



ANGELA COSSIRI

Le campagne di disinformazione nell'arsenale di guerra: strumenti giuridici per contrastare la minaccia alla prova del bilanciamento

Le campagne di disinformazione orchestrate dall'estero in funzione di strategia politica internazionale costituiscono una nuova, concreta minaccia per le democrazie, sia in ragione della fisiologica maggiore vulnerabilità dei sistemi liberali pluralistici, sia in ragione della capillare pervasività dei new media e delle loro modalità di funzionamento. L'Unione europea ha adottato strumenti di diritto per contrastare questo fenomeno: nel contesto delle sanzioni introdotte a seguito dell'invasione dell'Ucraina, sono state sospese le trasmissioni di canali mediatici riconducibili all'ecosistema della propaganda di guerra russa. La decisione di recente è stata oggetto di una sentenza del Tribunale dell'Ue, che sembra aver indicato alcune coordinate essenziali nel necessario bilanciamento tra il contrasto ai pericoli e i diritti fondamentali.

*Diritti fondamentali – Bilanciamento – Campagne di disinformazione – Libertà dei media
Sospensione dell'attività di radiodiffusione*

Legal Instruments to Counter Threats of Disinformation Campaigns in War: A Balancing Test

As part of international political strategy, disinformation campaigns orchestrated from abroad pose a new and concrete threat to democracies. This phenomenon can be attributed to the vulnerability of pluralist liberal systems and to the pervasiveness of new media. The European Union has implemented legal measures to address these challenges. For instance, in response to the invasion of Ukraine, it imposed sanctions on media channels linked to the Russian war propaganda ecosystem. A recent ruling by the General Court of the EU analysed the restrictions of broadcasting. The decision identified the necessary balance between fighting security threats and protecting fundamental rights.

Fundamental Rights – Balancing Test – Disinformation Campaigns – Media Freedom – Restriction of Broadcasting

L'Autrice è professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Macerata.

Questo contributo fa parte della sezione monografica *La fine di internet? Vulnerabilità della democrazia e sfide della regolazione e gestione dello spazio digitale*, a cura di Simone Calzolaio con la collaborazione di Federico Serini

SOMMARIO: 1. Nuovi strumenti nell'arsenale di guerra e nuove vulnerabilità. – 2. Gli strumenti di contrasto nella dimensione europea: la sospensione del broadcasting. – 3. L'impugnazione e la sentenza del Tribunale UE. – 3.1. *La questione della competenza.* – 3.2. *Il bilanciamento.*

1. Nuovi strumenti nell'arsenale di guerra e nuove vulnerabilità

Nell'ultimo decennio, accanto al sistema tradizionale dei mezzi di informazione di massa, si è sviluppato molto rapidamente nella dimensione globale un sistema di *new media* digitali: piattaforme web, nate come strumento di contatto sociale interpersonale, si sono velocemente trasformate in mezzi di informazione su larga scala, dotati di capillare pervasività.

La rilevanza costituzionalistica dei *new media*, così come la loro dimensione pubblicistica, è stata sottolineata dalla Suprema Corte degli Stati Uniti (ad es., *Packingham v. North Carolina*, No. 582/2017): i social sono considerati le attuali “piazze” e “strade”, nelle quali ciascuno, a bassissimo costo, può diventare, in ragione della selezione algoritmica, un potente oratore e al contempo ricevere illimitate informazioni automaticamente scelte. I social sono dunque l'inedito, formidabile e, in certi casi, primario “luogo pubblico”, nel quale oggi si esercita la libertà fondamentale di manifestazione del pensiero.

Per inquadrare nella dimensione costituzionale questi nuovi fenomeni è utile non sottovalutarne la complessità. Da un lato, la velocità della trasmissione dei dati ha una capacità senza precedenti di moltiplicare l'impatto. Dall'altro, i *new media* possono superare frontiere e barriere linguistiche. Di fronte al social network, inoltre, l'individuo è solo e fruisce dell'informazione promanante dagli altri individui in assenza di

intermediazioni. In una arena in cui la produzione dell'informazione è decentrata, il flusso dei dati è costante e quantitativamente enorme. Il vecchio problema della concentrazione dei media è superato da una nuova criticità¹: la realtà risulta deformata dal rimbombo di commenti e re-post su verità e falsità non accertabili. Il “rumore di fondo” è un inquinamento permanente dell'ambiente e la comunicazione si confonde con l'informazione. Come noto, uno dei fattori di incremento del disordine è la *filter bubble*, conseguente alle decisioni dei *gatekeepers* a seguito di profilazione, un meccanismo problematico, ove il Web condizioni la formazione dell'opinione pubblica. Infatti di rado l'utente entrerà in contatto con punti di vista differenti con cui confrontarsi, a differenza di quanto accadrebbe naturalmente nelle “vie” e nelle “piazze” pubbliche non virtuali e sarà spinto all'interno di una comunità autoreferenziale, che rafforzerà le sue convinzioni. La “camera d'eco” è un fenomeno noto nelle democrazie anche per i politici che ne hanno fatto uso a scopo propagandistico, grazie a reti organizzate di bot e utenti di sostegno, pronti a rilanciare contenuti. Nella sfera politica, il rischio conseguente a questo meccanismo è la polarizzazione delle visioni e la radicalizzazione ideologica.

All'interno di questo quadro hanno fatto irruzione soprattutto recentemente nuovi fenomeni. Le democrazie pluraliste si dimostrano particolarmente vulnerabili rispetto a campagne di disinformazione orchestrate dall'estero in funzione di

1. In seguito alla pandemia da Covid-19, l'OMS ha utilizzato nei suoi documenti ufficiali il neologismo “infodemia”, per sottolineare la circolazione di una quantità di informazioni eccessiva per poter essere ordinata e vagliata dalla mente umana con l'accuratezza necessaria ad individuare fonti affidabili e ad orientarsi.

strategia politica internazionale. Alcuni governi non democratici hanno compreso che in un ambiente interconnesso è possibile influenzare le preferenze degli individui, spostandole verso gli interessi di chi divulga propaganda in funzione di destabilizzazione. La disinformazione è diventata così anche uno strumento a basso costo, alternativo a quelli d'uso tradizionale, per cercare di ottenere graduali guadagni di potere sul piano internazionale². Per questa via, le implicazioni della disinformazione raggiungono il piano della sicurezza nazionale e internazionale. La politica di difesa è chiamata a gestire l'inedito conflitto tra l'interesse fondamentale alla libera manifestazione del pensiero e la sicurezza.

La disinformazione è diventato un trend crescente dalla pandemia in avanti. La disvelata fragilità delle democrazie liberali in episodi cruciali, quali la Brexit e l'assalto al Campidoglio dopo l'insuccesso elettorale di Trump, hanno presumibilmente rafforzato l'idea di alcuni governi non democratici di utilizzare il Web per una comunicazione strategica, mirata non soltanto a generare consenso al proprio interno, ma anche a destabilizzare e indebolire i paesi avversari. Attori internazionali da tempo hanno iniziato a diffondere campagne organizzate di disinformazione, attraverso un ecosistema di media, ma anche siti fake di fact-checking, che ripropongono la narrazione propagandistica, contrastando l'informazione con lo stesso linguaggio utilizzato per contrastare le fake news³.

2. Gli strumenti di contrasto nella dimensione europea: la sospensione del broadcasting

Di fronte a minacce esterne, gli interessi delle democrazie europee coincidono e, anzi, sono indissolubilmente legati. Inoltre i singoli Stati difficilmente

potrebbero fronteggiare sfide così sofisticate e di impatto generale da soli. Non stupisce dunque che la risposta politica e giuridica si collochi anzitutto nella dimensione europea.

L'obiettivo della pace viene perseguito dall'Ue utilizzando differenti strumenti: tra essi, gli aiuti umanitari, la cooperazione allo sviluppo, l'azione per il clima, la politica commerciale. La "Politica estera e di sicurezza comune" (PESC) è la competenza attraverso la quale l'Ue gestisce le relazioni internazionali: secondo l'art. 21.1 TUE, «l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione [...] promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite». In questo settore di competenza, i processi decisionali sono sensibilmente diversi da quelli che si applicano nella maggior parte delle altre competenze. Il Consiglio europeo fissa indirizzi generali poi messi in opera dal Consiglio dei ministri attraverso azioni e posizioni comuni, generalmente decise all'unanimità, secondo il metodo intergovernativo. La legittimazione democratica, così come la *rule of law*, sono piuttosto limitate: circoscritti sono i ruoli giocati in questo settore dal Parlamento europeo e dalla Corte di giustizia⁴. Come nella logica della cooperazione internazionale, la legittimazione è quella propria degli esecutivi degli Stati membri. Tuttavia, da questi terreni passa sempre più la regolazione della sfera pubblica, con un significativo impatto diretto e indiretto su diritti fondamentali civili e politici. Un deficit di legittimazione rappresentativa, per cui sono solo le maggioranze di governo a decidere, è

2. Cfr. MORAL 2022.

3. Per fare un esempio, l'invasione armata dell'Ucraina da parte della Federazione russa è stata preceduta, a partire da novembre 2021, da un incremento esponenziale anomalo – da parte dei media sotto controllo presidenziale – dell'uso di parole chiave come "genocidio" e "nazi", come rilevato dalle task force diplomatiche Ue. Cfr. TYUSHKA 2022.

4. L'art. 275, secondo comma, TFUE, prevede che la Corte è competente solo a controllare il rispetto dell'art. 40 TUE (che "presidia" il confine tra le competenze PESC e non-PESC) e la legittimità delle decisioni PESC che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Per le limitate competenze in via pregiudiziale, si veda la sentenza della Corte di giustizia (Grande sezione) del 28 marzo 2017, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236.

non solo un vulnus democratico, ma anche e soprattutto un punto di debolezza di politiche sempre più centrali. I procedimenti richiederebbero un ripensamento, affinché le decisioni, destinate a condizionare lo “spazio” comune virtuale poggiino su solide basi di legittimazione e consenso popolare. Anche da questo punto di vista, sembra dunque affermarsi la necessità di costruire un’Unione europea più politica di quella emergente dall’attuale disegno istituzionale.

In questo quadro, ci sono vari strumenti di particolare interesse in ordine ai problemi sopra evidenziati. Ad esempio, la cooperazione europea in materia di cyber-security ha lo scopo di contrastare le minacce informatiche, prevenire, scoraggiare e rispondere agli attacchi. La strategia contro la disinformazione intende avversare il fenomeno di “manipolazione e interferenza” promanante dall’estero, consistente in comportamenti per lo più non illegali, che minacciano o hanno il potenziale per produrre un impatto negativo su valori, procedure e processi politici interni alle democrazie europee. A seguito dell’invasione armata dell’Ucraina, gli Stati membri dell’Ue hanno reagito adottando tutti i tipi di misure restrittive a disposizione: economiche, finanziarie, settoriali e individuali⁵. Nonostante il previsto voto unanime all’interno del Consiglio dell’Ue, le decisioni Ue assunte sono state rapide e incisive per il convergere coeso degli Stati membri dell’Unione, salvo qualche iniziale esitazione.

Tra queste sanzioni, il 1° marzo 2022, Il Consiglio dell’Unione, su proposta dell’Alto rappresentante per gli Affari esteri, per la prima volta ha adottato restrizioni consistenti nella sospensione della trasmissione del quotidiano online Sputnik e dell’emittente televisiva statale Russia Today (v. Decisione Pesc 2022/351 del Consiglio⁶), al fine di contrastare le attività di disinformazione nei confronti della società civile degli Stati membri e dei paesi limitrofi.

I considerando dell’atto richiamano anzitutto le conclusioni del 10 maggio 2021 del Consiglio, in cui si è sottolineata la necessità di rafforzare la resilienza dell’Unione e degli Stati membri «nonché la loro capacità di contrastare le minacce ibride, compresa la disinformazione, garantendo l’uso coordinato e integrato degli strumenti esistenti e di

eventuali nuovi strumenti». Tali strumenti possono comprendere anche misure preventive su attori statali e non statali ostili. La Federazione russa è riconosciuta la regista di «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 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». Con riferimento all’aggressione nei confronti dell’Ucraina, la Federazione russa porta avanti da tempo la pratica di lanciare iniziative continue e concertate di propaganda, distorcendo e manipolando la realtà dei fatti. Vari organi di informazione, «sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa» svolgono un ruolo essenziale di cassa di risonanza per tale propaganda di Stato e la loro azione rappresenta «una minaccia consistente e diretta all’ordine pubblico e alla sicurezza dell’Unione».

In ordine alla proporzionalità, la motivazione fa riferimento alla gravità della situazione e alle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina rendendo “necessario, coerentemente con i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali, in particolare con il diritto alla libertà di espressione e di informazione come riconosciuto dall’articolo 11 della stessa, introdurre ulteriori misure restrittive al fine di sospendere urgentemente le attività di radiodiffusione di detti organi di informazione nell’Unione o diretti all’Unione. Tali misure dovrebbero essere mantenute fino a quando l’aggressione nei confronti dell’Ucraina non sarà cessata e fino a quando la Federazione russa e gli organi di informazione ad essa associati non avranno cessato di condurre azioni di propaganda contro l’Unione e i suoi Stati membri. Coerentemente con i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali, in particolare con il diritto alla

5. POLI 2022.

6. Decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio del 1° marzo 2022 che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina e relativo [comunicato stampa](#).

libertà di espressione e di informazione, la libertà d'impresa e il diritto di proprietà sanciti dagli articoli 11, 16 e 17 della stessa, le presenti misure non impediscono a tali organi di stampa e al loro personale di svolgere nell'Unione altre attività oltre alla radiodiffusione, come la ricerca e le interviste. In particolare, le presenti misure non modificano l'obbligo di rispettare i diritti, le libertà e i principi di cui all'articolo 6 del trattato sull'Unione europea, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e di cui alle costituzioni degli Stati membri, nei rispettivi ambiti di applicazione».

La decisione introduce una modifica alla decisione 2014/512/PESC: l'obiettivo della sospensione viene raggiunto introducendo un divieto agli operatori circa «la radiodiffusione, ovvero il conferimento della capacità di diffondere, l'agevolazione della radiodiffusione o altro concorso a tal fine, dei contenuti delle persone giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato IX [Sputnik e Russia Today], anche sotto forma di trasmissione o distribuzione tramite mezzi quali cavo, satellite, IP-TV, fornitori di servizi internet, piattaforma o applicazione di condivisione di video su internet, siano essi nuovi o preinstallati. Sono sospesi qualsiasi licenza o autorizzazione di radiodiffusione e qualsiasi accordo di trasmissione e distribuzione»⁷.

3. L'impugnazione e la sentenza del Tribunale UE

L'8 marzo 2022 uno dei destinatari della decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio, RT France, ne ha chiesto l'annullamento, unitamente alla richiesta di annullamento del regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio, sempre 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. Il ricorrente lamenta la violazione dei diritti della difesa, della libertà di espressione e di informazione, della libertà d'impresa e del principio di non discriminazione in base alla nazionalità; inoltre, contesta la competenza del Consiglio ad adottare gli atti impugnati. Il Tribunale Ue, dopo aver rigettato la domanda di provvedimenti provvisori, respinge anche il ricorso con la sentenza del 27 luglio 2022⁸, pronunciata dalla Grande Sezione⁹.

3.1. La questione della competenza

Le argomentazioni addotte circa la questione della competenza sono significative per la perimetrazione della competenza in materia di politica estera e sicurezza comune, che appare capace di assorbire altre competenze di livello nazionale, almeno nelle circostanze eccezionali in cui il caso si colloca. Il Tribunale inizia su questo punto il suo ragionamento, esaminando la correttezza della base giuridica indicata nell'atto: l'art. 29 TUE conferisce al Consiglio il potere di «adotta[re] decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica». Il Tribunale, adeguandosi a precedenti, ritiene che la nozione di «posizione dell'Unione» si presti ad un'interpretazione ampia, di modo che possono essere adottati sul fondamento di tale articolo non solo atti aventi carattere programmatico, ma anche decisioni che prevedano misure atte a modificare direttamente la situazione giuridica di singoli, come confermato dall'articolo 275, c. 2, TFUE (par. 51 della sentenza). Se il Consiglio dispone di un ampio margine nel definire l'oggetto delle misure restrittive adottate dall'Unione nel settore della PESC, esso ha correttamente considerato che, di fronte alla crisi internazionale causata dall'aggressione dell'Ucraina, le

7. Alla decisione in questione segue un importante passaggio. Il 27 ottobre 2022 è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento e del Consiglio del 19 ottobre relativo a un mercato unico dei servizi digitali. L'atto modifica, senza sostituirla, la risalente direttiva 2000/31/CE introduttiva della regolazione dei servizi digitali. L'accordo politico in Consiglio dell'Unione matura proprio il 14 marzo 2022, in un contesto senz'altro definibile emergenziale. Infatti, dopo una crisi diplomatica internazionale di alcune settimane, la formale sospensione delle ostilità tra Russia e Ucraina, che durava dal 2015, viene interrotta il 22 febbraio dall'invasione armata dell'Ucraina. Il conflitto, informano le strutture diplomatiche e di *intelligence*, oltre ad essere stato preceduto da movimentazioni di truppe nella direzione dei confini ucraini, è stato anticipato da una massiccia propaganda on line, veicolata attraverso i social media.

8. SZÉP-WESSEL 2023.

9. Avverso la sentenza di primo grado, il ricorrente ha originariamente presentato un ricorso in Corte di giustizia, poi ritirato (causa C-620/22 P). La decisione del Tribunale è dunque divenuta definitiva a luglio 2023.

misure necessarie per rispondere alla grave minaccia alla pace alle frontiere dell'Unione e alla violazione del diritto internazionale possono includere un divieto temporaneo di radiodiffusione dei contenuti di alcuni media appartenenti, tra l'altro, ad un gruppo di canali, finanziato dal bilancio dello Stato russo, con la motivazione che essi sosterebbero tale aggressione attraverso azioni di disinformazione orchestrata. Secondo la valutazione del Consiglio (v. i considerando dell'atto), queste azioni costituivano una minaccia consistente e diretta all'ordine pubblico e alla sicurezza dell'Unione, che giustificava il suo intervento nell'ambito delle competenze che il Trattato Ue gli riconosce. L'intervento del Consiglio è direttamente connesso alle finalità di salvaguardare i valori dell'Unione, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità e, anche, a preservare la pace, a prevenire i conflitti e a rafforzare la sicurezza internazionale.

Da questo passaggio argomentativo emerge che il Tribunale dà rilievo particolare ad alcuni elementi: anzitutto il contesto di crisi internazionale e aggressione armata nel quale l'atto europeo si colloca, che rende la minaccia concreta per la sicurezza in Europa, come esplicitamente e correttamente evidenziato dal Consiglio nelle motivazioni dell'atto. Inoltre, la temporaneità del divieto di trasmissione di contenuti, che collega la misura alla minaccia. Infine, l'elemento oggettivo di collegamento tra il bilancio dello Stato aggressore e i canali di trasmissione dei contenuti.

All'interno di questo ben determinato perimetro, il Tribunale ritiene che «la propaganda e le campagne di disinformazione sono tali da mettere in discussione i fondamenti delle società democratiche e fanno parte integrante dell'arsenale di guerra moderna», ragione per cui le misure restrittive censurate si inseriscono anche negli obiettivi PESC e dunque il Consiglio ha la legittimazione ad adottare la decisione.

3.2. Il bilanciamento

Le misure restrittive si inseriscono «in un contesto straordinario e di estrema urgenza» e «fanno parte integrante di una serie di misure di portata inedita adottate dal Consiglio tra l'ultima settimana del mese di febbraio, durante la quale ha avuto luogo, il 21 febbraio 2022, la prima violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina, quando il presidente russo ha riconosciuto l'indipendenza e la sovranità delle regioni di Donetsk e di Lugansk

e ha dato l'ordine alle sue forze armate di entrare in tali zone [...]. Il rapido aggravamento della situazione e la gravità delle violazioni commesse hanno reso difficile qualsiasi forma di modulazione delle misure restrittive dirette a impedire l'estensione del conflitto. In tale contesto, l'Unione ha dunque reagito rapidamente, a fronte di una violazione di obblighi erga omnes imposti dal diritto internazionale, al fine di contrastare, con tutte le misure di cui disponeva che non comportavano l'uso della forza, l'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa» (par. 86).

Per preservare «l'integrità del dibattito democratico in seno alla società europea» era imperativa ed urgente la necessità di adottare misure restrittive di contrasto alle minacce ibride, incluse le misure nei confronti degli organi di informazione, controllati direttamente o indirettamente dalla leadership di un Paese aggressore, in quanto «fonte di un'attività continua e concertata di disinformazione e manipolazione dei fatti». Le «circostanze molto particolari del caso in questione», identificate nello «scoppio di una guerra alle frontiere dell'Unione», giustificano la massima rapidità nelle azioni per garantire l'effetto utile del contenimento della propaganda favorevole all'aggressione militare dell'Ucraina.

Circa la violazione della libertà di espressione e d'informazione garantita dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, il Tribunale ribadisce che il rispetto dei diritti fondamentali si impone anche al settore PESC. La libertà di manifestazione del pensiero, peraltro, come tutte le libertà fondamentali può essere soggetta a limitazioni. Ad esempio, dalla giurisprudenza della Corte EDU emerge che la libertà di stampa su questioni di interesse generale è protetta a condizione che gli organi di stampa «agiscano in buona fede, sulla base di fatti esatti, e forniscano informazioni «affidabili e precise» in conformità con l'etica giornalistica o, in altri termini, nel rispetto dei principi di un giornalismo responsabile». Per contro, «le dichiarazioni che sostengono o giustificano la violenza, l'odio, la xenofobia o altre forme di intolleranza di solito non sono protette».

Per essere conformi al diritto dell'Unione, i limiti alla libertà di espressione devono rispettare le condizioni enunciate all'articolo 52, par. 1, della Carta, che corrispondono nella loro sostanza a quelle evidenziate dalla Corte EDU.

In primo luogo, la limitazione deve essere «prevista dalla legge», nel senso che l'istituzione dell'Unione che adotta misure in grado di restringere la libertà di espressione di una persona, fisica o giuridica, deve disporre di una base legale. La «riserva di legge» si intende rispettata se le restrizioni sono previste in atti di portata generale che presentano basi giuridiche chiare nel diritto dell'Unione. Nel caso di specie, tali basi sono rinvenute nell'articolo 29 TUE, per quanto riguarda la decisione impugnata, e nell'articolo 215 TFUE, per quanto riguarda il regolamento impugnato. Secondo il Tribunale, «tali disposizioni dei Trattati sono sufficientemente prevedibili per gli interessati» nei loro esiti.

Riguardo al divieto di intaccare il nucleo essenziale del diritto fondamentale – la seconda delle condizioni richieste –, rilevano sia il carattere temporaneo e reversibile delle misure restrittive (applicabili fino al 31 luglio 2022 e poi da riesaminare di volta in volta); sia la perimetrazione della temporanea sospensione di diffusione, che non impedisce alla ricorrente di diffondere contenuti al di fuori dell'Unione o di esercitare nell'Unione attività diverse dalla radiodiffusione, come la ricerca, le interviste e altre attività potenzialmente generatrici di redditi.

La terza condizione è soddisfatta ove sussista un obiettivo di interesse generale. Nel caso di specie, sussiste un obiettivo di interesse per la comunità internazionale: porre fine allo stato di guerra e alle violazioni del diritto internazionale umanitario, che la guerra può generare. In una prospettiva interna, le misure sono funzionali a tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione, «minacciati dalla sistematica campagna internazionale di propaganda messa in atto dalla Federazione russa, tramite mezzi di comunicazione controllati direttamente o indirettamente dalla sua leadership, al fine di destabilizzare i paesi vicini, l'Unione nonché i suoi Stati membri e di sostenere l'aggressione militare dell'Ucraina». Tali scopi rientrano

nella PESC e nella necessità «di salvaguardare i valori dell'Unione, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza e la sua integrità». Le misure in particolare si inseriscono in un ampio quadro di sanzioni, che costituiscono una «risposta rapida, unificata, graduale e coordinata, attuata dall'Unione mediante l'adozione di una serie di misure restrittive, al fine ultimo di esercitare la massima pressione sulle autorità russe, affinché queste pongano fine alle iniziative e alle politiche che destabilizzano l'Ucraina nonché all'aggressione militare di tale paese». In questa prospettiva, dunque in ultima analisi, con gli atti impugnati si mira «a preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite». Le misure restrittive in questione possono essere intese anche come «la reazione, con i mezzi pacifici a disposizione dell'Unione e al fine di raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 3, paragrafo 5, TUE, di un soggetto di diritto internazionale a un atto di aggressione in violazione dell'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite e, di conseguenza, a una violazione degli obblighi erga omnes imposti dal diritto internazionale»¹⁰.

La quarta condizione richiesta è la proporzionalità. Sul punto risultano rilevanti l'accertamento in atti del finanziamento del gruppo editoriale attraverso il bilancio dello Stato russo e l'assenza di elementi idonei a dimostrare indipendenza editoriale e autonomia istituzionale. Inoltre, è stato dimostrato mediante elementi di prova che la ricorrente avesse lanciato iniziative continue e concertate di propaganda prendendo di mira la società civile dell'Unione e dei paesi limitrofi, in particolare nell'intento di giustificare e sostenere l'aggressione nei confronti dell'Ucraina da parte della Federazione russa. Ciò emerge sia dal linguaggio utilizzato nelle trasmissioni, sia dalla narrazione delle operazioni militari come un'azione difensiva legittima della Federazione russa, di

10. Risoluzione del 2 marzo 2022, intitolata *Aggressione contro l'Ucraina* (A/ES-11/L.1), dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In quest'ultima, considerando che la mancanza di unanimità tra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza aveva impedito a quest'ultimo di adempiere al suo compito primario in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha deplorato l'aggressione dell'Ucraina commessa dalla Federazione russa in violazione dell'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite e chiesto che la Federazione russa cessi immediatamente l'uso della forza contro l'Ucraina e immediatamente ritiri completamente e incondizionatamente tutte le sue forze militari dal territorio dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale.

fronte alle minacce dei paesi occidentali, nonché alle provocazioni ucraine. Dagli elementi di prova si evidenzia una mancanza di equilibrio nell'informazione e dei principi relativi ai "doveri e responsabilità" degli organi di informazione audiovisivi.

Le limitazioni si dimostrano inoltre appropriate, cioè idonee a conseguire gli obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione, che, in particolare, sono due: «proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione e preservare l'integrità del dibattito democratico all'interno della società europea, la pace e la sicurezza internazionale»; e «esercitare la massima pressione sulle autorità russe, affinché pongano fine alle loro azioni e politiche che destabilizzano l'Ucraina nonché all'aggressione

militare contro tale paese». Altre misure meno restrittive non avrebbero consentito di conseguire questi risultati. Ad es., il divieto di radiodiffusione in taluni paesi dell'Unione o un divieto limitato a talune modalità di radiodiffusione dei programmi o la limitazione a taluni tipi di contenuti, o ancora l'obbligo di apporre un banner o un'avvertenza, «non consentono di raggiungere altrettanto efficacemente gli scopi perseguiti dagli atti impugnati». Il Tribunale conclude così per la legittimità delle sanzioni adottate: gli obiettivi della pace e della sicurezza internazionale, cui le misure sono ricondotte, sono destinati a prevalere sulle conseguenze negative, anche notevoli, di tali misure per taluni operatori dell'informazione¹¹.

Il presente lavoro si inserisce nell'ambito del progetto "Innovazione e vulnerabilità: problemi giuridici e tutele" del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (finanziamento MUR, programma: Dipartimenti di Eccellenza 2023-2027) ed è parte del progetto Prin PNRR RightNets - Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns, finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU. I punti di vista e le opinioni espresse sono tuttavia solo quelli dell'Autrice e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o della Commissione europea. Né l'Unione europea né la Commissione europea possono essere ritenute responsabili per essi.

Riferimenti bibliografici

P. MORAL (2022), *The Challenge of Disinformation for National Security*, in J. Cayón Peña (eds.), "Security and Defence: Ethical and Legal Challenges in the Face of Current Conflicts", Advanced Sciences and Technologies for Security Applications, Springer, 2022

S. POLI (2022), *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in SidiBlog.org, 22 marzo 2022

11. Questo scritto è stato chiuso senza poter esaminare una importante innovazione, di cui qui si dà solo menzione: il 12 dicembre 2023, la Commissione Ue ha presentato il *Defence of Democracy Package*, in vista delle elezioni europee 2024. Il pacchetto include una proposta di direttiva che stabilisce requisiti armonizzati nel mercato interno sulla trasparenza della rappresentanza di interessi esercitata per conto di paesi terzi. La proposta intende migliorare la trasparenza delle attività di rappresentanza di interessi per conto di paesi terzi finalizzate a influenzare lo spazio democratico. Del pacchetto fanno parte anche atti non vincolanti, che tuttavia saranno significativi per gli Stati membri competenti a gestire i processi elettorali: in particolare, una Raccomandazione sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche e una Raccomandazione relativa a processi elettorali inclusivi e resilienti nell'Unione e al rafforzamento della natura europea e dell'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo. L'obiettivo di questo pacchetto è affrontare la minaccia delle ingerenze straniere, ritenute dalla maggioranza dei cittadini europei una priorità da considerare (*Eurobarometro*, 6 dicembre 2023). La raccomandazione sui processi elettorali mira a promuovere norme democratiche rigorose in materia di elezioni nell'Ue, promuove l'affluenza elettorale e una partecipazione inclusiva; affronta inoltre la questione della cyber-sicurezza delle infrastrutture connesse alle elezioni, proponendo misure volte a ridurre al minimo i rischi di ingerenza da parte di paesi terzi.

- V. SZÉP, R.A. WESSEL (2023), *Balancing restrictive measures and media freedom: RT France v. Council*, in “Common Market Law Review”, vol. 60, 2023, n. 5, pp. 1384-1396
- C.R. SUNSTEIN (2017), *#Republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, il Mulino, 2017
- A. TYUSHKA (2022), *Weaponizing narrative: Russia contesting Europe's liberal identity, power and hegemony*, in “Journal of Contemporary European Studies”, vol. 30, 2022, n. 1, pp. 115-135
- G.E. VIGEVANI, O. POLLICINO, C. MELZI D'ERIL, M. CUNIBERTI, M. BASSINI (2019), *Diritto dell'informazione e dei media*, Giappichelli, 2019