

MISURE RESTRITTIVE UE: IL CASO *RT FRANCE C. CONSIGLIO* SULL'AMMISSIBILITÀ DEL RICORSO DI ANNULLAMENTO CONTRO LA DECISIONE DI PROROGA DELLE MISURE RESTRITTIVE

Mesures restrictives de l'UE: l'affaire RT France c. Conseil sur la recevabilité du recours en annulation contre la décision de maintenir les mesures restrictives

EU restrictive measures: the RT France c. Council case on the admissibility of the action for annulment against the decision to maintain the restrictive measures

Trib., ordinanza 25 aprile 2023, causa T-605/22, *RT France c. Consiglio dell'Unione europea*

ILARIA CENDRET

(Junior Associate dello Studio Legale Unalome Legal, Lussemburgo)

L'ordinanza [Trib., 25 aprile 2023, causa T-605/22, RT France c. Consiglio dell'Unione europea, ECLI:T:2023:228](#) (in prosieguo l'«ordinanza in commento»), ha ad oggetto il ricorso di annullamento introdotto dalla filiale francese del gruppo RT, che detiene il canale internazionale russo di notizie 24 ore su 24, avverso la decisione del Consiglio dell'UE di rinnovare le misure restrittive adottate al fine di proteggere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina a seguito dell'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli. Tali misure, decise dall'Unione europea (in prosieguo "UE") nel 2014, sono state, come noto, rinforzate ed estese successivamente all'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa iniziata il 24 febbraio 2022.

Il 1° marzo 2022, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la decisione n. [2022/351](#) e il regolamento n. [2022/350](#), con l'obiettivo di vietare la propaganda a sostegno dell'aggressione militare dell'Ucraina, effettuata da media posti sotto il controllo permanente – diretto o indiretto – di dirigenti della Federazione Russa e volta a condizionare la società civile dell'Unione e dei paesi limitrofi.

Il nome di RT France è stato inserito nell'allegato IX della decisione n. [2014/512](#), modificata dalla decisione n. 2022/351, e nell'allegato XV del regolamento n. [833/2014](#), modificato dal regolamento n. 2022/350 (in prosieguo la «lista»). Di conseguenza, la trasmissione di contenuti audiovisivi ad opera di questa emittente, tramite qualsiasi mezzo, è stata temporaneamente vietata in tutti i paesi dell'UE. Tale misura era circoscritta nel tempo, essendo inizialmente efficace, ai sensi della decisione n. [2022/327](#), fino al 31 luglio 2022.

Avverso tali atti RT France ha introdotto un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale, che è stato respinto con la sentenza [Trib., 27 luglio 2022, causa T-125/22, RT France c. Consiglio dell'Unione europea, ECLI:EU:T:2022:483](#).

Con decisione n. [2022/1313](#), il Consiglio ha prorogato il divieto di trasmissione per un periodo di sei mesi, vale a dire fino al 31 gennaio 2023, e ne ha dato informazione alla ricorrente con lettera del 27 luglio 2022. Come si è detto sopra, contro tale proroga RT France ha proposto un nuovo ricorso di annullamento

Nell'ordinanza in commento, il Tribunale ha respinto l'eccezione di irricevibilità proposta dal Consiglio, ai sensi dell'art. 130 RP Trib. (vedi punto 14 dell'ordinanza in commento; si segnala che a seguito di rinuncia agli atti, la causa è stata poi cancellata dal ruolo: vedi [Trib., ord. 26 giugno 2023, causa T-169/23, RT France c. Consiglio dell'Unione europea](#)).

Per quanto interessa ai fini del presente commento, va ricordato che il Consiglio contestava l'ammissibilità del ricorso, ritenendo che la lettera del 27 luglio 2022, avverso la quale il ricorso era formalmente diretto, non fosse un atto impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE, poiché mirava solo ad informare la ricorrente dell'intenzione di prorogare le misure restrittive. Infatti, essa non produrrebbe alcun effetto giuridico distinto rispetto agli atti di mantenimento dell'iscrizione del nome di RT France sulla lista ed avrebbe, così, un valore puramente informativo dell'adozione della decisione n. 2022/1313.

Al riguardo, è opportuno sottolineare che la questione inerente alla ricevibilità di un ricorso diretto all'annullamento di una lettera, mediante la quale il Consiglio informa il destinatario dell'adozione o del rinnovo delle misure restrittive nei suoi confronti, non è stata affrontata e risolta dalla giurisprudenza in maniera uniforme. Infatti, in alcuni casi, il Tribunale ha ritenuto l'inammissibilità, benché parziale, del capo di

conclusione relativo all'annullamento di tale tipo di lettera (vedi, *inter alia*, [Trib. 6 settembre 2013, causa T-13/11, *Post Bank Iran c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2013:402](#), punto 43); in altri casi, esso ha riqualficato il ricorso come diretto, in sostanza, contro la decisione (PESC) e il regolamento (UE) che ne attua le misure, in forza dei quali il Consiglio aveva disposto il rinnovo delle misure restrittive contestate, sebbene tali atti non fossero stati formalmente identificati nel ricorso (vedi [Trib. 10 febbraio 2021, causa T-585/18, *Dalokay Sanli c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2021:73](#), punto 36).

Al fine di analizzare l'ammissibilità del ricorso, nella fattispecie in esame il Tribunale opera un ragionamento in due tempi.

In primis, ricorda che, per poter essere suscettibili di ricorso *ex art. 263* TFUE, gli atti impugnati devono produrre degli effetti giuridici obbligatori tali da modificare la situazione giuridica della parte ricorrente, rispetto alla situazione esistente prima dell'atto impugnato. Secondo la giurisprudenza, un atto avente un carattere "puramente informativo" non rientra in tale definizione in quanto la situazione giuridica del ricorrente non risulterebbe modificata (vedi [Trib., 11 dicembre 2012, causa T-15/11, *Sina Bank c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2012:661](#), punto 31). Nel caso di specie, la lettera impugnata, inviata a seguito dell'adozione della citata decisione n. 2022/1313, informava RT France dell'intenzione del Consiglio di prolungare le misure restrittive fino al 31 luglio 2023, apportando nondimeno degli elementi complementari di motivazione, al fine di esplicitare esaurientemente le ragioni che giustificavano il rinnovo di dette misure.

Il Tribunale conferma dunque che si tratta di un atto meramente informativo, che, in quanto tale, non può essere oggetto di un ricorso di annullamento, ai sensi dell'art. 263 TFUE (vedi punto 34 dell'ordinanza in commento).

Tuttavia, e, *in secundis*, il Tribunale ricorda (vedi punto 40 dell'ordinanza in commento) la giurisprudenza in virtù della quale le conclusioni in annullamento devono essere interpretate alla luce dei termini stessi dell'atto introduttivo e del contesto in cui sono state presentate (vedi [Trib., 11 dicembre 2012, causa T-15/11, *Sina Bank c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2012:661](#), punto 32).

Al fine di accertare quale sia l'atto impugnato, un'analisi del ricorso risulta così imprescindibile. Dunque, sebbene la parte ricorrente abbia

chiaramente identificato la lettera del 27 luglio 2022 come l'atto di cui chiede l'annullamento, il Tribunale ritiene tuttavia che il ricorso vada esaminato nella sua globalità. In particolare, esso rileva che nel ricorso vi sia, in primo luogo, un espresso riferimento alla decisione n. 2022/1313, in secondo luogo, una manifesta contestazione, a titolo generale, della proroga dell'interdizione di diffusione di contenuti audiovisivi.

Peraltro, incidentalmente, il Tribunale ha rilevato che la lettera impugnata sollevava un dubbio riguardo al termine delle misure (31 luglio 2023) che divergeva da quello indicato nella decisione n. 2022/1313 (31 gennaio 2023), sicché la ricorrente poteva essere stata indotta in errore su una sua eventuale portata decisionale proprio con riguardo all'indicazione della durata della proroga delle misure restrittive in questione e sulla conseguente necessità di impugnarla (vedi punto 43 dell'ordinanza in commento).

In definitiva, se ad un primo esame formalistico, supportato, come detto, da un filone giurisprudenziale non maggioritario, il ricorso appariva come irricevibile, nella misura in cui la società ricorrente non aveva correttamente identificato l'atto impugnato, il Tribunale ha ciò nonostante fatto prevalere l'approccio sostanzialistico. L'ordinanza in commento coglie, dunque, la finalità ultima del ricorso, diretto all'annullamento della decisione di proroga delle misure restrittive in questione, anche in considerazione della difficoltà, talvolta riscontrata in materia, nell'individuare gli atti impugnabili nel caso di rinnovo di misure restrittive. Inoltre, il Tribunale ha tenuto presente che la ricorrente aveva già contestato le prime misure restrittive adottate nei suoi confronti, con un ricorso che è stato peraltro deciso in tempi rapidissimi, cosicché essa si è vista obbligata a introdurre un nuovo ricorso anziché chiedere, come spesso avviene in materia di misure restrittive, di adattare le conclusioni del ricorso iniziale, ai sensi dell'art. 86 RP Trib.

Un'ultima riflessione riguarda gli aspetti meramente procedurali della causa. Come detto, l'eccezione del Consiglio è stata sollevata ai sensi dell'art. 130, par. 1, RP Trib., che consente alla parte convenuta di domandare a quest'ultimo di pronunciarsi sull'irricevibilità senza statuire sul merito. In tal caso, ai sensi del par. 7 del medesimo articolo, il Tribunale è tenuto a statuire «nel più breve termine possibile» oppure, qualora vi siano delle «circostanze particolari», rinvia l'esame della ricevibilità al giudizio di merito. Tale disposizione, che è stata introdotta nel nuovo

regolamento di procedura del Tribunale del 2015, mira, in sostanza, a dettare la tempistica che il Tribunale deve seguire qualora sia eccepita l'irricevibilità del ricorso, sospendendo l'esame nel merito dello stesso, e ciò allo scopo di non far allungare eccessivamente la durata del processo.

In particolare, l'attuale formulazione del par. 7 sembra imporre al Tribunale l'adozione di una decisione – precisamente un'ordinanza – rapida, indipendentemente dalla circostanza se esso decida di accogliere o di respingere l'eccezione di irricevibilità. La riunione della decisione sulla ricevibilità al giudizio di merito deve invece essere disposta solo se giustificata da «circostanze particolari».

In altri termini, anche nei casi in cui il Tribunale ritenga che l'eccezione non sia fondata, anziché rinviarne l'esame al giudizio di merito, dovrebbe respingerla, come ha fatto nel caso di specie, con ordinanza. Nella prassi quest'approccio viene seguito assai di rado (vedi, *inter alia*, [Trib. ord. 12 settembre 2013, causa T-556/11, *European Dynamics Luxembourg e a. c. UAMI*, ECLI:EU:T:2013:514](#); [ord. 22 giugno 2016, causa T-43/16, 1&1 Telecom/Commissione](#), ECLI:EU:T:2016:402; [ord. 10 settembre 2020, causa T-246/19, *Cambogia e CRF c. Commissione*, ECLI:EU:T:2020:415](#)) e il Tribunale sembra perseguire, nonostante la modifica dell'art. 130 RP Trib., nell'orientamento tradizionale consistente nell'interrompere l'incidente procedurale rappresentato dall'eccezione di irricevibilità e rispondere alla stessa nell'ambito del giudizio di merito; talvolta, quando l'eccezione sollevi questioni spinose, il Tribunale preferisce rigettare il ricorso nel merito, in virtù del principio di buona amministrazione della giustizia, senza statuire preliminarmente sulla sua ricevibilità, conformemente a quanto stabilito nella nota [sentenza Corte giust. 26 febbraio 2002, causa C-23/00 P, *Consiglio c. Boehringer*, ECLI:EU:C:2002:118](#), punto 52.

L'ordinanza in commento è dunque particolarmente interessante sotto questo profilo nella misura in cui fa parte di un ristretto numero di cause in cui il Tribunale ha deciso di respingere l'eccezione anziché riunirla strumentalmente al merito.

Resta da chiedersi se, nella fattispecie in esame, il fatto che pendesse un'impugnazione della sentenza del 27 luglio 2022 dinanzi alla Corte – cancellata poi dal ruolo (vedi [Corte giust., 28 luglio 2023, causa C-620/22 P, *RT France c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2023:615](#)) a seguito di una rinuncia agli atti della società ricorrente – che riguardava le prime

misure restrittive (strettamente connesse a quelle impugnate con il ricorso in questione), non poteva rientrare nella nozione di «circostanze particolari» che avrebbero potuto giustificare la riunione dell'esame della ricevibilità al merito.

Alla lettura dell'ordinanza in esame emerge un chiaro segnale da parte del Tribunale di far prevalere, nella disamina delle questioni di ricevibilità e almeno nel settore assai delicato e complesso delle misure restrittive, l'approccio sostanzialistico su quello formalistico. Considerata la complessità procedurale propria della materia, solo il futuro potrà confermare tale lettura.