a favore della Russia per negare in modo credibile le "proprie atrocità" perpetrate sul territorio ucraino a seguito della sua invasione ⁵. Con altre parole, la finalità di questi due atti è « vietare azioni di propaganda continuate e concertate a sostegno dell'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa, diretta alla società civile dell'Unione e dei Paesi limitrofi [giacché] tali azioni "costituiscono una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione" » ⁶.

Queste misure vengono contestate da RT-France, che ne chiede l'annullamento. A sostegno del ricorso, viene dedotta, in rito, la carenza di competenza del Consiglio ad adottare gli atti *de quibus*, e, nel merito, la violazione di alcuni diritti fondamentali sanciti dalla Carta dell'Unione europea; in particolare il diritto alla difesa, la libertà di espressione e di informazione, la libertà di impresa e il principio di non discriminazione in base alla nazionalità.

3. Il caso è evidentemente delicato perché, tra altre questioni, cerca di dare una risposta tanto centrale quanto annosa alla seguente domanda: laddove c'è libertà di informazione ci può essere libertà di disinformazione? Ovvero, si possono diffondere notizie con il voluto scopo di trarre in inganno i destinatari dell'informazione, al fine di influenzarne il pensiero, le scelte, le azioni coinvolgendo interi gruppi sociali per l'effetto

¹ Per aggiornamenti sulla azioni che l'Unione europea ha intrapreso a seguito della crisi ucraina, v. la pagina "La risposta dell'UE all'invasione russa dell'Ucraina" nel sito *Web* del Consiglio europeo. Interessante al riguardo è il *dossier* n. 57, pubblicato il 21-3-2022 dalla Camera dei Deputati - Ufficio Rapporti con l'Unione europea, che elenca le *Iniziative dell'Unione europea a seguito della crisi tra Federazione russa e Ucraina*.

² Del 25 febbraio 2022.

³ Del 15 marzo 2022.

⁴ Cfr. 1-10 *considerando* della dec. 2022/37.

⁵ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 1° marzo 2022 sull'aggressione russa contro l'Ucraina (2022/2564(RSP)), P 9_TA(2022)0052, p.to 31; e par. 20 sent. del 27 luglio 2022, T-125/22.

⁶ Par. 21 sent. T-125/22. Sul concetto

di sicurezza, con particolare riferimento all'evoluzione del problematico rapporto tra libertà e sicurezza, cfr. P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino, 2006, 138 ss. Con un approccio comparato, *ex plurimis*, cfr. G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza: la risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in *Rass. Parl.*, 2/2004; T.E. FROSINI, *Diritto alla sicurezza e tutela delle libertà: un crinale sottile che esalta le democrazie*, in *Guida al diritto-II sole 24 ore*, n. 32, 2005; G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi cost.*, 1/2008; J. ISENSEE, *Il diritto fondamentale alla sicurezza. A proposito dei doveri di protezione dello stato liberale di diritto*, T. FENUCCI (a cura di), Napoli, 2017.

mediatico che ancora oggi, al di là del *Web*, rivestono gli organi di informazione audiovisivi?⁷

La risposta che il giudice europeo dà ai sopracitati quesiti è decisamente negativa.

Interessante al riguardo è l'interpretazione che, in modo analitico, il Tribunale dà a ciascuna delle condizioni reclamate a livello internazionale e sovranazionale per poter circoscrivere legittimamente la libertà di informazione⁸.

Il requisito relativo alla previsione di legge è facilmente risolto. Le misure restrittive adottate dal Consiglio dell'UE alla libertà di espressione sono atti a portata generale che si basano chiaramente sull'art. 29 TUE, quanto alla decisione, e all'art. 215 TFUE, quanto al regolamento.

Il rispetto del contenuto essenziale della libertà di espressione è soddisfatto nella misura in cui gli atti di cui trattasi hanno carattere temporaneo e reversibile, così come previsto dall'art. 9 della dec. 2022/37. Ove peraltro si afferma che la proroga o la modifica della richiamata decisione è possibile laddove « il Consiglio ritenga che i suoi obiettivi non sono stati raggiunti ». E dal momento che, da un lato, l'aggressione all'Ucraina non è terminata, e, dall'altro, la Federazione russa e i suoi organi di informazione continuano sistematicamente a condurre iniziative di propaganda contro l'Unione e i suoi Stati membri, il Tribunale giustifica il mantenimento di tali misure.

Infine, proporzionate, in quanto adeguate e necessarie al perseguimento dell'obiettivo generale, si rilevano queste misure.

Sulla base di solidi e precisi elementi di prova apportati dal Consiglio, il giudice qualifica RT-France organo di informazione dello Stato russo, ovvero « un canale internazionale che rappresenta il Paese »⁹ il cui compito specifico è quello di essere, in momenti critici (come ad esempio in occasione di una guerra), un'« arma informativa »¹⁰ contro il mondo occidentale. Al punto da paragonare la sua funzione pari a quella del Ministero della difesa russo¹¹. Ed è con un simile ruolo che RT-France ha agito durante la fase precedente e nei giorni successivi all'aggressione della Ucraina. In particolare, attraverso un'azione sistematica di radio-diffusione di informazioni « “selezionate”, alcune delle quali palesemente

⁷ In tal senso Corte EDU, sent. 5 marzo 2022, *NIT S. R.L. v. Republic of Moldova*, 28470/12, par. 181 e 182.

⁸ Al riguardo la bibliografia in materia è molto ampia. E senza pretesa di esautività v. M. OETHEIMER, *Freedom of Expression in Europe: Case-Law Concerning Article 10 of the European Convention of Human Rights*, Strasbourg, 2007; P. CARETTI, *Art. 10 La libertà di espressione*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2011, 337 ss.; A. CARDONE, M. OETHEIMER, *art. 10*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, 397 ss.; R. BUSTOS GIBBERT, *The Right to Freedom of*

Expression in a Democratic Society (art. 10 ECHR), in J. GARCIA ROCA, P. SANTALOYA (ed.), *Europe of Rights. A compendium on European Convention of Human Rights*, Leiden, 2012, 371 ss.; G.E. VIGEVANI, *Libertà di espressione e di informazione*, in C. MALAVENDA, C. MELZI D'ERIL, G.E. VIGEVANI, *Le regole dei giornalisti. Istruzioni per un mestiere pericoloso*, Bologna, 2012, 9 ss.; V. SALVATORE, *La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato. Unione europea*, Bruxelles, 2019; V. ZENOVICH, *Perché occorre rifondare il significato della libertà di manifestazione del pensiero*, in *Percorsi cost.*, 2010, 69.

⁹ Par. 172, sent. T-125/22.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

false o ingannevoli »¹², con lo specifico scopo di giustificare e sostenere l'aggressione nei confronti dell'Ucraina da parte della Federazione russa. La questione risulta aggravata da quanto statuito dall'art. 20, par. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, cui aderiscono non solo gli Stati membri dell'UE ma anche la stessa Federazione russa, e secondo cui « qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge ». Perché, essendo questo articolo collocato in un paragrafo autonomo rispetto ad altri divieti, fa assumere alla propaganda a favore della guerra una gravità assoluta.

Alla luce di un simile contesto, non sorprende dunque che la sospensione delle attività di radiodiffusione di RT-France è ritenuta misura idonea a tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dell'UE in quanto minacciati da una massiccia campagna internazionale organizzata e portata avanti a favore della Russia. Attraverso queste misure restrittive e come se si realizzasse l'ideale kantiano della « pace attraverso il diritto »¹³. Esse, infatti, sono considerate mezzi pacifici impiegati in reazione a una violazione degli obblighi *erga omnes* imposti dal diritto internazionale, o a un atto di aggressione secondo quanto previsto all'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite. Violazione che è confermata dalla risoluzione del 2 marzo 2022 intitolata « Aggressione contro l'Ucraina » dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In questa prospettiva dunque questi atti sono conformi agli obiettivi di cui all'art. 21, par. 2, lett. c) TUE di preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, uniformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite. Sicché, in buona sostanza, queste misure sono proporzionali all'obiettivo di « porre fine allo Stato di guerra e alle violazioni di diritto internazionale umanitario, che la guerra può generare »

Il giudice europeo, peraltro, dato il contesto « straordinario e di estrema urgenza » in cui deve essere posta siffatta questione, ancora più convintamente ritiene, seguendo il gioco del bilanciamento degli interessi¹⁴, che l'importanza degli obiettivi perseguiti degli atti impugnati è tale da prevalere sulle conseguenze negative, anche se notevoli, che questi stessi possono apportare¹⁵. Obiettivi che ricordiamo si sostanziano: per un verso, nella cessazione di una attività di propaganda continua e concertata a favore dell'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina che prende di mira la società civile dell'Unione e dei Paesi limitrofi; cessazione riconducibile alla salvaguardia dei valori, agli interessi fondamentali, alla sicurezza, e all'ordine pubblico dell'Unione. Per altro

¹² Par. 211, sent. T-125/22

¹³ Ripreso da H. KELSEN, *La pace attraverso il diritto* (1944), L. Ciaurro (a cura di), Torino, 1990.

¹⁴ Interessante al riguardo è la critica che V. ZENO-ZENOVICH, in *La disciplina della comunicazione in base al suo contenuto. Una proposta di inquadramento sistematico*, in questa *Rivista*, 2020, 545, muove contro l'attuale « diffusa tendenza retorica a sostenere la necessità del "bilanciamento" fra i diritti », perché in questo li si tutela tutti. L'A. fa leva, piuttosto, all'utilizzo del

principio di proporzionalità, giacché riesce, quanto meno, a giustificare gli interventi restrittivi adottati in relazione all'obiettivo preminente perseguito. Un principio che però deve essere rivisitato alla luce « di una riflessione olistica sull'universo comunicativo, sulla sua configurazione e prevedibile sviluppo, sul suo governo che consideri insieme libertà e diritti, poteri e limiti, rimedi e procedure ».

¹⁵ Corte di Giustizia UE, sent. 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15, 149-150 e giurisprudenza ivi citata.

verso, nella tutela dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina nonché nella promozione di una soluzione pacifica della crisi in tale Paese, riconducibili allo scopo più ampio del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione di cui all'art. 21 par. 2 lett. a) e c) TUE.

È quindi in questa prospettiva che il giudice europeo ritiene proporzionate, adeguate e necessarie agli scopi perseguiti le limitazioni alla libertà di espressione attuate dalle misure restrittive adottate dal Consiglio. E per conseguenza giustificata e proporzionata è anche la limitazione nella ricezione di tali informazioni laddove l'ingerenza nel diritto di trasmettere programmi implica il sostegno a un atto di aggressione.

4. Per quanto condivisibili siano le posizioni assunte dal Tribunale UE, alcune notazioni sono doverose, in attesa che la Corte di giustizia dell'UE si pronunci ¹⁶.

La prima riguarda la provvisorietà delle misure adottate. Al riguardo l'art. 9 della dec. 2022/37 fissa espressamente la data ultima di applicazione della misura *de qua* al 31 luglio 2022. La stessa disposizione però prevede la possibilità di prorogare il termine o modificare la decisione qualora il Consiglio ritenga che gli obiettivi per cui tale atto è stato adottato non siano ancora stati raggiunti. Ora, tale *condicio sine qua non* non si è realizzata. La guerra è ancora in corso. Ciò di cui si dubita è che per quanto il Consiglio goda di un potere discrezionale in materia ¹⁷ rimane fermo il principio per cui disposizioni di legge che prevedono limitazioni al diritto di libertà di espressione devono essere, secondo giurisprudenza consolidata, « prevedibili nella loro necessità e proporzionalità » ¹⁸.

Al riguardo, il Consiglio non ha disposto né una proroga, né tantomeno una modifica alla misura restrittiva. In tal modo si potrebbe dubitare del venire meno della previsione di legge.

In secondo luogo è da sottolineare la configurazione della disinformazione come « parte integrante dell'arsenale della guerra moderna » in quanto capace « di minare le fondamenta delle società democratiche » ¹⁹. Al riguardo, non è una novità che la disinformazione sia una delle tecniche più antiche utilizzate dal potere per conquistare il territorio nemico senza combattere ²⁰. E neppure che a partire dal 1923 la disinformazione è stata per la prima volta sistematizzata come « arma da

¹⁶ Impugnazione causa innanzi alla Corte, C-620/22 P.

¹⁷ Cfr. Corte di Giustizia UE, sent. 5 marzo 2015, *Ezz e a. c. Consiglio*, C-220/14P, p.to 46 e sent. 28 marzo 2017, *Rosneft*, cit., p.to 88.

Ibidem; potere che, più specificamente, gli deriva dalla lettura congiunta degli artt. 3, par. 5, 21, 23 e 24 TUE.

¹⁸ V. il *leading case*: Corte Edu, sent. 26 aprile 1979, n. 6538/74, *The Sunday Times v. The United Kingdom*. Sull'interpretazione di tali limitazioni v. di recente

M. OROFINO, *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti*, Torino, 2014, 45 ss.

¹⁹ Par. 56, sent. T-125/22.

²⁰ Per un *excursus* storico sulle tecniche manipolatorie usate fin dall'antichità cfr. A. KOYRÉ, *Réflexions sur les mesogne*, Paris, 2004 e P. MIELI, *Le verità nascoste. Trenta casi di manipolazione della storia*, Milano, 2019; mentre per quelle impiegate in età contemporanea da diversi regimi e Stati v. T. RID, *Misure attive*, trad. it., Roma, 2022.

guerra », non a caso, da una unità speciale del GPU²¹. La novità sta in altro.

Fino alla richiamata sentenza T-125/22, la disinformazione — come descritta dall'« High Level Group on Fake News and Online Disinformation » — altro non era che un insieme di informazioni false, inesatte o fuorvianti intenzionalmente progettate, presentate e diffuse per causare un danno pubblico o per trarne un indebito vantaggio²². La scelta di intendere la disinformazione in questo senso era finalizzata a evidenziare l'intento ostile che sta alla base della diffusione di una molteplicità di informazioni. Un intento che, al di là dei motivi scatenanti, provoca un danno pubblico o un indebito vantaggio economico, creando, tra le altre cose, un ambiente ostile al dibattito democratico, ed esacerbando la polarizzazione sociale per migliorare la propria immagine. Il danno da scongiurare era ed è, in estrema sintesi, la messa in pericolo dei valori democratici. A fronte di un fenomeno così caleidoscopico l'Unione europea ha adottato nel tempo una serie di misure — in parte di *soft law* e in parte di *hard law*²³ — con il chiaro intento non di « criminalizzare o vietare la disinformazione »²⁴ bensì di tutelare la libertà di espressione e le altre libertà garantite dalla Carta UE per un reale dibattito democratico. Non è un caso infatti che la disinformazione — sia quella diffusa “con”, sia quella promossa “senza” intento fraudolento di provocare danni — è stata categorizzata come una pratica dal contenuto « dannoso » ma non « illegale »²⁵.

²¹ Secondo il rapport du *Centre d'analyse, de prévision et de stratégie* (CAPS) et de l'*Institut de recherche stratégique de l'École militaire* (IRSEM) (J.-B. JEANGÈNE VILMER, A. ESCORCIA, M. GUILLAME, J. HERRERA, *Les Manipulations de l'information. Un défi pour nos démocraties*, Paris, 2018) la prima operazione significativa di disinformazione sovietica è stata l'“operazione Trust” (1923-1927), organizzata dalla Direzione politica statale (GPU) che ha istituito una falsa organizzazione di resistenza antibolscevica (“Unione monarchica della Russia centrale”) al fine di identificare i veri monarchici e gli anti-bolscevichi. Questa tecnica — che comprendeva interviste con esperti fittizi, documenti contraffatti, foto e video ritoccati — divenne poi più sofisticata alla fine degli anni '60 sotto la guida del direttore del KGB Yuri Andropov: così riporta il rapporto del Canadian Security Intelligence Service, *Who said What? The Security Intelligence of Modern Disinformation*, Canada, 2018, 26-27.

²² European Commission, *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, DG for Communication Networks, Content and Technology, 2018, 10. Sul fenomeno della disinformazione cfr. V. ZENOVICH, *Fake news un falso problema perché non esistono “notizie vere”*, in

www.key4biz.it, 29 novembre 2017; P. PASAGLIA, *Fake News e Fake democracy: una convergenza da scongiurare*, in *Federalismi.it*, 11/2020; C.R. SUNSTEIN, *Liars. Falsehoods and Free speech in a Age of Deception*, Oxford, 2021; S. SASSI, *Disinformazione contro Costituzionalismo*, Napoli, 2021; C. VALDITARA, *Fake news: regolamentazione e rimedi*, in questa *Rivista*, 2021, 257; A. NICITA, *Il mercato delle verità*, Bologna, 2021; C. PINELLI, *Disinformazione, comunità virtuali e democrazia: un inquadramento costituzionale*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2022.

²³ V. S. SASSI, *Il contrasto alla disinformazione in Unione europea: una tenuta per la democrazia*, in A. ADINOLFI, A. SIMONCINI, *Protezione dei dati personali e nuove tecnologie. Ricerca interdisciplinare sulle tecniche di profilazione e sulle loro conseguenze giuridiche*, Napoli, 2022, 113 ss.; O. POLLICINO, *Sulla disinformazione arriva un nuovo codice UE*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 giugno 2022.

²⁴ Così afferma la Commissione europea nella sua comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Orientamenti della Commissione europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione*, Bruxelles, 26.5.2021, COM(2021) 262 final, 1.

²⁵ Cfr. Comunicazione congiunta della Commissione europea e Alto rappresentante

Ebbene, il giudice europeo va oltre questo tracciato. Nel momento in cui dichiara necessarie, proporzionali e adeguate misure restrittive alla libertà di informazione — che si sostanziano nel caso di specie nella sospensione di attività di radiodiffusione — per contrastare la disinformazione, è come, in buona sostanza, consentire all'Unione europea di censurare informazioni e/o notizie e/o selezionare la loro diffusione in ragione della loro attendibilità e/o opportunità. Questa posizione potrebbe essere accettata se l'ordinamento europeo fosse dotato di un sistema perfetto per individuare le dichiarazioni false. Il punto, come giustamente affermato, non è però « that there is no such thing as truth or falsity in [several] areas or that the truth is always impossible to ascertain, but rather that is perilous to permit the state to be the arbiter of truth »²⁶. E ciò soprattutto ai fini di una sua applicabilità — *mutatis mutandis* — a qualsiasi situazione di emergenza.

Da qui, segue nell'immediato la terza e ultima riflessione. Uno spirito di “democrazia militante”²⁷ pervade questa decisione. Si matura l'idea che l'importanza del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale — rafforzata, peraltro, dalle varie dichiarazioni, decisioni, prese di posizioni e misure aventi gli stessi obiettivi dell'Unione adottate dall'inizio della aggressione nei confronti dell'Ucraina, nonché da altre istituzioni europee e da altri organismi internazionali multilaterali — è tale da prevalere sulle conseguenze negative, anche notevoli, della libertà di informazione, sia nella sua forma attiva che in quella passiva.

Ciò che ci si augura è che questa tolleranza verso forme restrittive della libertà di informazione non sia un preludio di un paradosso, ovvero di « ricorrere alla dittatura per difendere la democrazia »²⁸.

Al riguardo, piuttosto, si ricordino i suggerimenti di Socrate, secondo il quale l'analisi di dichiarazioni false, anche se deliberatamente poste, può — persino nei contesti tecnici, filosofici e scientifici — promuovere una forma di pensiero che da ultimo può rilevarsi di aiuto alla ricerca della verità.

SILVIA SASSI

dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Tackling COVID-19 disinformation - Getting the facts right*, Bruxelles, 10.6.2020, JOIN(2020) 8 final, 4, e comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *sul piano d'azione per la democrazia europea*, Bruxelles, 3.12.2020, COM(2020) 790 final, 20.

²⁶ *United States v. Alvarez*, 567 U.S. 751-752 (2012) (Alito, J., dissenting). Al riguardo v. le condivisibili riflessioni di N. ZANON, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un'“Autorità Pubblica della Verità”?*, in *Rivista di Diritto dei Media-MediaLaws*, 2018, p. 13 ss.

²⁷ Sul concetto di democrazia militante, e la sua declinazione in Unione europea cfr. P. MACKLEM, *Militant democracy, legal pluralism, and the paradox of self-determination*, in *Int'l J. Con. Law*, vol. 4, n. 3/2006; J.-W. MÜLLER, *The EU as Militant Democracy, or: Are There Limits to Constitutional Mutations Within EU Member States?*, in *Rev. Est. Pol.*, 2014, 141 ss.; G. MARTINICO, A.M. RUSSO, *Is the European Union a Militant Democracy? The Perspective of the Court of Justice in Zambrano and Kadi*, in *Eur. Pub. Law*, vol. 21, n. 4/2015; M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia “militante” all'autodifesa costituzionale*, in *DPCE*, 2021, 91.

²⁸ H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in M. BARBERIS (a cura di), Bologna, 2010, 145.