Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

15 gennaio 2025 *

«Politica estera e di sicurezza comune – Misure restrittive adottate in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina – Elenchi delle persone, entità e organismi cui si applicano misure restrittive – Inserimento e mantenimento del nome del ricorrente negli elenchi – Diritto di essere ascoltato – Obbligo di motivazione – Errore di valutazione – Proporzionalità – Libertà d'impresa – Ricorso di annullamento»

Nella causa T-193/23,

MegaFon OAO, con sede in Mosca (Russia), rappresentata da V. Villante, D. Rovetta, M. Campa, M. Moretto, M. Pirovano e B. Bonafini, avvocati,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da E. Nadbath e V. Piessevaux, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da

Commissione europea, rappresentata da M. Carpus Carcea, C. Georgieva e L. Puccio, in qualità di agenti,

interveniente,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata),

composto, in sede di deliberazione, da R. Mastroianni, facente funzione di presidente, M. Brkan, I. Gâlea (relatore), T. Tóth e S.L. Kalėda, giudici,

cancelliere: H. Eriksson, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,

in seguito all'udienza del 3 luglio 2024,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

1 Con ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, la Megafon OAO, ricorrente, chiede l'annullamento, in primo luogo, della decisione (PESC) 2023/434 del Consiglio, del 25 febbraio 2023, che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2023, L 59 I, pag. 593), e del regolamento (UE) 2023/427 del Consiglio, del 25 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2023, L 59 I, pag. 6) (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti iniziali»); in secondo luogo, della decisione (PESC) 2023/1517 del Consiglio, del 20 luglio 2023, che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU 2023, L 184, pag. 40; in prosieguo: l'«atto di luglio 2023»), e, in terzo luogo, della decisione (PESC) 2024/422 del Consiglio, del 29 gennaio 2024, che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina (GU L, 2024/422; in prosieguo: l'«atto di gennaio 2024»), nella parte in cui l'insieme di tali atti (in prosieguo: gli «atti impugnati») inseriscono e mantengono il suo nome negli elenchi allegati alla 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), e al 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) (in prosieguo: gli «elenchi controversi»).

I. Fatti

2 La ricorrente è una società per azioni stabilita a Mosca (Russia), attiva nel settore delle telecomunicazioni in qualità di operatore di telecomunicazioni e di telefonia mobile.

3 La causa in esame si inserisce nel contesto delle misure restrittive adottate in considerazione delle azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e, in particolare, dell'aggressione militare della Federazione russa nei confronti di quest'ultima il 24 febbraio 2022.

4 Il 31 luglio 2014, avuto riguardo alla gravità della situazione in Ucraina nonostante l'adozione, nel marzo 2014, di restrizioni di viaggio nonché di un congelamento dei beni nei confronti di talune persone fisiche e giuridiche, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, sulla base dell'articolo 29 TUE, la decisione 2014/512, al fine di introdurre misure restrittive mirate nei settori dell'accesso ai mercati dei capitali, della difesa, dei beni a duplice uso e delle tecnologie sensibili.

5 Alla stessa data il Consiglio ha adottato, sulla base dell'articolo 215 TFUE, il regolamento n. 833/2014, che contiene disposizioni più dettagliate per dare effetto, tanto a livello dell'Unione europea quanto negli Stati membri, alle prescrizioni della decisione 2014/512.

6 L'obiettivo dichiarato di tali misure restrittive era di aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Federazione russa per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e di promuovere una soluzione pacifica della crisi.

7 Il 24 febbraio 2022 la Federazione russa ha avviato un'operazione militare in Ucraina.

8 In tale contesto e sulla base dell'articolo 29 TUE, il Consiglio ha adottato, il 25 febbraio 2022, la decisione (PESC) 2022/327 (GU 2022, L 48, pag. 1); l'8 aprile 2022, la decisione (PESC) 2022/578 (GU 2022, L 111, pag. 70), e, il 21 luglio 2022, la decisione (PESC) 2022/1271 (GU 2022, L 193, pag. 196), tre decisioni che modificano la decisione 2014/512 (in prosieguo: la «decisione 2014/512 modificata»). In tale contesto e sulla base dell'articolo 215 TFUE, esso ha adottato, il 25 febbraio 2022, il regolamento (UE) 2022/328 (GU 2022, L 49, pag. 1); l'8 aprile 2022, il regolamento (UE) 2022/576 (GU 2022, L 111, pag. 1), e, il 21 luglio 2022, il regolamento (UE) 2022/1269 (GU 2022, L 193, pag. 1), tre regolamenti che modificano il regolamento n. 833/2014 (in prosieguo: il «regolamento n. 833/2014 modificato»).

9 L'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della decisione 2014/512 modificata prevede quanto segue:

«1. Sono vietati la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione diretti o indiretti, da parte di cittadini degli Stati membri, o in provenienza dal territorio degli Stati membri ovvero mediante navi o aeromobili battenti bandiera degli stessi, di tutti i beni e le tecnologie a duplice uso elencati nell'allegato I del regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, siano essi originari o meno di detto territorio, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia o per un uso in Russia.

2. È vietato:

a) prestare, direttamente o indirettamente, assistenza tecnica, servizi di intermediazione o altri servizi connessi ai beni e alle tecnologie di cui al paragrafo 1 e alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso di tali beni e tecnologie, alle persone fisiche o giuridiche, alle entità o agli organismi in Russia o per un uso in Russia;

b) fornire, direttamente o indirettamente, finanziamenti o assistenza finanziaria in relazione ai beni e alle tecnologie di cui al paragrafo 1 per la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di tali beni e tecnologie, o per la prestazione di assistenza tecnica, di servizi di intermediazione o di altri servizi connessi, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia o per un uso in Russia».

10 I paragrafi 4 e 5 di tale articolo prevedono il seguente regime di autorizzazione, riprodotto in modo identico anche all'articolo 3 *bis*, paragrafi 4 e 5, della decisione 2014/512 modificata:

«4. In deroga ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo e fatti salvi gli obblighi di autorizzazione a norma del regolamento (UE) 2021/821, le autorità competenti possono autorizzare la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso o la prestazione della relativa assistenza tecnica o finanziaria, per un uso non militare e per utenti finali non militari, dopo aver accertato che tali beni o tecnologie o la relativa assistenza tecnica o finanziaria sono: a) destinati alla cooperazione tra l'Unione, i governi degli Stati membri e il governo della Russia in ambiti puramente civili; b) destinati alla cooperazione intergovernativa nei programmi spaziali; c) destinati alla gestione, alla manutenzione, al ritrattamento del combustibile e alla sicurezza delle capacità nucleari a uso civile, nonché alla cooperazione nucleare per fini civili, in particolare nel campo della ricerca e dello sviluppo; d) destinati alla sicurezza marittima; e) destinati alle reti di comunicazione elettronica civile non accessibili al pubblico che non sono di proprietà di un'entità sotto controllo pubblico o di proprietà pubblica per oltre il 50%; f) destinati all'uso esclusivo di entità che siano di proprietà o sotto il controllo, esclusivo o congiunto, di una persona giuridica, un'entità od organismo registrati o costituiti conformemente al diritto di uno Stato membro o di un paese partner; g) destinati alle rappresentanze diplomatiche dell'Unione, degli

Stati membri e dei paesi partner, comprese delegazioni, ambasciate e missioni; h) destinati alla garanzia della cibersicurezza e della sicurezza dell'informazione delle persone fisiche e giuridiche, delle entità e degli organismi in Russia, fatta eccezione per il suo governo e le imprese direttamente o indirettamente controllate da tale governo.

(...)

5. In deroga ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo e fatti salvi gli obblighi di autorizzazione a norma del regolamento (UE) 2021/821, le autorità competenti possono autorizzare la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso o la prestazione della relativa assistenza tecnica o finanziaria, per un uso non militare e per utenti finali non militari, dopo aver accertato che tali beni o tecnologie o la relativa assistenza tecnica o finanziaria sono dovuti in forza di contratti conclusi prima del 26 febbraio 2022 o di contratti accessori necessari per l'esecuzione di tali contratti, purché l'autorizzazione sia richiesta prima del 1º maggio 2022».

11 L'articolo 3, paragrafo 7, della decisione 2014/512 modificata prevede quanto segue:

«Nel decidere se concedere o no un'autorizzazione a norma dei paragrafi 4 e 5, le autorità competenti non concedono l'autorizzazione se hanno fondati motivi per ritenere che:

i) l'utente finale possa essere un utilizzatore finale militare, una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo di cui all'allegato IV o che i beni possano essere destinati a un uso finale militare, a meno che la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione dei beni e delle tecnologie di cui al paragrafo 1 o la prestazione della relativa assistenza tecnica o finanziaria siano consentiti a norma dell'articolo 3 *ter*, paragrafo 1, lettera a)».

12 L'articolo 3 *bis*, paragrafo 1, di tale decisione così dispone:

«1. È vietato vendere, fornire, trasferire o esportare, direttamente o indirettamente, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità od organismo in Russia o per un uso in Russia, beni e tecnologie, anche non originari dell'Unione, che possano contribuire al rafforzamento militare e tecnologico o allo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza della Russia».

13 Il paragrafo 2 di detto articolo 3 *bis* riproduce la formulazione dell'articolo 3, paragrafo 2, della decisione 2014/512 modificata.

14 Il paragrafo 7 del medesimo articolo 3 *bis* riproduce la formulazione dell'articolo 3, paragrafo 7, della decisione 2014/512 modificata.

15 L'articolo 3 *ter*, paragrafo 1, della decisione 2014/512 modificata così dispone:

«Per quanto riguarda le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi elencati all'allegato IV, in deroga agli articoli 3 e 3 *bis* della presente decisione e fatti salvi gli obblighi di autorizzazione a norma del regolamento (UE) 2021/821, le autorità competenti degli Stati

membri possono autorizzare la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione dei beni e delle tecnologie a duplice uso e dei beni e delle tecnologie di cui all'articolo 3 *bis* della presente decisione o la prestazione della relativa assistenza tecnica o finanziaria solo dopo aver accertato:

a) che tali beni o tecnologie o la relativa assistenza tecnica o finanziaria sono necessari per la prevenzione o la mitigazione urgente di un evento che potrebbe avere conseguenze gravi e rilevanti sulla salute e sulla sicurezza delle persone o sull'ambiente; oppure

b) che tali beni o tecnologie o la relativa assistenza tecnica o finanziaria sono dovuti in forza di contratti conclusi prima del 26 febbraio 2022 o di contratti accessori necessari per l'esecuzione di tali contratti, purché l'autorizzazione sia richiesta prima del 1º maggio 2022».

16 L'articolo 2, paragrafi 1, 2, 4 e 5, e l'articolo 2 *bis*, paragrafi 1, 2, 4 e 5, del regolamento n. 833/2014 modificato riprendono, in sostanza, la formulazione, rispettivamente, dell'articolo 3, paragrafi 1, 4, 5 e 2, e dell'articolo 3 *bis*, paragrafi 1, 2, 4 e 5, della decisione 2014/512 modificata. Analogamente, l'articolo 2, paragrafo 7, l'articolo 2 *bis*, paragrafo 7, e l'articolo 2 *ter* del regolamento n. 833/2014 modificato riproducono, in sostanza, il contenuto, rispettivamente, dell'articolo 3, paragrafo 7, dell'articolo 3 *bis*, paragrafo 7, e dell'articolo 3 *ter* della decisione 2014/512 modificata.

17 Il 25 febbraio 2023 il Consiglio ha adottato gli atti iniziali e il nome della ricorrente è stato inserito al punto 499 degli elenchi controversi di ciascuno di tali atti.

18 Secondo il considerando 10 della decisione 2023/434, ripreso dal considerando 4 del regolamento 2023/427, «96 menzioni [sono state aggiunte agli elenchi controversi], vale a dire [gli elenchi] delle entità che forniscono sostegno diretto al complesso militare e industriale della Russia nella sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina alle quali sono imposte restrizioni più rigorose sulle esportazioni di beni e tecnologie a duplice uso e di beni e tecnologie in grado di contribuire al rafforzamento tecnologico del settore della difesa e della sicurezza della Russia».

19 Con lettera del 1º marzo 2023, la ricorrente ha domandato al Consiglio di fornirle le informazioni e le prove su cui si era fondata l'adozione delle misure restrittive che la riguardavano. Inoltre, la ricorrente ha affermato che si riservava il diritto di presentare osservazioni e di chiedere al Consiglio il riesame della sua decisione di inserire il suo nome negli elenchi controversi.

20 In assenza di una risposta da parte del Consiglio, la ricorrente, con lettera del 17 marzo 2023, ha reiterato la sua domanda.

21 Con lettera del 31 marzo 2023 il Consiglio ha affermato che non era tenuto a notificare alle persone e alle entità figuranti negli elenchi controversi i motivi del loro inserimento in tali elenchi e che tutte le informazioni che giustificavano l'inserimento del nome della ricorrente in questi ultimi figuravano agli articoli 3 e 3 *ter* della decisione 2014/512 modificata, agli articoli 2, 2 *bis* e 2 *ter* del regolamento n. 833/2014 modificato, nonché al considerando 10 della decisione 2023/434 e al considerando 4 del regolamento 2023/427.

II. Fatti successivi alla presentazione del ricorso

22 In forza della decisione (PESC) 2023/1217 del Consiglio, del 23 giugno 2023, che modifica la decisione 2014/512 (GU 2023, L 159 I, pag. 451), e del regolamento (UE) 2023/1214 del Consiglio, del 23 giugno 2023, che modifica il regolamento n. 833/2014 (GU 2023, L 159 I, pag. 1), gli elenchi controversi sono stati modificati, in particolare aggiungendo il seguente testo introduttivo:

«Il presente allegato elenca le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi che sono utilizzatori finali militari, fanno parte del complesso militare-industriale russo o hanno legami commerciali o di altro tipo con il settore della difesa e della sicurezza della Russia o lo sostengono in altro modo. Tali persone fisiche o giuridiche, entità o organismi contribuiscono al rafforzamento militare e tecnologico della Russia o allo sviluppo del settore russo della difesa e della sicurezza. Comprendono le persone fisiche o giuridiche, le entità o gli organismi di paesi terzi diversi dalla Russia. La loro inclusione nel presente allegato non comporta alcuna attribuzione di responsabilità per le loro azioni alla giurisdizione in cui operano».

23 Il 20 luglio 2023 il Consiglio ha adottato l'atto di luglio 2023.

24 Il 24 luglio 2023 il Consiglio ha trasmesso alla ricorrente una lettera in cui la informava della proroga delle misure restrittive di cui trattasi nei suoi confronti.

25 Il 30 novembre 2023 la ricorrente ha trasmesso una lettera al Consiglio, chiedendogli di riconsiderare la sua decisione di prorogare dette misure nonché l'accesso a tutti i documenti pertinenti.

26 Il 29 gennaio 2024 il Consiglio ha adottato l'atto di gennaio 2024, in base al quale il nome della ricorrente ha continuato a figurare negli elenchi controversi.

27 Il 30 gennaio 2024, il Consiglio ha risposto alla lettera della ricorrente del 30 novembre 2023.

III. Conclusioni delle parti

28 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare gli atti impugnati, nella parte in cui tali atti inseriscono e mantengono il suo nome negli elenchi controversi;

– condannare il Consiglio alle spese del procedimento e la Commissione europea alle spese legate al suo intervento.

29 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– in subordine, in caso di annullamento degli atti impugnati, mantenere i loro effetti nel tempo fino alla data di scadenza del termine per l'impugnazione di cui all'articolo 56, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea o, qualora sia proposta una impugnazione, fino all'eventuale rigetto della stessa;

– condannare la ricorrente alle spese.

IV. In diritto

A. Sulla ricevibilità degli elementi di prova supplementari presentati dalla ricorrente

30 Con lettera del 19 giugno 2024, la ricorrente ha presentato, ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento di procedura del Tribunale, elementi di prova supplementari. Il Consiglio e la Commissione contestano la ricevibilità di tali elementi di prova.

31 Occorre rammentare che l'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento di procedura prevede che, in via eccezionale, le parti principali possono ancora produrre prove od offerte di prova prima della chiusura della fase orale del procedimento o prima della decisione del Tribunale di statuire senza fase orale, a condizione che il ritardo nella presentazione delle stesse sia giustificato.

32 Nel caso di specie, si deve constatare che la ricorrente non fornisce elementi tali da giustificare la produzione tardiva delle prove supplementari di cui trattasi, le quali hanno la forma di documenti.

33 Orbene, come rileva il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, tutti tali documenti, ad eccezione di quelli che figurano negli allegati AE.9 e AE.11, sono stati pubblicati o rilasciati prima ancora del deposito del ricorso. Quanto al documento contenuto nell'allegato AE.9, si tratta di una licenza rilasciata alla ricorrente il 9 novembre 2023. Parimenti, il documento contenuto nell'allegato AE.11 è una lettera datata 27 ottobre 2023 indirizzata alla ricorrente su sua domanda. Pertanto, la ricorrente deve essere venuta a conoscenza di tali documenti sin dal loro rilascio e avrebbe potuto produrli, al più tardi, in allegato alla sua seconda memoria di adattamento.

34 In tali circostanze, si deve considerare che la ricorrente non ha giustificato, ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento di procedura, la presentazione tardiva di tali prove supplementari il 19 giugno 2024. Pertanto, esse sono irricevibili e non saranno prese in considerazione dal Tribunale nell'esame del ricorso di cui trattasi.

B. Nel merito

35 La ricorrente deduce quattro motivi, vertenti, il primo, su una violazione dei diritti della difesa e del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva; il secondo, su una violazione dell'obbligo di motivazione; il terzo, su un errore di valutazione e, il quarto, su una violazione del principio di proporzionalità.

36 Il Tribunale ritiene opportuno esaminare anzitutto il secondo motivo, poi i motivi primo, terzo e quarto.

1. Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione

37 La ricorrente fa valere che il Consiglio non ha presentato alcun motivo individuale per giustificare l'inserimento del suo nome negli elenchi controversi e non le ha neppure comunicato i motivi specifici che l'hanno indotto a concludere che essa era un'entità che forniva sostegno diretto al complesso militare e industriale della Russia, sicché essa non era in grado di conoscere i motivi sulla base dei quali il suo nome vi era stato inserito.

38 Ad avviso della ricorrente, il combinato disposto del considerando 10 della decisione 2023/434, dell'articolo 3, paragrafo 7, dell'articolo 3 *bis*, paragrafo 7, e dell'articolo 3 *ter* della decisione 2014/512 modificata, ai quali il Consiglio ha fatto riferimento nelle sue memorie, non le consente di comprendere i motivi sulla base dei quali il suo nome è stato inserito negli elenchi controversi. Non sarebbe indicato in alcun modo se il suo nome sia stato inserito sulla base del rilievo che essa fornirebbe beni e tecnologie a duplice uso o beni e tecnologie che possono contribuire al rafforzamento militare e tecnologico della Russia o allo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza.

39 La ricorrente chiarisce altresì che la causa in esame differisce dalle cause da cui ha avuto origine la giurisprudenza citata dal Consiglio.

40 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta tale argomento.

41 A termini dell'articolo 296, secondo comma, TFUE: «[g]li atti giuridici sono motivati». Inoltre, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), il diritto ad una buona amministrazione comprende in particolare, «l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni».

42 Occorre ricordare che 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 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punto 102 e giurisprudenza ivi citata).

43 Secondo una giurisprudenza costante, la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dev'essere adeguata alla natura dell'atto impugnato e al contesto nel quale esso è stato adottato. Essa deve far apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire all'interessato di conoscere le ragioni. L'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso concreto (v. sentenza del 13 settembre 2018, DenizBank/Consiglio, T-798/14, EU:T:2018:546, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

44 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. In particolare, 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. 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. sentenze del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punti 103 e 104 e giurisprudenza ivi citata, e del 20 settembre 2023, Mordashov/Consiglio, T-248/22, non pubblicata, EU:T:2023:573, punti 46 e 47 e giurisprudenza ivi citata).

45 Occorre rilevare che, nel caso di specie, le disposizioni pertinenti degli atti impugnati costituiscono, nei confronti della ricorrente, misure restrittive di portata individuale (v., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2018, Almaz-Antey/Consiglio, T-515/15, non pubblicata, EU:T:2018:545, punto 86).

46 Orbene, la giurisprudenza ha precisato che la motivazione di un atto del Consiglio che impone una misura restrittiva doveva identificare non soltanto la base giuridica di tale misura, ma anche i motivi specifici e concreti per i quali il Consiglio aveva considerato, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che l'interessato dovesse essere assoggettato a una misura di tale tipo (sentenza del 3 luglio 2014, National Iranian Tanker Company/Consiglio, T-565/12, EU:T:2014:608, punto 38; v. anche, in tal senso, sentenza del 25 gennaio 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Consiglio, T-255/15, non pubblicata, EU:T:2017:25, punto 55).

47 In primo luogo, occorre ricordare che l'insieme delle misure restrittive di cui trattasi si inseriscono nel contesto, conosciuto dalla ricorrente, di tensione internazionale che ha preceduto l'adozione delle disposizioni pertinenti della decisione 2014/512, ricordate ai precedenti punti da 9 a 16. Dai considerando da 1 a 8 della decisione 2014/512 risulta che l'obiettivo dichiarato di tali misure è di aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Federazione russa per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e di promuovere una soluzione pacifica della crisi. La decisione 2014/512 descrive quindi la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e gli obiettivi generali che si propone di raggiungere (v., in tal senso, sentenza del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 123).

48 In secondo luogo, occorre rilevare che ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 3 *bis*, paragrafi 1 e 2, della decisione 2014/512 modificata sono vietati, alle condizioni stabilite in tali disposizioni, la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso e la prestazione di assistenza tecnica, servizi di intermediazione o altri servizi nonché la fornitura di finanziamenti o assistenza finanziaria in relazione ai beni e alle tecnologie di cui trattasi a qualsiasi persona, entità o organismo in Russia. Inoltre, in forza dell'articolo 3, paragrafo 7, e dell'articolo 3 *bis*, paragrafo 7, di detta decisione, non è concessa alcuna autorizzazione in deroga ai menzionati divieti qualora, in sostanza, l'utilizzatore finale possa essere un militare o una persona fisica o giuridica, un'entità o un organismo di cui all'allegato IV o qualora i beni di cui trattasi possano essere destinati a un uso finale militare.

49 A tal riguardo, dal considerando 12 della decisione 2022/327, con cui sono stati modificati l'articolo 3 e l'articolo 3 *bis* della decisione 2014/512, risulta che, in vista della gravità della situazione in Ucraina, il Consiglio ha ritenuto opportuno adottare nuove misure restrittive in risposta alle azioni di destabilizzazione della Federazione russa. In tale contesto, il Consiglio ha ritenuto opportuno introdurre ulteriori restrizioni sull'esportazione, la fornitura o il trasferimento di prodotti a duplice uso e di taluni beni e tecnologie in grado di contribuire al rafforzamento tecnologico del settore della difesa e della sicurezza della Russia.

50 Inoltre, dal considerando 5 della decisione (PESC) 2022/430 del Consiglio, del 15 marzo 2022, che modifica la decisione 2014/512 (GU 2022, L 87 I, pag. 56), risulta che, in vista dell'aggravarsi della situazione in Ucraina, il Consiglio ha ritenuto necessario rendere più rigorose le restrizioni sulle esportazioni di beni a duplice uso nonché dei beni menzionati all'articolo 3 *bis* della decisione 2014/512 modificata.

51 Oltre a ciò, come ricordato al precedente punto 18, dal considerando 10 della decisione 2023/434 nonché dal considerando 4 del regolamento 2023/427 risulta che 96 menzioni, tra cui quelle relative alla ricorrente, sono state aggiunte negli elenchi controversi in quanto entità che forniscono sostegno diretto al complesso militare e industriale della Federazione russa nella sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina.

52 Per quanto riguarda gli atti di luglio 2023 e di gennaio 2024 (in prosieguo, congiuntamente: gli «atti di mantenimento»), tale affermazione è corroborata dalla formulazione del testo introduttivo dell'allegato IV della decisione 2014/512 e del regolamento n. 833/2014, come modificati, rispettivamente, dalla decisione 2023/1217 e dal regolamento 2023/1214, testo citato al precedente punto 22.

53 Orbene, si deve rilevare che i motivi specifici e concreti per i quali il Consiglio ha considerato, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che la ricorrente doveva essere assoggettata alle misure di cui trattasi, ai sensi della giurisprudenza menzionata al precedente punto 46, corrispondono, nel caso di specie, ai criteri stabiliti nelle disposizioni pertinenti e nei considerando degli atti impugnati.

54 Di conseguenza, il nome della ricorrente è stato inserito negli elenchi controversi sulla base del rilievo che essa soddisfaceva le condizioni specifiche e concrete previste nelle disposizioni pertinenti e nei considerando degli atti impugnati, vale a dire il fatto di essere considerata come un'entità che fornisce sostegno diretto al complesso militare e industriale della Russia.

55 A tal riguardo, occorre precisare che il ricorso alle stesse considerazioni per adottare misure restrittive nei confronti di più persone non esclude che tali considerazioni portino a una motivazione sufficientemente specifica per ciascuna delle persone interessate (v. sentenza del 13 settembre 2018, Vnesheconombank/Consiglio, T-737/14, non pubblicata, EU:T:2018:543, punto 76 e giurisprudenza ivi citata).

56 Infatti, come ricordato ai precedenti punti 18 e 51, dal considerando 10 della decisione 2023/434 e dal considerando 4 del regolamento 2023/427 risulta che sono state aggiunte 96 menzioni negli elenchi controversi. Al suddetto considerando 10 si precisa che vi sono inserite delle «entità che forniscono sostegno diretto al complesso militare e industriale della Russia nella sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina alle quali sono imposte restrizioni più rigorose sulle esportazioni di beni e tecnologie a duplice uso e di beni e tecnologie in grado di contribuire al rafforzamento tecnologico del settore della difesa e della sicurezza della Russia». Tali restrizioni sono previste all'articolo 3, paragrafo 7, e all'articolo 3 *bis*, paragrafo 7, di detta decisione.

57 Orbene, in considerazione del contesto politico esistente alla data di adozione delle misure restrittive di cui trattasi e dell'importanza di impedire alle entità che forniscono sostegno diretto al complesso militare e industriale della Federazione russa nella sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina di acquistare beni a duplice uso o beni menzionati all'articolo 3 *bis* della decisione 2014/512 modificata, alla luce dell'obiettivo di tali misure, che è quello di aumentare il costo delle azioni della Federazione russa volte a compromettere l'integrità territoriale, la

sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e di promuovere una soluzione pacifica della crisi, la scelta del Consiglio di adottare siffatte misure contro entità appartenenti al settore delle telecomunicazioni può essere facilmente compresa alla luce dell'obiettivo dichiarato di dette misure (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 13 settembre 2018, Almaz-Antey/Consiglio, T-515/15, non pubblicata, EU:T:2018:545, punto 96 e giurisprudenza ivi citata).

58 Ne consegue che, nell'ambito della fissazione delle restrizioni supplementari previste all'articolo 3, paragrafo 7, e all'articolo 3 *bis*, paragrafo 7, della decisione 2014/512 modificata, la ricorrente era in grado di comprendere di essere stata inserita negli elenchi controversi sulla base del rilievo che era considerata come un'entità che forniva sostegno diretto al complesso militare e industriale della Russia nella sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina, tenuto conto della circostanza che essa era uno dei principali operatori di telefonia mobile e di telecomunicazioni in Russia nonché del contesto politico al momento dell'adozione degli atti impugnati.

59 A tal riguardo, come fatto valere dal Consiglio nelle sue memorie, nei confronti della ricorrente sono state imposte restrizioni riguardanti i beni a duplice uso e taluni beni e talune tecnologie che possono contribuire al rafforzamento tecnologico del settore della difesa e della sicurezza della Russia, al fine di evitare che essa possa acquistare tali beni e, utilizzandoli, aiutare l'aggressione della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina, o fornendo servizi di telecomunicazione all'esercito russo, oppure offrendo servizi di telecomunicazione ai clienti civili nelle zone dell'Ucraina occupate dalla Federazione russa.

60 Parimenti, la ragione che giustifica la proroga di tali misure, mediante gli atti di mantenimento, poteva essere facilmente compresa alla luce dei considerando 2 e 3 di tali atti nonché del testo introduttivo dell'allegato IV, che ribadiscono la condanna della guerra di aggressione condotta dalla Federazione russa nei confronti dell'Ucraina. In considerazione della continuazione delle azioni illegali, è stato necessario mantenere le misure imposte e adottare ulteriori misure.

61 Avuto riguardo alle considerazioni che precedono, si deve constatare che il Consiglio non è incorso in una violazione dell'obbligo di motivazione e, pertanto, respingere il secondo motivo.

2. Sul primo motivo, vertente sulla violazione dei diritti della difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva

a) Sulla ricevibilità

62 Senza sollevare esplicitamente un'eccezione di irricevibilità, il Consiglio fa valere che il primo motivo è poco strutturato e potrebbe essere considerato come non conforme ai requisiti di cui all'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura.

63 Occorre ricordare anzitutto che, ai sensi dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, ogni ricorso deve contenere l'oggetto della controversia, i motivi e gli argomenti dedotti nonché un'esposizione sommaria di detti motivi e che tale indicazione deve essere sufficientemente chiara e precisa per consentire al convenuto di preparare la propria difesa e al Tribunale di esercitare il proprio controllo, se necessario, senza ulteriori informazioni a supporto (sentenza del 7 marzo 2017, United Parcel Service/Commissione, T-194/13, EU:T:2017:144, punto 191).

64 Si deve altresì ricordare che, affinché un ricorso dinanzi al Tribunale sia ricevibile, occorre, in particolare, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso si fonda emergano, per lo meno sommariamente, ma in modo coerente e comprensibile, dal testo dell'atto di ricorso stesso (sentenza del 7 marzo 2017, United Parcel Service/Commissione, T-194/13, EU:T:2017:144, punto 192).

65 Occorre constatare che gli elementi di fatto e di diritto sui quali la ricorrente fonda il suo argomento sono comprensibili alla lettura del ricorso. Infatti, il ricorso espone gli elementi di diritto invocati dalla ricorrente nonché, in maniera certamente concisa, ma sufficiente, gli elementi di fatto sui quali essa si fonda, segnatamente quelli relativi alla circostanza che essa non è mai stata informata o stata ascoltata in merito all'inserimento del suo nome negli elenchi controversi. Parimenti, il Consiglio è stato in grado, nelle sue memorie, di rispondere a tale argomento. Il Tribunale è stato a sua volta in grado di individuare l'argomento della ricorrente. Ne consegue che il primo motivo è ricevibile.

b) Nel merito

66 La ricorrente fa valere che il Consiglio ha violato l'obbligo di notifica e il suo diritto di essere ascoltata. Essa afferma di non essere stata informata dell'inserimento del suo nome negli elenchi controversi, che non è stato pubblicato alcun avviso nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e che gli atti impugnati non sono stati oggetto di comunicazione individuale da parte del Consiglio.

67 In particolare, la ricorrente fa valere che il Consiglio non le ha dato la possibilità di presentare osservazioni e che la comunicazione degli elementi di prova a sostegno del suo inserimento negli elenchi controversi, che avrebbe avuto luogo solo mediante il controricorso, è illegittima.

68 Nelle memorie di adattamento, la ricorrente aggiunge che anche al momento dell'adozione degli atti di mantenimento il Consiglio non le ha offerto la possibilità di presentare le sue osservazioni sul rinnovo delle misure restrittive nei suoi confronti e che gli elementi di prova devono essere dichiarati irricevibili al fine di determinare la fondatezza degli atti impugnati. In subordine, la ricorrente afferma, nella prima memoria di adattamento, che, nell'ipotesi in cui il Tribunale dovesse considerare che il Consiglio non era tenuto a comunicarle, prima dell'adozione dell'atto di luglio 2023, la sua intenzione di mantenere il suo nome negli elenchi controversi e di trasmetterle gli elementi sui quali tale atto si fonda, essa solleva un'eccezione di illegittimità della decisione 2014/512 e del regolamento n. 833/2014, in forza dell'articolo 277 TFUE.

69 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta tale argomento.

70 Occorre ricordare che 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, sentenza del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).

71 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 tale comunicazione, l'autorità competente dell'Unione deve permettere a tale 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).

72 L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette tuttavia limitazioni all'esercizio dei diritti proclamati da quest'ultima, purché la limitazione in esame 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. A questo proposito, la Corte ha ripetutamente affermato che i diritti della difesa possono essere soggetti a limitazioni o deroghe, in particolare nell'ambito delle misure restrittive adottate nel contesto della politica estera e di sicurezza comune (v. sentenza del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).

73 Analogamente, 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).

74 Inoltre, occorre ricordare che il giudice dell'Unione distingue, da un lato, l'inserimento iniziale del nome di una persona negli elenchi controversi e, dall'altro, il mantenimento del nome di tale persona in detti elenchi (v., in tal senso, sentenza del 30 aprile 2015, Al-Chihabi/Consiglio, T-593/11, EU:T:2015:249, punto 40).

75 È alla luce di tali principi giurisprudenziali che occorre esaminare il motivo di cui trattasi.

1) Sugli atti iniziali

76 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 tal 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 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punto 82 e giurisprudenza ivi citata).

77 In secondo luogo, si deve ricordare che, 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. Su domanda 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 (v. sentenza del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punto 80 e giurisprudenza ivi citata).

78 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. sentenza del 27 luglio 2022, RT France/Consiglio, T-125/22, EU:T:2022:483, punto 81 e giurisprudenza ivi citata).

79 Inoltre, occorre ricordare che né le disposizioni pertinenti degli atti che stabiliscono misure restrittive né il principio generale del rispetto dei diritti della difesa conferiscono agli interessati il diritto a un'audizione formale, essendo sufficiente la possibilità di presentare osservazioni per iscritto (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 12 febbraio 2020, Amisi Kumba/Consiglio, T-163/18, EU:T:2020:57, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).

80 Nel caso di specie, come fatto valere dal Consiglio nelle sue memorie e in udienza, si deve rilevare che gli atti iniziali dovevano beneficiare di un effetto sorpresa al fine di garantire la loro efficacia e di evitare che la ricorrente potesse, in particolare, ottenere autorizzazioni all'esportazione dei beni e delle tecnologie di cui agli articoli 3 e 3 *bis* della decisione 2014/512 modificata o concludere contratti che comportano l'applicazione di una delle eccezioni previste all'articolo 3 *ter*, paragrafo 1, di detta decisione. Pertanto, il Consiglio non era tenuto ad ascoltare la ricorrente prima del suo inserimento iniziale, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 79, sicché non vi è stata violazione del suo diritto di essere ascoltata a tal riguardo.

81 In terzo luogo, per quanto riguarda la mancata comunicazione, da parte del Consiglio, dei motivi che giustificano l'adozione delle misure restrittive nei confronti della ricorrente prima dell'adozione delle misure restrittive di cui trattasi, dalla giurisprudenza citata al precedente punto 77 risulta che, su domanda della ricorrente, poiché le restrizioni imposte a carico di quest'ultima in forza delle disposizioni pertinenti degli atti iniziali costituiscono nei suoi confronti misure restrittive di portata individuale, il Consiglio era tenuto a comunicare i motivi relativi all'applicazione di tali misure nei confronti della ricorrente immediatamente dopo l'adozione di detti atti.

82 A tal riguardo si deve ricordare che il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, che è previsto dall'articolo 47 della Carta, postula che l'interessato possa conoscere la motivazione della decisione adottata nei suoi confronti, vuoi in base alla lettura della decisione stessa vuoi a seguito di comunicazione della motivazione effettuata su sua istanza, fermo restando il potere del giudice competente di richiedere all'autorità di cui trattasi la comunicazione della motivazione medesima, affinché l'interessato possa difendere i propri diritti nelle migliori condizioni possibili e decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente, e affinché quest'ultimo possa pienamente esercitare il controllo della legittimità della decisione in questione (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 100 e giurisprudenza ivi citata).

83 Nel caso di specie, dal fascicolo risulta che, a seguito delle lettere della ricorrente del 1º e del 17 marzo 2023, il Consiglio ha risposto, con lettera del 31 marzo 2023, che tutte le informazioni che giustificavano l'inserimento del suo nome negli elenchi controversi erano contenute al considerando 10 della decisione 2023/434 e agli articoli 3 e 3 *ter* della decisione 2014/512 modificata nonché al considerando 4 e agli articoli 2, 2 *bis* e 2 *ter* del regolamento n. 833/2014 modificato.

84 In tal senso, occorre rilevare che la motivazione addotta dal Consiglio per imporre le misure restrittive nei confronti della ricorrente, che figura nelle disposizioni pertinenti degli atti iniziali stessi, consiste, essenzialmente, nel fatto che quest'ultima sarebbe un'entità che fornisce sostegno diretto al complesso militare e industriale della Russia.

85 Pertanto, come risulta dal precedente punto 58, la ricorrente è stata in grado di comprendere i motivi per i quali il suo nome era stato inserito negli elenchi controversi, circostanza che le ha consentito di difendere i suoi diritti nelle migliori condizioni possibili e di decidere, con piena cognizione di causa, se fosse utile adire il giudice competente, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 82.

2) Sugli atti di mantenimento

86 Nel caso di una decisione che consiste nel mantenere misure restrittive nei confronti di una persona già interessata da queste ultime, il Consiglio è tenuto a comunicare a tale persona gli elementi di cui dispone per fondare la sua decisione e deve permetterle di esprimere in maniera proficua la sua opinione sui motivi posti a suo carico prima dell'adozione di tale decisione. L'adempimento di questo duplice obbligo procedurale deve precedere l'adozione di tale decisione (v., in tal senso, sentenze del 21 dicembre 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punto 62 e giurisprudenza ivi citata, e 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 da 111 a 113 e giurisprudenza ivi citata).

87 Tuttavia, il diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di atti che mantengono misure restrittive riguardo a persone già interessate da tali misure si impone quando il Consiglio ha preso in considerazione elementi nuovi nei confronti di tali persone, non quando un tale mantenimento sia fondato sugli stessi motivi che avevano giustificato l'adozione dell'atto iniziale che disponeva le misure restrittive in questione (sentenze del 28 luglio 2016, Tomana e a./Consiglio e Commissione, C-330/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:601, punto 67, e del 7 giugno 2023, Shakutin/Consiglio, T-141/21, non pubblicata, EU:T:2023:303, punto 74).

88 Pertanto, sebbene il mantenimento dell'inserimento del nome della ricorrente negli elenchi controversi, deciso negli atti di mantenimento, sia fondato, come nel caso di specie, sugli stessi motivi che hanno giustificato l'adozione degli atti iniziali che impongono le misure restrittive in questione, il Consiglio è tenuto, in occasione del riesame periodico delle misure restrittive imposte a carico della ricorrente, a comunicare a quest'ultima, se del caso, gli elementi nuovi sulla base dei quali ha aggiornato le informazioni riguardanti non solo la sua situazione personale, ma anche la situazione nel paese terzo di cui trattasi e a raccogliere le osservazioni di quest'ultima su tali elementi prima dell'adozione di una decisione di mantenimento (v. sentenza del 7 giugno 2023, Shakutin/Consiglio, T-141/21, non pubblicata, EU:T:2023:303, punto 76 e giurisprudenza ivi citata).

89 Orbene, nel caso di specie, i motivi di cui agli atti di mantenimento non differiscono da quelli posti alla base degli atti iniziali, sicché il Consiglio non aveva l'obbligo di ascoltare la ricorrente prima della loro adozione in forza della giurisprudenza citata al precedente punto 86.

90 Pertanto, l'argomento della ricorrente secondo cui il Consiglio, erroneamente, non le avrebbe comunicato i motivi posti alla base degli atti di mantenimento deve essere respinto. Analogamente, in forza della giurisprudenza menzionata ai precedenti punti 86 e 87, il Consiglio non era tenuto, nel caso di specie, ad informare la ricorrente della sua intenzione di mantenere il suo nome negli elenchi controversi.

91 Inoltre, occorre rilevare che, da un lato, con lettera del 24 luglio 2023, il Consiglio ha risposto alla domanda della ricorrente del 13 giugno 2023 volta alla soppressione del suo nome dagli elenchi controversi. In tale lettera, il Consiglio ha affermato che la ragione dell'inserimento del nome della ricorrente in detti elenchi, vale a dire il fatto che essa forniva sostegno diretto al complesso militare-industriale della Russia nella sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina, era stata indicata in modo chiaro nelle disposizioni pertinenti degli atti di mantenimento e al considerando 10 della decisione 2023/434. Dato che gli argomenti sollevati dalla ricorrente erano, in sostanza, una sintesi degli argomenti esposti nel ricorso nella causa in esame, il Consiglio ha rinviato la ricorrente al controricorso. Dall'altro lato, il Consiglio ha informato la ricorrente che aveva deciso di mantenere il suo nome negli elenchi controversi e che essa poteva presentare nuove osservazioni entro il 1º dicembre 2023.

92 Per quanto concerne l'atto di gennaio 2024, con lettera del 30 gennaio 2024 il Consiglio ha risposto alla lettera della ricorrente del 6 dicembre 2023, sottolineando che, per le ragioni esposte nelle sue osservazioni contenute nella prima memoria di adattamento, gli argomenti contenuti in detta lettera del 6 dicembre 2023 non erano fondati.

93 Il Consiglio ha in particolare ricordato, da una parte, che, anche se non disponeva di un fascicolo di prove distinto riguardante la ricorrente, ciò non significava che, al momento dell'inserimento del suo nome negli elenchi controversi, esso ignorasse le informazioni generalmente disponibili nella sfera pubblica in merito alle sue attività e ai suoi precedenti contratti con l'esercito russo e, dall'altra, che i documenti richiesti erano già stati comunicati a quest'ultima in allegato al controricorso nella causa in esame.

94 Inoltre, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente volto a contestare al Consiglio di averle comunicato solo nel controricorso i documenti a sostegno del mantenimento del suo inserimento negli elenchi controversi, si deve rilevare che, da un lato, tali documenti, notificati il 10 luglio 2024, non costituiscono «elementi nuovi» ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 87, dato che il mantenimento del nome della ricorrente è fondato sugli stessi motivi su cui si fondava l'inserimento iniziale. Dall'altro lato, in ogni caso, per quanto concerne gli atti di mantenimento, la comunicazione di tali documenti ha avuto luogo entro un termine ragionevole, sufficiente per consentire alla ricorrente, nelle circostanze specifiche del caso di specie, di far valere i suoi diritti della difesa.

95 Pertanto, il primo motivo deve essere integralmente respinto.

96 Peraltro, per quanto riguarda l'eccezione di illegittimità sollevata in subordine dalla ricorrente e riguardante la decisione 2014/512 e il regolamento n. 833/2014, quest'ultima fa valere l'illegittimità di tali atti qualora fossero interpretati nel senso che il Consiglio poteva decidere di continuare ad inserire il nome di una persona o di un'entità negli elenchi controversi, senza aver previamente comunicato i motivi di una tale decisione, né la sua intenzione di farlo. A tal riguardo, come riconosciuto dal Consiglio, dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta discende che il diritto di essere ascoltato deve essere rispettato in qualsiasi procedimento che possa sfociare in un atto lesivo, anche qualora la normativa applicabile non preveda espressamente una siffatta

formalità (v. sentenza del 12 maggio 2022, Shakutin/Consiglio, T-242/21, non pubblicata, EU:T:2022:375, punto 62 e giurisprudenza ivi citata). Tuttavia, come risulta dai precedenti punti 87 e 90, il diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di atti che mantengono misure restrittive nei confronti di persone già interessate da tali misure non si impone quando detto mantenimento è fondato sugli stessi motivi che hanno giustificato l'adozione dell'atto iniziale che impone le misure restrittive in questione.

97 Ne consegue che il diritto della ricorrente di essere ascoltata doveva essere rispettato anche se gli atti impugnati non conferiscono espressamente un siffatto diritto, cosicché tale eccezione di illegittimità deve essere respinta.

3. Sul terzo motivo, vertente su un errore di valutazione

98 La ricorrente fa valere che il Consiglio non ha dimostrato che l'inserimento del suo nome negli elenchi controversi fosse fondato su una base di fatto sufficiente.

99 In primo luogo, dal considerando 10 della decisione 2023/434 risulterebbe che il Consiglio si è basato sulla presunzione secondo cui la ricorrente fornirebbe sostegno diretto al complesso militare e industriale della Federazione russa nella sua guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina. Orbene, la ricorrente rileva che spetta al Consiglio fornire la prova del sostegno, da parte della ricorrente, a detto complesso militare e industriale. Inoltre, il Consiglio, quando è investito di una domanda in tal senso, sarebbe tenuto a comunicare l'insieme degli elementi sui quali si basano gli atti adottati. Tuttavia, il Consiglio non si sarebbe conformato a detti obblighi.

100 Infatti, la ricorrente contesta di essere un'entità che fornisce un sostegno diretto al complesso militare e industriale della Federazione russa nella sua guerra nei confronti dell'Ucraina e fa valere che, nonostante le sue reiterate domande, il Consiglio non ha trasmesso alcun elemento a sostegno di tale affermazione.

101 In secondo luogo, nella replica, in risposta agli elementi presentati dal Consiglio in allegato al controricorso, la ricorrente chiarisce che, poiché taluni articoli di stampa sono anteriori agli atti impugnati, se il Consiglio li avesse avuti in suo possesso, esso sarebbe venuto meno al suo obbligo di fornire gli elementi di prova a sua disposizione. In caso contrario, gli elementi di prova non potrebbero consistere in una giustificazione a posteriori.

102 In terzo luogo, gli elementi di prova allegati al controricorso non chiarirebbero i criteri di inserimento negli elenchi controversi nei confronti della ricorrente e non sarebbero ammissibili a causa della loro presentazione tardiva, in fase di controricorso, e della loro inaffidabilità.

103 In quarto luogo, la ricorrente contesta che gli elementi di prova prodotti dal Consiglio siano sufficienti a dimostrare che essa fornisce un sostegno diretto al complesso militare e industriale della Federazione russa.

104 Anzitutto, la ricorrente contesta che la fornitura di servizi di roaming nelle regioni di Kherson, Zaporizhzhia, Donetsk, Luhansk e in Crimea faciliti l'integrazione di queste ultime nella Federazione russa. Gli articoli di stampa trasmessi dal Consiglio non dimostrerebbero il contrario.

105 Inoltre, la ricorrente contesta di fornire servizi di telecomunicazione in Crimea e di vendere carte SIM. Essa contesta altresì l'affidabilità delle catture di schermate degli articoli di stampa e di pagine Internet che il Consiglio ha presentato a sostegno di tale affermazione.

106 La ricorrente contesta, poi, di aver realizzato infrastrutture nella regione di Kharkiv. A tal riguardo, gli estratti degli articoli sui quali si è basato il Consiglio non costituirebbero elementi di prova affidabili.

107 La ricorrente contesta altresì l'affermazione del Consiglio, in base alla quale essa avrebbe stipulato contratti con le autorità militari russe, circostanza che dimostrerebbe un legame stretto con queste ultime. A tal riguardo, essa fa valere, da una parte, che il sito menzionato dal Consiglio non è un sito Internet ufficiale che elenca i contratti stipulati dallo Stato russo e, dall'altra, che i contratti indicati nei documenti trasmessi dal Consiglio sono anteriori all'invasione dell'Ucraina e che il loro oggetto non si riferisce ad operazioni militari.

108 Inoltre, la ricorrente presenta, in allegato alla prima memoria di adattamento, una relazione di revisione contabile facendo valere che tale revisione contabile confuta l'affermazione del Consiglio secondo cui essa avrebbe talune infrastrutture nella regione di Kharkiv. Peraltro, a suo avviso, da un lato, il fatto che tale relazione sia stata preparata ai fini del procedimento dinanzi al Tribunale non incide sulla sua affidabilità e, dall'altro, la lettura che ne dà il Consiglio è speculativa. Per contro, la ricorrente ritiene che le affermazioni del Consiglio relative a tali infrastrutture si basino solo su elementi di prova provenienti dalla stessa fonte e siano poco attendibili.

109 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta tale argomento.

110 Secondo una giurisprudenza costante, se è vero che il Consiglio dispone di un certo potere discrezionale per determinare caso per caso se i criteri giuridici sui quali si fondano le misure restrittive di cui trattasi siano soddisfatti, ciò non toglie che i giudici dell'Unione devono garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti dell'Unione (v. sentenze del 3 luglio 2014, National Iranian Tanker Company/Consiglio, T-565/12, EU:T:2014:608, punti 54 e 55 e giurisprudenza ivi citata, e del 26 ottobre 2022, Ovsyannikov/Consiglio, T-714/20, non pubblicata, EU:T:2022:674, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

111 Occorre, poi, ricordare che l'effettività del controllo giurisdizionale garantito dall'articolo 47 della Carta postula segnatamente che il giudice dell'Unione si assicuri che la decisione con la quale sono state adottate o mantenute misure restrittive, la quale riveste una portata individuale per la persona o l'entità interessata, si fondi su una base di fatto sufficientemente solida. Ciò comporta una verifica dei fatti addotti nell'esposizione dei motivi sottesa a tale decisione, cosicché il controllo giurisdizionale non si limiti alla valutazione dell'astratta verosimiglianza dei motivi dedotti, ma consista invece nell'accertare se questi motivi, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare la medesima decisione, siano fondati (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 119).

112 La valutazione della fondatezza di questi motivi deve essere effettuata esaminando gli elementi di prova e di informazione non in maniera isolata, bensì nel contesto nel quale essi si inseriscono. Infatti, il Consiglio adempie l'onere della prova che gli incombe qualora evochi dinanzi al giudice dell'Unione un complesso di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti che consentano di dimostrare l'esistenza di un collegamento sufficiente tra la persona sottoposta ad una misura di congelamento dei suoi fondi e il regime o, in generale, le situazioni combattute (sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 124).

113 In caso di contestazione, è all'autorità competente dell'Unione che incombe il compito di dimostrare la fondatezza dei motivi posti a carico della persona interessata, e non già a quest'ultima di produrre la prova negativa dell'infondatezza di tali motivi (v. sentenza del 15 giugno 2017, Kiselev/Consiglio, T-262/15, EU:T:2017:392, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

114 Inoltre, il controllo di legittimità nel merito che incombe al Tribunale deve essere effettuato, per quanto concerne in particolare il contenzioso delle misure restrittive, sulla base non solo degli elementi contenuti nelle esposizioni dei motivi degli atti controversi, ma anche di quelli che il Consiglio fornisce, in caso di contestazione, al Tribunale per accertare la fondatezza dei fatti dedotti (v., in tal senso, sentenza del 22 aprile 2021, Consiglio/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, punto 64).

115 È alla luce tali principi giurisprudenziali che occorre esaminare la fondatezza degli argomenti della ricorrente.

a) Sugli atti iniziali

116 Per quanto concerne gli atti iniziali, si deve stabilire, in primo luogo, se gli elementi presentati dal Consiglio in allegato alle sue memorie potessero essere utilizzati a sostegno dell'inserimento del nome della ricorrente negli elenchi controversi e, in secondo luogo, se il Consiglio sia incorso in un errore di valutazione nel ritenere che la ricorrente fornisse sostegno diretto al complesso militare e industriale della Russia.

117 A tal riguardo, si deve anzitutto precisare che il Consiglio si basa su quattro affermazioni, vale a dire quelle secondo cui, in primo luogo, la ricorrente fornirebbe servizi di roaming nelle regioni di Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia, Kherson e in Crimea; in secondo luogo, fornirebbe servizi di telecomunicazione in Crimea; in terzo luogo, disporrebbe di infrastrutture nella regione di Kharkiv e, in quarto luogo, avrebbe stipulato contratti di fornitura di servizi di telecomunicazione con l'esercito russo.

1) Sulla possibilità per il Consiglio di fare riferimento ad elementi di prova presentati nella fase del controricorso

118 Anzitutto, per quanto riguarda la motivazione addotta dal Consiglio a sostegno dell'inserimento del nome della ricorrente negli elenchi controversi, in base alla quale quest'ultima fornisce sostegno diretto al complesso industriale e militare della Federazione russa, occorre constatare che, a seguito della domanda della ricorrente, il Consiglio le ha risposto che tutte le informazioni che giustificavano detto inserimento figuravano nelle pertinenti disposizioni degli atti iniziali. Infatti, il Consiglio ha menzionato tali elementi di prova solo nella fase del controricorso. Pertanto, si deve stabilire se il Consiglio potesse fare riferimento a questi ultimi.

119 Dalla giurisprudenza risulta che la mancata comunicazione da parte del Consiglio degli elementi in base ai quali esso ha inserito una persona in un elenco di misure restrittive non è idonea a ledere i diritti della difesa di tale persona, quando tali elementi costituiscono un contesto noto, in altri termini se sono accessibili pubblicamente e, pertanto, possono presumersi notori (v., in tal senso, sentenze del 7 aprile 2016, Central Bank of Iran/Consiglio, C-266/15 P, EU:C:2016:208, punto 37, e del 25 marzo 2015, Central Bank of Iran/Consiglio, T-563/12, EU:T:2015:187, punti 85 e 97).

120 Orbene, nel caso di specie, si può presumere come notoria la circostanza che uno dei maggiori operatori di telecomunicazioni della Federazione russa, come la ricorrente, circostanza non contestata da quest'ultima, partecipi in tempi di guerra al sostegno diretto al complesso militare e industriale di detto paese.

121 La ricorrente contesta tuttavia il fatto che il Consiglio abbia addotto, al fine di suffragare l'affermazione secondo cui essa fornirebbe sostegno diretto al complesso industriale e militare della Russia, diversi elementi di prova in allegato al controricorso.

122 A tal riguardo, occorre rilevare che il Consiglio non era tenuto a comunicare alla ricorrente elementi documentali sui quali si basava la decisione iniziale di inserire il suo nome negli elenchi controversi, in quanto i fatti asseriti potevano presumersi notori, come esposto al precedente punto 120. Pertanto, il Consiglio non era tenuto a fornire elementi documentali o di prova a tal riguardo (v., in tal senso e per analogia, sentenze del 7 aprile 2016, Central Bank of Iran/Consiglio, C-266/15 P, EU:C:2016:208, punto 38, e del 25 marzo 2015, Central Bank of Iran/Consiglio, T-563/12, EU:T:2015:187, punto 97).

123 Pertanto, se è vero che, in linea di principio, spetta al Consiglio dimostrare, nelle sue decisioni, l'esattezza dei fatti a sostegno dell'inserimento di una persona negli elenchi di misure restrittive, ciò non avviene nel caso in cui esso alleghi fatti notori, di cui una persona interessata da misure restrittive è in grado di contestare l'esattezza dinanzi al Tribunale. In una situazione del genere, dal principio della parità delle armi discende che il Consiglio ha il diritto di presentare al Tribunale documenti, generalmente disponibili nella sfera pubblica, al fine di suffragare l'esattezza di tale fatto notorio, che non è stata dimostrata nella decisione impugnata dinanzi al Tribunale, consentendo così a quest'ultimo di esaminare tale fatto e la sua esattezza sulla base di elementi concreti e di statuire sulla contestazione del ricorrente (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 10 novembre 2011, LG Electronics/UAMI, C-88/11 P, non pubblicata, EU:C:2011:727, punti da 27 a 29 e giurisprudenza ivi citata).

124 Infatti, come rilevato dal Consiglio in udienza e nelle sue memorie, esso non ignorava il contesto generale o le informazioni generalmente disponibili nella sfera pubblica che riguardavano le entità che ha deciso di inserire negli elenchi controversi, e in particolare la ricorrente. Pertanto, nel caso di specie, sebbene il Consiglio non abbia costituito un fascicolo di prove al momento dell'adozione degli atti iniziali, esso poteva fare riferimento, in caso di contestazione, ad elementi generalmente disponibili nella sfera pubblica al fine di suffragare le sue affermazioni relative a un fatto che poteva presumersi notorio.

2) Sulla valutazione dei fatti

125 Occorre esaminare, in un primo momento, le affermazioni della ricorrente che contestano l'affidabilità di taluni elementi di prova e, in un secondo momento, se il Consiglio sia incorso in una valutazione erronea dei fatti.

i) Sull'affidabilità degli elementi di prova

126 Per quanto riguarda l'attendibilità degli elementi di prova, che è in parte contestata dalla ricorrente, occorre ricordare che, in assenza di poteri di indagine in paesi terzi, la valutazione delle autorità dell'Unione deve, di fatto, basarsi su fonti di informazione accessibili al pubblico, come rapporti, articoli di stampa, relazioni dei servizi segreti o altre fonti di informazione simili

(sentenze del 14 marzo 2018, Kim e a./Consiglio e Commissione, T-533/15 e T-264/16, EU:T:2018:138, punto 107, e del 16 dicembre 2020, Haswani/Consiglio, T-521/19, non pubblicata, EU:T:2020:608, punto 142).

127 A tal riguardo, sarebbe eccessivo e sproporzionato esigere che il Consiglio conduca esso stesso indagini sul campo in merito alla veridicità di fatti riferiti da numerosi organi d'informazione (sentenze del 25 gennaio 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Consiglio, T-255/15, non pubblicata, EU:T:2017:25, punto 148, e del 1º giugno 2022, Prigozhin/Consiglio, T-723/20, non pubblicata, EU:T:2022:317, punto 59).

128 Inoltre, per l'attività del giudice dell'Unione vale il principio della libera valutazione delle prove e soltanto l'attendibilità delle prove prodotte è decisiva per la valutazione delle stesse. A tale riguardo, per valutare l'efficacia probatoria di un documento si deve verificare la verosimiglianza dell'informazione in esso contenuta e considerare, in particolare, la provenienza del documento, le circostanze in cui esso è stato elaborato, il suo destinatario e chiedersi se, in base al suo contenuto, esso appaia ragionevole e affidabile (v. sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 114 e giurisprudenza ivi citata).

129 Nel caso di specie, la ricorrente contesta l'affidabilità di taluni elementi di prova sui quali si basa il Consiglio.

130 In particolare, in primo luogo, per quanto concerne la fornitura in Crimea di servizi di telecomunicazione, segnatamente di roaming, la ricorrente fa valere che il sito Internet «Fans de Megafon» e la pagina Internet «Help-Desk Megafon», che indicano che essa fornisce servizi Internet in Crimea, non sono affidabili in considerazione della loro fonte non ufficiale; in secondo luogo, per quanto concerne la presenza delle sue infrastrutture nella regione di Kharkiv, la ricorrente contesta il valore probatorio dell'articolo, datato 25 aprile 2022, del Centre for Eastern Studies, un think tank (gruppo di riflessione) specializzato sull'Europa centrale e orientale, nonché quello dell'articolo del giornale online *Ukrainska Pravda*, datato 24 aprile 2022, in quanto tali pubblicazioni non menzionano le loro fonti e la loro indipendenza sarebbe discutibile; in terzo luogo, per quanto riguarda il legame tra essa e l'esercito russo, la ricorrente fa valere che gli estratti di una pagina Internet contenente elenchi di contratti per servizi di telecomunicazione stipulati tra essa e l'esercito russo tra il 2013 e il 2021 non provengono da una pagina Internet ufficiale.

131 Orbene, conformemente alla giurisprudenza citata ai precedenti punti da 126 a 128, le prove utilizzate dal Consiglio provengono da varie fonti e sono costituite in particolare da articoli di stampa, prove che sono tutte accessibili al pubblico.

132 Pertanto, per quanto riguarda gli articoli provenienti dalle pagine Internet «Fans de MegaFon» e «Help-Desk MegaFon» nonché l'estratto della pagina Internet contenente l'elenco dei contratti stipulati tra la ricorrente e l'esercito russo, le affermazioni formulate dalla ricorrente, secondo le quali tali fonti non sarebbero attendibili dato che non si tratta di pagine provenienti dai suoi siti Internet ufficiali, devono essere respinte in assenza di elementi che contestano l'affidabilità di tali fonti.

133 Del pari, per quanto riguarda gli articoli del Centre for Eastern Studies e del giornale *Ukrainska Pravda*, l'argomento della ricorrente secondo cui tali due articoli, uno dei quali sarebbe la riproduzione dell'altro, non menzionano le loro fonti e secondo cui la loro indipendenza sarebbe discutibile non è suffragato da elementi concreti, oltre alla relazione di revisione contabile

realizzata su domanda della ricorrente che è stata tuttavia redatta sulla base dei dati forniti da quest'ultima stessa. Più in particolare, per quanto riguarda il Centre for Eastern Studies, esso è un istituto di ricerca indipendente con sede in uno Stato membro, a Varsavia (Polonia), e nessun elemento consente di mettere in dubbio l'attendibilità degli articoli da esso pubblicati. Pertanto, le affermazioni formulate dalla ricorrente non consentono di rimettere in discussione l'affidabilità di tali elementi.

134 Peraltro, la ricorrente non contesta di fornire servizi di roaming per servire i suoi clienti nelle regioni di Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia, Kherson e in Crimea.

135 Alla luce delle considerazioni che precedono e in assenza di elementi del fascicolo idonei a rimettere in discussione l'affidabilità delle fonti utilizzate dal Consiglio, occorre riconoscerne l'affidabilità e quindi un certo valore probatorio, ai sensi della giurisprudenza richiamata al precedente punto 128.

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

136 Per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo cui gli elementi di prova forniti dal Consiglio non consentono di confermare le affermazioni di quest'ultimo ricordate ai precedenti punti da 103 a 107, si deve esaminare se tali elementi consentano di dimostrare che la ricorrente fornisce sostegno diretto al complesso militare e industriale della Russia.

137 Sotto un primo profilo, per quanto concerne i servizi di roaming offerti nelle regioni di Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia e Kherson nonché in Crimea, la ricorrente contesta che la fornitura di tali servizi costituisca una prova del suo asserito sostegno al complesso militare e industriale della Russia. Tuttavia, essa non contesta di fornire detti servizi in tali regioni.

138 Come sottolineato dal Consiglio, nel contesto nel quale tali elementi di prova devono essere valutati, vale a dire quello di una guerra di aggressione in corso da parte della Russia nei confronti dell'Ucraina, la fornitura di servizi di roaming può facilitare e consolidare l'«integrazione» di dette regioni nella Federazione russa. Infatti, è vero che la fornitura di servizi di roaming non solleverebbe di per sé problemi in un contesto diverso. Tuttavia, la fornitura di tali servizi ai suoi clienti, sulla base di una collaborazione con un «operatore locale», facilita le loro attività in dette regioni dell'Ucraina sotto controllo russo, poiché essi possono continuare ad utilizzare la loro carta SIM russa nelle regioni occupate e chiamare, inviare SMS e connettersi a Internet durante il loro soggiorno in tali regioni senza doversi abbonare ad un operatore di telefonia mobile locale. In tal modo essa facilita la comunicazione degli utenti russi tra la Russia e i territori occupati dell'Ucraina. Tali conclusioni sono corroborate dal fatto che la ricorrente ha iniziato a fornire detti servizi solo dopo l'inizio dell'aggressione militare in Ucraina.

139 Ne consegue che il Consiglio poteva giustamente considerare che, alla luce dell'evoluzione politica e militare nelle regioni di cui trattasi e nel contesto della guerra in corso, la fornitura di servizi di roaming era idonea a compromettere ulteriormente l'integrità territoriale dell'Ucraina e, pertanto, costituiva un indizio a conferma del sostegno, da parte della ricorrente, al complesso militare e industriale della Russia.

140 Sotto un secondo profilo, per quanto riguarda la fornitura di servizi di telecomunicazione in Crimea, contestata dalla ricorrente, occorre rilevare che il Consiglio ha prodotto un articolo della pagina Internet dei «Fans de MegaFon» e della pagina Internet «Help-Desk MegaFon». Per le stesse ragioni esposte ai precedenti punti 138 e 139, la fornitura di tali servizi contribuisce ancora

di più al sostegno del complesso militare e industriale della Russia. In ogni caso, anche se si dovesse ritenere che la ricorrente non fornisse tali servizi in Crimea, è pacifico che essa vi forniva servizi di roaming.

141 Sotto un terzo profilo, occorre rilevare che gli articoli pubblicati dal Centre for Eastern Studies e dal giornale *Ukrainska Pravda*, prodotti dal Consiglio, indicano la presenza di infrastrutture della ricorrente nella regione di Kharkiv.

142 Sotto un quarto profilo, per quanto riguarda i contratti stipulati tra l'esercito russo e la ricorrente tra il 2013 e il 2021, quest'ultima fa valere, da un lato, che tali contratti sono anteriori all'invasione dell'Ucraina e, dall'altro, che i servizi di cui trattasi non possono essere utilizzati in operazioni militari.

143 A tal riguardo, il Consiglio fornisce estratti della pagina Internet «ClearSpending» nei quali figurano detti contratti, con la durata di ciascuno di essi. Orbene, da un lato, sebbene gli elementi di prova forniti dal Consiglio dimostrino che la ricorrente e l'esercito russo hanno stipulato contratti tra il 2013 e il 2021, tali contratti attestano l'esistenza di un legame di lunga durata tra la ricorrente e detto esercito. Dall'altro lato, nonostante l'assenza di prove di un'eventuale continuazione di detti contratti, si deve constatare che il rapporto contrattuale di quasi un decennio tra la ricorrente e l'esercito russo corrobora l'argomento secondo cui, a seguito dell'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, la ricorrente è un'entità che fornisce sostegno diretto al complesso militare e industriale della Federazione russa.

144 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rilevare che gli elementi forniti dal Consiglio costituiscono un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti che confermano il fatto che la ricorrente fornisce sostegno diretto al complesso militare e industriale della Russia. Pertanto, il Consiglio non è incorso in alcun errore di valutazione.

b) Sugli atti di mantenimento

145 Per quanto concerne gli atti di mantenimento, in primo luogo, occorre constatare che, come rilevato al precedente punto 124, il Consiglio può avvalersi degli elementi di prova che ha trasmesso nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale in allegato al controricorso, in risposta alle contestazioni della ricorrente, al fine di suffragare l'esattezza di un fatto che può presumersi notorio.

146 Peraltro, si deve rilevare che, in ogni caso, per quanto riguarda gli atti di mantenimento, il Consiglio ha segnatamente inviato alla ricorrente, il 24 luglio 2023, una lettera che la informava della proroga nei suoi confronti degli atti impugnati, rinviando esplicitamente agli elementi trasmessi in allegato al controricorso depositato il 28 giugno 2023. Pertanto, esso può basarsi su questi ultimi per dimostrare la fondatezza dei fatti asseriti nei confronti della ricorrente.

147 In secondo luogo, per le stesse ragioni esposte ai precedenti punti da 129 a 144, le affermazioni del Consiglio si basano su elementi di prova affidabili e pertinenti.

148 Pertanto, si deve constatare che il Consiglio ha fornito un insieme di indizi sufficientemente concreti, precisi e concordanti che dimostrano che la ricorrente soddisfaceva il criterio di inserimento di cui trattasi.

149 In terzo luogo, per quanto riguarda il contesto generale connesso alla situazione dell'Ucraina, si deve constatare che, alla data di adozione degli atti di mantenimento, la situazione in tale paese rimaneva grave e che l'obiettivo perseguito dagli atti iniziali, vale a dire esercitare pressione sul governo russo affinché quest'ultimo ponesse fine alle sue azioni e alle sue politiche di destabilizzazione nei confronti dell'Ucraina, rimaneva attuale.

150 In quarto luogo, per quanto riguarda la relazione di revisione contabile presentata dalla ricorrente in allegato alla prima memoria di adattamento al fine di dimostrare che essa non dispone di infrastrutture nella regione di Kharkiv, si deve rilevare che, alla luce della giurisprudenza citata al precedente punto 128, il valore probatorio di tale documento è debole. Infatti, da un lato, tale relazione è stata redatta su domanda della ricorrente ai fini della causa in esame e, dall'altro, in essa è indicato che il revisore non ha potuto individuare registrazioni di attivi della ricorrente imputabili, tra l'altro, alla regione di Kharkiv, ma ciò non implicava necessariamente che la ricorrente non disponesse di infrastrutture in tale regione. Inoltre, in tale relazione si afferma che essa è stata realizzata sulla base di procedure convenute con la ricorrente e che non poteva essere garantito che, se fossero state effettuate procedure supplementari, i risultati avrebbero potuto essere diversi.

151 Alla luce di tutte tali considerazioni, si deve rilevare che il Consiglio non è incorso in un errore di valutazione nel ritenere che la ricorrente fosse un'entità che forniva sostegno diretto al complesso militare e industriale della Russia e, pertanto, nel mantenere il suo nome negli elenchi controversi.

152 Avuto riguardo all'insieme delle considerazioni che precedono, il terzo motivo deve essere respinto nella sua integralità.

4. Sul quarto motivo, vertente sulla violazione del principio di proporzionalità, sulla violazione della libertà d'impresa e sul pregiudizio alla reputazione della ricorrente

153 La ricorrente fa valere che gli atti impugnati ledono la sua libertà d'impresa, sancita all'articolo 16 della Carta, e la sua reputazione. Infatti, essa non può beneficiare di alcuna deroga e la parte fondamentale della sua attività verrebbe impedita. La ricorrente afferma altresì che il suo inserimento negli elenchi controversi non può essere considerato una misura necessaria e adeguata ai fini dell'obiettivo di lottare contro le azioni di destabilizzazione della Federazione russa in Ucraina.

154 Inoltre, in primo luogo, la ricorrente aggiunge che gli altri grandi operatori di telecomunicazioni russi non sono stati assoggettati ad alcuna misura restrittiva. In secondo luogo, essa afferma che l'accesso a Internet è considerato un diritto dell'uomo e che restrizioni a tale accesso possono incidere sui diritti dei suoi utenti alla libertà di espressione, alla vita privata e all'istruzione.

155 Il Consiglio e la Commissione contestano tale argomento.

156 Occorre ricordare che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione e che è ripreso all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, esige che gli strumenti istituiti da una disposizione del diritto dell'Unione siano idonei a consentire il conseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano quanto è necessario per raggiungerli (v. sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 190 e giurisprudenza ivi citata).

157 Nel caso di specie, occorre rilevare che la libertà d'impresa della ricorrente è limitata e che il rispetto della sua reputazione è pregiudicato in una certa misura dalle misure restrittive adottate nei suoi confronti.

158 Orbene, sebbene il rispetto dei diritti fondamentali rappresenti una condizione di legittimità degli atti dell'Unione, secondo una giurisprudenza costante, i diritti fondamentali invocati dalla ricorrente, vale a dire il diritto alla libertà d'impresa e il diritto al rispetto della reputazione, non godono, nel diritto dell'Unione, di una tutela assoluta. Di conseguenza, possono essere apportate restrizioni dell'esercizio di tali diritti, a condizione che tali restrizioni siano effettivamente consone a obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 193 e giurisprudenza ivi citata).

159 Pertanto, per essere conforme al diritto dell'Unione, una violazione dei diritti fondamentali di cui trattasi deve 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. sentenza del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 194 e giurisprudenza ivi citata).

160 Orbene, si deve necessariamente constatare che, nel caso di specie, tali quattro condizioni sono soddisfatte.

161 In primo luogo, le misure restrittive di cui trattasi sono «previste dalla legge», poiché sono contenute in atti aventi segnatamente portata generale e che dispongono di una base giuridica chiara nel diritto dell'Unione nonché di una prevedibilità sufficiente.

162 In secondo luogo, gli atti impugnati si applicano per sei mesi e sono costantemente riesaminati. Posto che dette misure sono temporanee e reversibili, si deve ritenere che esse non ledano il contenuto essenziale delle libertà invocate.

163 In terzo luogo, esse rispondono a un obiettivo di interesse generale fondamentale per la comunità internazionale come quello di aumentare i costi delle azioni intraprese dalla Federazione russa per compromettere l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e di promuovere una soluzione pacifica della crisi (v., in tal senso, sentenze del 28 marzo 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 147, e del 15 novembre 2023, OT/Consiglio, T-193/22, EU:T:2023:716, punto 198).

164 In quarto luogo, per quanto riguarda l'adeguatezza delle misure restrittive di cui trattasi, occorre rilevare che, alla luce di obiettivi di interesse generale così fondamentali per la comunità internazionale come quelli menzionati al precedente punto 163, esse non possono, in quanto tali, essere considerate come inadeguate. Inoltre, per quanto riguarda la necessità di tali misure, si deve rilevare che gli atti impugnati contengono un divieto per quanto riguarda taluni prodotti, vale a dire i beni e le tecnologie a duplice uso nonché quelli menzionati all'articolo 3 *bis*, paragrafo 7, della decisione 2014/512 modificata, e che tale divieto riguarda unicamente gli operatori europei. Altre misure meno restrittive, come un sistema di autorizzazione preventiva, non sono altrettanto efficaci nel raggiungere l'obiettivo perseguito.

165 Infatti, gli atti impugnati non concernono tutti i beni, ma solo i beni e le tecnologie a duplice uso nonché quelli di cui all'articolo 3 *bis*, paragrafo 7, della decisione 2014/512 modificata, e prevedono la possibilità di concedere deroghe alle misure restrittive applicate. In particolare, l'articolo 3 *ter*, paragrafo 1, della decisione 2014/512 modificata prevede deroghe alle misure restrittive di cui trattasi nei confronti delle entità il cui nome è inserito negli elenchi controversi, come la ricorrente. Più in particolare, le autorità nazionali competenti possono, in due casi, autorizzare la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso, anche se hanno fondati motivi per ritenere che l'utilizzatore finale possa essere un'entità di cui all'allegato IV, qualora tali beni o tecnologie o la relativa assistenza tecnica o finanziaria siano necessari per la prevenzione o la mitigazione urgente di un evento che potrebbe avere conseguenze gravi e rilevanti sulla salute e sulla sicurezza delle persone o sull'ambiente, e qualora tali beni o tecnologie o l'assistenza tecnica o la relativa assistenza tecnica o finanziaria sono dovuti in forza di contratti conclusi prima del 26 febbraio 2022 o di contratti accessori necessari per l'esecuzione di tali contratti, purché l'autorizzazione sia richiesta prima del 1º maggio 2022.

166 In quinto luogo, una ponderazione degli interessi in gioco dimostra che gli inconvenienti che comportano restrizioni alle esportazioni di beni e tecnologie a duplice uso non sono sproporzionati alla luce degli obiettivi perseguiti. A tal riguardo, l'importanza degli obiettivi perseguiti dagli atti impugnati, che rientrano nel più ampio obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione enunciati all'articolo 21 TUE, è tale da prevalere su conseguenze negative, anche considerevoli, per taluni operatori. Pertanto, la ricorrente non ha dimostrato che gli atti impugnati avessero leso in modo sproporzionato la sua libertà d'impresa e il rispetto della sua reputazione.

167 Peraltro, nei limiti in cui la ricorrente menziona, nella replica, da un lato, che gli altri grandi operatori di telecomunicazioni russi non sono stati oggetto di alcuna misura restrittiva e, dall'altro, che le restrizioni nei suoi confronti possono incidere sui diritti dei suoi utenti alla libertà di espressione, alla vita privata e all'istruzione, occorre rilevare che tali argomenti non sono suffragati.

168 In ogni caso, quanto all'argomento della ricorrente secondo cui gli altri grandi operatori di telecomunicazioni russi non sono stati assoggettati ad alcuna misura restrittiva, occorre rilevare che, anche volendo supporre che il Consiglio abbia omesso di adottare misure restrittive nei confronti di determinate persone o entità rientranti nel settore delle telecomunicazioni nella Federazione russa e che queste ultime si trovino in una situazione comparabile a quella della ricorrente, un siffatto argomento dovrebbe essere respinto. Infatti, i principi di parità di trattamento e di non discriminazione nonché quello di buona amministrazione devono conciliarsi con il principio di legalità (v. sentenza del 14 ottobre 2009, Bank Melli Iran/Consiglio, T-390/08, EU:T:2009:401, punto 59 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 3 maggio 2016, Post Bank Iran/Consiglio, T-68/14, non pubblicata, EU:T:2016:263, punto 135).

169 Per quanto riguarda l'argomento secondo cui restrizioni nei suoi confronti possono incidere sui diritti dei suoi utenti alla libertà di espressione, alla vita privata e all'istruzione, si deve rilevare che la ricorrente non lo ha suffragato con un'argomentazione specifica e non ha, in particolare, chiarito in che modo l'applicazione del regime rigoroso dell'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso sarebbe tale da ledere detti diritti.

170 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve respingere il quarto motivo e, di conseguenza, il ricorso nella sua integralità.

V. Sulle spese

171 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

172 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico.

173 Nel caso di specie, poiché la ricorrente è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese. Inoltre, in quanto istituzione interveniente, la Commissione sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La MegaFon OAO è condannata a farsi carico, oltre alle proprie spese, di quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea.

3) La Commissione europea si farà carico delle proprie spese.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 15 gennaio 2025.

Firme