



OSSERVATORIO SU DIRITTI UMANI E COMMERCIO INTERNAZIONALE N. 4/2022

1. LA SENTENZA DEL TRIBUNALE NEL CASO *RT FRANCE C. CONSIGLIO*: LA PROPAGANDA DI GUERRA E IL RUOLO DI IMPRESE OPERANTI NEL SETTORE DELLA RADIODIFFUSIONE NELL'AGGRESSIONE RUSSA CONTRO L'UCRAINA

1. Il 27 luglio 2022, la Grande Camera del Tribunale della Corte di Giustizia dell'Unione europea (da qui in poi «Tribunale») si è pronunciata su un ricorso per annullamento (sentenza nel caso T-125/22, «sentenza RT», disponibile in francese [qui](#)) 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 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, presentato da Russia Today (RT) con sede a Boulogne-Billancourt (RT France).

Le misure restrittive che hanno colpito anche – ma non solo, così molte altre sedi europee della società russa – RT France, accusata di propaganda volta a promuovere e sostenere l'aggressione nei confronti dell'Ucraina e la destabilizzazione dei Paesi ad essa limitrofi, si collocano nel contesto della reazione dell'Unione europea all'aggressione russa contro l'Ucraina del 24 febbraio 2022. Il Tribunale aveva già respinto, qualche mese fa, la richiesta della ricorrente di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati, ritenendola immotivata (sull'ordinanza del presidente del Tribunale del 30 marzo 2022 ([T-125/22R](#)), si veda [C. DI TURI, Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?](#), in [Eurojus](#), 2022, 2).

Con la sentenza in esame, la Grande Camera ha rigettato le argomentazioni di RT France relative all'incompetenza del Consiglio di adottare la decisione e il regolamento e alle asserite violazioni dei seguenti diritti umani della ricorrente garantiti dalla [Carta dei diritti fondamentali della UE](#) («Carta»): il diritto di difesa, la libertà di espressione e informazione, la libertà di impresa e il divieto di discriminazione in base alla nazionalità. L'obiettivo di questo breve contributo è di fornire una prima analisi della sentenza, riflettendo su tre profili del merito.

2. È necessario chiarire il contesto nel quale le misure restrittive contro RT France sono state adottate – così come contro RT English, RT UK, RT Germany e RT Spanish – per comprendere tanto la portata dell'azione dell'UE quanto la decisione del Tribunale.

Dal marzo 2014, l'UE ha imposto nei confronti della Russia delle misure in risposta a quella che l'organizzazione ha definito a più riprese «annessione illegale della Crimea». Le

misure restrittive sono state fin da subito di vario tipo: misure diplomatiche, misure individuali, incluso il congelamento dei beni e le restrizioni di viaggio (le c.d. sanzioni mirate), restrizioni alle relazioni economiche con la Crimea e Sebastopoli, sanzioni economiche, restrizioni alla cooperazione economica. L'obiettivo era ed è l'«emarginazione internazionale» della Russia: «l'emarginazione vincola le scelte [...] senza la crudeltà e distruzione che normalmente accompagnano la guerra» (O.A. HATHAWAY, S.J. SHAPIRO, *The Internationalists*, New York, 2017, p. 462 della versione italiana).

A seguito dell'aggressione militare della Federazione russa a danno dell'Ucraina avvenuta il 24 febbraio 2022, nell'immobilità del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ostaggio del veto russo, l'UE ha adottato una ulteriore serie di misure restrittive, che hanno rafforzato il regime già esistente dal 2014 e periodicamente rinnovato (S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SIDIBlog*, 22 marzo 2022).

Nello specifico (per una sintesi si veda [qui](#)), si tratta di misure restrittive individuali, sanzioni economiche, misure diplomatiche e restrizioni sui media. Le misure sono state articolate in «pacchetti», l'ultimo dei quali, il sesto, del giugno 2022.

Il 21 luglio 2022, poi, il Consiglio ha adottato un settimo pacchetto di «perfezionamento», con nuove misure per inasprire le esistenti sanzioni economiche contro la Russia, migliorare l'attuazione delle esistenti e rafforzare la loro efficacia. Tali misure includono un nuovo divieto di acquisto, importazione o trasferimento di oro avente origine russa, inclusa la gioielleria. Le misure restrittive contro i media sono una novità rispetto a quanto deciso nel 2014 e la loro funzione, dichiarata espressamente dal Consiglio, è quella di «sospendere urgentemente le attività di radiodiffusione di tali organi di informazione nell'Unione, o dirette 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» (Regolamento n. 2022/350, cit., considerando n. 10).

Sulla natura giuridica delle misure restrittive e sulla loro legittimità in base al diritto internazionale non ci si soffermerà in questa sede se non per evidenziare un unico profilo. Le misure restrittive vengono comunemente, anche a livello politico internazionale, definite «sanzioni». È tuttavia acquisita (si veda la ricostruzione della dottrina in materia in [M. SOSSAL, Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali, Roma, 2020](#)), la distinzione tra quelle che sono contromisure individuali di natura orizzontale e le sanzioni istituzionali o collettive quali strumenti messi in campo contro i propri membri. Due autori (D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, Milano, 2018) hanno differenziato tre categorie di sanzioni: quelle che sono state decise da privati (si vedano ad esempio le sanzioni di associazioni sportive, v. [G.M. RUOTOLO, Diritto allo sport e nello sport nell'ordinamento internazionale tra tutela dei diritti fondamentali e perseguimento della pace, in *Diritto dello sport*, 2022\); quelle che emanano da organizzazioni internazionali o regionali, inclusa la UE \(v., *ex multis*, \[M. GESTRI, Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects\]\(#\), in N. RONZITTI \(ed.\), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden, 2016, p. 70 ss.; S. POLI, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019\); quelle decise unilateralmente dagli Stati.](#)

Al di là della categorizzazione, è opportuno sottolineare la necessaria verifica della legittimità delle sanzioni non già sul piano del diritto internazionale – legittimità che si può ragionevolmente sostenere essendo in risposta alla commissione di un grave illecito (si veda tra i molteplici contributi, [M. MILANOVIC, What is Russia's Legal Justification for Using Force](#)

[against Ukraine?](#), in *EJIL: Talk!*, 24 febbraio 2022; A. SPAGNOLO, *Prime considerazioni sul tentativo della Russia di giustificare l'intervento armato in Ucraina*, in *SIDIBlog*, 25 febbraio 2022) – quanto piuttosto sul piano del diritto dell'Unione europea.

Le misure restrittive si collocano invero nel quadro giuridico dell'azione esterna dell'UE. Nello specifico, all'articolo 29 TUE, è previsto che il Consiglio adotti «decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica». La decisione che preveda l'applicazione di sanzioni viene attuata dal Consiglio mediante regolamento adottato (generalmente contestualmente alla decisione) a maggioranza qualificata (Articolo 215 TFUE). Il regolamento di attuazione è impugnabile da persone fisiche e giuridiche davanti al Tribunale in prima istanza e la decisione di quest'ultimo può essere impugnata davanti alla Corte di giustizia da una delle parti in causa. Con riferimento al caso di specie, nel marzo 2022, il Consiglio dell'UE ha modificato la [Decisione \(UE\) 2014/512](#) adottata a seguito dell'incorporazione della Crimea e vi ha dato attuazione con una serie di regolamenti, incluso il [Regolamento \(UE\) n. 833/2014](#), modificato dal Regolamento impugnato n. 2022/350, che ha aggiunto l'articolo 2 *septies* – «è vietata agli operatori della 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» – e modificato l'articolo 12. Nell'allegato al regolamento in questione, figurano varie sedi europee di Russia Today, emittente accusata dal Consiglio di svolgere un'azione di propaganda. Una delle sedi europee di RT, quella francese, operativa dal 2017 in tutti i paesi francofoni su autorizzazione dell'autorità competente, impugnava la decisione del Consiglio davanti al Tribunale chiedendo prima la sospensione d'urgenza dell'attuazione delle misure e poi l'accertamento delle violazioni da parte del Consiglio dei propri diritti umani come garantiti dalla Carta.

3. La ricorrente depositava il ricorso alla cancelleria del Tribunale l'8 marzo 2022, e richiedeva altresì, con atto separato, misure urgenti di sospensione dell'attuazione della decisione e del regolamento impugnati, respinte con ordinanza del 30 marzo 2022.

Il Tribunale riteneva d'ufficio di decidere in base ad una procedura accelerata in virtù di una disposizione del proprio regolamento di procedura. Il Presidente del Tribunale proponeva quindi il rinvio del caso alla Grande Camera, che si è pronunciata il 27 luglio 2022. Cinque le doglianze della ricorrente.

La prima concerneva la competenza del Consiglio ad adottare gli atti impugnati. RT France sosteneva che fossero le autorità nazionali a dover sanzionare un *media* per contenuto editoriale inappropriato. Il Tribunale ha respinto le argomentazioni. Come ben hanno insegnato le sentenze del Tribunale con riguardo alla lotta al terrorismo, infatti, la discrezionalità di cui gode il Consiglio in materia di misure restrittive nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune è molto ampia (sentenza RT, par. 52). Il Tribunale ha inoltre aggiunto che il Consiglio ha legittimamente considerato che, vista la crisi internazionale provocata dall'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa, una misura possibile consisteva proprio nell'interdizione temporanea della diffusione di contenuti di alcuni media, appartenenti ad un gruppo, RT appunto, finanziato dal governo russo (ibid.). L'intervento del Consiglio si deve dunque ritenere strettamente legato alle finalità della politica estera e di sicurezza comune, in quanto volto a salvaguardare gli interessi dell'Unione e a preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale (par. 54).

Gli ulteriori elementi di doglianza rilevano sul piano del rispetto dei diritti umani.

a) Il primo diritto ad essere invocato è stato il diritto alla difesa di cui agli artt. 41 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La ricorrente lamentava da un lato di non esser stata sentita prima dell'adozione della misura restrittiva e dall'altro di non conoscere i motivi sui quali il Consiglio ha fondato la decisione di inserirla nella lista di media oggetto delle misure restrittive. Il Tribunale ha respinto le argomentazioni della ricorrente. Con riguardo al primo profilo, ha sottolineato, invocando la ben nota giurisprudenza nel contrasto del finanziamento al terrorismo, incluso la saga *Kadi*, si veda, *ex multis*, F. FABBRINI, *Fundamental Rights in Europe*, Oxford, 2014, p. 51 ss.), come l'art. 52, par. 1, della Carta consente dei limiti all'esercizio dei diritti da questa garantiti purché venga rispettato il contenuto essenziale del medesimo e il principio di proporzionalità, così che la misura sia necessaria e risponda effettivamente agli obiettivi di interesse generale riconosciuti dalla UE (sentenza RT, par. 77). È del tutto evidente, come già emerso in altra giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (ad esempio [C-27/09P](#)), come la deroga al diritto fondamentale di essere sentito sia giustificata dalla necessità di rendere la misura di congelamento efficace. Nel caso di specie, tuttavia, le misure consistono in un divieto temporaneo di diffusione e non di un congelamento dei fondi individuale (sentenza RT, par. 83). Considerato che la deroga al diritto alla difesa è ammessa dalla giurisprudenza della Corte nei casi di congelamento dei capitali, il Tribunale ha sostenuto che nulla si oppone a che tale deroga possa essere ammessa anche in un caso come quello sottoposto alla sua attenzione, per il quale l'effetto sorpresa è essenziale per garantire l'efficacia della misura (par. 84). Ha ricordato inoltre il Tribunale come debba essere valutato il contesto eccezionale e d'urgenza – l'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa – a seguito del quale il Consiglio ha deciso dei pacchetti di sanzioni che rafforzano i precedenti del 2014. Il Tribunale ha chiaramente sostenuto che «l'Unione ha reagito rapidamente di fronte ad una violazione di obblighi *erga omnes* previste dal diritto internazionale, al fine di contrastare, con tutte le misure non implicanti l'uso della forza a sua disposizione, l'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa» (par. 86). Il Tribunale, dunque, ha confermato la legittimità dell'azione del Consiglio intrapresa senza sentire preliminarmente RT, concordando altresì con l'istituzione dell'Unione sulla necessità di adottare delle misure restrittive contro i media, inclusa la ricorrente, finanziata mediante budget dello Stato russo e controllata direttamente o indirettamente dai dirigenti di questo paese, all'origine di un'attività concertata di disinformazione e manipolazione dei fatti (par. 88). La prova presentata dal Consiglio sull'attività della ricorrente consisteva in articoli pubblicati nel sito internet di quest'ultima, stimate – «à juste titre» conferma il Tribunale – quale sostegno dell'aggressione militare dell'Ucraina (par. 96).

Con riferimento all'altro elemento del diritto alla difesa, ovvero l'insufficiente motivazione alla base del provvedimento, il Tribunale ha ricordato come non sia necessario che la misura contenga tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, essendo piuttosto sufficiente che la motivazione venga considerata alla luce non soltanto di come questa sia stata formulata, ma anche del contesto e dell'insieme di regole giuridiche concernenti la materia interessata (sentenza RT, par. 103). La giurisprudenza del Tribunale e della Corte di giustizia ha, tuttavia, anche in ricorsi di persone fisiche o giuridiche di nazionalità russa ([T-732/14](#)), evidenziato come la motivazione non possa consistere nella sola base giuridica, ma debba includere le ragioni specifiche e concrete per le quali il Consiglio ha considerato, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che l'interessato debba essere oggetto di tali misure (sentenza RT, par. 105). Secondo il Tribunale, questi requisiti erano soddisfatti, visto che i preamboli degli atti impugnati precisano le ragioni dell'inserimento nella lista di persone

giuridiche oggetto delle misure restrittive, in particolare l'azione di propaganda della ricorrente a giustificazione e sostegno dell'aggressione militare dell'Ucraina e la minaccia all'ordine e alla sicurezza pubblica dell'Unione europea che da questa ne deriva (par. 108). Negli atti impugnati è presente un elemento che potrebbe far propendere per l'assenza di motivazione, ovvero le mancate specifiche ragioni dell'inserimento nella lista per ciascuno dei nomi in allegato agli atti impugnati (rilievo svolto anche dal Tribunale, par. 110). Tuttavia, il Tribunale ha argomentato che le ragioni concrete e specifiche sono già presenti nel preambolo degli atti impugnati e che queste sono sufficienti considerato il contesto d'urgenza dettato dal conflitto nel quale queste si collocano (par. 112 e 113). La ricorrente, dunque, non poteva non conoscere le ragioni delle misure adottate nei suoi confronti.

b) Con riferimento alla violazione della libertà di espressione e informazione (sulla libertà della stampa si veda M. CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, Bari, 2012, *passim*), la ricorrente invocava la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani e l'articolo 11 della Carta per evidenziare come le misure restrittive non corrispondessero al perseguimento del duplice obiettivo di interesse generale dichiarato dal Consiglio, ovvero difendersi contro la minaccia della Federazione russa da un lato e preservare la pace e la sicurezza internazionale dall'altro (par. 118). Secondo la ricorrente, la misura restrittiva nei propri confronti andava a minare l'essenza della libertà di espressione e informazione, considerato che il divieto temporaneo rendeva inaccessibile un servizio di informazione nella totalità del territorio dell'Unione, e non era proporzionale all'obiettivo dichiarato dal Consiglio (par. 119), mancando altresì di una chiara delimitazione temporale (par. 120). Il Tribunale ha invocato la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani relativa all'articolo 10 della Convenzione europea per sottolineare come la Corte di Strasburgo abbia, da un lato, ritenuto che questa libertà si applichi anche alle informazioni che offendono o inquietano, e, dall'altro lato, confermato la compatibilità di restrizioni di forme di espressione che propagano, incitano, promuovono o giustificano l'odio fondato sull'intolleranza, l'uso e l'apologia della violenza, purché le restrizioni siano proporzionali all'obiettivo da perseguire (par. 134; sulla giurisprudenza in materia di libertà di espressione dei giornalisti del Tribunale dell'Unione europea dal 2017, che sembra allontanarsi dallo *standard of review* utilizzato dalla Corte europea dei diritti umani sul rispetto dell'articolo 10 CEDU, si veda [M. SARZO, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d'espressione?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, \(16/2\) 2022, p. 409 ss.](#)). Il bilanciamento deve essere necessariamente operato dalle corti. Il Tribunale ha rilevato che, inequivocabilmente, vi sia stata una restrizione della libertà di espressione e di informazione della ricorrente e che fosse necessario verificare le condizioni di tale restrizione: la previsione della limitazione per legge, il rispetto del contenuto essenziale del diritto, l'obiettivo di interesse generale, la proporzionalità (par. 145). Tali condizioni si dovevano ritenere soddisfatte nel caso di specie. In particolare, il Tribunale non ha ritenuto fosse stato leso il contenuto essenziale del diritto, visto che il mantenimento delle misure restrittive era subordinato a due condizioni cumulative, ovvero la persistenza dell'aggressione contro l'Ucraina e le azioni di propaganda contro l'Unione e i suoi Stati membri: venuta a mancare una di queste condizioni, le misure restrittive contro i media sarebbero cessate ai sensi degli atti impugnati (par. 155). Non era venuto meno il contenuto essenziale del diritto anche alla luce del fatto che le misure non impedivano attività di informazione e diffusione quali inchieste e interviste (par. 156) e che l'emittente avrebbe potuto trasmettere al di fuori dei confini dell'Unione (par. 157). Sul perseguimento dell'interesse generale, riconosciuto in quanto tale dall'Unione, il Tribunale ha ribadito che la misura si colloca nel quadro della

politica estera e di sicurezza comune e risponde alla violazione di norme fondamentali del diritto internazionale da parte della Federazione russa, come accertato – ha sottolineato il Tribunale – dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione del 2 marzo 2022 (par. 165). Il requisito di proporzionalità è stato esaminato dal Tribunale in modo articolato in base a quattro elementi. Il primo concerne la pertinenza e la sussistenza degli elementi di prova adottati dal Consiglio. Il Tribunale ha riconosciuto che il media è finanziato tramite budget dello Stato russo, come del resto confermato dalla stessa ricorrente (par. 172). La redattrice capa del gruppo RT ha dichiarato a più riprese che il gruppo è un organo di informazione dello Stato (*ibid.*). Il Tribunale ha poi esaminato l’accusa di propaganda mossa nei confronti di RT France. Gli elementi di prova presentati dal Consiglio a riguardo sono stati numerosi: tra gli altri, il 24 febbraio 2022 gli invitati dell’emittente hanno presentato l’offensiva russa quale azione preventiva e difensiva e il 27 febbraio è stata illustrata la situazione come un legittimo intervento volto a proteggere le repubbliche autoproclamate del Donbass (par. 185). Benché siano stati invitati alcuni commentatori aventi diverso punto di vista, la narrazione era evidentemente a favore dell’aggressione militare definita su modello governativo quale operazione militare speciale (par. 186-187). Secondo il Tribunale, il Consiglio non avrebbe erroneamente considerato le azioni del media volte alla propaganda e al sostegno della violazione da parte russa del diritto internazionale. Il secondo elemento riguarda il carattere appropriato delle limitazioni, su cui il Tribunale non ha avuto dubbi trattandosi di divieti temporanei rientranti nell’ambito di discrezionalità del Consiglio (par. 192 ss.). Il terzo elemento connesso al principio di proporzionalità è la necessità. Il Tribunale ha confermato anche questo elemento, sottolineando come misure meno restrittive quali un divieto limitato a solo alcune modalità di diffusione dei programmi e solo ad alcuni contenuti non avrebbe raggiunto gli obiettivi definiti dal Consiglio (par. 198). Infine, sul bilanciamento degli interessi in gioco, elemento cardine dell’esame della proporzionalità, il Tribunale ha riconosciuto che gli inconvenienti derivanti dal divieto temporaneo di diffusione dei contenuti non sarebbero sproporzionati rispetto agli obiettivi – come ribadito più volte – legittimi del Consiglio che corrispondono ad interessi di ordine generale (par. 201). A riguardo, l’organo giurisdizionale dell’Unione (par. 210) ha citato il [Patto sui diritti civili e politici](#), il cui articolo 20 proibisce la propaganda a favore della guerra, e le risoluzioni dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite [n. 110 \(II\)](#) e [381 \(V\)](#) che hanno condannato qualsiasi forma di propaganda, destinata o di natura tale da provocare o incoraggiare ogni forma di minaccia alla pace, rottura della pace o atto di aggressione. Considerato che alla luce delle prove fornite la ricorrente aveva realizzato un’azione sistematica di disseminazione di informazioni selezionate, anche false, il Consiglio «à juste titre» ha ritenuto necessario prevenire, nel rispetto dell’articolo 11 della Carta, espressioni che giustificano e sostengono un’aggressione militare (par. 211).

c) Altro diritto fondamentale invocato dalla ricorrente è il diritto alla libertà d’impresa, protetta dall’articolo 16 della Carta.

Ancora una volta il Tribunale, pur riconoscendo che misure quali quelle previste dagli atti impugnati limitino la libertà di impresa, ha affermato che una tale libertà non è una prerogativa assoluta e può essere oggetto di limitazioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall’Unione europea, purché siffatte restrizioni siano effettivamente volte a raggiungere gli obiettivi prefissati e non costituiscano un intervento smisurato e intollerabile che incide sulla natura stessa dei diritti garantiti (par. 220). Le condizioni per la limitazione del diritto alla libertà di impresa sono state soddisfatte agli occhi del Tribunale, vane le

argomentazioni della ricorrente con riguardo alla tutela dei posti di lavoro all'interno del media e la sua sostenibilità finanziaria (par. 228).

d) Infine, la ricorrente ha invocato la violazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, essendo stata trattata in modo meno favorevole rispetto ad altri media audiovisivi francesi in ragione del suo azionariato russo. Il Tribunale, ammesso che l'articolo 21 (2) della Carta si applichi anche alle persone giuridiche, ha argomentato che la disparità di trattamento è data dal controllo esercitato dalla Federazione russa sul media e dagli atti di propaganda intrapresi dalla ricorrente (par. 239). La nazionalità rileva ma solo in quanto prova della subordinazione alla volontà dell'apparato governativo russo. Anche questo motivo di doglianza, come i precedenti, è stato dunque respinto.

4. Alla luce del merito della sentenza, sono opportune tre considerazioni.

La prima è che la sentenza del Tribunale conferma la giurisprudenza precedente della Corte di giustizia dell'Unione europea, tanto con riguardo alla lotta al finanziamento al terrorismo internazionale (per il quale vi erano state numerose sentenze di annullamento di atti di congelamento di capitali di persone fisiche e giuridiche, si consenta di rinviare a S. DE VIDO, *Il contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale. Profili di diritto internazionale e dell'Unione europea*, Padova, 2012) sia con riguardo al caso russo.

Emblematico era stato, in risposta alle misure restrittive decise a seguito dell'incorporazione della Crimea da parte della Federazione russa, il caso della società petrolifera *Rosneft* le cui vicende sono state oggetto sia di un ricorso per annullamento contro gli atti di diritto dell'Unione europea che inserivano il suo nome nella lista di persone giuridiche oggetto di misure restrittive sia di un rinvio pregiudiziale. In ordine cronologico, il rinvio pregiudiziale, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury e altri*, deciso nel 2017 (*Rosneft I*), rappresenta il primo caso in cui la Corte si sia espressa sul se abbia competenza – e lo ha confermato – ad esprimersi in via pregiudiziale in merito ad una decisione riguardante sanzioni individuali PESC (si veda, ad esempio, L. LONARDO, *Law and foreign policy before the Court: Some hidden perils of Rosneft*, in *European Papers*, 2018, p. 547 ss.; S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after the Rosneft ruling: Still imperfect but gradually subject to the rule of law*, in *CML Rev.*, 2017, p. 1799 ss.).

Brevemente, nel quadro dell'economia del presente lavoro, va rilevato come la Corte di giustizia abbia sostenuto in *Rosneft I* che la motivazione di un atto istitutivo di misure restrittive, stante l'obbligo di specificare in maniera chiara e non equivoca l'iter logico dell'adozione, «deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e al contesto in cui è stato adottato», quindi non deve specificare necessariamente tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti. Un atto che arreca pregiudizio 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 (*Rosneft I*, par. 126). Sarebbe questo il caso delle sanzioni russe, di cui la compagnia non poteva non essere a conoscenza. Infine, con riferimento alla libertà di impresa, secondo la Corte esisteva un rapporto ragionevole «tra il contenuto degli atti controversi e l'obiettivo perseguito da questi ultimi» (par. 147). Il secondo ricorso, l'azione di annullamento, *PAO Rosneft Oil Company e altri c. Consiglio*, decisa nel 2018 (*Rosneft II*), riguardava una serie di imprese di cui era proprietario per oltre il 50 per cento Rosneft. Il Tribunale accettava il ricorso, benché le argomentazioni della ricorrente fossero in larga misura sovrapponibili a quelle presentate per il rinvio pregiudiziale, già deciso dalla Corte di giustizia. Al Tribunale non è infatti sfuggito il fatto che la base giuridica delle due

azioni giudiziarie – il rinvio pregiudiziale, quel ricorso «da giudice a giudice» che caratterizza il sistema giurisdizionale dell'Unione europea, e il ricorso di annullamento – fosse differente e differente quindi anche la tipologia di tutela mediante queste garantite. Il Tribunale, dunque, procedeva ad esaminare il ricorso, respingendo le argomentazioni della ricorrente e confermando quanto già asserito dalla Corte di giustizia, ovvero che la motivazione dipende dal contesto nel quale la decisione è stata adottata e che i ricorrenti non potevano argomentare di essere «inconsapevoli, al momento in cui gli atti iniziali erano stati adottati, che non rientrassero nei criteri stabiliti [dagli atti impugnati] [...] o che, come essi sostenevano, nel contesto di siffatta azione, che essi non soddisfacevano i criteri stabiliti» (*Rosneft II*, par. 143). Non sorprende dunque la decisione nel caso *RT France* se non per un elemento, che apre la riflessione seguente.

La seconda considerazione da svolgere riguarda infatti il piano internazionale e il piano europeo dell'analisi. Compito del Tribunale nel ricorso di annullamento è quella di effettuare un controllo di legittimità sugli atti dell'Unione, alle condizioni previste dall'art. 263 TFUE. Mentre nel caso *Rosneft*, il Tribunale e la Corte di giustizia dell'UE non si sono pronunciate sulla questione della legalità dell'incorporazione della Crimea (sulla complessità delle questioni di *iusdictio*, si veda [S. DE VIDO, Di autorità, poteri sovrani e iusdictio: l'incerta situazione della Crimea nei procedimenti innanzi a corti internazionali, regionali e a tribunali arbitrali, in Ordine internazionale e diritti umani, 2020, p. 780 ss.](#)), ma sulla legittimità sul piano del diritto della UE di misure che restano comunque di natura prettamente politica, su cui il Consiglio, agente nei limiti delle competenze stabilite dai trattati, ha ampia discrezionalità, nel caso *RT France*, il Tribunale ha fatto riferimento alla [Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU, del 2 marzo 2022](#), per argomentare nel senso dell'urgenza e dell'ineluttabilità dell'azione del Consiglio: azione che tuttavia ha preceduto la risoluzione dell'Assemblea Generale di un giorno. Ora, posto che a parere di chi scrive sono certamente condivisibili le posizioni della dottrina europea che rilevano gravissime violazioni del diritto internazionale da parte russa, è altresì vero che un tale accertamento a livello giurisdizionale non è ancora avvenuto, neppure da parte della Corte internazionale di giustizia. Così, infatti, nell'ordinanza del 16 marzo 2022 sulle misure provvisorie del caso [Ucraina c. Federazione russa](#), relativa all'applicazione della Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, la Corte dell'Aja ha espresso preoccupazione per l'uso della forza da parte della Federazione russa e enfatizzato la necessità che gli Stati membri delle Nazioni Unite agiscano in conformità alla Carta ONU, ma ha riconosciuto che il ricorso che le era stato sottoposto era ben definito e quindi la sua analisi si sarebbe limitata all'applicazione della Convenzione contro il genocidio al caso di specie (CIG, par. 18). L'argomentazione del Tribunale per rigettare le doglianze della ricorrente poteva essere svolta alla luce del solo diritto dell'Unione, in particolare della decisione politica del Consiglio, discrezionale purché motivata e conoscibile da parte della ricorrente.

Da ultimo, rispetto agli altri ricorsi, in gioco nel caso di specie è la libertà di espressione e informazione, diritto umano che può essere oggetto di limitazioni, incluso nei casi di propaganda di guerra. La propaganda di guerra è vietata, ma non definita, dal Patto sui diritti civili e politici, ratificato anche dalla Federazione russa. Propaganda è un termine spesso usato impropriamente e in accezioni più o meno ampie. Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, nel suo [Commento Generale n. 11](#) del 1983, ha ritenuto che la propaganda vietata all'articolo 20 (1) del Patto si estenda a tutte le forme che minacciano o risultano in un atto di aggressione o violazione della pace contraria alla Carta ONU. Un autore ha sostenuto che la propaganda di guerra include solo dichiarazioni intenzionali, che creano e

rafforzano la volontà di iniziare un conflitto (M. NOWAK, *CCPR commentary*, Kehl, 2005, p. 473). Come rilevato da Di Turi (cit., p. 335), l'ambito di applicazione di questa fattispecie è stato ampliato da autori che vi hanno incluso comunicazioni intenzionali tramite vari canali di comunicazione volti a diffondere ricostruzioni dei fatti incorrette o esagerate, quindi anche disinformazione e fake news, capaci di insinuare una disponibilità alla guerra (W. SCHABAS, *Nowak's CCPR Commentary, Article 20 Prohibition of Propaganda for War and Advocacy of Hatred*, Khel am Rhein, 2019, p. 581). Come nell'ordinanza di marzo 2022, il Tribunale ha legato in modo preciso la propaganda di guerra alla disinformazione, posizione questa non condivisa da tutta la dottrina (perplesso sulla compatibilità delle misure UE con la libertà di espressione I. POPOVIĆ, *The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression*, in [EJIL:Talk!](#), 30 marzo 2022). Fake news e disinformazione che costituiscono propaganda di guerra nel senso ampio del termine possono essere sottoposte ad uno standard giuridico che tuttavia deve essere, come è stato sostenuto, «rather formal and potentially universal one, applicable without reference to overly particularist values or, worse, one's geopolitical leanings»; altrimenti «action taken against outlets such as Sputnik or RT might well set a precedent that authoritarian regimes can rely on for clamping down on more legitimate news networks» (pur non riferendosi all'aggressione contro l'Ucraina ma ad un altro esempio di disinformazione che ha coinvolto RT, B. BAADÉ, *Fake News and International Law*, in [EJIL](#), 2018, p. 1357 ss.).

In particolare, sarebbe necessario che gli atti della UE colpissero specificatamente l'azione di propaganda e indicassero la libertà di operare in altri ambiti non solo nel loro preambolo; sarebbe altresì opportuno che la motivazione per ciascuno dei nomi inseriti nella lista (pur trattandosi nel caso RT di articolazioni europee della stessa emittente) sia chiara e completa, piuttosto che desumibile ancora una volta unicamente da considerando per loro natura di carattere non vincolante.

SARA DE VIDO