

# media LAWS

Anticipazioni

**La lotta alla disinformazione  
nei rapporti tra Unione e Stati terzi  
alla luce del conflitto russo-ucraino**

Sarah Lattanzi

# La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino

---

## Abstract

A seguito dell'aggressione militare della Russia in Ucraina, il primo marzo del 2022 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato un nuovo pacchetto di misure avente ad oggetto l'inedita misura della sospensione di alcuni organi di informazione ed agenzie di stampa sottoposti sotto il controllo della Federazione Russa. Questo scritto analizza questa nuova misura dal punto di vista della base giuridica fornita per la sua adozione in ambito PESC e delle ripercussioni che essa ha su altri ambiti materiali, quali quello dei media audiovisivi e del pluralismo dell'informazione. Secondo l'A. le interazioni tra questi diversi ambiti sollevano una serie di criticità sotto il profilo della legittimità e della coerenza delle azioni recentemente intraprese dall'Unione nella dimensione esterna ed interna in materia di lotta alla disinformazione e, oggi, alla "propaganda del Cremlino".

On 1 March 2022, the Council of the European Union adopted a new package of restrictive measures against Russia following the military aggression in Ukraine, concerning the suspension of certain media outlets and information agencies under the control of the Russian Federation. This paper analyses this measure of an unprecedented nature, in the light of the legal basis provided for its adoption under the CFSP framework and the impact it has on other areas, such as the audiovisual media and the protection of information pluralism. In my view, the interactions between these different areas raise a number of critical issues from the point of view of the legitimacy and coherence of the actions recently undertaken by the European Union against disinformation and now the "Kremlin propaganda", both in its external and internal dimensions.

## Sommario

1. Introduzione: la sospensione delle attività di diffusione di alcuni organi di informazione russi nel contesto del conflitto Russo-Ucraino – 2. La lotta alla disinformazione nell'Unione europea: un quadro normativo "integrato" – 3. La lotta alla disinformazione nelle relazioni esterne dell'Unione: le misure restrittive applicate all'ambito dei media controllati da Stati terzi – 4. Conclusioni: l'*infowar* e i limiti del diritto sovranazionale.

## Keywords

conflitto russo-ucraino - misure restrittive – PESC – disinformazione - pluralismo dei media e dell'informazione

## 1. Introduzione: la sospensione delle attività di diffusione di alcuni organi di informazione russi nel contesto del conflitto Russo-Ucraino

All'indomani dell'attacco sferrato dai convogli militari della Federazione russa su alcune cittadine ucraine all'alba del 24 febbraio del 2022, la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha, in una conferenza stampa tenuta il 27 febbraio congiuntamente all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Joseph Borrell, annunciato l'adozione di una nuova serie di misure sanzionatorie nei confronti della Russia<sup>1</sup>.

Contando le misure restrittive sin ora adottate, partendo da quelle annunciate il 27 febbraio sino a quelle più recenti del mese di giugno, risulta che l'Unione europea ha, ad oggi, all'attivo sei diversi pacchetti di misure sanzionatorie nei confronti della Federazione russa<sup>2</sup>, il cui contenuto è estremamente vario per oggetto, scopo e intensità. A prima vista potrebbe ritenersi che anche queste ultime misure si inseriscano in linea di continuità con quanto l'Unione ha cominciato a fare sin dal 2014, a seguito dell'annessione russa della Crimea e di Sebastopoli. Sicuramente ciò che accomuna tutte queste sanzioni è un medesimo presupposto giustificativo, radicato nella necessità di rispondere a una situazione di forte tensione internazionale, degenerata in un conflitto armato.

Mentre però i primi pacchetti adottati dall'Unione nel 2014 avevano ad oggetto misure economico-finanziarie di tipo selettivo, tradizionalmente volte a limitare l'accesso della Federazione a quei mercati quali quello dei capitali, della difesa, dei beni a duplice uso, delle tecnologie sensibili e in parte anche a quello petrolifero, ritenuti suscettibili di aumentare le capacità belliche dello Stato aggressore, le misure più recenti, pur sempre adottate conformemente alla duplice base giuridica prevista in ambito PESC dagli artt. 29 TUE e 215 TFUE, coprono ambiti materiali nuovi e sempre più estesi<sup>3</sup>, con la conseguenza che risulta sempre meno evidente la connessione tra il "mezzo" costituito dalla misura sanzionatoria e lo "scopo" perseguito.

In particolare, sfugge come alcune delle ultime misure adottate possano eventualmente essere in grado di ridurre la capacità militare russa o a indurre l'autore della condotta antiggiuridica «a cessare o modificare tale condotta»<sup>4</sup>.

Ciò è tanto più evidente con riferimento al terzo pacchetto adottato nel marzo del 2022 tra cui figura anche la misura, del tutto inedita, dell'immediata sospensione della diffusione sul territorio europeo dell'agenzia di informazione *Sputnik* e del canale TV *RT/Russia Today* (insieme alle sue filiali *RT English*, *RT UK*, *RT Germany*, *RT France* e *RT*

<sup>1</sup> \* Ricercatrice RTD/a in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Napoli 'Parthenope'.

Dichiarazione del 27 febbraio 2022 della Presidente della Commissione Von der Leyen.

<sup>2</sup> Per la cronistoria delle misure restrittive si veda [Cronistoria – Misure restrittive dell'UE nei confronti della Russia in relazione all'Ucraina](#).

<sup>3</sup> Il terzo pacchetto sanzionatorio è stato definito dalla Presidente della Commissione come «another unprecedented step» nel quadro della risposta dall'Unione al conflitto russo-ucraino, per cui si veda Dichiarazione del 27 febbraio 2022, cit.

<sup>4</sup> CGUE, C-440/14 P, *National Iranian Oil Company/Consiglio* (2016), § 82.

## La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino

*Spanish*)<sup>5</sup>, a cui ne è seguito un sesto adottato il 4 giugno del 2022 volto alla sospensione delle emittenti televisive *Rossija RTR*, *RTR Planeta*, *Rossija 24*, *Russia 24* e *TV Centre International*<sup>6</sup>.

La misura di sospensione di tali canali è stata innanzitutto adottata in virtù del regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio, del 1° marzo 2022, che modifica il regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, e a seguito della decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio, del 1° marzo 2022, che modifica la decisione (PESC) 2014/512 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina. A questi atti si sono successivamente aggiunti la decisione (PESC) 2022/884 del Consiglio del 3 giugno 2022 che modifica la decisione (PESC) 2014/512, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina e il regolamento (UE) del Consiglio 2022/879, dello stesso giorno che ugualmente modifica il regolamento (UE) 833/2014<sup>7</sup>. La lotta alla “propaganda del Cremlino” è l’oggetto degli atti citati, i quali sembrano destinati, in prospettiva, ad ampliare notevolmente le capacità sanzionatorie dell’Unione<sup>8</sup>.

Attraverso di essi, l’Unione europea ha inteso colpire la Federazione russa questa volta sotto il profilo della sua capacità di operare una «sistematica campagna internazionale di manipolazione dei media e di distorsione dei fatti, nell’intento di rafforzare la sua strategia di destabilizzazione dei paesi limitrofi e dell’Unione e dei suoi Stati membri»<sup>9</sup>. Questa campagna troverebbe infatti un’eco «in vari organi di informazione sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa», tra cui figurano le agenzie sanzionate, le quali svolgono «un ruolo essenziale, strumentale ai fini della promozione e del sostegno dell’aggressione nei confronti dell’Ucraina e della destabilizzazione dei paesi ad essa limitrofi»<sup>10</sup> e pertanto rappresentano una «minaccia consistente e diretta all’ordine pubblico e alla sicurezza dell’Unione»<sup>11</sup>. L’ottavo considerando del successivo regolamento (UE) 2022/879 precisa, inoltre, come «da tempo la Federazione russa attua una sistematica campagna internazionale di manipolazione dei media e di distorsione dei fatti, nell’intento di rafforzare la sua strategia di destabilizzazione dei paesi limitrofi e dell’Unione e dei suoi Stati membri. In particolare, la

<sup>5</sup> Allegato XV del regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio del 1° marzo 2022 che modifica il reg. (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *GUUE L 65*, 1–4.

<sup>6</sup> Allegato VI del regolamento (UE) 2022/879 del Consiglio del 3 giugno 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *GUUE L 153*, 53–74.

<sup>7</sup> Per un commento a questa misura si v. L. Ciliberti, *Free flow of information – Il contrasto alla disinformazione in tempi di guerra*, in questa *Rivista*, 2, 2022, 349 ss.

<sup>8</sup> Seppure implicitamente poiché questo termine non compare nel testo negli atti citati, come nota C. Di Turi, *Il conflitto in Ucraina e la propaganda di guerra della Federazione russa: quali reazioni da parte dell’Unione europea?*, in *Eurojus*, 2022, 333.

<sup>9</sup> Sesto considerando del regolamento (UE) 2022/350 e della decisione (PESC) 2022/351.

<sup>10</sup> Nonno considerando del regolamento (UE) 2022/350 e della decisione (PESC) 2022/351.

<sup>11</sup> Ottavo considerando del regolamento (UE) 2022/350 e della decisione (PESC) 2022/351.

propaganda ha preso di mira, ripetutamente e costantemente, i partiti politici europei, soprattutto durante i periodi elettorali, la società civile, i richiedenti asilo, le minoranze etniche russe, le minoranze di genere e il funzionamento delle istituzioni democratiche nell'Unione e nei suoi Stati membri».

Per tutte queste ragioni, il regolamento 2022/350 sopra citato, pone un divieto generalizzato a tutti gli operatori, pubblici privati, e attraverso qualsiasi mezzo, sia esso via cavo, satellite, IP-TV, attraverso fornitori di servizi internet, piattaforma o applicazione di condivisione di video su internet, di diffondere i loro contenuti. A questo fine, il suo art. 12 precisa inoltre che «sono sospesi qualsiasi licenza o autorizzazione di radiodiffusione e qualsiasi accordo di trasmissione e distribuzione con le persone giuridiche, le entità o gli organismi elencati nell'allegato XV» e ora anche nell'allegato VI del regolamento 2022/879.

Questa misura, seppure adottata nell'ambito delle relazioni esterne pone il preciso obiettivo di tutelare i cittadini e l'ordine pubblico europeo e deve pertanto essere letta alla luce della più ampia e intensa gamma di sforzi che l'Unione sta intraprendendo ormai da alcuni anni nella lotta alla disinformazione, recentemente coadiuvata dal tentativo di contrastare anche le minacce ibride che da essa possono nascere<sup>12</sup>.

La connessione tra lotta alla disinformazione e contrasto alle minacce ibride si salda nel concetto di propaganda<sup>13</sup>, il quale, in quanto specificazione di quello di disinformazione, fa proprie anche una serie di finalità di più ampio respiro politico. Da questo punto di vista sembrerebbe allora necessario considerare propaganda e disinformazione quali concetti attigui<sup>14</sup>, alla stessa maniera in cui lo sono “disinformazione” e “discorsi d'odio” o “discorsi di odio” e reati di apologia<sup>15</sup>. Si tenga presente, nondimeno, che l'ampiezza concettuale di questi termini impatta sulla loro - altrettanto ampia - definizione giuridica la quale a sua volta rischia di consentire uno spostamento caso per caso dei fatti controversi da una categoria concettuale, e da un atto illecito o un reato, all'altro<sup>16</sup>.

Certamente, però, il richiamo espresso alla categoria della propaganda operato nel regolamento e nella decisione citati rappresenta un salto di qualità nella lotta alla disinformazione, la quale finisce così per assumere una forte coloritura politica e un sapore, peraltro, decisamente novecentesco<sup>17</sup>. Infatti, attraverso il richiamo al concetto

---

<sup>12</sup> *Joint Framework on countering hybrid threats: a European Union response*, JOIN(2016) 18 final.

<sup>13</sup> Termine per il quale non esiste una definizione univoca e su cui si v., in generale, J. B. Whitton, *Aggressive Propaganda*, in C. Bassiouni - N.P. Nanda (eds.), *International Criminal Law*, Springfield, 1974, 239.

<sup>14</sup> Questo perché alcuni fatti potrebbero facilmente confluire in una categoria e successivamente in un'altra. Si pensi, per un esempio, alle speculazioni legate ai Protocolli dei Savi di Sion, notizie false o parziali, a loro volta funzionali alla diffusione di posizioni antisemite. Sul tema si v. S. Quintarelli, *Content moderation: i rimedi tecnici*, in G. Pitruzzella - O. Pollicino - S. Quintarelli, *Parole e potere: Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017.

<sup>15</sup> M. Castellaneta, *L'hate speech: da limite alla libertà di espressione a crimine contro l'umanità*, in G. Venturini - S. Bariatti (eds.), *Droits individuels et justice internationale*, Milano, 2009, 157 ss.

<sup>16</sup> Su queste definizioni e le loro rispettive discipline si v. G.M. Ruotolo, *A Little Hate, Worldwide! Di libertà d'opinione e discorsi politici d'odio on-line nel diritto internazionale ed europeo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, 549 ss.

<sup>17</sup> P. Gerbaudo, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, 2022.

## La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino

di propaganda, la disinformazione entra in una specifica dimensione politica quale è quella della creazione, attraverso la manipolazione dell'informazione, di un consenso di massa indotto; con le relative conseguenze che una tale manipolazione ingenera sia sul piano esterno dei rapporti tra Stati e tra Stati ed organizzazioni internazionali sia sul piano del corretto funzionamento interno delle società democratiche.

Al fine di cogliere al meglio i cambiamenti che su questo terreno si stanno rapidamente avvicinando o ancora di analizzare i recenti sviluppi intervenuti in occasione della guerra in Ucraina sul piano della lotta alla disinformazione, occorrerà anzitutto effettuare una panoramica del quadro di azioni che l'Unione ha intrapreso prima dello scoppio della guerra (§2). Ciò consentirà, nel capitolo successivo, di valutare gli elementi di novità ricavabili dall'analisi delle misure di sospensione recentemente adottate nei confronti delle agenzie di informazione russe (§3) e, infine, di valutare come questi elementi di novità si innestino sulla struttura istituzionale dell'Unione con uno sguardo alle implicazioni sistematiche che essi rischiano di produrre sulla struttura stessa della società europea (§4). Come spesso accade in tempo di crisi, infatti, queste misure, solo apparentemente limitate, recano in sé il germe di mutamenti più profondi della nostra società<sup>18</sup>.

## 2. La lotta alla disinformazione nell'Unione europea: un quadro normativo integrato

La panoramica del quadro di azioni che l'Unione ha intrapreso nella lotta alla disinformazione deve essere condotta secondo quello che le stesse istituzioni definiscono sempre più spesso come una strategia integrata o globale<sup>19</sup>. I due aggettivi sono usati spesso in maniera interscambiabile, sebbene, già ad un primo livello semantico, l'approccio integrato dovrebbe riferirsi alla permutabilità di regole sufficientemente generali così da poter essere utilizzate in settori diversi, seppur trasversali, mentre l'approccio globale dovrebbe riferirsi alla presenza di regole diverse che, formalmente adottate su piani distinti, come quello interno e quello dell'azione esterna dell'Unione, risultino complementari nella disciplina complessiva di un determinato fenomeno<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> J. Ferejohn - P. Pasquino, *The Law of the exception: A typology of emergency powers*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2004, 210 ss.; V.V. Ramraj (eds.), *Emergencies and the limits of Legality*, Cambridge, 2008; A. Zwitter, *The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy*, in *ARSP: Archiv Für Rechts-Und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 2012, 95 ss.; P. M. Rodríguez, *A missing piece of European Emergency Law: legal certainty and individuals' expectations in the EU response to the crisis*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, 265 ss.

<sup>19</sup> Per alcuni esempi, si v. la Comunicazione Congiunta dell'11 dicembre 2013 al Parlamento europeo e al Consiglio, L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni, JOIN/2013/030 final. Da parte del Consiglio europeo si le più recenti Conclusioni del 28 settembre 2021: L'approccio globale alla ricerca e all'innovazione - La strategia dell'Europa per la cooperazione internazionale in un mondo che cambia. In merito all'approccio seguito per rispondere alla aggressione russa dell'Ucraina, si v. anche Trib. UE, ord. del 20 marzo 2022, T-125/22 R, RT France/ Consiglio, §61: «Il s'agit ainsi d'intérêts publics qui visent à protéger la société européenne et s'insèrent dans une stratégie globale, laquelle vise à mettre un terme, aussi vite que possible, à l'agression subie par l'Ukraine», sottolineato aggiunto.

<sup>20</sup> Sul "comprehensive approach" all'ambito di difesa si v. A. H. Kammel-Z. Benjamin, *The comprehensive approach to EU crisis management: Contexts, lessons identified, and policy implications*, in *Journal of Regional Security*, 2018,

Le azioni e gli strumenti adottati sin ora dall'Unione per far fronte alla disinformazione, concetto relativamente nuovo nel panorama giuridico dell'Unione, sono stati, da un lato, traslati da concetti già esistenti, come quelli relativi ai contenuti illegali<sup>21</sup>, dall'altro hanno integrato concetti altrettanto nuovi come quello della lotta alle minacce ibride condotta sul piano delle relazioni esterne<sup>22</sup>.

Già solo da ciò si evince come la distinzione tra il piano esterno e quello interno risulti essere in questo settore particolarmente sfumata, cosicché l'azione intrapresa nella lotta alla disinformazione può essere considerata, nel suo complesso, il frutto dell'uso di un approccio integrato e di un approccio globale.

D'altronde, che la categoria della disinformazione e quella, affine ma distinta, della propaganda chiamino in causa una inedita interazione tra piano interno ed esterno, e tra diversi settori, come quello audiovisivo, penale e da ultimo quello relativo alla regolamentazione dei servizi digitali, è evincibile guardando alla panoramica dei singoli strumenti di cui l'Unione si è finora dotata per far fronte ai suddetti problemi.

Il complesso quadro normativo unionale che ne risulta è costruito attorno a strumenti estremamente vari, nella forma e nella sostanza<sup>23</sup>.

Anzitutto, l'Unione europea si è per la prima volta preoccupata della disinformazione proprio con riferimento all'annessione russa della Crimea e di Sebastopoli condannata in quanto annessione illegale nelle conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 marzo del 2015, in occasione delle quali il Consiglio europeo aveva sottolineato «l'esigenza di contrastare le campagne di disinformazione in corso da parte della Russia»<sup>24</sup>, invitando l'Alto rappresentante a elaborare, in collaborazione con gli Stati membri e le istituzioni dell'UE, un piano d'azione in materia di comunicazione strategica<sup>25</sup>.

---

39 ss. e anche S. Blockmans - L. Debuysere, *Institutionalising the integrated approach to external conflict*, in R. Haar - T. Christiansen, S. Lange - S. Vanhooacker (eds.), *The Making of European Security Policy*, Abingdon-on-Thames, 2021, 124 ss.

<sup>21</sup> Disciplinati nella direttiva (UE) 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, in GUUE L 095, 1; la decisione quadro 2008/913/GAI, del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, in GUUE L 328, 55–58; la direttiva (UE) 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio, in GUUE L 335, 1–14; la direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio, L 88, 6–21.

<sup>22</sup> Joint Framework on countering hybrid threats, cit. e la decisione (PESC) 2019/797 del Consiglio del 17 maggio 2019 concernente misure restrittive contro gli attacchi informatici che minacciano l'Unione o i suoi Stati membri e il regolamento (UE) 2019/796 del Consiglio, del 17 maggio 2019, concernente misure restrittive contro gli attacchi informatici che minacciano l'Unione o i suoi Stati membri, in GUUE L 129I, 1–12.

<sup>23</sup> Per una panoramica si v. O. Pollicino - G.E. Vigevani - C. Melzi d'Eril - M. Cuniberti - M. Bassini, *Diritto dell'informazione*, Torino, 2019 e anche G. Pitruzzella - O. Pollicino, *Hate speech and Fake news. A Comparative Constitutional Perspective*, Milano, 2020.

<sup>24</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, 19 e 20 marzo 2015, § 13.

<sup>25</sup> Hanno identificato la nascita della lotta alla disinformazione anzitutto come bisogno di «politica estera», G. Pitruzzella - O. Pollicino, *Hate speech*, cit., 100.

## La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino

Da questa sollecitazione è nata all'interno del Servizio europeo per l'azione esterna la task force *East StratCom* con l'obiettivo di sviluppare una "comunicazione efficace" sulla promozione delle attività dell'Unione europea nell'Europa orientale e oltre<sup>26</sup>. A questa ne sono seguite altre due nel 2017, la *Task Force South* e la *Task Force Western Balkans*. Esse formano nel loro complesso, con l'aggiunta di un gruppo trasversale «with a focus on emerging threats, data analysis, policy development and international cooperation» che lavora in stretta collaborazione con il Sistema di Allerta rapido, la Strategic Communications and Information Analysis Division<sup>27</sup>, stabilita in seno al Servizio europeo per l'azione esterna.

Progetto di punta della *East StratCom* è la *EuvsDisinfo*, una piattaforma multilingue creata con lo scopo di «affrontare e rispondere meglio alle campagne di disinformazione della Federazione Russa che riguardano l'Unione europea, i suoi Stati membri e i paesi confinanti comuni»<sup>28</sup>. Questa piattaforma è divisa in diverse sezioni di cui la più interessante è senza dubbio la banca dati sulla disinformazione costituita dal richiamo ad una serie di articoli il cui contenuto è sistematicamente smentito dai *fact-checkers*<sup>29</sup> che operano in seno alla task force<sup>30</sup>.

Il metodo qui seguito è quello della smentita di contenuti disinformativi, diffusi da giornali e giornalisti vettori di propaganda. Diversamente, la decisione e il regolamento adottati nei confronti dell'agenzia *Sputnik* e del canale *TV Russia Today* a cui hanno fatto seguito quelli adottati nei confronti di *Rossija RTR / RTR Planeta*, *Rossija 24 / Russia 24* e *TV Centre International* non si basano sulla «content moderation», eventualmente operando attraverso lo strumento classico della rettifica<sup>31</sup>, bensì attraverso l'oscuramento preventivo della diffusione di qualsivoglia contenuto.

Non v'è dubbio, allora, del salto di qualità di cui si è detto precedentemente, il quale si è realizzato, come sempre più frequentemente accade, proprio sul piano delle relazioni esterne. A seguito degli atti adottati ai fini della sospensione delle agenzie di informazione russe, i contenuti controversi da queste riportati - tra cui spiccava, in particolare, il controverso discorso che il Presidente Putin ha tenuto il 22 febbraio 2022 in occasione del riconoscimento da parte della Duma di Stato delle Repubbliche di Donetsk e di Lugansk sulle cause dell'aggressione e sulle sue finalità- non sono più presenti sulla piattaforma: il loro contenuto, d'altronde, non necessita più di essere smentito

<sup>26</sup> Questa task force è stata a sua volta adottata sul modello del *NATO Strategic Communications Centre of Excellence (NATO StratCom COE)*, prevista da un *Memorandum of understanding* tra Estonia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia e il Regno Unito firmato il 1° luglio 2014.

<sup>27</sup> Questa struttura amministrativa mette insieme la lotta contro la disinformazione e quella contro le minacce ibride, di cui la disinformazione farebbe parte.

<sup>28</sup> [euvsdisinfo.eu/it/il-progetto/](https://euvsdisinfo.eu/it/il-progetto/)

<sup>29</sup> La cui identità, almeno guardando alla mancanza di firma apposta alla fine degli articoli di smentita, rimane anonima. Il sito riporta inoltre l'esistenza di una clausola di elusione di responsabilità per gli autori delle smentite pubblicate sul sito.

<sup>30</sup> «I casi presenti nella banca dati di EUvsDisinfo si concentrano sui messaggi nello spazio informativo internazionale nei quali è stata individuata una rappresentazione parziale, distorta o falsa della realtà nonché la diffusione di messaggi pro-Cremlino. Ciò non implica necessariamente che un determinato canale sia collegato al Cremlino o sia editorialmente pro-Cremlino, oppure che abbia intenzionalmente cercato di disinformare», in *euvsdisinfo.eu*.

<sup>31</sup> M. Castellaneta, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, Bari, 2012, 197.

essendo stato reso automaticamente indisponibile.

Viceversa, il controllo sulla moderazione dei contenuti rimane uno dei pilastri della lotta alla disinformazione nella sua dimensione interna. Questa ha preso avvio in vista delle elezioni al Parlamento europeo del maggio del 2019 al fine di proteggerle dalle interferenze esterne, con l'adozione di una prima Comunicazione della Commissione nell'aprile del 2018 intitolata «Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo» ed una seconda del dicembre dello stesso anno contenente un «Piano d'azione contro la disinformazione»<sup>32</sup>.

A questo primo pacchetto di misure si sono poi aggiunti una serie di strumenti di *soft law*, quali il Codice di buone pratiche dell'UE sulla disinformazione che è stato recentemente oggetto di modifica<sup>33</sup> e il Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio online<sup>34</sup>, i quali vanno letti alla luce del Piano d'azione per la democrazia europea<sup>35</sup> e della proposta di regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali<sup>36</sup>.

Per le grandi piattaforme, come per il social media *Twitter* e la piattaforma di condivisione di video YouTube, il nuovo Codice di buone pratiche, così come la proposta di regolamento nota come *Digital Service Act*, modifica significativamente il loro ruolo affinché esse si impegnino, rispettivamente, a non trarre proventi dall'attività di disinformazione, ad aumentare la trasparenza della pubblicità politica e della pubblicità tematica, a garantire una copertura completa dei comportamenti manipolativi attuali ed emergenti, ad ampliare rafforzare gli strumenti che consentono agli utenti di individuare e a segnalare contenuti falsi o fuorvianti, ad aumentare la copertura delle azioni di verifica dei fatti in tutti i paesi dell'UE e nelle loro lingue e, infine, a fornire ai ricercatori un maggiore accesso ai dati, nell'ottica di una co-regolamentazione degli obblighi e delle responsabilità su di esse gravanti.

---

<sup>32</sup> Rispettivamente, Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni «Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo», COM/2018/236 final e Comunicazione congiunta della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni Piano d'azione contro la disinformazione, (JOIN(2018) 36 final).

<sup>33</sup> Codice rafforzato di buone pratiche dell'UE sulla disinformazione, 2022. Per dei primi commenti si v. M. Monti, *Lo strengthened Code of Practice on Disinformation: un'altra pietra della nuova forza digitale europea?*, in questa *Rivista*, 2, 2022, 317 ss.; G. Caggiano, *Il contrasto alla disinformazione tra nuovi obblighi delle piattaforme online e tutela dei diritti fondamentali nel quadro del Digital Service Act e della co-regolamentazione*, in *Papers di diritto europeo*, 1, 2021, 45 ss. e P. Cavaliere, *The Truth in Fake News: How Disinformation Laws Are Reframing the Concepts of Truth and Accuracy on Digital Platforms*, in *Edinburgh School of Law Research Paper*, 12, 2022.

<sup>34</sup> [Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio online](#).

<sup>35</sup> Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni sul piano d'azione per la democrazia europea, COM/2020/790 final. Inoltre il piano d'azione si propone di migliorare gli strumenti di cui l'UE dispone per lottare contro le interferenze straniere, presentando la possibilità di introdurre nuovi strumenti che consentano di imporre sanzioni finanziarie ai Governi responsabili di propaganda.

<sup>36</sup> Si v. in particolare gli artt. 5, par. 1, e 8, par. 1, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (DSA) e che modifica la direttiva 2000/31/CE, COM/2020/825 final, che disciplinano le ipotesi in cui *cade* l'esenzione dalla responsabilità. Si v. sul tema C. Caggiano - G. Contaldi - P. Manzini (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, Bari, 2021.

## La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino

Del monitoraggio del codice di buone pratiche è incaricato ERGA, ovvero lo *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* istituito dalla direttiva sui servizi di media audiovisivi, congiuntamente al nuovo *European Digital Media Observatory* e alla Commissione<sup>37</sup>. Il ruolo di ERGA si spiega alla luce del fatto che il controllo dei contenuti audiovisivi, indipendentemente dalla piattaforma di trasmissione, è materia che rientra tradizionalmente nella rispettiva direttiva sui media audiovisivi, recentemente modificata proprio al fine di rafforzare la protezione degli utenti, in particolare di quelli più vulnerabili come i minori, e di estendere le regole concernenti i contenuti illegali e i discorsi di incitamento alla violenza e all'odio anche alle piattaforme di condivisione dei video e ai contenuti audiovisivi contenuti su determinati servizi di social media<sup>38</sup>.

Il processo di recepimento di questa direttiva da parte degli Stati membri, soprattutto con riferimento alla regolamentazione dei contenuti di incitamento alla violenza e all'odio è risultato piuttosto difficile<sup>39</sup>, dato il non perfetto allineamento di vedute da parte di tutti gli Stati membri<sup>40</sup>, né di una chiara comprensione del problema da parte della società civile europea<sup>41</sup>.

Così, ad esempio, la legge francese di trasposizione della direttiva è stata cassata dal *Conseil Constitutionnel*, nella sua funzione di controllo *ex ante* della costituzionalità delle leggi, in particolare sotto il profilo della mancata necessità e proporzionalità di una legge che, per come novellata dal legislatore nazionale, imponeva ai fornitori di servizi di ritirare i contenuti illegali alla sola domanda dell'amministrazione competente, senza garantire la possibilità di un ricorso effettivo<sup>42</sup>.

In un'ottica diametralmente opposta, la Lituania ha invece presentato nel 2021 un progetto di legge<sup>43</sup> volto a rafforzare la «Legge sull'informazione pubblica», proibendo la pubblicazione di contenuti che incitino «alla propaganda di guerra, alla guerra e alla violazione della [sua] sovranità»<sup>44</sup>. Qui la connessione tra propaganda e guerra e dunque, in senso più ampio, tra disinformazione e relazioni esterne è esplicitamente posta.

<sup>37</sup> Measure 40.5 Strengthened code of practice, 2022, cit.

<sup>38</sup> Modificata dalla Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018. Si v. sul punto E. Apa - G. Abbamonte - O. Pollicino (a cura di), *Il nuovo quadro regolamentare del mercato audiovisivo europeo*, Torino, 2020.

<sup>39</sup> Sebbene il termine per il recepimento negli ordinamenti nazionali della direttiva sui media audiovisivi fosse fissato al 19 settembre 2020, solo la Danimarca, i Paesi Bassi, la Svezia e l'Ungheria hanno notificato le misure di recepimento e confermato la completezza della notifica. Per questo la Commissione ha avviato, in data 23 novembre 2020, 23 procedimenti di infrazione, [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_2165](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2165).

<sup>40</sup> Anche nello spazio europeo si oppone la visione di una «democrazia militante» e quella di una «tollerante», su cui si v. G. Pitruzzella, O. Pollicino, *Hate Speech*, cit.

<sup>41</sup> A cui la Commissione europea cerca di ovviare con l'uso delle consultazioni pubbliche.

<sup>42</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020, Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, § 7-9.

<sup>43</sup> European audiovisual Observatory, *Mapping of national rules applicable to video-sharing platforms: illegal and harmful content online*, 26 October 2021, 308-309.

<sup>44</sup> Trad. dell'Autore. L'art. 19, c. 1 della Public Information Law recita: «It shall be prohibited to publish in the media information if: ... war propaganda is incited, and the sovereignty of the Republic of Lithuania is forcibly violated».

### 3. La lotta alla disinformazione nelle relazioni esterne dell'Unione: Le misure restrittive applicate all'ambito dei media e dell'informazione controllati da Stati terzi

Il salto di qualità, come lo abbiamo definito, sancito dagli atti oggetto di analisi pone una serie di profili problematici, innanzitutto derivanti dal carattere inedito delle misure di sospensione adottate, le quali rappresentano per estensione e intensità delle evidenti novità nel panorama delle misure restrittive sin ora adottate dall'Unione<sup>45</sup>.

Gli aspetti problematici che esse sollevano sono oggetto in questo paragrafo di particolare attenzione sia sotto il profilo all'adeguatezza della base giuridica utilizzata e della interazione che essa produce tra PESC e settore dei media e dell'informazione, sia dal punto di vista del possibile contenzioso e dei motivi suscettibili di essere sollevati in sede di sindacato giurisdizionale per farne valere l'illegittimità<sup>46</sup>.

A tale proposito occorre sin d'ora menzionare che la società *RT France* ha presentato un ricorso d'annullamento del regolamento 350/2022, sulla base del diritto all'impugnazione che il diritto dell'Unione le riconosce ai sensi dell'art. 275, par. 2, TFUE. Insieme al ricorso d'annullamento ha anche presentato una domanda di provvedimenti urgenti sulla quale il Tribunale dell'Unione europea si è già pronunciato<sup>47</sup>. Nella sua ordinanza, il Presidente del Tribunale ha rigettato la domanda di sospensione della decisione impugnata, non ritenendo cumulativamente soddisfatte le condizioni relative all'urgenza e al pregiudizio grave e irreparabile<sup>48</sup>, presupposti che, per giurisprudenza costante, sono necessari all'emanazione di provvedimenti urgenti<sup>49</sup>. In fase di revisione delle bozze di questo scritto, si segnala inoltre che anche la Grande sezione del Tribunale si è, il 27 luglio del 2022, per la prima volta con rito accelerato, pronunciata sulla

<sup>45</sup> Così già S. Poli, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SidiBlog*, 22 marzo 2022; e anche S. Lattanzi, *Il Consiglio sanziona "la propaganda del Cremlino" e sospende le attività di diffusione dell'agenzia di informazione Sputnik e del canale RT/Russia Today*, in *Quaderni Aisdue*, 1, 2022, 343 ss.

<sup>46</sup> Sul punto si v. anche L. Ciliberti, *Free flow of information*, cit.

<sup>47</sup> Sentenza *RT France/Consiglio*, cit. Per un commento si v. A. Maffeo, *Misure restrittive contro la Russia: il Tribunale rigetta la richiesta di sospensione di RT France*, in *Eurojus*, 2022 e C. Di Turi, *Il conflitto in Ucraina e la propaganda di guerra*, cit.

<sup>48</sup> Ivi, § 31: «*en l'espèce, du point de vue social, les données fournies par la requérante ne permettent pas de comprendre le nombre d'emplois directement menacés à court terme, la date à laquelle la requérante cesserait de disposer des fonds nécessaires pour rémunérer ses employés, ainsi que les contours du plan social que la requérante serait susceptible de mettre en place, notamment en termes de possibilités de redéploiement ou de réembauche du personnel affecté. Dès lors qu'il n'est pas possible d'apprécier si le préjudice invoqué par la requérante a une dimension sociale, il convient de conclure que le préjudice est d'ordre purement économique et financier*». Con la conseguenza che un pregiudizio finanziario non è irreparabile: «*À cet égard, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante, un préjudice d'ordre pécuniaire ne saurait, sauf circonstances exceptionnelles, être considéré comme irréparable, une compensation pécuniaire étant, en règle générale, à même de rétablir la personne lésée dans la situation antérieure à la survenance du préjudice. Un tel préjudice pourrait notamment être réparé dans le cadre d'un recours en indemnité introduit sur la base des articles 268 et 340 TFUE*».

<sup>49</sup> Ivi, §21: «*Ainsi, le sursis à exécution et les autres mesures provisoires peuvent être accordés par le juge des référés s'il est établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit (fumus boni juris) et qu'ils sont urgents, en ce sens qu'il est nécessaire, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts de la partie qui les sollicite, qu'ils soient édictés et produisent leurs effets avant la décision dans l'affaire principale. Ces conditions sont cumulatives, de telle sorte que les demandes de mesures provisoires doivent être rejetées dès lors que l'une d'elles fait défaut. Le juge des référés procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence*».

## La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino

validità della misura. Questa non ha rilevato profili di incompatibilità né sotto il profilo della competenza del Consiglio ad agire in tale materia, né sotto quello della violazione dei diritti alla difesa della ricorrente, né, infine, in merito al rispetto degli artt. 11, 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>50</sup>.

Numerosi sono tuttavia i profili problematici che permangono su un piano più sistematico e generale. Quelli che occorre qui segnalare possono essere suddivisi in tre principali categorie. La prima afferisce alla tipologia della misura di sospensione adottata, identificabile guardando al suo oggetto e al suo ambito di applicazione soggettivo. Su quest'ultimo profilo si innesta quello, strettamente connesso, dell'estensione della tutela giurisdizionale e dei possibili profili di illegittimità della misura. In ultimo, gli atti adottati risultano essere problematici dal punto di vista della loro implementazione e della corretta suddivisione dei compiti spettanti alle autorità nazionali e a quelle sovranazionali.

Analizzando il primo profilo controverso, occorre ricordare che le misure restrittive possono essere adottate, conformemente all'art. 215 TFUE, ai fini di dare applicazione a una risoluzione onusiana o quali misure "autonome". Esse possono essere rivolte sia contro uno o più Stati terzi (art. 215, c. 1) sia nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali (art. 215, c. 2)<sup>51</sup>.

In assenza di una definizione espressa nei Trattati della nozione di "misura restrittiva"<sup>52</sup>, nella prassi è invalsa la pratica di adottare sanzioni tendenzialmente di natura economico-finanziaria nei confronti degli Stati terzi, lasciando invece che le misure individuali colpiscano vari soggetti in ambiti tra loro molto disparati<sup>53</sup>.

Fino ad ora, le tipologie di misure sanzionatorie adottabili dall'Unione potevano essere economiche, finanziarie, settoriali e individuali<sup>54</sup>. In particolare, queste ultime sembrano però aver subito dei mutamenti incrementali a seguito dell'aggressione russa dell'Ucraina, tanto da essere state correttamente ulteriormente suddivise in tre gruppi<sup>55</sup> a seconda che esse riguardino «membri del governo, alti funzionari militari, dirigenti di media (*Russia Today*), e altre entità (quali banche statali), per una serie eterogenea di attività da essi condotte in Crimea a sostegno della politica governativa russa in tale territorio e in violazione dell'integrità territoriale ucraina»<sup>56</sup>; membri di organi statali «in quanto responsabili diretti della decisione assunta in violazione di obblighi interna-

<sup>50</sup> Trib. UE, T-125/22, *RT France/ Consiglio* (2022).

<sup>51</sup> Si v. sul punto S. Poli, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019 e M.E. Bartoloni - S. Poli, *L'Azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2022.

<sup>52</sup> Ciò da cui si ingenera una certa confusione, soprattutto in merito alla loro distinzione tra queste e le contromisure internazionali, sul punto C. Morviducci, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *Eurojus*, 2019, 77 ss.

<sup>53</sup> F. Giomelli - F. Hoffmann - A. Książczaková, *The when, what, where and why of European Union sanctions*, in *European security*, 2021, 1 ss.

<sup>54</sup> Così anche sul sito del Consiglio nella sua "spiegazione" dei sei pacchetti adottati, su [consilium.europa.eu](https://consilium.europa.eu).

<sup>55</sup> In S. Poli, *La portata e i limiti...*, cit. e, più in generale, Id., *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli*, in M.E. Bartoloni - S. Poli (a cura di), *L'Azione esterna dell'Unione europea*, cit., 263 ss.

<sup>56</sup> Il riferimento è alla decisione (PESC) 2022/265 del Consiglio e al regolamento di esecuzione (UE) 2022/260 del Consiglio.

zionali»<sup>57</sup> e infine una «cerchia di persone non direttamente coinvolte nelle violazioni di cui sopra», ma che «traggono vantaggio dal governo o lo sostengono»<sup>58</sup>.

Gli atti di esecuzione delle misure in oggetto non precisano, conformemente alla prassi invalsa, il paragrafo dell'art. 215 TFUE facente da base giuridica, operando un rinvio generale all'intero articolo. Tuttavia, i successivi allegati n. XV del regolamento 2022/350 e n. VI del regolamento (UE) 2022/879 stilano la lista dei «soggetti sanzionati», da cui dovrebbe evincersi in maniera pacifica la natura individuale della misura adottata<sup>59</sup>.

Questa potrebbe, tipologicamente, essere considerata una misura individuale *ed* economica, considerando che il regolamento in questione modifica il precedente regolamento 833/2014 avente ad oggetto restrizioni nell'accesso ai mercati dei capitali, della difesa, dei beni a duplice uso e delle tecnologie sensibili. La ascrizione di questa nuova misura nel novero di quelle di natura economica risulta insoddisfacente alla luce del fatto che i servizi di informazione sono servizi economici che svolgono una attività culturale<sup>60</sup>.

In secondo luogo, e in maniera ancora più evidente, è l'estensione individuale della misura a risultare particolarmente problematica. Fino ad ora le pur numerosissime misure restrittive individuali adottate dall'Unione nei confronti della Russia erano state rivolte nella maggior parte dei casi verso individui aventi una statura tale da poter assumere una responsabilità, diretta o indiretta, nell'aggressione militare dell'Ucraina.

L'esistenza di un legame funzionale tra la commissione diretta o indiretta di un illecito internazionale quale quello della compromissione dell'integrità territoriale di uno Stato e la misura adottata individualmente nei confronti di singoli attori statali o non statali è stata ritenuta fondamentale da parte della Corte di giustizia in passato e potrebbe esserlo di nuovo in futuro, nel caso in cui si dovesse pronunciare in sede di appello sulla correttezza del ragionamento seguito dal Tribunale nella sentenza *RT/France*. L'esito di questa valutazione dipenderebbe anche dalla *necessarietà* della stessa, ovvero dalla sua concreta capacità di raggiungere nel medio e lungo periodo (essendo il breve già, invano, trascorso) lo scopo che essa si prefigge, il quale deve essere in linea con le finalità generali delle misure restrittive che devono essere volte ad «indurre a un cambiamento nella politica o nelle attività del paese, della regione di un paese, del governo, dell'entità o dei singoli cui sono dirette»<sup>61</sup>.

Orbene, nella decisione e nel regolamento controversi le agenzie di stampa sono state

<sup>57</sup> Il riferimento è alla decisione (UE) 2022/267 e al regolamento (UE) 2022/261.

<sup>58</sup> Il riferimento è alla decisione (PESC) 2022/329 del Consiglio art. 1(1) e). Così la decisione (PESC) 2022/337 del Consiglio.

<sup>59</sup> Si v. per analogia, Trib. UE, T-798/14, *DenizBank/Consiglio* (2018), § 73 e CGUE, C-72/15, *Rosneft* (2017), §100 e 119.

<sup>60</sup> Si v. R. Mastroianni, *Competenze normative dell'Unione europea e disciplina del pluralismo informativo: regolazione o concorrenza nel settore audiovisivo?*, in R. Pisillo Mazzeschi - A. Del Vecchio - M. Manetti, P. Pustorino (a cura di), *Il diritto al pluralismo in Europa e in Italia*, Roma, 2012, 179 ss.

<sup>61</sup> Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE (aggiornamento), doc. 5664/18, 4 maggio 2018, 5 (§4) e 46.

## La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino

accusate di fare da «cassa di risonanza»<sup>62</sup> della propaganda russa e dunque di agire al fine di destabilizzare la società civile dell'Unione e dei paesi limitrofi per il solo fatto di essere poste «sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa»<sup>63</sup>. Nondimeno, gli atti in questione non specificano in virtù di cosa questo controllo sia esercitato, né in che modo concretamente questo controllo influisce sul contenuto degli articoli pubblicati<sup>64</sup>. Il Tribunale, sul punto, applicando un criterio poggiante «sur une base factuelle suffisamment solide»<sup>65</sup> ha verificato che la società RT France fosse posta sotto il controllo permanente, diretto o indiretto, della Federazione russa in base ad elementi tratti, rispettivamente, dall'origine finanziaria del suo capitale sociale e dallo scopo della società, per come delineato da alcuni dei suoi dirigenti in specifiche dichiarazioni pubbliche<sup>66</sup>.

Tale legame appare dirimente sia sotto il profilo della necessità della misura (ovvero nel merito della fondatezza dei motivi), sia sotto il profilo della fondatezza, formale, della motivazione, ovvero sotto il profilo del rispetto dell'obbligo di motivazione prescritto ai sensi dell'art. 296, par. 2, TFUE.

Quest'articolo impone al Consiglio, nell'ambito dell'adozione di misure restrittive, di indicare «i motivi specifici concreti per i quali [...] ritiene, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che l'interessato debba essere assoggettato a una misura di questo tipo»<sup>67</sup>. Suddetto obbligo risponde «allo 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 consenta di contestarne la validità dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro lato, di consentire a quest'ultimo di esercitare il suo sindacato di legittimità su tale atto»<sup>68</sup>. In questo quadro il Consiglio è pertanto «tenuto a portare a conoscenza di una persona o di un'entità interessata da misure restrittive le ragioni specifiche e concrete per le quali ritenga che dette misure dovessero essere adottate»<sup>69</sup>. Inoltre, esso deve «menzionare gli elementi di fatto e di diritto da cui dipende la giustificazione giuridica delle misure di cui trattasi e le considerazioni che l'hanno indotto ad adottarle»<sup>70</sup>.

Sulla base di tali criteri, il Tribunale ha ritenuto che il Consiglio avesse adempiuto all'obbligo di motivazione, iscrivendo il giornalista Dimitrii Kiselev negli allegati del regolamento 269/2014, in quanto egli era stato nominato direttore dell'agenzia di stampa *Rossija Segodnya* con decreto del presidente russo e aveva «con le sue dichiarazioni di giornalista [...] fatto propaganda a favore di azioni militari della Federazione russa in

<sup>62</sup> Settimo considerando del regolamento (UE) 2022/350 e della decisione (PESC) 2022/351.

<sup>63</sup> Ottavo considerando del regolamento (UE) 2022/350 e della decisione (PESC) 2022/351.

<sup>64</sup> Al di là della proprietà statale russa della società. La società RT France, per esempio, è una «*société par action simplifiée*» di cui l'unico azionario è la Federazione russa. Per le informazioni societarie, in *infogreffe.fr*.

<sup>65</sup> Sentenza *RT France/Consiglio*, cit., § 170.

<sup>66</sup> *Ivi*, § 170.

<sup>67</sup> Trib. UE, T-565/12, *National Iranian Tanker Company/Consiglio* (2014), § 38.

<sup>68</sup> Trib. UE, T-262/15, *Kiselev* (2017), § 39.

<sup>69</sup> *Ivi*, § 40.

<sup>70</sup> Trib. UE, T-307/12 e T-408/13, *Mayaleh/Consiglio* (2014), § 86 e giurisprudenza citata.

Ucraina»<sup>71</sup>. In tal caso la soluzione del Tribunale, limitata alla valutazione, formale, della rispondenza all'obbligo di motivazione, sembra essere stata anche determinata dal fatto che l'intensità di quest'obbligo varia a seconda della natura dell'atto e, soprattutto, del «contesto» in cui la misura viene adottata<sup>72</sup>. Così in quel caso il Tribunale aveva ritenuto l'atto sufficientemente motivato a fronte del fatto che esso era stato emanato in un contesto noto all'interessato, quale quello dell'imminente annessione della Crimea e di Sebastopoli.

Tuttavia a fronte dell'estensione di queste misure, non più selettivamente indirizzate ad alcuni dei giornalisti di punta dei servizi di informazione russi, bensì a una persona giuridica nel suo complesso, la prova di un sostegno concreto alle azioni o alle politiche che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina o la stabilità e la sicurezza dell'Unione attraverso azioni di propaganda, in sé per sé non considerabili quali atti illeciti (poiché, come detto, la propaganda di guerra non rientra tra le manifestazioni del pensiero integranti contenuti illegali o discriminatori<sup>73</sup>), dovrebbe a nostro avviso risultare con estrema chiarezza.

Questa prova concreta non costituirebbe solo parte integrante dell'obbligo di motivazione che grava sul Consiglio, ma rappresenterebbe l'innesto causale su cui valutare le responsabilità connesse a una azione che con strumenti assai vari, intenzioni, fatti e opinioni, intende mistificare la realtà.

Questo elemento di responsabilità, seppure intesa in senso lato, appare fondamentale in un quadro sanzionatorio costruito attorno a una logica di tipo precauzionale, e non di tipo punitivo<sup>74</sup>. Se così non fosse, infatti, la sanzione dipenderebbe dal solo fatto di essere cittadini russi o di lavorare per società finanziate dalla Federazione russa, risultando così evidentemente discriminatoria<sup>75</sup>.

Permane pertanto lecito chiedersi se, come sembra avvenire nella specie, il solo finanziamento pubblico da parte di uno Stato terzo, seppure aggressore, di società che operano stabilmente nel territorio dell'Unione e che hanno sulla base di questo diritto ottenuto le licenze necessarie allo svolgimento di un servizio di informazione, costituisca una motivazione sufficiente all'iscrizione nelle liste; o se, invece, non dovrebbero fornirsi ulteriori specificazioni dal punto di vista dell'accuratezza dei fatti che hanno condotto all'iscrizione nell'allegato<sup>76</sup>.

<sup>71</sup> Sentenza *Kiselev*, cit., § 45 e 48.

<sup>72</sup> *Ivi*, § 41.

<sup>73</sup> Nel diritto italiano esiste il reato di propaganda fascio-nazista disciplinato all'art. 604-bis, c. 3, c.p. Questo reato deve essere assimilato ai reati di pericolo concreto secondo M. Cuniberti, *Il buon costume e i reati di opinione*, in G. Vigeveno (a cura di), *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, 2019, 171 ss. Sul punto si v. anche F. Donati, *Fake news e libertà di informazione*, in questa *Rivista*, 2, 2018, 440 ss.

<sup>74</sup> Per cui desta una certa preoccupazione il comunicato stampa del 30 giugno 2022, intitolato *Sanctions: Council requests European Parliament consent to add the violation of restrictive measures to the list of EU crimes*.

<sup>75</sup> Nota S. Poli che in questo caso «a differenza delle sentenze rese nei ricorsi presentati da Kiselev e Cabello Róndon, il Tribunale ha dimostrato con esempi concreti i motivi per cui non è eccessivo restringere la libertà di espressione della ricorrente, considerata la qualità delle informazioni fornite», in S. Poli, *Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe*, in *I Post di Aisdue*, 5 settembre 2022, 126.

<sup>76</sup> Conformemente a quanto stabilito dalla giurisprudenza, CGUE C-280/12 P, *Consiglio/Fulmen e Mahmoudian* (2013), § 58.

## La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino

A nostro modo di vedere, questi fatti dovrebbero attenere alla prova di specifiche e costanti pressioni governative sulle scelte editoriali effettuate dalle agenzie di stampa<sup>77</sup>; criterio, questo, che risulta peraltro maggiormente in linea con la regolamentazione applicata ai servizi di informazione in virtù della direttiva (UE) 2010/13 sui servizi di media audiovisivi.

Questa richiama il concetto di «responsabilità editoriale», in quanto «essenziale per la definizione del ruolo del fornitore di servizi di media»<sup>78</sup>, definendolo, al suo art. 1, par. 1, lett. c), come «l'esercizio di un controllo effettivo sia sulla selezione dei programmi sia sulla loro organizzazione in un palinsesto cronologico, nel caso delle radiodiffusioni televisive, o in un catalogo, nel caso dei servizi di media audiovisivi a richiesta». Inoltre, gli Stati membri possono specificare ulteriormente questi concetti nei loro atti di trasposizione.

Passando poi dall'analisi dell'obbligo di motivazione a quello della fondatezza dei motivi, questione che attiene alla legittimità sostanziale dell'atto controverso, non va dimenticato che il Consiglio è tenuto ad agire conformemente al rispetto del diritto primario e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta, considerata la natura di fonte secondaria della decisione e del regolamento adottati in ambito PESC<sup>79</sup>. Pertanto, le misure restrittive dovrebbero, come peraltro menzionano gli stessi atti controversi, rispettare il diritto alla libertà di espressione e di informazione stabilito all'art. 11 della Carta<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> D'altronde questo sembra avvenire con maggiore rigore nelle sanzioni «propriamente individuali» adottate, *inter alia*, in virtù della decisione (PESC) 2022/337 del Consiglio del 28 febbraio 2022 che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina nei confronti del signor Tigran Keosayan, è specificato come si tratti di giornalista «che ha diffuso propaganda anti-ucraina nei media russi. Nel suo show televisivo finanziato dallo Stato "International Sawmill with Tigran Keosayan" (segheria internazionale con Tigran Keosayan), ha costantemente ritratto l'Ucraina come un paese debole e corrotto, che si manteneva solo grazie all'aiuto occidentale. Ha suggerito che le autorità ucraine non erano legittime. Ha ripetutamente dichiarato che la Crimea apparteneva alla Russia e che il Donbas non faceva parte dell'Ucraina. Il sig. Keosayan ha partecipato al forum "Donbas russo" che è stato organizzato dalle autorità della cosiddetta "Repubblica popolare di Donetsk" nel Donetsk con lo scopo di diffondere la dottrina del "Donbas russo". Ha pubblicamente accusato l'Ucraina dell'escalation del conflitto. Pertanto, è responsabile di sostenere attivamente o realizzare azioni o politiche che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, nonché la stabilità e la sicurezza in Ucraina». O, ancora, la giustificazione nell'elenco di Margarita Simonyan considerata «una figura centrale della propaganda del governo. È anche caporedattore della rete televisiva di informazione in lingua inglese RT (Russia Today). Attraverso il suo ruolo ha promosso un atteggiamento positivo nei confronti dell'annessione della Crimea e delle azioni dei separatisti nel Donbas. Ha pertanto fornito sostegno ad azioni e politiche che compromettono l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina» in virtù della decisione (PESC) 2022/265 del Consiglio, del 23 febbraio 2022, che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

<sup>78</sup> Considerando 25 della direttiva (UE) 2010/13.

<sup>79</sup> Sebbene la natura della decisione adottata dal Consiglio non sia equiparabile a quelle iscritte dall'art. 288 TFUE, per cui ci permettiamo di rinviare a S. Lattanzi, *Nello scenario post-Brexit il Tribunale offre dei chiarimenti in merito alla natura dell'accordo di recesso e delle decisioni ad esso relative*, in *Quaderni Aisdue*, 1, 2021, 211 ss.

<sup>80</sup> In base al quale: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera».

Si tratta di un diritto non assoluto la cui possibile restrizione deve essere valutata sotto i profili della necessità, proporzionalità e giustificazione della misura<sup>81</sup>, alla luce del contesto in cui la restrizione si è verificata<sup>82</sup>.

A tal fine, gli atti in questione specificano la natura temporanea della sospensione<sup>83</sup> e sottolineano l'eccezionalità del contesto da cui traggono origine. In queste circostanze, le limitazioni alle libertà individuali<sup>84</sup> risentono tradizionalmente di un bilanciamento suscettibile di pendere verso la protezione di interessi diffusi e collettivi, quale quello della sicurezza pubblica<sup>85</sup>. Il contesto bellico è ripetutamente richiamato dagli atti oggetto di esame, i quali considerano che la diffusione della propaganda a mezzo dei canali oggetto di sanzione costituisca la manifestazione di una Guerra ibrida condotta dalla Russia direttamente contro la popolazione europea a colpi di fatti non veritieri e di mistificazioni della realtà. Tale contesto, inoltre, è stato richiamato dal Tribunale, il quale lo ha definito «*extraordinaire*»<sup>86</sup>.

E tuttavia, pure in tale contesto, desta tuttavia una certa preoccupazione il richiamo al concetto di «minaccia ibrida»<sup>87</sup> per qualificare alcune attività giornalistiche. Questo è infatti un concetto che deriva dalla dottrina militare russa, la c.d. *dottrina Gerasimov*<sup>88</sup>, secondo cui le guerre contemporanee si combatterebbero su più fronti non solo per mezzo di strumenti tradizionali ma anche utilizzando soggetti non appartenenti ai ranghi militari<sup>89</sup>. Questa dottrina originata da un paese ostile sembra essere condivisa dalla stessa Unione, che si sta adoperando a combattere tali minacce sotto vari fronti<sup>90</sup>.

Il richiamo alla guerra, seppure ibrida, consente di giustificare tali decisioni sotto il

---

<sup>81</sup> Conformemente a quanto prevede l'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali. Sul tema si v. R. Cisotta, *Brevi note sulla giurisprudenza sull'articolo 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di limitazioni ai diritti fondamentali ... con uno sguardo in avanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 19 ss.

<sup>82</sup> Ciò permette, anche in periodi eccezionali, di utilizzare gli strumenti ordinari del sindacato sulla validità degli atti in quegli ordinamenti, come è anche quello europeo, che non prevedono apposite clausole di deroga all'ordine costituito. Questi strumenti hanno la capacità di essere già di per sé contestualizzati in presenza di eventi eccezionali, senza bisogno di essere sostituiti con strumenti ad hoc. Per un riferimento al diritto costituzionale italiano si v. M. Cartabia, *Relazione sull'attività della Corte nel 2019*, in *cortecostituzionale.it* e, per il diritto europeo, S. Vezzani, *La Carta dei diritti fondamentali negli Stati di emergenza*, in Aa. Vv., *Le situazioni emergenziali tra diritti e restrizioni. L'esigenza di un approccio precauzionale alla gestione delle emergenze*, Torino, 2022, 39 ss.

<sup>83</sup> La quale doveva durare fino al 31 luglio 2022 o, in alternativa, poteva essere prolungata, come sembra essere, sino alla fine del conflitto, conformemente a quanto previsto ai sensi dell'art. 9 della Decisione (PESC) 351/2022 di modifica della Decisione (PESC) 512/2014.

<sup>84</sup> Ma la libertà di stampa e di informazione conosce anche un altro *volet*, di cui ci occuperemo nell'ultimo capitolo.

<sup>85</sup> In generale si v. sul tema C. Schepisi (a cura di), *Le risposte del diritto in situazioni di emergenza tra ordinamento italiano e dell'Unione europea*, Torino, 2021.

<sup>86</sup> Sentenza *RT France/ Consiglio*, cit., § 86, 198 e 213.

<sup>87</sup> P. Pawlak, *Understanding hybrid threats*, in *European Parliamentary Research Services*, 24 giugno 2015.

<sup>88</sup> Nome coniato da M. Galeotti, *The mythical 'Gerasimov Doctrine' and the language of threat*, in *Critical Studies on Security*, 2019, 157 ss.

<sup>89</sup> N. Cristadoro, *La dottrina Gerasimov e la filosofia della guerra non convenzionale nella strategia russa contemporanea*, Solarussa, 2022.

<sup>90</sup> Da ultimo, la già citata decisione (PESC) 2019/797 del Consiglio del 17 maggio 2019 concernente misure restrittive contro gli attacchi informatici che minacciano l'Unione o i suoi Stati membri e il regolamento (UE) 2019/796.

## La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino

profilo dell'obiettivo primario di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione. Coerentemente, il perseguimento di un tale scopo e la predisposizione dei relativi mezzi per farvi fronte spostano il piano del discorso da quello della legittimità e del bilanciamento con beni costituzionalmente protetti - quali quelli del pluralismo dell'informazione a quello della sicurezza pubblica- a quello delle ingerenze straniere oggi anche declinato sul piano sovranazionale<sup>91</sup>.

È solo in questa prospettiva, infatti, che ci pare possibile trattare gli operatori in questione non più come giornalisti che producono servizi informativi, bensì come spie di Stati esteri la cui voce non costituisce un elemento di arricchimento dell'arena democratica<sup>92</sup>, bensì la diffusione di idee pericolose per la sicurezza e la tenuta dell'ordine costituzionale.

Non è un caso che proprio seguendo questa logica già nel 2017 *RT America* sia stata costretta a registrarsi in tale Stato quale agente straniero presso il Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti, conformemente a quanto previsto dal «*Foreign Agents Registration Act*»<sup>93</sup>. In ambito italiano, è notizia degli ultimi giorni rispetto al momento in cui scriviamo che è stata condotta una indagine da parte del Copasir (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica) che, su incarico della Commissione di vigilanza RAI, ha stilato un bollettino sulla disinformazione in Italia, in cui compaiono i nomi di numerosi giornalisti e di un parlamentare. Questi soggetti sono finiti nell'indagine di un organo quale il Copasir, istituito al fine di verificare che «l'attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni»<sup>94</sup>, per il rischio che non si tratti di veri e propri giornalisti, bensì di infiltrati<sup>95</sup>.

Questa sovrapposizione tra l'ambito della sicurezza e quello dell'informazione, già messa in luce dal recente «Piano d'azione per la democrazia europea», il quale sottolineava l'esistenza di «ingerenze straniere nello spazio informativo, che spesso si verificano nell'ambito di un'operazione ibrida più ampia»<sup>96</sup> e recentemente ripresa dalla relazione del Parlamento europeo «sulle ingerenze straniere in tutti i processi demo-

---

<sup>91</sup> Questo attacco alla sicurezza dovrebbe peraltro essere transfrontaliero considerando che, come specifica lo stesso *Joint Framework on countering hybrid threats*, cit., la lotta contro le minacce ibride attiene alla sicurezza e alla difesa nazionale e al mantenimento dell'ordine pubblico, la cui responsabilità principale ricade sugli Stati membri.

<sup>92</sup> O. Pollicino, *Fake News, Internet and Metaphors (to Be Handled Carefully)*, in questa *Rivista*, 1, 2017, 24-25 e anche Id., *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, ivi, 1, 2018, 48 ss.

<sup>93</sup> Su cui si v. S. Jaroszynski, *Defending the Right to Know: The Foreign Agent Registration Act and the Fight Against Disinformation*, su *commlawreview.org* e K.D. Schafer, *The Foreign Agents Registration Act in the Age of the Russian Federation: Combating Interference by Russian Media in the United States*, in *Southwestern's Journal of International Law*, 2019, 447 ss.

<sup>94</sup> Art. 30, c. 2 della legge n. 124/2007.

<sup>95</sup> Secondo un articolo pubblicato dalla [redazione dell'ANSA](#), il Copasir dovrebbe rispondere al quesito se «i cronisti ospitati possano essere considerati funzionari del Cremlino ed eventualmente espressione dei servizi segreti, e se ciò metta a rischio la sicurezza nazionale».

<sup>96</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sul piano d'azione per la democrazia europea, COM/2020/790 final, 20.

cratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione»<sup>97</sup>, ha delle ripercussioni anche rispetto alla corretta ripartizione dei compiti relativi all'implementazione delle misure restrittive in oggetto.

In base alla lettera dei regolamenti esecutivi delle decisioni PESC, l'attuazione delle misure deve essere assicurata dal Consiglio in coordinamento operativo con ERGA. L'implementazione solleva allora dei dubbi in merito alla corretta ripartizione di competenze tra questo e gli Stati membri ai sensi dell'art. 40 TUE, considerando che, se non ci fosse il rischio alla sicurezza, la sospensione delle licenze degli organi di informazione rientrerebbe senza ombra di dubbio nel novero della competenza degli Stati membri e delle rispettive autorità garanti delle comunicazioni, in base agli articoli dal 3 al 9 della direttiva.

Così era già avvenuto l'anno scorso, allorquando la Lettonia aveva deciso di sospendere la trasmissione sul suo territorio del canale TV *Rossija RTR*, conformemente a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 3 della direttiva (UE) 2010/13<sup>98</sup>. Secondo le autorità statali, il canale TV in questione trasmetteva contenuti di istigazione alla violenza o all'odio, in violazione dell'art. 6, c. 1, lett. a) della direttiva<sup>99</sup>.

La Commissione, chiamata a valutare la compatibilità di questa decisione alla luce della direttiva, l'ha considerata legittima alla luce del carattere grave, evidente e serio delle violazioni commesse dalla TV russa<sup>100</sup>, ma solo a seguito di un complesso procedimento di valutazione caratterizzato da una consultazione amichevole con lo Stato membro avente giurisdizione sul fornitore di servizi di media (in quel caso la Svezia) e la Commissione, suscettibile anche di chiamare eventualmente in causa un parere dell'ERGA, da formularsi ai sensi dell'art. 3, c. 2, lett. d) della direttiva. Queste garanzie procedurali sono anche garanzie sostanziali in una materia, quale quella dell'audiovisivo, così politicamente sensibile e in cui entrano in gioco principi e valori diversi a seconda dell'ordinamento costituzionale in cui ci si colloca<sup>101</sup>.

Inoltre, per bloccare la diffusione dei contenuti prodotti dalle due agenzie sulle piattaforme on-line e sulle apposite app sono state introdotte richieste legali di sospensione direttamente ai giganti delle Big-Tech<sup>102</sup>, in quanto «operatori» interessati ai sensi

<sup>97</sup> Relazione del Parlamento europeo sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione/ 8.2.2022 – (2020/2268(INI)).

<sup>98</sup> La Lettonia aveva precedentemente già sospeso questo canale nel 2019. Essa aveva, inoltre, nel 2015, nel 2017 e nel 2018 sospeso la trasmissione del canale TV RTR Planeta.

<sup>99</sup> Ai sensi di tale articolo: «1. Fermo restando l'obbligo degli Stati membri di rispettare e proteggere la dignità umana, gli Stati membri assicurano mediante appositi mezzi che i servizi di media audiovisivi erogati dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione non contengano: a) istigazione alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo sulla base di uno dei motivi di cui all'articolo 21 della Carta; b) alcuna pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo di cui all'articolo 5 della direttiva (UE) 2017/541».

<sup>100</sup> Decisione della Commissione europea del 7 maggio 2021 «on the compatibility of the measures adopted by Latvia pursuant to Article 3(2) of Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council to restrict retransmission on its territory of an audiovisual media service from another Member State», C(2021) 3162 final.

<sup>101</sup> Similmente, è stata l'autorità garante delle comunicazioni tedesca a decidere di sospendere in Germania la diffusione del canale TV RT/Russia Today, solo quale giorno prima dello scoppio della guerra. Per cui si v. *politico.eu*.

<sup>102</sup> Facendo seguito alla *Déclaration conjointe des ministres de l'Union européenne chargés du numérique et des communications électroniques adressée au secteur numérique*, 8 marzo 2022.

## La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino

dell'art. 2 *septies* del regolamento (UE) 2022/350<sup>103</sup>.

Sia i social media come Twitter, sia i motori di ricerca come Google hanno accolto tali richieste e hanno pertanto proceduto a oscurare i contenuti informativi banditi. In un'ottica ancora di auto-regolazione, in pendenza dell'entrata in vigore del *DSA* e dell'applicazione del Codice di condotta rafforzato, nel marzo del 2022 le società in questione hanno dato immediatamente seguito a questa richiesta, avendo probabilmente ritenuto violati i loro «Termini di servizio». Di conseguenza, il risultato così ottenuto non sembra essere stato imposto in virtù di un obbligo giuridico cogente, quanto piuttosto grazie a una scelta discrezionale delle stesse piattaforme private. D'altronde suddetta richiesta, al momento in cui è intervenuta, non poteva ancora ancorarsi su nessun obbligo giuridico<sup>104</sup>, a meno di non considerare il contenuto prodotto dalle agenzie russe come illegale ai sensi delle decisioni PESC e dei regolamenti citati. Ciò tuttavia costituirebbe una deroga al principio di neutralità imposto agli operatori digitali ai sensi dell'art. 15 della direttiva sul commercio elettronico e richiederebbe un'applicazione estensiva della direttiva sui media audiovisivi, con il rischio peraltro di non ottenere un risultato sufficientemente uniforme<sup>105</sup>.

### 4. Conclusioni: l'“infowar” e i limiti del diritto sovranazionale

Le misure restrittive sono sempre produttive di effetti o esternalità meritevoli di essere considerate al fine di valutare complessivamente l'adeguatezza dello sforzo intrapreso dall'Unione per combattere la disinformazione sul piano delle relazioni esterne. È esploso negli ultimi mesi il dibattito relativo all'efficacia delle misure restrittive al settore energetico, da molti criticate per l'effetto negativo che esse sono in grado di produrre sull'approvvigionamento dei comparti industriali degli Stati membri.

Una riflessione non dissimile può essere proposta anche rispetto alle misure di sospensione degli organi di informazione russi. Infatti, anche questo genere di misure comporta delle esternalità tanto sul piano interno quanto su quello esterno. In merito a quest'ultimo, si segnala che la Federazione russa ha agito immediatamente in contromisura a seguito dell'adozione del terzo pacchetto di misure, chiudendo la sede moscovita dell'agenzia *Deutsche Welle* e annunciando l'adozione di due leggi pesantemente restrittive della libertà di stampa<sup>106</sup>.

L'effetto domino della misura sanzionatoria sul piano interno e su quello esterno è certamente valutabile dal punto di vista politico e delle migliori strategie diplomatiche da adottare nei confronti di Stati terzi aggressori<sup>107</sup>. Nell'ambito del diritto dell'Unione,

<sup>103</sup> Senza che la nozione di «operatori» sia definita nel regolamento in questione.

<sup>104</sup> Nella richiesta introdotta alle suddette società la Commissione ha fatto però valere l'esistenza della clausola di non elusione, iscritta all'art. 12 del regolamento (UE) 2022/350.

<sup>105</sup> Nella richiesta si legge: «*the decision to fully depart in the present Regulation from the E-commerce Directive has been a conscious one and justified on the ground of the situation and its temporary character*», in [lumendatabase.org](http://lumendatabase.org).

<sup>106</sup> [en.kremlin.ru/acts/news/67908](http://en.kremlin.ru/acts/news/67908) e [www.en.kremlin.ru/acts/news/67910](http://www.en.kremlin.ru/acts/news/67910).

<sup>107</sup> È d'uopo sottolineare una differenza importante in merito alla eventuale simmetria/asimmetria

nondimeno, questo aspetto è anche valutabile in riferimento alla legittimità stessa delle misure adottate, considerando che queste sono vincolate a un esercizio del potere che sia conforme a quanto prescritto dalle rispettive basi giuridiche, nella specie fornite dagli artt. 215 TFUE e 29 TUE.

E l'art. 29, in particolare, pone dei limiti di contenuto alla decisione PESC, considerando che, come ha chiarito la giurisprudenza, nonostante l'ampio margine di discrezionalità di cui gode il Consiglio<sup>108</sup>, questo non si traduce, nell'ambito del diritto dell'Unione europea, in un atto politico adottato in totale libertà<sup>109</sup>, essendo la decisione PESC, presupposto del regolamento, vincolata a un obbligo di conformità con uno o più degli obiettivi elencati all'art. 21 TUE.

Orbene, l'effetto di impoverimento sul pluralismo e la libertà dei media ingenerato dai suddetti atti pone dunque, al di là della sfera politica, un problema giuridico importante dal punto di vista del diritto sovranazionale che si riflette in primo luogo nel problema della coerenza tra gli obiettivi che l'Unione persegue tanto sul piano interno quanto su quello esterno<sup>110</sup>.

Sul piano esterno, il Trattato permette all'Unione di agire per perseguire una serie di obiettivi, tra cui figurano tanto la sicurezza dell'Unione<sup>111</sup>, quanto il consolidamento e il sostegno della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo<sup>112</sup>. Occorre allora domandarsi, in primo luogo, se tra questi obiettivi intercorra una relazione gerarchica in base alla quale considerare l'uno prevalente sull'altro o se, invece, qualora essi siano considerati di pari rango, non sia necessario operare un ponderato bilanciamento, tenendo anche conto della lesione di obiettivi ugualmente legittimi e perseguibili sul piano delle relazioni esterne.

In secondo luogo, l'effetto domino colpisce sia il livello di tutela della libertà di stampa nella società russa sia in quella europea, considerando che tali misure incidono assai negativamente sulla libertà di stampa di prestatori di servizi stabilmente operativi sul territorio dell'Unione. Anche questa conseguenza imporrebbe una complessa opera di bilanciamento tra interessi collettivi e individuali talvolta opposti e talaltra intimamente legati tra loro. Infatti, se nel paragrafo precedente ci siamo limitati a richiamare l'aspetto "individualista" del diritto alla libertà di stampa e di informazione, occorre ricordare

---

delle contromisure adottate: la Federazione russa è formalmente in guerra con l'Ucraina mentre non lo sono i paesi europei né tantomeno l'Italia in cui lo Stato di guerra deve essere dichiarato secondo le forme prescritte all'art. art. 78 Cost e 87, nono comma Cost. Si tratta di una differenza importante se si pensa che anche molti ordinamenti occidentali conoscono l'introduzione di specifiche reati penali volti a punire la diffusione di notizie false in tempo di guerra (in Italia, ad esempio, l'art. 265 c.p.).

<sup>108</sup> Sentenza *Rosneft*, cit., § 88.

<sup>109</sup> «La decisione deve essere infatti conforme agli «scopi ed obiettivi della PESC, quali espressi all'articolo 3, paragrafo 5, TUE e all'articolo 21 TUE», ivi.

<sup>110</sup> Sulla conformità e coerenza degli obiettivi dell'Unione sul piano delle relazioni esterne si v. E. Smith, *EU Foreign Policy in changing world*, Hoboken, 2014; P. Eeckhout - M. Lopez-Escudero (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, London - New York - New Delhi - Oxford - Sydney, 2016; M. Cremona (eds.), *Structural principles in EU external relations law*, London - New York - New Delhi - Oxford - Sydney, 2018.

<sup>111</sup> Art. 21, par. 2, lett. a), TUE.

<sup>112</sup> Art. 21, par. 2, lett. b), TUE.

## La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino

---

che a questo se ne aggiunge un altro di tipo “funzionalista”<sup>113</sup>, in base al quale, come anche ripetutamente affermato dalla stessa Corte di giustizia, il diritto alla libertà di stampa non è un diritto che merita tutela solo di per sé, ma in quanto presupposto e fondamento di una società democratica<sup>114</sup>, caratterizzata, come ricorda l’art. 2 TUE, dal pluralismo, dalla non discriminazione e dalla tolleranza<sup>115</sup>.

Da un punto di vista procedurale, viene allora da domandarsi se questo accurato bilanciamento possa essere fatto d’urgenza, come imposto dall’adozione di misure restrittive, e in un quadro intergovernativo che limita fortemente la partecipazione del Parlamento europeo. Dal punto di vista sostanziale, se ciò sia coerente con i principi e i valori che l’Unione si preoccupa strenuamente di difendere sia *vis-à-vis* di Stati membri che di Stati terzi. Infatti, vedere libertà fondamentali costituzionalmente garantite cedere così facilmente dinanzi a esigenze di sicurezza *ibida* (perché *ibirida* è anche la minaccia), delinea un quadro che mal si confà al paradigma di democrazia militante che negli ultimi anni l’Unione ha incarnato sul piano delle relazioni esterne e che, sul piano interno, potrebbe facilmente essere rimesso in discussione, se non dalla Corte di giustizia, da parte delle Corti costituzionali degli Stati membri.

---

<sup>113</sup> *Inter alia*, M. Luciani, *La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato: Italia*, in *Servizio Ricerca del Parlamento europeo*, ottobre 2019.

<sup>114</sup> CGUE, C-507/18, *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI* (2020), § 48: «Indubbiamente, la libertà di espressione, in quanto fondamento essenziale di una società democratica e pluralista rispecchiante i valori sui quali l’Unione si fonda, a norma dell’articolo 2 TUE, costituisce un diritto fondamentale garantito dall’articolo 11 della Carta». E non diversamente recentemente sentenza della Corte EDU, *Ozer/Turchia*, ric. 69270/12 (2020), § 40 sulla violazione dell’art. 10 CEDU, al quale le Spiegazioni della Carta rinviano.

<sup>115</sup> CGUE, C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net e a.* (2020), § 114: «Tale diritto fondamentale, garantito dall’articolo 11 della Carta, costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, facente parte dei valori sui quali, a norma dell’articolo 2 TUE, l’Unione è fondata».