



Misure restrittive contro la Russia: il Tribunale rigetta la richiesta di sospensione di *RT France*

DI ADRIANO MAFFEO*

Sommario: 1. Premessa. – 2. I presupposti per la concessione della sospensione cautelare. – 2.1. Il requisito dell’urgenza. – 2.2. La valutazione della fondatezza *prima facie* del ricorso principale. – 3. L’apprezzamento dei detti criteri nel caso *RT France*. – 4. Il bilanciamento degli interessi. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

In seguito allo scoppio del conflitto armato e all’invasione dell’Ucraina iniziata lo scorso 24 febbraio, l’Unione europea, nell’alveo delle iniziative già poste in essere dopo le operazioni in Crimea, ha adottato nuove misure restrittive nei confronti della Russia.

Tra queste, oltre alle sanzioni economiche, alle misure diplomatiche ed al congelamento di beni di esponenti politici di primo piano e di numerosi oligarchi e società detenute da soggetti riconducibili al potere politico russo, per la prima volta è stata adottata anche una misura restrittiva tendente ad incidere sull’attività di alcuni media.

Con la decisione PESC 2022/351¹ ed il regolamento 2022/350² entrambi del 1° marzo 2022, infatti, il Consiglio, modificando la decisione 2014/512/PESC, ha disposto un divieto di

* Ricercatore TD-B in diritto dell’Unione europea e Docente di Contenzioso dell’Unione europea presso l’Università degli studi di Napoli “Federico II”

¹ 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, in *GUUE* del 2 marzo 2022, L 65/5.

² 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, in *GUUE* del 2 marzo 2022, L 65/1.

diffusione, fino al 31 luglio 2022, di contenuti, con qualunque forma e qualunque mezzo, da parte di operatori organi e organi di informazione sotto lo stabile controllo, diretto o indiretto, della *leadership* della Federazione russa.

Tra i soggetti direttamente destinatari di tale misura, in quanto inseriti nell'apposito allegato, figurano l'agenzia di stampa sovietica *Sputnik* e l'emittente televisiva *RT- Russia Today*, nelle sue diverse articolazioni presenti in Europa.

Una settimana dopo l'adozione della richiamata decisione del Consiglio, l'emittente *RT France*, ha introdotto un ricorso *ex art. 263* TFUE dinanzi al Tribunale dell'Unione europea per contestare la legittimità della misura restrittiva inflittale e, nell'ambito di tale procedimento³, ha richiesto l'adozione di misure cautelari quali la sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati.

Il Presidente del Tribunale, secondo quanto previsto dall'art. 158 del regolamento di procedura dell'organo giurisdizionale dell'Unione, ha adottato, il 30 marzo 2022, l'ordinanza con cui ha rigettato la richiesta della ricorrente⁴.

In tale contesto, il presente contributo intende procedere ad una disamina dell'ordinanza resa dal Tribunale dell'Unione europea, esaminandone il contenuto alla luce dei presupposti necessari, nel quadro del contenzioso dell'Unione europea, per l'adozione di provvedimenti cautelari soffermandosi, nella parte conclusiva, sulla valutazione dei possibili esiti del ricorso principale.

2. I presupposti per la concessione di una sospensione cautelare

Secondo quanto previsto dagli articoli 278 e 279 TFUE, la proposizione di un ricorso per annullamento non ha effetto sospensivo dell'efficacia dell'atto contestato. Tuttavia, la sospensione può essere disposta da parte dei giudici dell'Unione i quali, eventualmente, possono adottare anche ulteriori provvedimenti provvisori ritenuti necessari.

I regolamenti di procedura dei diversi organi giurisdizionali dettano, poi, più dettagliate indicazioni circa le modalità formali e sostanziali per l'introduzione delle domande cautelari e la concessione dei relativi provvedimenti.

Con specifico riferimento al Tribunale, organo competente a decidere sul ricorso dell'emittente *RT France*, l'art. 156, par. 4, Reg. proc. prevede che nella domanda, da presentarsi contestualmente al ricorso principale, debbano essere indicate, oltre all'oggetto della controversia, anche le ragioni che giustifichino l'adozione di misure cautelari urgenti nonché i motivi in fatto ed in diritto a sostegno della richiesta.

Si tratta, quindi, dei necessari e ben noti elementi del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris* normalmente richiesti, anche nei procedimenti nazionali, per l'adozione di provvedimenti cautelari che, come ricordato nelle norme pratiche di esecuzione del regolamento del Tribunale⁵, vanno esposti in un atto separato rispetto al ricorso, pena l'irricevibilità⁶, ed in modo chiaro,

³ Il ricorso è stato registrato nel ruolo del Tribunale con il n. T-125/22.

⁴ Trib., ord. Pres. 30 marzo 2022, causa T-125/22 R.

⁵ Norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale adottate dal Tribunale il 20 maggio 2015 (*GUUE* 2015, L 152, p. 1) e le modificate il 13 luglio 2016 (*GUUE* 2016, L 217, p. 78) e il 17 ottobre 2018 (*GUUE* 2018, L 294, p. 23, rett. *GUUE* 2018, L 296, p. 40).

⁶ Trib. ord. Pres. 19 giugno 1995, causa T-107/94 R, *Kik c. Commissione*, ECLI:EU:T:1995:107, punto 38.

preciso e comprensibile di per sé, si da consentirne una valutazione senza far riferimento all'atto del ricorso principale.

Secondo quella che è una consolidata giurisprudenza del Tribunale, i citati requisiti dell'urgenza e del *fumus* sono cumulativi per cui la presentazione di una istanza senza adeguati riferimenti ad entrambi i presupposti ovvero il difetto di uno di essi rende rispettivamente irricevibile o infondata la richiesta e superflua⁷ ovvero meramente sussidiaria⁸ la valutazione della sussistenza dell'altro requisito.

2.1. Il requisito dell'urgenza

Con riferimento al requisito dell'urgenza, risulta da una consolidata giurisprudenza dell'Unione che ricade sulla parte che richiede l'adozione di provvedimenti provvisori l'onere di dimostrare l'impossibilità di attendere la definizione del procedimento principale senza subire un pregiudizio grave ed irreparabile⁹.

Ora, proprio con riferimento al pregiudizio, in assenza di una diversa precisazione testuale, è possibile constatare che, soprattutto nella prassi meno recente della Corte, talvolta, i due requisiti della gravità e della irreparabilità del danno sono stati considerati distinti e non sempre necessariamente entrambi necessari¹⁰.

In tal senso depongono, ad esempio, le Conclusioni dell'Avvocato generale Capotorti in una causa *Commissione c. Francia*¹¹, in cui il requisito dell'urgenza viene espressamente citato come distinto da quello della gravità del pregiudizio e del *fumus*, nonché alcune ordinanze del Presidente del Tribunale e della Corte. Nel caso *Xeda International c. Commissione*, infatti, la valutazione della gravità del pregiudizio addotto, nella specie identificato nell'impossibilità di riconquistare dei clienti, è stata ritenuta irrilevante, considerando la questione piuttosto rientrante nella riparabilità o meno del pregiudizio¹²; nel caso *Salerno c. Commissione*, invece, la distinzione è stata utilizzata per affermare che «per quanto gravi possano essere per il ricorrente le conseguenze derivanti dal fatto di vedersi rifiutare, magari a torto, l'ammissione alle prove dell'attuale concorso, l'eventuale relativo danno non sarebbe necessariamente del tutto irreparabile»¹³.

⁷ In tal senso Trib., ord. Pres., 16 febbraio 2011, causa T-560/10 R, *Nencini c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:T:2011:40, punto 18; 26 marzo 2010, causa T-6/10 R, *Sviluppo Globale c. Commissione*, ECLI:EU:T:2010:129, punto 34; 3 aprile 2009, causa T-96/09 R, *UCAPT c. Commissione*, ECLI:EU:T:2009:103, punto 12, 8 luglio 2008, cause T-234/00, 235/00 R, T-283/00 R, *Fondazione Opera S. Maria della Carità e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2008:251, punto 27.

⁸ Trib., ord. Pres., 17 febbraio 2011, causa T-484/10 R, *Gas Natural Fenosa c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:160, punto 94.

⁹ Corte giust., ord. Pres. 14 gennaio 2016, causa C-517/15 P-R, *AGC Glass Europe e.a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2016:21.

¹⁰ Cfr. per una più ampia ricostruzione M. ORZAN, *Commento agli artt. 156-158 del Regolamento di procedura del Tribunale*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 1315 e ss.

¹¹ Conclusioni dell'Avvocato generale Capotorti, cause 24/80 R e 97/80 R, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1980:95, par. 6.

¹² Trib. ord. Pres., 15 novembre 2011, causa T-269/11 R, *Xeda International c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:665, punto 41.

¹³ Corte giust., ord. Pres., 13 gennaio 1978, causa 4/78 R, *Salerno c. Commissione*, ECLI:EU:C:1978:3, punto 11.

Ad ogni modo, irreparabile è considerato il danno che non è suscettibile di essere rimosso dalla successiva decisione di merito per cui, tendenzialmente, è da escludersi che, quand'anche grave, un mero pregiudizio finanziario possa condurre all'adozione di misure cautelari. In tale prospettiva, anche la semplice possibilità di agire in responsabilità nei confronti dell'Unione, eventualmente all'esito della definizione del ricorso principale avverso un atto ritenuto pregiudizievole, può essere considerato indice della non irreparabilità del pregiudizio e, quindi, dell'inesistenza di un requisito fondamentale per la concessione di misure cautelari¹⁴.

Ciononostante, sul punto il giudice del *référé*, non dovendo procedere ad una applicazione meccanica e rigida della condizione, conserva un certo potere discrezionale circa il modo di accertare le varie condizioni¹⁵ potendo valutare se gli elementi del caso specifico consentano di ritenere verificate le esigenze connesse all'urgenza e giustificare la concessione di un provvedimento cautelare di modo da evitare *in nuce* l'insorgenza stessa del pregiudizio¹⁶.

Ad ogni modo, secondo quanto previsto dall'art. 156, par. 4, del regolamento di procedura del Tribunale, spetta al richiedente allegare alla domanda di adozione di provvedimenti cautelari ogni elemento di prova idoneo a giustificare la necessità del provvedimento richiesto. Conseguentemente, soprattutto laddove il pregiudizio sia di natura finanziaria, la domanda, pena la sua irricevibilità¹⁷, deve essere necessariamente corredata dei documenti necessari per consentire al giudice del *référé* di valutare il quadro complessivo della situazione finanziaria del richiedente un provvedimento cautelare e, da consolidata giurisprudenza¹⁸, tali documenti devono essere redatti da un esperto indipendente.

2.2. La valutazione della fondatezza prima facie del ricorso principale

Ulteriore ed imprescindibile requisito per la concessione di misure cautelari è il c.d. *fumus boni iuris*, vale a dire la dimostrazione, ad una prima sommaria valutazione, della possibile fondatezza del ricorso principale rispetto al quale la richiesta di adozione di misure cautelari si pone come accessoria.

Verso una tale ricostruzione della condizione in esame conducono una serie di ordinanze cautelari in cui l'adozione di provvedimenti provvisori è stata accordata in ragione della sussistenza di «indizi gravi a sostegno della tesi» di una delle parti¹⁹, della «quanto meno dubbia legittimità degli atti»²⁰ ovvero di «dubbi molto seri circa la legittimità dell'atto controverso»²¹ tali da giustificare la concessione di misure cautelari.

¹⁴ In tal senso Trib., ord. Pres. 28 aprile 2009, causa T-95/09 R, *United Phosphorus c. Commissione*, ECLI:EU:T:2009:124, punto 73.

¹⁵ Corte giust., ord. Pres., 19 luglio 1995, causa C-149/95 P-R, *Commissione c. Atlantic Container Line e a.*, ECLI:EU:C:1995:257, punto 23.

¹⁶ Trib., ord. Pres. 28 aprile 2009, causa T-95/09 R, *United Phosphorus c. Commissione*, ECLI:EU:T:2009:124, punto 75.

¹⁷ Trib. ord. Pres. 16 ottobre 2013, causa T-461/13 R, *Spagna c. Commissione*, ECLI:EU:T:2013:545, punto 35; 24 gennaio 2011, causa T-370/10 R *Rubinetterie Teorema c Commissione*, ECLI:EU:T:2011:17, punti 43-44.

¹⁸ Trib., ord. Pres. 8 maggio 2012, causa T-134/12 R, *Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT c. Commissione*, ECLI:EU:T:2012:225, punto 16; 15 gennaio 2001, causa T-241/00 R, *Le Canne c. Commissione*, ECLI:EU:T:2001:6, punto 35.

¹⁹ Corte giust., ord. 4 marzo 1982, causa 42/82 R, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1982:83, punto 13.

²⁰ Corte giust., ord. 21 agosto 1981, causa 232/81 R, *Agricola Commerciale Olio c. Commissione*, ECLI:EU:C:1981:191, punto 5.

²¹ Trib., ord. Pres. 7 giugno 2007, causa T-346/06 R, *IMS c. Commissione*, ECLI:EU:T:2007:164, punto 93.

L'apprezzamento compiuto dal giudice del *référé*, ovviamente, avviene senza alcun pregiudizio per la valutazione successiva rimessa al collegio incaricato della decisione del merito della vicenda.

Ciononostante, non è da escludere che, seppur indirettamente, soprattutto laddove dovesse essere intervenuta una valutazione di “apparente fondatezza” del ricorso, la decisione di concedere misure cautelari possa influenzare la successiva decisione nel merito.

Proprio per limitare tale possibilità, verosimilmente, è da registrare, soprattutto nella giurisprudenza più recente, un cambio di approccio tendente a qualificare il requisito del *fumus boni iuris* come la valutazione della non manifesta infondatezza del ricorso principale²².

Nelle più recenti ordinanze, infatti, si assiste all'utilizzazione di formulazioni meno assertive rispetto a quelle utilizzate nella giurisprudenza più risalente quali, ad esempio, l'affermazione che le argomentazioni della parte richiedente «non appaiono a prima vista prive di fondamento»²³ o che «almeno una parte dei motivi proposti dalla richiedente sono a prima vista rilevanti e, in ogni caso, non manifestamente infondati»²⁴, eventualmente richiedendo, per la «loro complessità, un esame approfondito che non può essere svolto dal giudice dell'urgenza»²⁵.

3. L'apprezzamento dei detti criteri nel caso *RT France*

Nel caso in commento, la ricorrente *RT France*, a sostegno della propria richiesta di sospensione cautelare dell'esecuzione del provvedimento di interdizione dalla trasmissione di contenuti in conseguenza dell'inserimento tra i soggetti destinatari delle misure restrittive adottate dal Consiglio con la decisione PESC 2022/351 ed il regolamento 2022/350, ha addotto, al fine di dimostrare la sussistenza del requisito dell'urgenza, «conseguenze economiche, finanziarie e umanitarie drammatiche» (cfr. punto 27 dell'ordinanza in commento).

Nello specifico l'emittente ha, da un lato, sostenuto il rischio di dover procedere al licenziamento dei propri 176 dipendenti, di cui la maggior parte giornalisti professionisti ai quali, in seguito al provvedimento dell'Unione, verrebbe sistematicamente rifiutato l'accreditamento da parte delle autorità nazionali, oltre ad una altamente probabile propria liquidazione e, dall'altro, l'esistenza di un irreparabile danno alla reputazione personale oltre che, in generale, al «carattere democratico della società europea».

Quanto evidenziato consente di rilevare il tentativo di *RT France* di qualificare il pregiudizio subito come avente carattere non meramente finanziario che, per quanto detto *supra*, non potrebbe di per sé giustificare, salvo casi eccezionali, la concessione di una misura cautelare essendo possibile una sua eventuale successiva riparazione in via risarcitoria.

Il giudice del *référé*, infatti, potrebbe prendere in considerazione la situazione finanziaria del richiedente solo in presenza di un rischio concreto, nelle more della definizione del

²² Cfr. in tal senso K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GUTMAN (a cura di), *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, p. 598.

²³ Corte giust., ord. Pres. 10 dicembre 2009, causa C-573/08 R, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2009:775, punto 15.

²⁴ Trib, ord. Pres., 13 luglio 2006, causa T-11/06 R, *Romana Tabacchi c. Commissione*, ECLI:EU:T:2006:217, punto 68.

²⁵ Trib. ord. Pres., 19 luglio 2007, causa T-31/07 R, *Du Pont de Nemours (France) e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2007:236, punto 143.

procedimento principale, per l'esistenza stessa dell'impresa ricorrente²⁶ ovvero nella dimostrata ipotesi di un irrimediabile pregiudizio per la sua posizione sul mercato²⁷ tali da giustificare un intervento cautelare prima della decisione nel merito. Anche se, poi, in concreto, l'apprezzamento della situazione finanziaria del richiedente una misura cautelare, altresì in presenza di un rischio di insolvenza dell'interessato²⁸, viene notevolmente ridimensionata dalla circostanza che a dover essere analizzata non è solo la situazione del ricorrente bensì anche quella del gruppo cui eventualmente appartiene²⁹ e/o delle persone fisiche e giuridiche che controllino o detengano le azioni della società interessata dalla causa principale e che potrebbero avere interesse ad assicurarne la continuità di esercizio attraverso nuovi capitali³⁰.

Questo approccio, già di per sé particolarmente condizionante, assume poi una connotazione ancora più rigorosa nel contesto delle misure restrittive.

Soprattutto con riferimento ai provvedimenti di carattere economico aventi ad oggetto il congelamento di fondi, infatti, avendo tali misure la finalità di indebolire la *leadership* politica dello Stato destinatario delle sanzioni attraverso l'interruzione del supporto finanziario da parte della cerchia di sostenitori colpite dalle misure restrittive³¹, la realizzazione di un pregiudizio finanziario per il destinatario è *in re ipsa* e costituisce proprio l'oggetto del provvedimento³².

Ciò detto, nella sua ordinanza, il Presidente del Tribunale ha ritenuto non provato il pregiudizio di natura sociale addotto dalla *RT France* per non aver la richiedente fornito prova certa né del numero di dipendenti minacciati di licenziamento a breve termine né la data in cui, tenuto conto delle risorse economiche disponibili e dei possibili ricorsi ad ammortizzatori sociali o politiche di redistribuzione o reimpiego dei dipendenti, non sarebbe stata più nella condizione di assolvere alle proprie obbligazioni (punto 31).

Pertanto, qualificato il danno come avente natura finanziaria, il Presidente del Tribunale si sofferma ad analizzare la sussistenza di elementi tali da giustificare, in linea con la consolidata giurisprudenza dell'Unione di cui si è detto *supra*, l'adozione dei provvedimenti richiesti con il risultato di escludere, tuttavia, la ricorrenza anche di tali presupposti.

Secondo quanto si legge nell'ordinanza, infatti (punti 37 e 38), la *RT France* non avrebbe fornito allegazioni idonee a dimostrare le differenti fonti di approvvigionamento delle proprie

²⁶ Trib., ord. Pres. 23 dicembre 2008, causa T-468/08 R, *AES-Tisza c. Commissione*, ECLI:EU:T:2008:621, punto 36; 3 dicembre 2002, causa T-181/02 R, *Nueve Erba Lautex c. Commissione*, ECLI:EU:T:2002:294, punto 84.

²⁷ Corte giust., ord. Vice-Pres., 7 marzo 2013, causa C-551/12 P-R, *EDF c. Commissione*, ECLI:EU:C:2013:157, punto 54.

²⁸ Trib., ord. Pres., 23 gennaio 2009, causa T-352/08 R, *Pannon c. Commissione*, ECLI:EU:T:2009:15, punto 42.

²⁹ Corte giust., ord. Pres. 30 aprile 2010, causa C-113/09 P-R, *Ziegler c. Commissione*, ECLI:EU:C:2010:242, punti 44-47.

³⁰ Corte giust., ord. Pres., 16 dicembre 2010, causa C-373/10 P-R, *Almamet c. Commissione*, ECLI:EU:C:2010:792, punto 23.

³¹ Cfr. S. POLI, *L'Unione europea e le misure restrittive individuali a carattere economico: tendenze evolutive del quadro normativo e giurisprudenziale*, in *St. int. eur.*, 2016, p. 484.

³² Corte giust., ord. Pres., 14 giugno 2012, causa C-644/11 P R, *Qualitest c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2012:354, punti 39-40. A ciò si aggiunge che le misure restrittive a carattere economico adottate sulla base degli artt. 29 TUE e 215 TFUE contengono generalmente la possibilità di utilizzare i beni oggetto di congelamento per provvedere alle spese necessarie per il sostentamento del destinatario della misura e della propria famiglia nonché per adempiere a talune obbligazioni sorte antecedentemente all'adozione del provvedimento. Conseguentemente, come affermato dalla giurisprudenza della Corte (cfr. Corte giust., ord. Pres., 14 giugno 2012, causa C-644/11 P R, *Qualitest c. Consiglio*, cit., punto 43), lo spazio per richiedere l'applicazione di provvedimenti cautelari nell'attesa della decisione sul merito della legittimità del provvedimento restrittivo è chiaramente ridotto.

risorse finanziarie né i collegamenti con altre entità eventualmente affiliate e la possibilità di ricevere da quest'ultime ulteriori risorse.

Interessante, poi, è la valutazione condotta dal Tribunale circa l'impossibilità per l'emittente di trarre dalla sospensione dell'attività di diffusione di contenuti editoriali l'esistenza automatica di un danno grave e irreparabile.

Richiamando il precedente *National Iranian Tanker Company c. Consiglio*³³ il Presidente del Tribunale ha infatti rammentato che la limitazione della trasmissione di contenuti all'interno dell'Unione costituisca proprio l'oggetto della contestata misura restrittiva, peraltro temporanea³⁴, che non pregiudica, da un lato, la trasmissione al di fuori dell'Unione, eventualmente in altri Paesi francofoni quali esemplificativamente il Canada o alcuni Stati africani, e, dall'altro, la possibilità di proseguire l'attività attraverso inchieste, interviste o reportage.

In questa prospettiva irrilevante risulta essere l'asserito sistematico rifiuto da parte delle autorità nazionali della concessione di accreditamenti per i giornalisti dell'emittente *RT France* atteso che, come ricordato dal Presidente del Tribunale, le misure adottate dal Consiglio non impongono un tale comportamento. Conseguentemente, venendo meno il collegamento diretto di causalità con il provvedimento dell'Unione ogni contestazione dovrebbe essere rivolta alle autorità nazionali.

Parimenti irrilevante è stato ritenuto dal Presidente del Tribunale l'asserito pregiudizio vantato dalla richiedente *RT France* per la propria reputazione a causa della presentazione come un "organo di informazione sotto controllo permanente ed esclusivo del potere russo".

Sul punto il Tribunale non manca di costatare, seppur incidentalmente, che numerosi elementi contenuti nel fascicolo dimostrino una mancanza di obiettività ed indipendenza nei confronti della *leadership* russa spingendosi ad operare, di fatto, una valutazione nel merito dell'attività dell'emittente.

A ciò si aggiunge che il danno alla reputazione non verrebbe meno con la sospensione dell'esecuzione della misura restrittiva del Consiglio atteso che esso rimarrebbe invariato sino all'eventuale annullamento dell'inserimento della richiedente nell'elenco dei destinatari delle misure restrittive adottate dal Consiglio.

In tale prospettiva, quindi, l'eventuale adozione di un provvedimento cautelare non risulterebbe in alcun modo utile a colmare una lacuna nella tutela giurisdizionale che deve essere assicurata dal giudice³⁵ e a garantire la piena efficacia della successiva decisione di merito che, peraltro, ove favorevole alla ricorrente, potrebbe già di per sé costituire una riparazione del pregiudizio.

Inoltre, la consolidata giurisprudenza del Tribunale e della Corte porta ad escludere la possibilità di invocare l'adozione di un provvedimento cautelare per far fronte ad un pregiudizio già realizzatosi, come quello alla reputazione invocato dalla *RT France*.

³³ Trib., ord. Pres. 16 luglio 2015, causa T-207/15 R, *National Iranian Tanker Company c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2015:535, punto 67.

³⁴ La durata del provvedimento è, infatti, limitata al 31 luglio 2022 – termine comunque prorogabile – ovvero al termine dell'aggressione militare in Ucraina.

³⁵ v. anche Corte giust, 14 gennaio 2016, causa C-517/15 P-R, *AGC Glass Europe c. Commissione*, ECLI:EU:C:2016:21, punto 27.

Per quanto attiene, invece, all'asserito pregiudizio per la società democratica europea che, nella ricostruzione dell'impresa ricorrente, deriverebbe dalla limitazione dei servizi di informazione, il Presidente del Tribunale, dopo aver ricordato che non ogni restrizione ai diritti fondamentali è suscettibile di determinare un danno grave ed irreparabile, ha evidenziato che il requisito del *periculum in mora* non può farsi discendere dalla violazione di un interesse generale o di diritti di terzi dovendo, di contro, dimostrare il pregiudizio ad un interesse proprio del richiedente.

Sul punto è interessante costatare come il Presidente del Tribunale non solo affermi l'assenza di allegazioni idonee a dimostrare il collegamento tra il pregiudizio al carattere democratico della società europea e le ricadute specifiche per la posizione soggettiva della ricorrente (punto 56), ma si spinga fino alla costatazione – e questo costituisce un elemento di particolare interesse – che la *RT France* «resti muta circa la propria contribuzione o adesione ai valori democratici»³⁶ dai quali pretende di far discendere la dimostrazione della sussistenza del requisito dell'urgenza.

4. Il bilanciamento degli interessi

Dopo aver concluso l'analisi del requisito del *periculum in mora*, il Presidente del Tribunale, nel caso in esame, si è soffermato ad effettuare un bilanciamento degli interessi.

Per quanto l'operazione di ponderazione dei contrapposti interessi, vale a dire quello del richiedente una misura cautelare e quello di una controparte o di eventuali terzi non sia contemplato dai regolamenti di procedura quale presupposto per la concessione di provvedimenti *ex art. 278 e 279 TFUE*³⁷, non mancano nella giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione precedenti in tal senso.

In molti casi la detta ponderazione degli interessi in causa è stata realizzata quale una componente dell'analisi requisito dell'urgenza³⁸ in altri, invece, conserva una certa autonomia rispetto ai requisiti classici del *fumus* e del *periculum*³⁹.

Ebbene, nel caso di specie la valutazione del Tribunale, che avrebbe ben potuto rigettare la richiesta della *RT France* senza effettuare alcun bilanciamento appare interessante sotto diversi profili.

Il primo discende dalla esplicita qualificazione operata dal Presidente del Tribunale delle campagne di disinformazione quale «parte integrante dell'arsenale di guerra moderno»⁴⁰.

Ed in effetti, se la propaganda ha da sempre accompagnato i conflitti, nell'attuale contesto in cui la rete internet, le piattaforme digitali ed i *social media* hanno una diffusione capillare, la

³⁶ Cfr. punto 55 dell'ordinanza in commento.

³⁷ In tal senso v. M. ORZAN, *Commento all'art. 160 – 161 Reg. Proc. Corte*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, cit., p. 822.

³⁸ Cfr. Trib. ord. Pres. 11 ottobre 2007, causa T-120/07 R, *MB Immobilien c. Commissione*, ECLI:EU:T:2007:305, punto 44.

³⁹ A questa conclusione perviene M. ORZAN, *Commento all'art. 160 – 161 Reg. Proc. Corte*, cit., p. 823, sulla scorta dell'affermazione dell'inesistenza di un errore di diritto commesso dal Presidente del Tribunale compiuta da Corte giust., ord. Pres. 24 luglio 2003, causa C-233/03 P R, *Linea GIG c. Commissione*, ECLI:EU:C:2003:420, punti 27-32.

⁴⁰ Cfr. punto 62 dell'ordinanza in commento.

possibile strumentalizzazione delle fonti di informazione rischia di avere delle conseguenze particolarmente rilevanti.

La manipolazione dell'opinione pubblica attraverso ricostruzioni artatamente faziose di determinati eventi, infatti, può determinare la destabilizzazione di equilibri politici semmai già delicati e la legittimazione collettiva di talune condotte repressive e violente.

Ed in effetti, proprio per scongiurare tali rischi, l'UE ha adottato, per la prima volta nel quadro delle misure restrittive contro Stati terzi, la contestata sospensione del diritto di trasmettere per le imprese, quali la RT France, riconducibili al controllo diretto da parte della *leadership* russa.

Ebbene, in tale quadro, il punto chiave attiene alla valutazione della legittimità di un tale provvedimento che, inevitabilmente, determina una restrizione della libertà di espressione e della libertà di impresa entrambi tutelati dall'ordinamento dell'Unione e, in particolare, rispettivamente, dall'art. 11 e 16 della Carta dei diritti fondamentali.

Ora, per quanto la valutazione della legittimità dei provvedimenti del Consiglio è inevitabilmente rimessa alla valutazione del merito da parte del Tribunale in composizione collegiale, il bilanciamento di interessi operato dal Presidente nella fase del *référé* consente comunque di operare qualche considerazione.

In effetti, da quanto illustrato al punto 61 dell'ordinanza in esame, si ricava la valutazione, seppur nello specifico contesto della fase sommaria, della prevalenza di alcune esigenze imperative sulla tutela dei citati diritti fondamentali.

D'altronde, i diritti fondamentali non possono ritenersi assoluti e di conseguenza si prestano a possibili bilanciamenti⁴¹. Ciò vale anche con riferimento al diritto di informazione di cui all'art. 11 della Carta⁴². Nello specifico, dalla giurisprudenza dell'Unione si ricava che il diritto alla libertà di espressione può essere oggetto di limitazioni, conformemente a quanto enunciato all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, in presenza di tre condizioni, vale a dire la limitazione: i) deve essere «prevista dalla legge», nel senso che deve individuarsi una base legale a tal fine; ii) deve perseguire una finalità di interesse generale, riconosciuta come tale dall'Unione; iii) deve essere proporzionata e non eccedere quanto necessario al perseguimento dell'obiettivo⁴³.

Nel caso di specie l'operazione di bilanciamento interviene inevitabilmente con la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Ora, nel contesto del procedimento di *référé* la valutazione assume una connotazione particolare rispetto a quella che dovrà compiere il giudice del merito in quanto il giudice deve limitarsi a verificare se l'eventuale accoglimento del ricorso principale possa porre rimedio alla situazione derivante dall'esecuzione immediata dell'atto contestato e se, all'inverso, la concessione della sospensione cautelare del detto atto possa pregiudicare il suo effetto utile nel caso in cui il ricorso principale dovesse essere rigettato.

⁴¹ R. MASTROIANNI, *Diritti dell'uomo e libertà economiche fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea: nuovi equilibri?*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards*, Napoli, 2011, p. 359 e ss.

⁴² Trib., 15 giugno 2017, causa T-262/15, *Kiselev*, ECLI:EU:T:2017:392, punto 47.

⁴³ Trib., 15 giugno 2017, causa T-262/15, *Kiselev*, cit. punto 69; 4 dicembre 2015, causa T-273/13, *Sarafraz c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2015:939, punti 177-182 e 184. In senso analogo, con riferimento al bilanciamento tra diritto alla libertà di espressione ed il diritto di autore dei contenuti diffusi su piattaforme si segnala anche Corte giust., 26 aprile 2022, causa C-401/19, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:297, punto 63.

Nel caso di specie, a pesare nel bilanciamento sono, da un lato, la qualificazione, di cui già si è detto, del pregiudizio addotto dalla *RT France* come meramente finanziario e, dall'altro, le conseguenze dell'attività di propaganda sull'opinione pubblica.

Ebbene, mentre il pregiudizio finanziario può essere agevolmente riparato attraverso un'azione in responsabilità, le finalità dei provvedimenti del Consiglio, quali la neutralizzazione di attacchi ibridi alla società europea per il tramite di campagne di disinformazione e il perseguimento dell'obiettivo della cessazione del conflitto per il tramite di attività di pressione sulla Federazione russa, rischierebbero di essere irrimediabilmente pregiudicate da una sospensione cautelare.

Quanto rilevato induce il Presidente del Tribunale a ritenere il bilanciamento degli interessi in causa pendere in favore del Consiglio e, senza procedere nella valutazione anche del requisito del *fumus boni iuris*, a rigettare la richiesta cautelare della *RT France*.

5. Conclusioni

Con l'ordinanza in commento il Presidente del Tribunale ha, quindi, ritenuto insussistenti e comunque non provati i motivi addotti da *RT France* a sostegno della richiesta di provvedimenti cautelari *ex art. 278 e 279 TFUE*.

Ad ogni modo, non è da escludere che l'introduzione di una procedura di *référé* da parte della ricorrente, probabilmente carente anche in ragione del breve lasso di tempo intercorso tra l'adozione delle misure restrittive e la loro impugnazione, sia risultata determinante ai fini della trattazione accelerata del procedimento.

Secondo quanto previsto dall'art. 151, par. 2 del regolamento di procedura del Tribunale, infatti, il giudice relatore ha richiesto di statuire secondo il procedimento accelerato di fatto consentendo alla *RT France* di poter ricevere un rapido riscontro alle proprie doglianze.

Spetterà, a questo punto, al Tribunale in composizione collegiale pronunciarsi sul merito del ricorso *ex art. 263 TFUE* introdotto dalla società stabilita in Francia.

A tal proposito, il Tribunale, generalmente, decide sui ricorsi diretti ad esso assegnati attraverso una formazione giudicante composta da tre giudici, talvolta da cinque. Ai sensi dell'art. 28 del regolamento di procedura dell'organo giurisdizionale è tuttavia possibile, in presenza di difficoltà in diritto, dell'importanza della causa o di circostanze particolari che lo giustificano, rimettere la decisione ad una formazione composta da un numero diverso di giudici ovvero alla grande sezione.

Ebbene, tenuto conto delle implicazioni della presente controversia per la tutela del diritto all'informazione oltre che per la novità derivante dall'essere la prima impugnazione avverso una misura restrittiva avente ad oggetto la limitazione di attività di informazione da parte di società ritenute non indipendenti e sotto lo stabile controllo di *leadership* politiche di Stati terzi, potrebbe essere utile ed opportuna una decisione da parte di una formazione ampliata del Tribunale anche al fine di definire *pro futuro* un approccio unitario in seno all'organo giurisdizionale.

Ciò detto, in conclusione a quanto rilevato, uno sforzo ulteriore potrebbe andare nella direzione di provare ad immaginare, sulla scorta degli elementi risultanti dall'ordinanza del Presidente del Tribunale e dalle informazioni relative alla causa principale allo stato disponibili, il possibile esito del ricorso della *RT France*.

Ebbene, quattro risultano essere i motivi di impugnazione dei provvedimenti del Consiglio.

Il primo attiene ad una asserita violazione dei diritti della difesa della ricorrente e del principio del contraddittorio, garantiti dagli articoli 41 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il motivo, non meglio specificato nell'informazione disponibile sul sito della Corte di giustizia, attiene, verosimilmente, alla mancata preventiva contestazione di specifici comportamenti all'emittente.

Se così fosse, è difficile immaginare che un tale argomento possa trovare accoglimento da parte dell'organo giurisdizionale.

Affinché, infatti, le misure restrittive possano conservare il proprio effetto utile è indispensabile anche far leva su un effetto sorpresa ed evitare che i destinatari possano adottare strategie per sottrarsi alla loro applicazione.

Conferma di ciò si rinviene, nel contesto delle misure restrittive a carattere economico, in cui, ad esempio, è stata considerata legittima un'interpretazione ampia della nozione di "persone ritenute responsabili" di distrazione di fondi pubblici intesa come riferita ai soggetti "meramente identificati come responsabili" e non esclusivamente ai soggetti "ritenuti colpevoli" all'esito di procedimenti giurisdizionali⁴⁴.

Le conclusioni cui in proposito sono giunti gli organi giurisdizionali dell'Unione dimostrano, quindi, come in realtà sia più logico immaginare un contraddittorio successivo, instaurato all'esito dell'adozione del provvedimento.

Sul punto, tuttavia, tenuto conto che il fondamento delle misure restrittive applicate alla *RT France* è il rapporto di stretta correlazione e controllo da parte della *leadership* russa e che, anche dagli elementi allegati al ricorso cautelare, non risultano forniti elementi tali da dimostrare le fonti di approvvigionamento delle risorse economiche tali da escludere una dipendenza da entità governative sovietiche, appare difficile immaginare che la doglianza della ricorrente possa trovare accoglimento.

Per quanto attiene, invece, alle violazioni degli art. 11 e 16 della Carta dei diritti fondamentali, la valutazione del Tribunale non potrà prescindere dall'effettuazione di un controllo di proporzionalità delle restrizioni.

È, infatti, pacifico che le misure adottate dal Consiglio determinino una restrizione dei diritti della società ricorrente così come altrettanto pacifico risulta essere la sussistenza di un fondamento legale per la loro adozione, stante la specifica finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica⁴⁵.

Per quanto riguarda, invece, il controllo giurisdizionale circa rispetto del principio di proporzionalità, occorre rilevare che, nel contesto delle misure restrittive, il legislatore dell'Unione gode di un ampio potere discrezionale, soprattutto nei settori che richiedono da parte di quest'ultimo scelte di natura politica, economica o sociale e rispetto alle quali è chiamato ad effettuare valutazioni complesse⁴⁶.

⁴⁴ Cfr. Corte giust., 5 marzo 2015, causa C-220/14 P, *Ezz c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2015:147; Trib., 27 settembre 2018, *Ezz. c. Consiglio*, causa T-256/11, ECLI:EU:T:2014:93; 14 aprile 2016, causa T-200/14, *Ben Ali c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2016:216. Sul punto si segnala anche quanto ricostruito da S. POLI, *L'Unione europea e le misure restrittive individuali a carattere economico: tendenze evolutive del quadro normativo e giurisprudenziale*, in *St. int. eur.* 2016, p. 502 ss.

⁴⁵ Cfr. Trib., 15 giugno 2017, causa T-262/15, *Kiselev*, cit.

⁴⁶ Trib., 15 giugno 2017, causa T-262/15, *Kiselev*, cit., punto 88.

Conseguentemente solo laddove il provvedimento adottato dovesse risultare manifestamente inidoneo al perseguimento dello scopo perseguito il giudice dell'UE può dichiararne l'illegittimità⁴⁷.

A ciò si aggiunge che il rigore richiesto anche nel contesto della giurisprudenza della Corte EDU⁴⁸ affinché restrizioni della libertà di espressione possano ritenersi tollerate, deve necessariamente essere ponderato nel contesto particolare del caso di specie⁴⁹. Come già rilevato dal Tribunale dell'Unione nel caso *Kiselev*, infatti, un conto è analizzare la libertà di espressione come scudo nei confronti delle autorità statali che, in ragione delle opinioni assunte da un soggetto, adottino provvedimenti persecutori nei suoi confronti, altro è limitare attività di propaganda, più o meno direttamente riconducibili al potere politico di uno Stato terzo, che, per importanza quantitativa o qualitativa, contribuiscano a portare avanti le azioni e le politiche di destabilizzazione che le misure restrittive intendono perseguire.

Qualora, infatti, i provvedimenti adottati dal Consiglio dovessero ritenersi sproporzionati rispetto al diritto alla libertà di espressione per il solo motivo di determinare una compressione di quest'ultimo, l'istituzione UE vedrebbe pregiudicata la possibilità di perseguire il suo obiettivo politico di far pressione sul governo dello Stato terzo in questione indirizzando misure restrittive non solamente alle persone che sono responsabili delle azioni o delle politiche di tale governo, o alle persone che attuano tali azioni o politiche, ma anche alle persone che le sostengono attivamente⁵⁰.

Pertanto, in presenza della dimostrazione di un controllo dell'emittente da parte delle autorità russe e dell'effettivo svolgimento di attività di sostegno delle azioni militari in Ucraina difficilmente le misure adottate dal Consiglio nei confronti della *RT France* potranno essere ritenute sproporzionate.

In definitiva, tralasciando l'analisi del quarto motivo di impugnazione, relativo alla violazione del principio di non discriminazione derivante dall'articolo 21 della Carta con riferimento al quale non è ad oggi possibile meglio ricostruire le argomentazioni della parte ricorrente, è immaginabile che la legittimità delle misure restrittive del Consiglio, la cui esecutività non è stata intaccata dall'ordinanza del Presidente del Tribunale, possa trovare conferma anche all'esito del procedimento di merito.

⁴⁷ Corte giust. 28 novembre 2013, causa C-348/12 P, *Consiglio c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, punto 120; 1° febbraio 2007, causa C-266/05 P, *Sison c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:75, punto 33.

⁴⁸ Corte EDU, 15 ottobre 2015, *Perinçek c. Svizzera*, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, parr. 197, 230 e 231, 18 dicembre 2012, *Ahmet Yildirim c. Turchia*, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD000311110, parr. 47 e 64.

⁴⁹ In tal senso nel contesto dell'abuso di informazioni privilegiate di cui possono disporre i giornalisti nell'esercizio della propria attività, si è recentemente espressa anche Corte giust., 15 marzo 2022, causa C-302/20, *Autorité des marchés financiers (AMF)*, ECLI:EU:C:2022:190, punto 63.

⁵⁰ Trib., 15 giugno 2017, causa T-262/15, *Kiselev*, cit., punto 113.