

I QUADERNI
DEL CORSO DI PERFEZIONAMENTO IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"

Istituito presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II" a partire dall'A.A. 2006/2007, il Corso di perfezionamento in diritto dell'Unione europea "La tutela dei diritti" è divenuto una consolidata realtà per l'approfondimento delle tematiche connesse allo studio del diritto dell'Unione europea e dei suoi rapporti con gli ordinamenti degli Stati membri.

La presente collana si prefigge di dare diffusione scientifica ai prodotti dell'attività di studio e di ricerca raccogliendo gli atti dei più rilevanti convegni organizzati nell'ambito del Corso di perfezionamento e proponendo approfondimenti monografici su specifiche tematiche.

DIRETTORE

Roberto Mastroianni

COMITATO SCIENTIFICO

**Roberto Adam, Amedeo Arena, Enzo Cannizzaro,
Massimo Condinanzi, Filippo Donati,
Fabio Ferraro, Massimo Iovane, Bruno Nascimbene,
Girolamo Strozzi, Antonio Tizzano, Ennio Triggiani,
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ugo Villani, Jacques Ziller**

COMITATO DI REDAZIONE

Adriano Maffeo, Claudia Massa, Flavia Rolando, Giulia Toraldo.

Il presente volume è stato sottoposto a referaggio da parte
del comitato dei *referees* della Collana

LIBERTÀ DI INFORMAZIONE
E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo

a cura di

ROBERTO MASTROIANNI e FABIO FERRARO

Editoriale Scientifica
Napoli

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2022
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-449-2

SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	VII
ROBERTO MASTROIANNI, FABIO FERRARO	
<i>Introduzione</i>	IX
ROBERTO MASTROIANNI	
<i>Saluti</i>	XXV
GUIDO STAZI	
1. Brevi note sulla libertà di espressione e di informazione nel diritto dell'Unione	1
FABIO FERRARO	
2. La libertà di informazione nella prospettiva dell'AGCOM	21
SILVIA COPPARI	
3. Le iniziative dell'Unione europea per garantire la libertà di stampa: la proposta di direttiva contro le azioni bavaglio	31
MARINA CASTELLANETA	
4. Quando l'UE decide di regolare la pubblicità politica online: luci e ombre della proposta di regolamento	61
CLAUDIA MASSA	
5. Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act	73
FILIPPO DONATI	
6. Migrazioni di idee costituzionali e implicazioni per le opzioni rilevanti di politica del diritto: il caso della strategia europea contro la disinformazione on line	89
ORESTE POLLICINO	
7. Le piattaforme digitali tra libertà di impresa e libertà di espressione e di informazione	105
OTTAVIO GRANDINETTI	
8. Brevi riflessioni sul pluralismo dell'informazione, aiuti di stato e digitalizzazione dei news media	129
CRISTINA SCHEPISI	
9. La modernizzazione del diritto d'autore nella strategia del mercato unico digitale	143
LILIANA CILIBERTI	

10. La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino 167
SARAH LATTANZI
11. La sottile linea di confine tra libertà di informazione e propaganda di guerra: il caso *RT France* 195
ADRIANO MAFFEO

APPENDICI

- Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (legge europea per la libertà dei media) e modifica la direttiva 2010/13/UE, COM(2022) 457 final 219
- Raccomandazione (Ue) 2022/1634 della Commissione del 16 settembre 2022 sulle garanzie interne di indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà nel settore dei media, C(2022) 6536 final 269
- Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica"), COM/2022/177 final 287
- Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica, COM/2021/731 final 305
- Allegati alla proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica, COM/2021/731 final 343

LA SOTTILE LINEA DI CONFINE TRA LIBERTÀ
DI INFORMAZIONE E PROPAGANDA DI GUERRA:
IL CASO *RT FRANCE*

ADRIANO MAFFEO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La libertà di espressione quale fondamento di una società democratica. – 3. La possibile limitazione del diritto fondamentale in esame. – 4. La limitazione della libertà di espressione e di informazione imposta a taluni media in seguito allo scoppio del conflitto armato tra Russia e Ucraina. – 4.1. Sulla competenza del Consiglio ad imporre un divieto di trasmissione ad organi di informazione. – 5. Sulla limitazione del diritto di espressione nel caso *RT France*. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

La libertà di informazione e la libertà di espressione, tutelate a livello interno dall'art. 21 Cost., rientrano tra i diritti fondamentali codificati in numerose fonti di diritto internazionali e, pertanto, risultano essere oggetto di tutela sia a livello nazionale che sovranazionale.

In tale contesto, la giurisprudenza tanto della Corte di Strasburgo quanto della Corte di giustizia dell'Unione europea non ha mancato di evidenziare lo stretto collegamento intercorrente tra le dette libertà e lo sviluppo ed il funzionamento di una società democratica. Ciononostante, non potendo riconoscersi ai diritti fondamentali in parola il carattere di diritti assoluti, anch'essi possono essere sottoposti, entro i limiti imposti dall'ordinamento, a limitazioni¹.

Proprio la valutazione di detti limiti è stata recentemente oggetto di dibattito in seguito all'adozione da parte dell'Unione europea, nell'ambito delle proprie competenze di politica estera, di misure restrittive nei confronti della Russia e di numerosi soggetti vicini a detto Stato responsabile

* Ricercatore TD-B di Diritto dell'Unione europea e docente di Contenzioso dell'Unione europea, Università degli studi di Napoli "Federico II".

¹ Per una disamina di diritti non suscettibili di deroghe nel contesto dell'Unione si segnala A. TANCREDI, *L'emersione dei diritti fondamentali "assoluti" nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. dir. int.*, 2006, p. 644.

dell'invasione armata dell'Ucraina. Tra queste figura l'ingiunzione di un temporaneo ma generale divieto di trasmissione imposto ad alcuni organi di informazioni ed agenzie di stampa ritenute essere sotto lo stabile controllo della *leadership* politica della Federazione russa².

Sulla questione è stato chiamato a pronunciarsi anche il Tribunale dell'Unione europea in seguito all'introduzione da parte di *RT France*, una delle entità destinatarie della misura restrittiva, di un ricorso per annullamento *ex art. 263 TFUE*³.

A sostegno della asserita illegittimità della misura, la ricorrente, oltre alla violazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio, ha addotto proprio un'ingiustificata compressione della libertà di espressione e di informazione, oltre che della libertà di impresa e del divieto di discriminazione sulla base della nazionalità, tutti diritti tutelati dal diritto UE ed in particolare della Carta.

Nel presente contributo, partendo da un generale inquadramento del rilievo accordato alla libertà di espressione e alle sue possibili limitazioni nel contesto dell'ordinamento europeo, si procederà quindi ad una disamina della decisione resa il 27 luglio 2022 nel caso *T-125/22 RT France c. Consiglio* relativamente ai profili connessi all'esercizio della libertà di espressione.

2. *La libertà di espressione quale fondamento di una società democratica*

In tutti i cataloghi di diritti adottati pattiziamente a livello internazionale, il diritto alla libertà di espressione trova una sua puntuale affermazione e protezione.

Così, ad esempio, l'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948⁴ sancisce che «ogni individuo ha diritto alla libertà di opi-

² Le misure sono state adottate attraverso la Dec. (PESC) n. 2022/351 del Consiglio, del 1° marzo 2022, che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *GUUE* L 65/5, del 2 marzo 2022 ed il Reg. (UE) n. 2022/350 del Consiglio, del 1° marzo 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *GUUE* L 65/1, del 2 marzo 2022.

³ Trib., 27 luglio 2022, *T-125/22, RT France c. Consiglio*.

⁴ Dichiarazione universale dei diritti umani adottata a Parigi il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella sua terza sessione con la risoluzione 219077A.

nione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere».

In modo sostanzialmente analogo si esprime anche il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici concluso a New York il 1966 il cui art. 19, oltre a riprendere, al par. 1, quanto sancito nella Dichiarazione universale dei diritti umani precisa, al par. 2, che «il diritto alla libertà di espressione (...) comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta» e, al par. 3, che l'esercizio delle dette libertà «può essere (...) sottoposto a talune restrizioni che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie: a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui; b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche»⁵.

Questa formulazione è ripresa anche nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) all'art. 10 in cui, oltre alla tutela della libertà di espressione nelle sue molteplici articolazioni, si esplicita l'importanza del diritto in esame per una *società democratica* ammettendo, comunque, la possibilità di un assoggettamento a *formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni* previste dalla legge e preordinate a salvaguardare taluni interessi di carattere generale⁶.

⁵ Il testo integrale della disposizione è il seguente: «1. Ogni individuo ha diritto a non essere molestato per le proprie opinioni. 2. Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta. 3. L'esercizio delle libertà previste al paragrafo 2 del presente articolo comporta doveri e responsabilità speciali. Esso può essere pertanto sottoposto a talune restrizioni che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie: a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui; b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche».

⁶ Il testo integrale dell'art. 10 CEDU è il seguente:

«1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'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. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere

Allo stesso modo, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, con un approccio contemporaneamente tradizionale ed innovativo⁷ ed in continuità con una costante prassi della Corte di giustizia⁸, sotto numerosi profili "convergente" con la giurisprudenza della Corte EDU⁹, riconosce tutela alla libertà di espressione sia nel versante attivo, inteso come libertà di diffondere le proprie opinioni e comunicare le informazioni, che passivo, inteso come libertà di essere informato.

Ebbene, la tutela della libertà di informazione ed espressione costituisce un valore fondamentale per qualsiasi società che voglia definirsi democratica.

In tal senso si rinviene anche delle statuizioni della Corte di Strasburgo che ha più volte avuto modo di sottolineare non solo che le libertà in esame costituiscono una delle condizioni fondamentali per il progresso della società e lo sviluppo di ogni individuo ma anche che esse coprono sia le informazioni e le idee percepite favorevolmente da uno Stato ovvero ritenute inoffensive, che quelle che possano in qualche modo risultare offensive, turbare, offendere o comunque disturbare lo Stato, nella sua ampia accezione, ovvero la sua popolazione. Ciò in quanto, in assenza di pluralismo, tolleranza e spirito di apertura non esiste una società realmente democratica¹⁰.

sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

⁷ In tal senso si esprimono R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Commento all'art. 11 CDFUE*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 219, i quali evidenziano come la Carta, pur seguendo l'impostazione tradizionale delle altre convenzioni internazionali, opera, per la prima volta, un esplicito riferimento alla libertà e al pluralismo dei media.

⁸ Sul punto si rinvia a quanto *infra* al par. 3 e, in particolare, alla giurisprudenza citata alla nota 17.

⁹ Di convergenza tra la giurisprudenza delle due Corti parla P. WACHSMANN, *Article 11, Liberté d'Expression et d'information*, in F. PICOD, C. RIZCALLAH, S. VAN DROOGHENBROECK (a cura di), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2020, p. 299.

¹⁰ Cf. Corte EDU, 7 dicembre 1976, *Handyside c. Regno Unito*, ric. n. 5493/72, par. 49; 25 agosto 1998, *Hertel c. Svizzera*, par. 46; 15 febbraio 2005, *Steel et Morris c. Regno Unito*,

La stessa affermazione si ritrova anche nel contesto dell'Unione europea¹¹.

Ad esempio, nelle sue linee guida per il sostegno alla libertà e all'integrità dei media nei Paesi interessati dall'allargamento dell'UE¹², la Commissione ha evidenziato come la libertà di espressione costituisca uno dei valori su cui si fonda l'Unione la cui promozione ed il cui rispetto integrano una parte fondamentale dei cd. Criteri di Copenaghen, l'adesione ai quali funge da requisito per l'adesione all'UE. Secondo l'istituzione, infatti, qualora ai cittadini fosse precluso l'accesso a mezzi di comunicazione liberi, verrebbe ad essi negato il diritto a un'informazione equilibrata, fattuale e affidabile, non esposta a pregiudizi e propaganda suscettibili di minare la democrazia e l'efficacia delle istituzioni.

A ciò si aggiunge, come ripetutamente ricordato dal Parlamento europeo in numerose proprie risoluzioni¹³, che, da un lato, il pluralismo dei media è un utile strumento per rivelare la natura multiforme della società, promuovere il dialogo e la tolleranza, tutti valori fondanti per l'UE, contribuendo nel contempo all'informazione e alla responsabilizzazione dei cittadini e all'ampliamento della loro comprensione del panorama politico e sociale; dall'altro che il controllo critico da parte dei media dei processi

ric. n. 68416/01, par. 87; 13 luglio 2012, *Mouvement Raëlien Suisse c. Svizzera*, ric. n. 16354/06, par. 48; 22 aprile 2013, *Animal Defenders International c. Regno Unito*, ric. n. 48876/08, par. 100.

¹¹ Per una ricostruzione del principio con specifico riferimento al pluralismo dei mezzi di informazione v. R. MASTROIANNI, *Freedom of pluralism of the media: an European value waiting to be discovered?*, in *MediaLaws.eu*, vol. 1, 2022, p. 100 ss. Per un inquadramento di carattere generale della libertà di espressione nel contesto dell'Unione v. anche F. FERRARO, *Brevi note introduttive sulla libertà di espressione e di informazione nel diritto dell'Unione*, in questo volume.

¹² Commissione europea, 21 marzo 2014, *Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014-2020*, disponibili al seguente link: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/guidelines-eu-support-media-freedom-and-media-integrity-enlargement-countries-2014-2020_en.

¹³ Tra queste, ad esempio, la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2020 sul rafforzamento della libertà dei media: protezione dei giornalisti in Europa, incitamento all'odio, disinformazione e ruolo delle piattaforme (2020/2009(INI)); la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2021 sul tema "Rafforzare la democrazia e la libertà e il pluralismo dei media nell'UE: il ricorso indebito ad azioni nel quadro del diritto civile e penale per mettere a tacere i giornalisti, le ONG e la società civile" (2021/2036(INI)); nonché la risoluzione del 9 marzo 2022 sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione (2022/2268(INI)).

politici garantisce la loro trasparenza e assicura l'adesione dei governi a politiche prevedibili e libere da interessi di ristretti gruppi di pressione¹⁴, nonché il libero esercizio da parte dei cittadini del proprio diritto di voto¹⁵ e la loro partecipazione consapevole alla vita democratica¹⁶.

La valorizzazione della libertà di informazione e di espressione per lo sviluppo di una società democratica trova eco anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia che, chiamata più volte a confrontarsi con le numerose declinazioni della libertà in parola¹⁷, non ha mancato di evidenziare sia lo stretto collegamento intercorrente con il rispetto dei valori su cui si fonda l'Unione europea¹⁸ che l'idoneità della libertà di espressione a costituire, in quanto principio generale del diritto, un parametro di validità di alcune normative nazionali suscettibili di apportare restrizioni alle libertà economiche garantite dai Trattati¹⁹.

Emblematico, in tal senso, è il caso *ERT* in cui i giudici dell'Unione, pur rimettendo al giudice nazionale la valutazione finale, hanno rilevato che la normativa greca che, sulla base di un'asserita tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza o della sanità pubblica, assoggettava la cir-

¹⁴ Nella visione della Commissione tale condizione costituisce un utile strumento per migliorare la *governance* dello Stato candidato ad aderire all'Unione e accrescere la fiducia da parte degli altri Stati già membri.

¹⁵ Di libertà e pluralismo dei media quale "*precondition to free elections*" parla R. MASTROIANNI, *Freedom of pluralism of the media*, cit., p. 107.

¹⁶ Cf. Risoluzione del Parlamento europeo del 3 maggio 2018, sul pluralismo e la libertà dei media nell'Unione europea (2017/2209(INI)).

¹⁷ Corte giust., 17 gennaio 1984, 43/82 e 63/82, *VBVB e VBBB c. Commissione*, p.to 34; 11 luglio 1985, 60/84 e 61/84, *Cinéthèque e a.*; 26 aprile 1988, 352/85, *Bond van Adverteerders e a.*, p.to 40; 13 dicembre 1989, 100/88, *Oyowe e Traore c. Commissione*, p.to 16; 18 giugno 1991, C-260/89, *ERT*, p.to 44; 25 luglio 1991, 288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, p.to 23; 5 ottobre 1994, C-23/93, *TV10*, p.ti 23 e 24; 26 giugno 1997, C-368/95, *Familiapress*, p.to 26; 8 luglio 1999, C-235/92 P, *Montecatini c. Commissione*; 11 luglio 2002, C-60/00, *Carpenter*, p.to 42; 12 giugno 2003, C-112/00, *Schmidberger*; 25 marzo 2004, C-71/02, *Karner*, p.to 50; 12 dicembre 2006, C-380/03, *Germania c. Parlamento europeo*, par. 154; 16 dicembre 2008, C-73/07, *Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia*; 2 aprile 2009, C-421/07, *Damgaard*.

¹⁸ Cf. Corte giust., 6 settembre 2011, C-163/10, *Patriciello*, p.to 31; 23 aprile 2020, C-507/18, *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, par. 48, nonché, C-555/19, *Fussl Moestraße Mayr*, p.ti 54-55; C-719/18, *Vivendi*, p.to 57; C-283/11, *Sky Österreich*, p.to 52.

¹⁹ Cf. in tal senso R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Commento all'art. 11 CDFUE*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p. 223.

colazione di prodotti audiovisivi di altri Stati membri alla normativa nazionale attributiva della condizione di monopolio ad un unico operatore, dovesse essere valutata alla luce del principio generale della libertà di espressione²⁰.

A quanto sin qui rilevato si aggiunge il rapporto intercorrente tra la libertà di informazione ed il pluralismo dei mezzi di informazione. Ed infatti, se, come visto, la libertà di espressione costituisce un presupposto indispensabile per il funzionamento e lo sviluppo di una società democratica, cruciale risulta essere, soprattutto in un contesto come quello attuale, caratterizzato dall'ampia diffusione delle comunicazioni di massa, di internet e dei *social-media*, la garanzia della libertà e del pluralismo.

In tale prospettiva è possibile cogliere la portata innovativa della Carta dei diritti fondamentali rispetto ad altri cataloghi di diritti internazionali. Il par. 2 dell'art. 11, infatti, espressamente sancisce il rispetto della libertà e del pluralismo dei media dettando in tal modo uno specifico vincolo sia al legislatore dell'Unione che a quello nazionale, se non altro nell'ambito di applicazione del diritto UE, ma offrendo anche alla Corte di giustizia un parametro da prendere in considerazione nello svolgimento del proprio scrutinio giurisdizionale.

3. *La possibile limitazione del diritto fondamentale in esame*

Come già anticipato, la libertà di espressione e di informazione, analogamente ad altri diritti fondamentali, non costituisce una prerogativa assoluta e, pertanto, è inevitabilmente soggetta a bilanciamenti sia con altri diritti fondamentali che con le libertà economiche garantite a livello europeo²¹.

Peraltro, anche il testo dell'art. 10 CEDU, al par. 2, espressamente ammette che l'esercizio della libertà in parola possa essere sottoposto a condizioni, restrizioni o sanzioni purché esse siano previste dalla legge e si

²⁰ Corte giust., 18 giugno 1991, C-260/89, *ERT*, cit., p.to 43 ss.

²¹ Per un inquadramento del rapporto tra diritti fondamentali e libertà economiche v. R. MASTROIANNI, *Diritti dell'uomo e libertà economiche fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea: nuovi equilibri?*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards*, Napoli, 2011, p. 359 e ss. Per una disamina di diritti non suscettibili di deroghe nel contesto dell'Unione si segnala A. TANCREDI, *op. cit.*, 2006, p. 644.

rivelino necessarie a tutelare uno dei legittimi obiettivi di carattere generale individuati nella disposizione.

La giurisprudenza della Corte EDU consente di chiarire la portata della previsione nel senso di ritenere rispettato il “test di legalità” della limitazione laddove essa sia contenuta non soltanto in una legge intesa in senso stretto ma anche laddove sia prevista in un provvedimento di diversa natura, come un codice deontologico²², una disciplina internazionale²³, una circolare²⁴ o una giurisprudenza consolidata²⁵, purché accessibile e idoneo a garantire la prevedibilità delle conseguenze potenzialmente derivanti da una condotta contraria alle prescrizioni²⁶. Ovviamente, la prevedibilità non può essere assoluta non potendo la legge prefigurare tutte le possibili occorrenze future ma è sufficiente che la normativa consenta di fugare i rischi di condotte arbitrarie e di garantire la preminenza del diritto²⁷.

Per quanto concerne, invece, gli obiettivi perseguibili, la portata della previsione dell’art. 10 par. 2 è alquanto ampia spaziando dalla sicurezza nazionale, dalla salute o morale pubblica, all’integrità territoriale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui in generale nonché alla garanzia dell’imparzialità del potere giudiziario²⁸.

Con riferimento, infine, al riferimento alla “necessità” della misura restrittiva della libertà di espressione, la Corte di Strasburgo, fin dalla sen-

²² Corte EDU, 25 marzo 1985, *Barthold c. Germania*, ric. n. 8734/79, par. 46. Nella ricostruzione della Corte, infatti, la competenza dell’ordine professionale a definire un codice deontologico, da un lato, risulta essere derivante da un’attribuzione effettuata con legge e, dall’altro, pur sempre assoggetta al controllo dello Stato e al rispetto delle leggi.

²³ Corte EDU, 28 marzo 1990, *Groppera Radio AG e altri c. Svizzera*, ric. n. 10890/89, par. 65; 22 maggio 1990, *Autronic AG c. Svizzera*, ric. n. 12726/87, par. 54.

²⁴ Corte EDU, 25 gennaio 2007, *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs e Gubi c. Austria*, ric. n. 15153/89, par. 31.

²⁵ Corte EDU, 24 maggio 1988, *Müller e altri c. Svizzera*, ric. n. 10737/84, par. 29. In tale pronuncia la Corte ha chiarito come una giurisprudenza costante possa contribuire a definire la portata di una previsione normativa eccessivamente vaga.

²⁶ Per un inquadramento generale v. M. OETHEIMER, *Commento all’art 10 CEDU* in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Padova, 2012, p. 405 e ss.

²⁷ M. OETHEIMER, *L’harmonisation de la liberté d’expression en Europe*, Parigi, 2001, p. 87 ss.

²⁸ Secondo M. OETHEIMER, *L’harmonisation de la liberté d’expression en Europe*, p. 92 ss. tale ampiezza discende da una sorta di presunzione di legalità accordata dalla Corte EDU a provvedimenti restrittivi contenuti in una legge adottata da un potere eletto dal democraticamente.

tenza *Handsyde*, ha avuto modo di chiarire che l'aggettivo "necessario" di cui all'art. 10 par. 2 CEDU non debba essere inteso come sinonimo di "indispensabile" ma neanche assimilato a più flessibili termini quali "ammisibile", "ragionevole", "utile" o "consigliabile"²⁹. Ne consegue che lo Stato, nell'introdurre limitazioni della libertà di espressione, conserva un certo margine di discrezionalità, la quale viene tuttavia rigorosamente contenuta entro i confini dettati dall'applicazione del classico test di proporzionalità.

Nel contesto dell'ordinamento dell'Unione europea, invece, la possibilità di applicare restrizioni al diritto garantito dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali non trova, come nello strumento convenzionale, una specifica regolamentazione nel testo stesso della disposizione ma, piuttosto, è frutto dell'applicazione della clausola generale contenuta all'art. 52 par. 1 della stessa Carta³⁰.

Ebbene, se si analizza il tenore di detta previsione, è possibile costatare come i presupposti richiesti dal diritto dell'Unione per l'applicazione di deroghe, eccezioni o restrizioni alla libertà di espressione non siano dissimili da quelli individuati all'art. 10 CEDU. Anche per l'ordinamento UE, infatti, è indispensabile che le limitazioni del diritto trovino fonte legale³¹, siano preordinate a preservare e tutelare finalità di interesse generale e, soprattutto, siano proporzionate rispetto all'obiettivo da raggiungere.

A differenza della CEDU, tuttavia, la Carta dei diritti fondamentali non codifica le esigenze di carattere generali suscettibili di giustificare una restrizione delle libertà di espressione e di informazioni.

L'attività di ponderazione richiesta ad istituzioni, giudici e, ove vincolati, anche da parte degli Stati membri, inevitabilmente deve essere effettuata tenendo conto della struttura dell'Unione e dei suoi obiettivi³². Tale attività di bilanciamento, quindi, dovrà necessariamente essere compiuta sia con riferimento ad altri diritti fondamentali sia alle libertà economiche fondamentali e, ove sussistenti, alle ulteriori esigenze di carattere generale meritevoli di tutela, anche laddove non espressamente definite e codificate. Il tutto, ovviamente, nel rispetto del generale test di necessità e proporzionalità.

²⁹ Corte EDU, 7 dicembre 1976, *Handyside c. Regno Unito*, ric. n. 5493/72, par. 48.

³⁰ In tal senso v. R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Commento all'art. 11 CDFUE*, cit., p. 220.

³¹ Con riferimento a tale specifico requisito si evidenziano le critiche mosse da F. FERRARO, *Brevi note introduttive sulla libertà di espressione e di informazione nel diritto dell'Unione*, in questo volume.

³² Cf. in tal senso le Conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 12 giugno 2012, C-283/11, *Sky Österreich*, p.to 80.

4. *La limitazione della libertà di espressione e di informazione imposta a taluni media in seguito allo scoppio del conflitto armato tra Russia e Ucraina*

L'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia ha spinto l'Unione europea ad adottare, nell'ambito della propria strategia di politica estera, tutta una serie di misure restrittive nei confronti dello Stato sovietico e di numerosi esponenti della *leadership* politica russa che si sono aggiunte a quelle già applicate a partire dal 2014 dopo le operazioni militari in Crimea³³.

Tra le misure restrittive introdotte dopo il 24 febbraio 2022 spicca, per la prima volta, l'imposizione agli operatori dell'Unione di un divieto di trasmissione, con qualunque modalità, dei contenuti editoriali degli organi di informazioni e delle agenzie di stampa ritenute essere sotto lo stabile controllo dello Stato terzo in questione ed inseriti nelle liste allegate agli atti del Consiglio.

Attraverso la decisione PESC n. 2022/351³⁴ ed il regolamento n. 2022/350³⁵, infatti, quest'ultimo ha inteso porre fine ad una serie di attività di disinformazione e di distorsione dei fatti, poste in essere da tali *media* e ritenute suscettibili di attuare una strategia di destabilizzazione dei paesi limitrofi, dell'Unione e dei suoi Stati membri³⁶.

Nella ricostruzione del Consiglio, si tratta di una sistematica campagna internazionale di manipolazione dei media nell'intento di giustificare e sostenere l'aggressione nei confronti dell'Ucraina³⁷.

Ebbene, in un dato contesto, è evidente che la misura adottata dal Consiglio, la cui dichiarata finalità è la neutralizzazione della macchina mediatica del Cremlino³⁸, sia idonea ad apportare una limitazione della libertà di espressione per gli operatori stabiliti nel territorio dell'UE.

³³ Per una disamina generale delle misure restrittive autonome dell'UE v. S. POLI, *Le misure restrittive autonome dell'Unione europea*, Napoli, 2019.

³⁴ Dec. (PESC) n. 2022/351 del Consiglio, cit.

³⁵ Reg. (UE) n. 2022/350 del Consiglio, cit.

³⁶ Cf. considerando 6 della Dec. (PESC) n. 2022/351.

³⁷ Cf. considerando 7 della Dec. (PESC) n. 2022/351.

³⁸ In tal senso si è espressa il 27 febbraio 2022 la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nel discorso di presentazione delle misure adottate dall'UE in risposta all'invasione russa dell'Ucraina. Il testo è disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1441.

Conseguentemente, ciò che è interessante analizzare – ed in tale prospettiva la recente sentenza del Tribunale in esame si mostra particolarmente utile – è la valutazione della legittimità di una tale limitazione.

4.1. *Sulla competenza del Consiglio ad imporre un divieto di trasmissione ad organi di informazione*

La disamina della compatibilità della misura restrittiva con la tutela dei diritti fondamentali non può prescindere, soprattutto nel contesto dell'Unione europea, in cui il principio di attribuzione delle competenze costituisce un limite invalicabile per le istituzioni, dalla verifica dell'esistenza della competenza in capo al Consiglio per l'adozione di una limitazione quale quella in esame.

In proposito, come pure messo in evidenza in alcuni recenti commenti³⁹, le posizioni in dottrina non risultano affatto concordi.

La questione, peraltro, è stata oggetto di dibattito anche nel corso della causa *RT France* e, in particolare, nel corso dell'udienza di discussione⁴⁰. D'altronde, seppur incidentalmente, nell'ambito della contestazione della legittimità delle misure restrittive adottate nei propri confronti per contrasto con l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali, la ricorrente aveva contestato la competenza del Consiglio. Tale rilievo, unitamente alla considerazione che la valutazione dell'incompetenza dell'autore dell'atto impugnato è un motivo di ordine pubblico e, pertanto, oggetto di scrutinio anche d'ufficio da parte del giudice, ha indotto il Tribunale a soffermarsi sul punto.

In effetti, nel caso in esame, la competenza del Consiglio ad adottare un divieto del tipo di quello contenuto nella decisione PESC n. 2022/351 e, soprattutto, nel regolamento n. 2022/350 veniva contestata sulla base del rilievo che in assenza di una diversa e specifica attribuzione rinvenibile nel-

³⁹ V. S. POLI, *Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe*, in *I Post di AISDUE*, IV, 2022, disponibile al seguente link: <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/09/Post-Sara-Poli.pdf>, p. 113 e la dottrina ivi citata.

⁴⁰ Cf. W. BRUNO, *Analysis: "EU judges look into restrictive measures against Russian media – Four critical questions from the hearing in Russia Today France v Council (T-125/22)"*, in *EU Law Live*, disponibile al seguente link: <https://eulawlive.com/analysis-eu-judges-look-into-restrictive-measures-against-russian-media-four-critical-questions-from-the-hearing-in-russia-today-france-v-council-t-125-22-by-walter-bruno/#>.

la normativa UE, il compito di vigilare sulle emittenti ed eventualmente sanzionarle per la diffusione di contenuti editoriali inappropriati cede in capo alle autorità di regolazione indipendenti dei diversi Stati.

Nella ricostruzione della *RT France*, quindi, sarebbe stata l'ARCOM (*Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique*) a detenere il potere sanzionatorio nei confronti della società di informazioni.

È evidente, quindi, che la valutazione della sussistenza della competenza del Consiglio ad adottare le misure in esame dipende dall'obiettivo perseguito.

Analogamente a quanto accade laddove un atto delle istituzioni riguarda più settori di competenza dell'Unione, in cui la scelta della corretta base giuridica, con tutto quanto ne consegue anche in termini di competenza e procedura⁴¹, dipende dal "centro di gravità" dell'atto e, quindi, dalla finalità principale o preponderante perseguita, anche in questo caso la valutazione della sussistenza della competenza del Consiglio risulta essere strettamente connessa al contesto in cui gli atti si collocano.

Ora, nel caso delle recenti misure restrittive contro i *media* sotto il controllo della *leadership* politica russa occorre rilevare, come peraltro correttamente fatto dal Tribunale⁴², che il reale obiettivo perseguito dal Consiglio attraverso l'adozione del temporaneo divieto di trasmissione fosse ef-

⁴¹ In numerose occasioni la Corte ha chiarito che laddove dovesse porsi un potenziale concorso tra due basi giuridiche che prevedono una diversa partecipazione del Parlamento europeo al procedimento normativo, dovrebbe preferirsi quella più idonea a garantire la partecipazione di quest'ultimo al processo legislativo. Nella valutazione, tuttavia, assume rilevanza anche la dimensione in cui l'intervento normativo dell'UE si colloca. Un esempio si rinviene in Corte giust., 19 luglio 2012, C-310/10, *Parlamento c. Consiglio*. In detta causa l'istituzione rappresentativa dei cittadini europei contestava la legittimità del regolamento, adottato sulla base giuridica dell'art. 215 TFUE (base giuridica PESC), con cui il Consiglio, modificando un precedente regolamento PESC che imponeva misure restrittive alla rete di Al-Qaeda, aveva riformulato e chiarito alcune disposizioni al fine di facilitarne l'applicazione. Secondo il Parlamento, infatti, per il suo contenuto, l'atto controverso sarebbe stato assimilabile ad un "insieme di misure amministrative" la cui adozione avrebbe dovuto trovare disciplina nell'art. 75 TFUE (base giuridica non PESC rientrante nel titolo V del Trattato dedicato allo spazio di libertà sicurezza), ed essere assoggettata ad una procedura legislativa ordinaria con la partecipazione, evidentemente, anche del Parlamento. In detta occasione la Corte di giustizia ha tuttavia avuto modo di precisare che per quanto le citate disposizioni perseguano degli obiettivi certamente complementari, esse non hanno la medesima dimensione, ritenendo di fatto giustificato, alla luce dello scopo perseguito, l'utilizzo della base giuridica dell'art. 215 TFUE.

⁴² Cf. Trib., 27 luglio 2022, T-125/22, *RT France c. Consiglio*, p.ti 52-54.

fettivamente quello di neutralizzare una «minaccia consistente e diretta all'ordine pubblico e alla sicurezza dell'Unione»⁴³.

Un tale intervento, secondo quanto affermato dalla Corte nella sua giurisprudenza *Ezz*⁴⁴, può senz'altro rientrare tra le azioni adottate nel quadro della politica estera e di sicurezza comune. Se, infatti, l'art. 29 TUE attribuisce al Consiglio il potere di adottare decisioni che definiscono, su una questione particolare di natura geografica o tematica, la “posizione dell'Unione”, la nozione di quest'ultima è alquanto ampia. Difatti, a condizione che l'intervento persegua gli obiettivi di politica estera individuati all'art. 21 TUE e che non rivesta il carattere di un intervento operativo ai sensi dell'art. 28 TUE, rientrano nella nozione di “posizione dell'Unione” non solo atti a carattere programmatico o semplici dichiarazioni di intento ma anche decisioni che prevedano misure atte a modificare direttamente la situazione giuridica di singoli⁴⁵.

Pertanto, è seguendo tale ragionamento che anche nel caso *RT France* il Tribunale, riscontrando come la propaganda e le sistematiche campagne di disinformazione, quali componenti dell'arsenale di guerra moderno, possano minare le fondamenta di una società democratica, ha ritenuto che le misure restrittive adottate dal Consiglio con la decisione PESC n. 2022/351 ed il regolamento n. 2022/350 perseguissero pienamente gli obiettivi di promozione della pace e dei valori fondanti l'UE nonché della protezione dei cittadini europei⁴⁶, iscrivendosi, conseguentemente, nelle competenze PESC.

In questa prospettiva è stata ritenuta dal Tribunale irrilevante l'attribuzione di competenze alle autorità amministrative indipendenti degli Stati membri ad adottare provvedimenti preordinati a sanzionare la diffusione di contenuti editoriali inappropriati⁴⁷.

5. Sulla limitazione del diritto di espressione nel caso *RT France*

Il Tribunale, dopo aver rigettato, sulla scorta della necessità della salvaguardia dell'effetto utile della misura, le argomentazioni della parte ri-

⁴³ Cf. considerando 8 della Dec. (PESC) n. 2022/351, cit.

⁴⁴ Corte giust., 5 marzo 2015, C-220/14 P, *Ezz e a. c. Consiglio*.

⁴⁵ In tal senso, Trib., 27 febbraio 2014, T-256/11, *Ezz e a. c. Consiglio*, p.to 42.

⁴⁶ Trib., 27 luglio 2022, T-125/22, *RT France c. Consiglio*, p.to 56.

⁴⁷ *Ibidem*, p.to 58.

corrente circa la violazione del proprio diritto di difesa per non essere stata ascoltata e messa in condizione di sottoporre le proprie osservazioni prima dell'adozione del provvedimento interdittivo⁴⁸, ha dedicato buona parte della motivazione della sentenza all'analisi dell'incidenza sulla libertà di espressione.

Il ragionamento del Tribunale sembra seguire lo schema classico rinvenibile nella giurisprudenza dell'Unione. Infatti, dopo un iniziale riepilogo del perimetro della libertà di espressione come risultante anche dalla giurisprudenza della Corte EDU⁴⁹ e dopo aver riscontrato l'evidente ingerenza del divieto di trasmissione nell'esercizio della libertà di espressione della *RT France*, si è soffermato ad analizzare la possibilità di ritenere giustificata tale limitazione.

A tal proposito, come accaduto anche in altri casi precedenti in cui si è posta l'occasione di valutare l'art. 11 della Carta quale parametro di validità di misure restrittive aventi ad oggetto il congelamento di fondi⁵⁰, i giudici dell'Unione hanno applicato il test utilizzato anche dalla giurisprudenza della Corte EDU⁵¹ di cui si è detto *supra* al par. 3.

Ebbene, come peraltro prefigurato già prima della sentenza⁵², il Tribunale ha ritenuto sussistente il fondamento giuridico per l'adozione della limitazione della libertà di espressione. Il divieto imposto alla *RT France*, infatti, si basa sugli artt. 29 TUE e 215 TFUE, chiaramente attributivi di una competenza al Consiglio, peraltro caratterizzata da un ampio margine di discrezionalità che, in presenza di un "sostegno attivo" alle operazioni militari in Ucraina, avrebbero potuto rendere prevedibile un intervento dell'Unione⁵³.

Parimenti sussistente è stato ritenuto il requisito del perseguimento di un obiettivo di carattere generale. I giudici dell'Unione, infatti, valorizzando la possibile azione di destabilizzazione della società democratica ascrivibile a campagne di propaganda e di sistematica disinformazione, hanno ritenuto che la limitazione imposta dalle recenti misure restrittive del Con-

⁴⁸ Cf. *Ibidem* p.ti 65-115.

⁴⁹ *Ibidem*, p.ti 131-141.

⁵⁰ Trib., 4 dicembre 2015, T-273/13, *Sarafrax c. Consiglio*; 15 giugno 2017, T-262/15, *Kiselev c. Consiglio*; 23 settembre 2014, T-196/11 e T-542/12, *Mikhalchanka c. Consiglio*; 14 luglio 2021, T-248/18, *Cabello Rondón*.

⁵¹ Da ultimo v. Corte EDU, 7 giugno 2012, *Centro Europa 7 e Di Stefano c. Italia*, ric. n. 38433/09, pt. 135.

⁵² In tale senso sia consentito il rinvio a quanto illustrato in A. MAFFEO, *op. cit.*, p. 310.

⁵³ Trib., 27 luglio 2022, T-125/22, *RT France c. Consiglio*, p.to 151.

siglio potesse rispondere all'obiettivo di salvaguardia dei valori dell'Unione, dei suoi interessi fondamentali e della sua sicurezza ed integrità⁵⁴.

Allo stesso tempo, avendo le misure restrittive in esame anche lo scopo di effettuare pressione sulle autorità russe al fine di mettere termine alle operazioni militari in Ucraina, finalità peraltro confermata dalla previsione di una loro revoca in caso di cessazione del conflitto⁵⁵, risulterebbe perseguito anche l'ulteriore obiettivo di cui all'art. 21 par. 2, lett. c) TUE quale quello di conservazione della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale.

Dopo tali rilievi, la sentenza del Tribunale, in quella che è la sua parte più interessante, si sofferma sull'analisi della proporzionalità delle misure restrittive.

Nell'effettuare il test di proporzionalità è singolare notare come i giudici di Lussemburgo, prima ancora di entrare nel merito della valutazione della necessità e della adeguatezza della misura, si preoccupino di operare due verifiche.

La prima attiene all'indipendenza della società ricorrente dalla *leadership* politica russa⁵⁶. Ad assumere rilevanza in tale valutazione sono state non soltanto le fonti di finanziamento dell'emittente, interamente ascrivibili al bilancio statale della Federazione russa, ma anche e soprattutto una serie di dichiarazioni rese dai propri vertici tendenti a presentarla come un «canale internazionale rappresentante il Paese» o «un'arma d'informazione contro l'occidente».

A ben vedere, in quella che è l'economia generale della sentenza, questo passaggio, seppur apparentemente secondario, riveste in realtà una funzione cruciale.

Attraverso la dimostrazione dell'assenza di indipendenza di *RT France* rispetto allo Stato russo viene infatti a cadere un importante presupposto della libertà di espressione, soprattutto laddove risultino coinvolti giornalisti, e, contestualmente, si apre il campo all'applicazione di restrizioni.

Come, infatti, risultante dalla giurisprudenza della Corte EDU, il diritto dei giornalisti di comunicare informazioni su questioni di interesse generale è protetto nella misura in cui agiscano in buona fede e sulla base di fatti esatti, fornendo informazioni affidabili e precise nel rispetto della deontologia giornalistica⁵⁷.

⁵⁴ Cf. art. 21, par. 2, lett. a) TUE.

⁵⁵ Cf. in tal senso il considerando 10 della Dec. (PESC) n. 2022/351.

⁵⁶ Trib., 27 luglio 2022, T-125/22, *RT France c. Consiglio*, p.to 172.

⁵⁷ Corte EDU, 5 aprile 2022, *NIT srl c. Moldavia*, ric. n. 28470/12, p.to 180; 27 marzo

Non è un caso, infatti, che l'art.10 CEDU, al par. 2, espressamente richiami “doveri e responsabilità” implicate dall'esercizio della libertà in parola che, nel caso di attività dei media, inevitabilmente si lega con obblighi di carattere deontologico, inclusi l'imparzialità nella narrazione di fatti, che a sua volta costituisce il presupposto della garanzia di una ulteriore declinazione della libertà di espressione quale il diritto a ricevere informazioni.

Una seconda verifica preliminare condotta dai giudici del Tribunale UE attiene, poi, alla possibilità di qualificare l'attività della *RT France* come propaganda⁵⁸. Sul punto l'analisi del Tribunale è particolarmente meticolosa ed incentrata sulla narrazione degli eventi, in particolare dei giorni precedenti ed immediatamente successivi all'invasione armata dell'Ucraina.

Ebbene, ciò che viene messo in evidenza è l'identità, anche sotto il profilo lessicale, dei termini e delle espressioni impiegate, tendenti a minimizzare l'aggressione bellica russa presentandola come un intervento difensivo in reazione ad attività condotte dall'Ucraina e, più in generale, dalla NATO.

Attraverso una attenta valutazione dei contenuti editoriali pubblicati dall'emittente, il Tribunale è quindi giunto alla conclusione di ritenere sussistenti indizi precisi, concreti e concordanti per affermare un “sostegno attivo” della *RT France* alla politica destabilizzatrice e aggressiva portata avanti dalla Russia.

Tale constatazione ha consentito ai giudici di Lussemburgo, dopo aver ritenuto idonee le misure adottate dal Consiglio a perseguire gli obiettivi di carattere generale individuati e dopo aver escluso la possibilità di far utilmente ricorso ad altre soluzioni meno invasive⁵⁹, di soffermarsi sul bilanciamento vero e proprio degli interessi in gioco.

È in questi passaggi della sentenza che il Tribunale dedica attenzione all'attività della *RT France* evidenziando come quest'ultima abbia messo in atto una azione sistematica di diffusione di informazioni selezionate, ivi incluse informazioni manifestamente false, evidenziando un disequilibrio evidente nella presentazione dei differenti punti di vista⁶⁰.

1996, *Goodwin c. Regno Unito*, ric. n. 28957/95, p.to 39; 21 gennaio 1999, *Fressoz e Roire c. Francia*, ric. n. 29183/95, p.to 54.

⁵⁸ Trib., 27 luglio 2022, T-125/22, *RT France c. Consiglio*, p.ti 177-185.

⁵⁹ Tra queste, ad esempio, figurava una limitazione parziale della diffusione di alcuni contenuti ovvero l'imposizione di un avviso prima o durante i programmi. Entrambe queste misure sono state ritenute inidonee dal Tribunale in quanto non in grado di scongiurare il pregiudizio per l'ordine pubblico.

⁶⁰ Trib., 27 luglio 2022, T-125/22, *RT France c. Consiglio*, p.to 211.

Pur senza qualificare espressamente tali condotte come propaganda di guerra, il Tribunale lascia intendere la possibilità di ritenerla tale invocando l'art. 20 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici della Nazioni Unite che, al par. 1, espressamente pone un divieto in tal senso. Peraltro, il disvalore di una tale pratica è chiaramente evidenziato dal Tribunale che nella sentenza sottolinea come il divieto di propaganda di guerra sia sancito in maniera autonoma rispetto ad ogni altra forma di incitamento all'odio, violenza, discriminazione o ostilità, tutte condotte vietate da un ulteriore paragrafo della medesima disposizione.

6. Conclusioni

La sentenza resa dal Tribunale nel caso *RT France* si candida certamente ad entrare tra i *Grand Arrêts* delle giurisdizioni dell'Unione.

Infatti, oltre ad essere una delle poche decisioni assunte in *Grande Chambre*⁶¹, peraltro in tempi decisamente ristretti – stante l'assoggettamento alla procedura accelerata – nonostante la complessità dei temi trattati, rappresenta il primo scrutinio di legittimità di una misura restrittiva assolutamente nuova ed atipica rispetto a quelle sinora adottate dall'UE nel contesto della propria politica estera e di sicurezza comune.

Inoltre, interviene in un contesto particolarmente sensibile quale quello della libertà di espressione.

Ebbene, seppur tra i primissimi commenti si registrino opinioni contrapposte⁶², la decisione appare in realtà attenta ed equilibrata, oltre che

⁶¹ Il Tribunale, generalmente, decide sui ricorsi diretti ad esso assegnati attraverso una formazione giudicante composta da tre giudici, talvolta da cinque. Meno frequente è, invece, l'attribuzione della trattazione ad una formazione allargata e, ancora più rara l'attribuzione alla *Grande Chambre*.

⁶² Particolarmente critico nei confronti del Tribunale si mostra F-X. MILLET, *Suspension de RT France, le dilemme entre mesure d'exception et respect de la liberté d'expression*, in *Le Figaro*, disponibile al seguente link: <https://www.lefigaro.fr/vox/politique/francois-xavier-millet-suspension-de-rt-france-le-dilemme-entre-mesure-d-exception-et-respect-de-la-liberte-d-expression-20220823>. Di contro, apprezzamento è stato espresso da S. POLI, *Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France"*, cit., p. 127. Un sostanziale apprezzamento si rinviene anche in C. CHALLET, *The Judgement of the General Court in RT France c. Council: Takeaways from The First Ruling on EU Sanctions Linked To The War in Ukraine*, in *EU Law Live Weekend Edition*, 2022, n. 114, p. 1.

particolarmente utile a tracciare in modo più netto la sottile linea di demarcazione tra la libertà di espressione e la propaganda di guerra.

Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, infatti, contrariamente a quanto pure affermato in dottrina⁶³, il Tribunale non realizza affatto confusione tra «espressione di punti di vista non strettamente occidentali» e propaganda di guerra.

Dalla parte motiva della sentenza e, in particolare, dall'attenta illustrazione e descrizione di tutta una serie di contenuti editoriali pubblicati dalla *RT France*, è possibile cogliere come la narrazione degli eventi condotta dall'emittente non possa essere semplicemente assimilata ad un "punto di vista" ma vada piuttosto inquadrata nella deliberata diffusione di notizie false ed in una precisa campagna di disinformazione messa in atto da una entità identificabile nel medesimo soggetto autore dell'aggressione non provocata ed ingiustificata dell'Ucraina in evidente violazione del diritto internazionale⁶⁴.

A deporre in favore di tale ricostruzione, vi è non solo l'inusuale concordanza lessicale tra l'illustrazione degli eventi operata dall'emittente e le dichiarazioni rese dalla *leadership* politica russa ma anche e soprattutto la mancanza di indipendenza, anche economica, dell'organo di informazione.

La presentazione dei fatti da parte di quest'ultimo appare, quindi, particolarmente lontana dall'imparzialità che si richiederebbe ad un *media* rispettoso di un giornalismo responsabile⁶⁵.

Certo è inequivocabile che non sia agevole fornire una definizione di disinformazione, atteso che, da un lato, ciò che può essere considerato vero per qualcuno può non esserlo per qualcun altro e, dall'altro, non è sempre semplice tracciare il confine tra la mera descrizione di un fatto e la comunicazione di una opinione. D'altronde, per quanto l'ombrello della tutela della libertà di espressione copra tanto i fatti quanto le opinioni ed i giudizi di valore, sarebbe errato applicare ad essi un medesimo approccio.

Difatti, mentre per i fatti è possibile richiedere la prova della loro materialità, lo stesso non può per definizione accadere con riferimento alle

⁶³ Cf. F-X. MILLET, *op. cit.*

⁶⁴ Sulla considerazione delle operazioni condotte dalla Russia in Ucraina contrarie al diritto internazionale hanno preso posizione l'Assemblea generale dell'ONU con la risoluzione del 2 marzo 2022, A/RES/ES-11/1. In senso analogo è possibile richiamare anche la Risoluzione del europeo del 1° marzo 2022 sull'aggressione russa contro l'Ucraina (2022/2564(RSP)).

⁶⁵ Corte EDU, 29 marzo 2016, *Bédat c. Svizzera*, ric. n. 56925/08.

opinioni ed ai giudizi di valore, per quanto anch'essi debbano essere fondati su una sufficiente base fattuale⁶⁶.

Il minor rigore con cui devono essere apprezzate le opinioni o i giudizi di valore non implica, tuttavia, una loro necessaria tutela. Alla luce degli strumenti internazionali, il diritto di espressione, infatti, incontra un limite laddove, tenendo conto del particolare contesto locale, culturale, storico, le opinioni vengano utilizzate per incitare all'odio, alla violenza, alla discriminazione nelle sue varie declinazioni, ovvero per negare accertati crimini contro l'umanità.

Quanto evidenziato spiega l'attenzione del Tribunale nell'analizzare i contenuti editoriali della *RT France* tenendo in debita considerazione anche il particolare momento della loro diffusione, coincidente con l'avvio delle operazioni militari. L'eccezionalità della situazione a monte delle misure restrittive, consistente nell'introduzione di un conflitto armato caratterizzato dall'invasione territoriale di un altro Stato, ha infatti certamente giocato un ruolo cruciale nella valutazione dei giudici di Lussemburgo.

Ora, per quanto la sentenza in esame, in attesa di eventuali ulteriori precisazioni da parte della Corte di giustizia – dinanzi alla quale *RT France* ha introdotto un *pourvoi*⁶⁷ – possa certamente costituire un utile strumento per valutare e sanzionare, nel rispetto della libertà di espressione, eventuali future attività propagandiste, è pur vero che non offre una risoluzione al problema a monte, vale a dire il fenomeno della disinformazione.

A tal proposito, ferma restando l'utilità degli interventi sinora messi in campo dall'Unione sia sul piano interno che su quello della dimensione esterna⁶⁸, probabilmente l'unico vero antidoto potrebbe essere quello di intervenire rigorosamente attraverso l'adozione di una normativa che definisca regole certe e chiare per promuovere l'indipendenza dei *media*.

A tal proposito sarebbe opportuno incidere in modo determinante anche sulla loro *governance*.

In tale direzione va certamente accolta con favore l'avvio da parte della Commissione europea dell'iter normativo per l'adozione di quello che vie-

⁶⁶ V. ZAGLEBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016, p. 375.

⁶⁷ L'impugnazione è stata proposta il 27 settembre 2022 e la causa, attualmente pendente, è stata registrata con il numero C-620/22 P.

⁶⁸ Per una disamina dettagliata si rinvia a S. LATTANZI, *La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino*, in questo volume.

ne definito come *European Media Freedom Act*⁶⁹. In effetti, già da tempo sia il Parlamento europeo⁷⁰ che il Consiglio⁷¹, unitamente alla dottrina⁷² avevano esercitato pressioni sull'istituzione affinché fosse presentata una proposta di atto in materia di libertà, pluralismo e indipendenza della *governance* dei media.

L'eco delle dette richieste ha trovato terreno fertile nella Commissione guidata da Ursula von der Leyen che, già nel proprio discorso sullo stato dell'Europa del 2021⁷³, aveva annunciato la necessità di un intervento a sostegno dell'indipendenza dell'informazione quale bene pubbli-

⁶⁹ Commissione europea, proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un quadro comune per i servizi di media nel mercato interno (*European Media Freedom Act*) e che modifica la Direttiva 2010/13/EU, del 16 settembre 2022, COM(2022) 457 final.

⁷⁰ L'istituzione, con la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2011 sulla legge ungherese sui media con la Risoluzione del 10 marzo 2011, in *GUUE* C 199 E/154, del 7 luglio 2012, ha richiesto, ex art. 225 TFUE, alla Commissione europea di presentare «una proposta di atto legislativo in materia di libertà, pluralismo e indipendenza della *governance* dei media, al fine di colmare le lacune del quadro normativo dell'UE sui media, utilizzando le sue competenze nei settori del mercato interno, della politica audiovisiva, della concorrenza, delle telecomunicazioni, degli aiuti di Stato, dell'obbligo di servizio pubblico e dei diritti fondamentali di tutti i cittadini residenti nel territorio dell'UE, nella prospettiva di definire almeno i requisiti minimi essenziali che tutti gli Stati membri sono tenuti a soddisfare e a rispettare, nell'ambito della legislazione nazionale, per assicurare, garantire e promuovere la libertà di informazione, un adeguato livello di pluralismo dei media e l'indipendenza della *governance* dei media».

⁷¹ Cf. Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relative alla libertà e al pluralismo dei media nell'ambiente digitale, in *GUUE* C 32/6, del 14 febbraio 2014; Conclusioni del Consiglio sulla salvaguardia di un sistema mediatico libero e pluralistico, in *GUUE* C 422/8, del 7 dicembre 2020; nonché, da ultimo Declaration of the European Ministers responsible for Culture, Audiovisual and Media, meeting in Angers del 7 e 8 Marzo 2022, disponibile al seguente link: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/zttmq2cj/declaration-of-the-european-ministers-responsible-for-culture-audiovisual-and-media.pdf>

⁷² Si segnalano, in particolare, R. CRAUFURD SMITH, *Rethinking European Union Competence in the Field of Media Ownership: The Internal Market, Fundamental Rights and European Citizenship*, in *ELR*, 2004, p. 655 ss.; e R. MASTROIANNI, *Diritti dell'uomo e libertà economiche fondamentali*, op. cit., p. 52; A.J. HARCOURT, *EU Media Ownership Regulation: Conflict over the Definition of Alternatives*, in *Journal of Common Mkt. Stud.*, 2002, p. 369.

⁷³ Discorso sullo stato dell'Unione del 2021 della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, tenuto a Strasburgo il 15 Settembre 2021, il cui testo è disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2021_it.

co ed inserito l'obiettivo nel programma di lavoro della Commissione per il 2022⁷⁴.

Tuttavia, sebbene si tratti, ad oggi, ancora di una semplice proposta, nonostante alcuni innegabili aspetti positivi, non mancano alcune zone d'ombra.

Da un lato, infatti, certamente desta apprezzamento la scelta della Commissione di adottare un regolamento e, quindi, introdurre regole uniformi per tutto il territorio europeo, in luogo di una meno vincolante direttiva; analogamente utile è l'affermazione di specifici diritti sia per i destinatari di servizi di media sia per i fornitori di quest'ultimi⁷⁵, nonché la sostituzione dell'*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA) – istituito dalla Commissione per agevolare l'espletamento delle funzioni di coordinamento di cui alla direttiva n. 2010/13⁷⁶ – con un più strutturato *European Board for Media Services*, composto da rappresentanti delle autorità indipendenti dei diversi Stati membri incaricate dello svolgimento dei compiti di controllo sull'attività dei media⁷⁷.

Dall'altro, tuttavia, non sembra che le previsioni contenute nella proposta di regolamento siano pienamente in grado di neutralizzare eventuali interferenze sull'attività dei media. Ancora troppo ampie, infatti, appaiono le maglie dei controlli imposti al fine di scongiurare pressioni esterne sui giornalisti e sui fornitori di servizi di media, in particolare nel settore dell'informazione, da parte di gruppi di potere, azionisti e proprietari di emittenti e, eventualmente, entità statali o parastatali anche di Stati terzi.

In tale prospettiva più interessanti appaiono, invece, le previsioni contenute nella Raccomandazione sulla salvaguardia dell'indipendenza editoriale e la trasparenza nella proprietà nel settore dei media adottata dalla Commissione contestualmente alla presentazione della proposta legislativa dell'*European Media Freedom Act*⁷⁸.

⁷⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Programma di lavoro della Commissione per il 2022, *Insieme per un'Europa più forte*, del 19 ottobre 2021, COM/2021/645 final.

⁷⁵ Cf. Art. 3 e 4 della proposta di regolamento sull'*European Freedom Media Act*.

⁷⁶ Decisione della Commissione del 3 febbraio 2014 on establishing the dell'European Regulators Group for Audiovisual Media Services, C(2014) 462 final.

⁷⁷ Cf. sez. 2 della proposta di regolamento sull'*European Freedom Media Act*.

⁷⁸ Commissione europea, Raccomandazione del 16 settembre 2022 sulle garanzie interne di indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà nel settore dei media, C(2022) 6536.

In tale atto, infatti, si invitano gli Stati ad introdurre strumenti di *governance* degli organi informazione nonché ad elaborare dei meccanismi e dei codici di condotta in grado di tutelare l'indipendenza editoriale garantendo il pluralismo anche negli organismi incaricati di definire la linea editoriale. A ciò si aggiunge l'invito a promuovere la trasparenza relativamente alle informazioni concernenti la proprietà dei media con specifica evidenza di partecipazioni detenute dal governo, da istituzioni statali, imprese statali o altri enti pubblici, nonché sugli interessi, sui legami o sulle attività dei proprietari in altre imprese, anche non connesse ai media, e su qualsiasi altro interesse che possa influire sul processo decisionale strategico dell'impresa di media o sulla sua linea editoriale⁷⁹.

Tuttavia, non possono anche in questo caso essere taciute alcune criticità.

La prima, attiene al fatto che rimettere a ciascuno Stato l'elaborazione di strumenti e codici etici e di condotta potrebbe determinare un differente standard di tutela degli obiettivi sopra richiamati.

La seconda deriva, invece, dalla circostanza che le previsioni sono contenute in uno strumento che, come ben noto, non è vincolante per gli Stati, il che rischia di vanificare a monte la concreta attuazione degli inviti della Commissione.

Sarebbe, pertanto auspicabile che, forti anche dell'esperienza risultante dalle attività di propaganda e dei tentativi di destabilizzazione dell'opinione pubblica recentemente messi in atto dalla Federazione russa ed accertati dal Tribunale nel recente caso *RT France*, alcune delle previsioni contenute nella Raccomandazione del 16 settembre del 2022 possano trovare spazio nel più vincolante regolamento sull'*European Media Freedom Act*.

Infatti, solo un giornalismo indipendente e di qualità, finanziato in modo sostenibile e trasparente, può essere in grado di eliminare informazioni faziose, false e tendenziose e dare piena attuazione alla libertà di espressione ed al contempo quanto meno mitigare i fenomeni della disinformazione e della propaganda.

⁷⁹ Cf. in particolare quanto illustrato al considerando 22 della richiamata Raccomandazione del 16 settembre 2022.