

Il Consiglio sanziona “la propaganda del Cremlino” e sospende le attività di diffusione dell’agenzia di informazione *Sputnik* e del canale *RT/Russia Today*

Sarah Lattanzi (Ricercatrice in diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi di Napoli Parthenope) – 7 aprile 2022

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La lotta alla disinformazione in Europa sino al febbraio del 2022. - 3. L’adozione della decisione (PESC) n. 2022/351 e del regolamento (UE) n. 2022/350. - 4. Profili critici. - 5. Conclusioni.

1. Il 27 febbraio del 2022, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, in una [conferenza stampa](#) congiunta con l’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Joseph Borrell, ha annunciato l’adozione di una nuova serie di misure volta a rispondere all’aggressione militare russa nei confronti dell’Ucraina. In questo nuovo pacchetto figura anche l’immediata sospensione della diffusione sul territorio europeo dell’agenzia di informazione *Sputnik* e del canale TV *RT/ Russia Today* (insieme alle sue filiali: *RT English*, *RT UK*, *RT Germany*, *RT France* e *RT Spanish*) di cui ci occuperemo in questo breve scritto. Per una panoramica delle altre misure restrittive adottate, invece, si rinvia [qui](#).

Nel suo discorso, la Presidente ha sottolineato come la decisione di sospensione rappresenti un “*unprecedented step*” nella storia delle misure restrittive adottate dall’Unione europea.

La sospensione, ad oggi pienamente realizzata, riguarda tutti i mezzi di trasmissione e di diffusione, dalla televisione via cavo, via satellite e mediante IPTV, alle piattaforme, siti web e app. Si tratta di una misura temporanea per l’ottenimento della quale “tutte le licenze, le autorizzazioni e gli accordi di distribuzione sono [stati] sospesi”. Le misure di sospensione hanno riguardato “tutti gli Stati membri dell’UE e sono direttamente applicabili immediatamente”. Il [comunicato stampa](#) specifica, inoltre, come il risultato sia stato ottenuto attraverso una “cooperazione con e tra le autorità indipendenti di regolamentazione dei media nell’ambito del gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA)”.

2. Va subito ricordato che, a partire dal 1° marzo del 2022, giorno di entrata in vigore della decisione (PESC) n. 2022/351 del Consiglio e del regolamento (UE) n. 2022/350, la lotta alla disinformazione e in particolare alla “propaganda russa” è stata in Europa decisamente rafforzata. Sino a quel momento, infatti, l’Unione europea, pur formalmente impegnata nella lotta alla disinformazione dal 2015, si era sostanzialmente avvalsa, per affrontare il problema *nella sua dimensione esterna*, di un unico strumento creato all’interno della *task force* del Servizio europeo per l’azione esterna “*East StratCom*” e denominato “*Disinformation platform*”. Per combattere lo stesso problema sul *piano interno*, sono intervenute la comunicazione della Commissione “Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo“, la comunicazione congiunta “Piano d’azione contro la disinformazione“, il Codice di buone pratiche dell’UE sulla disinformazione e, in misura mediata, la più recente comunicazione della Commissione sul piano d’azione per la democrazia europea e la proposta di regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali.

Per quel che concerne la “*Disinformation platform*”, si tratta di una piattaforma multilingue, istituita nel 2015, con lo scopo precipuo di “affrontare e rispondere meglio alle campagne di disinformazione della Federazione russa che riguardano l’Unione europea, i suoi Stati membri e i paesi confinanti comuni” (euvsdisinfo.eu/it/il-progetto/). Il suo contenuto è diviso in diverse sezioni che vanno dalla pubblicazione di “notizie e analisi” alla possibilità di intraprendere “quiz e giochi” per testare la propria “resilienza” alla disinformazione (euvsdisinfo.eu/it/quiz-e-giochi/). Il contenuto della sezione “*Disinfo database*” è stato recentemente arricchito, in particolare grazie alla contestazione di numerosi virgolettati del controverso [discorso](#) che il Presidente della Federazione russa, Vladimir Putin, ha tenuto il 22 febbraio 2022, in occasione del riconoscimento da parte della Duma di Stato delle Repubbliche di Donetsk e di Lugansk. Discorso che è rimbalzato in tutto il mondo soprattutto, ma non solo, grazie alle piattaforme *Sputnik* e *Russia Today*, quest’ultima fortemente operativa sul continente europeo per mezzo delle sue numerose filiali. Dal 1° marzo del 2022 le (dis)informazioni riportate da questi due organi di informazione non necessitano tuttavia più di essere contestate, in quanto la loro diffusione è stata direttamente vietata.

3. La misura di sospensione è stata adottata in virtù del [regolamento \(UE\) 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, e a seguito della [decisione \(PESC\) 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.

La misura della sospensione delle agenzie di stampa costituisce l’ultimo, al momento, tassello di un più ampio pacchetto di sanzioni che si inserisce a sua

volta in un già ricco e variegato quadro sanzionatorio che, come noto, ha preso avvio sin dal 2014, a seguito dell'annessione della Repubblica di Crimea e di Sebastopoli da parte della Federazione russa (per una mappa delle sanzioni adottate dall'Unione contro quest'ultima si v. [qui](#)).

Il precedente regolamento, modificato dal regolamento n. 2022/350, aveva essenzialmente ad oggetto restrizioni di natura economica nei settori dell'accesso ai mercati dei capitali, della difesa, dei beni a duplice uso e delle tecnologie sensibili, segnatamente nel settore petrolifero. Dunque, misure restrittive di natura economica e finanziaria di tipo selettivo, volte a limitare i rapporti economici con lo Stato terzo. La modifica regolamentare ha ampliato il quadro sanzionatorio, colpendo la Federazione russa sotto il profilo della sua capacità di operare una "sistematica campagna internazionale di manipolazione dei media e di distorsione dei fatti, nell'intento di rafforzare la sua strategia di destabilizzazione dei paesi limitrofi e dell'Unione e dei suoi Stati membri" (sesto considerando del regolamento e della decisione ad oggetto). Tale campagna si realizza attraverso iniziative di propaganda che, come precisato nell'ottavo considerando, "hanno trovato una cassa di risonanza in vari organi di informazione sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa".

Tra questi figurano *Sputnik* e *RT/Russia Today* che, nella loro qualità "di società... controllate dallo Stato russo", svolgono "un ruolo essenziale, strumentale ai fini della promozione e del sostegno dell'aggressione nei confronti dell'Ucraina e della destabilizzazione dei paesi ad essa limitrofi" (nono considerando).

Come il precedente regolamento, anche questa modifica interviene in un quadro di forte tensione internazionale che è gradualmente degenerata in un conflitto armato. In questo quadro, il Consiglio ha deciso, da un lato, di incrementare le misure già adottate e, dall'altro, di agire sul fronte della propaganda russa, la quale costituisce "una minaccia consistente e diretta all'ordine pubblico e alla sicurezza dell'Unione" (ottavo considerando).

Così, sulla base dei predetti presupposti, l'articolo 2 *sexies* del regolamento n. 2022/350 stabilisce che: "1. È vietata agli operatori 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 XV, 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. 2. Sono sospesi qualsiasi licenza o autorizzazione di radiodiffusione e qualsiasi accordo di trasmissione e distribuzione con le persone giuridiche, le entità o gli organismi elencati nell'allegato XV".

4. Il nuovo pacchetto sanzionatorio solleva numerosi profili critici, sia per quanto concerne la tipologia delle misure adottate, sia per l'ambito soggettivo di applicazione sia, infine, per gli aspetti legati all'implementazione.

In primo luogo, rilevano talune novità relative alla tipologia della misura. Come noto, le misure restrittive sono adottate conformemente all'art. 215 TFUE e possono essere rivolte contro uno o più Stati terzi (art. 215, 1° comma) o nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali (art. 215, 2° comma). In assenza di definizione espressa nei Trattati della nozione di "misura restrittiva", nella prassi è invalsa la pratica di adottare sanzioni tendenzialmente di natura economico-finanziaria, nei confronti degli Stati terzi; mentre le misure individuali possono esulare dall'ambito economico e hanno ad oggetto ambiti tra loro disparati (si v. F. GIUMELLI, F. HOFFMANN, A. KSIĄŻCZAKOVÁ, *The when, what, where and why of European Union sanctions*, in *European security*, 2021, pp. 1-23).

In riferimento al tipo di sanzioni adottabili, in base all'articolo 215 TFUE, la giurisprudenza ha chiarito come il contenuto delle sanzioni (e di conseguenza la loro natura) sia determinato dal contenuto della decisione PESC, per l'adozione della quale il Consiglio gode di un ampio margine di discrezionalità (sentenza della Corte del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, punto 88) che, tuttavia, non si concretizza in una totale libertà in termini di scelta del contenuto della misura, dovendo considerarsi la decisione PESC, presupposto del regolamento, vincolata ad un obbligo di conformità con uno o più degli obiettivi elencati all'art. 21 TUE (la decisione deve essere infatti conforme agli "scopi ed obiettivi della PESC, quali espressi all'articolo 3, paragrafo 5, TUE e all'articolo 21 TUE", sentenza *Rosneft*, cit.).

Nella specie, suddetta conformità potrebbe essere riconosciuta solo ritenendo che la misura in questione è diretta a salvaguardare *la sicurezza interna* dell'Unione da una "minaccia ibrida", costituita non da un attacco materiale, ma da un attacco morale condotto a colpi di fatti non veritieri e mistificazioni della realtà.

In quest'ottica, la misura dovrebbe essere assimilata a quelle già prese in virtù della [decisione \(PESC\) 2019/797 del Consiglio del 17 maggio 2019 concernente misure restrittive contro gli attacchi informatici che minacciano l'Unione o i suoi Stati membri](#) e del [regolamento \(UE\) 2019/796](#). Tali misure aprono alla possibilità di giustificare, nel contesto di una guerra calda - nei confronti dell'Ucraina- e ibrida -nei confronti della sicurezza dell'Unione- il ricorso a misure altrettanto ibride sotto il profilo tipologico, da adottarsi nei confronti di Stati terzi e di persone fisiche e giuridiche.

Una seconda criticità attiene al profilo soggettivo delle misure adottate; profilo, questo, che ha un impatto sia sull'estensione della tutela giurisdizionale sia sulla sua intensità, ovvero sul tipo di controllo esercitabile. A prima vista le misure in questione sono misure che, come le precedenti relative alle società di

credito iscritte nell'allegato III del regolamento n. 833/2014, sono individualmente adottate nei confronti delle società indicate nel nuovo allegato XV del regolamento n. 2022/350 (si v. per analogia, sentenza del Tribunale del 13 settembre 2018, causa T-798/14, *DenizBank c. Consiglio*, punto 73 e sentenza *Rosneft*, cit., punti 100 e 119). Queste società dovranno dunque essere considerate legittimate a ricorrere ai sensi dell'art. 275, 2° comma TFUE.

A seguito della recente pronuncia della Corte, *Venezuela c. Consiglio* (sentenza della Corte del 22 giugno 2021, causa C-872/19 P, *Venezuela c. Consiglio*), v'è tuttavia da domandarsi se non possa considerarsi legittimata a ricorrere anche la stessa Federazione russa, in quanto "persona giuridica", ai sensi del 4° comma dell'art. 263 TFUE. Infatti, la misura in questione se non individualmente, colpisce *direttamente* la Federazione e non abbisogna di *misure di esecuzione*.

In riferimento alla misura individuale, rileva, poi, sotto il profilo dell'ampiezza del controllo giurisdizionale, il fatto che l'obbligo di motivazione, prescritto ai sensi del 2° comma dell'art. 296 TFUE, impone in questo caso al Consiglio di indicare "i motivi specifici concreti per i quali ... ritiene, nell'esercizio del suo potere discrezionale, che l'interessato debba essere assoggettato a una misura di questo tipo" (sentenza del Tribunale del 3 luglio 2014, causa T-565/12, *National Iranian Tanker Company c. Consiglio*, punto 38). Tali motivi devono essere stabiliti e resi noti all'interessato, anche "in funzione delle circostanze del caso" e alla luce del "contesto" in cui la misura viene adottata (sentenza del Tribunale del 15 giugno 2017, causa T-262/15, *Kiselev*, punto 41).

Sulla base di tali criteri, il Tribunale ha ritenuto che il Consiglio avesse adempiuto all'obbligo di motivazione, iscrivendo il giornalista Dimitrii Kiselev negli allegati del regolamento (UE) n. 269/2014, in quanto egli era stato nominato direttore dell'agenzia di stampa "*Rossiia Segodnya*" con decreto del presidente russo e aveva "con le sue dichiarazioni di giornalista... fatto propaganda a favore di azioni militari della Federazione russa in Ucraina" (sentenza *Kiselev*, cit., punti 45 e 48).

Occorre allora chiedersi se il solo finanziamento pubblico, da parte dello Stato terzo, di agenzie di informazione stabilmente operative sul territorio dell'Unione costituisca una motivazione sufficiente o se debbano fornirsi ulteriori specificazioni dal punto di vista dell'accuratezza dei fatti che hanno condotto all'iscrizione nell'allegato (conformemente a quanto stabilito in sentenza della Corte del 28 novembre 2013, causa C-280/12 P, *Consiglio/Fulmen e Mahmoudian*, punto 58). Questi fatti potrebbero, ad esempio, attenersi alla prova di specifiche e costanti pressioni governative sulle scelte editoriali effettuate dalle agenzie di stampa.

Per quanto attiene la valutazione della fondatezza della motivazione, non va dimenticato che il Consiglio è tenuto ad agire conformemente al rispetto del diritto primario e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta, considerata la natura di fonte

secondaria della decisione e del regolamento (sebbene la natura della decisione adottata dal Consiglio non sia equiparabile a quelle enunciate dall'art. 288 TFUE, per cui ci permettiamo di rinviare al nostro precedente contributo su questo [Blog](#)).

Il diritto alla libertà di espressione e di informazione stabilito all'art. 11 della Carta, anche citato ai considerando 10 e 11 della decisione e del regolamento, non costituisce un diritto assoluto e può essere ristretto nei limiti previsti dall'art. 52; cioè la restrizione deve essere “prevista dalla legge”, perseguire “una finalità di interesse generale” e non deve risultare eccessiva. Senonché, la prima e la seconda di queste condizioni non sembrano sollevare particolari problemi - considerando che la misura di sospensione è stata adottata da un atto giuridico vincolante dell'Unione conformemente ad una base giuridica chiara (su cui si v. per analogia, sentenza *Kiselev*, cit., punto 72, e al fine di tutelare la sicurezza dell'Unione) – il carattere non eccessivo della misura appare invece dubbio.

Il controllo giurisdizionale su tale carattere deve basarsi su criteri certi, quali la durata della misura che nel regolamento è fissata al 31 luglio del 2022, fermo restando tuttavia che, come specificato nella decisione, “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”; e la sua ampiezza che nella specie dovrebbe limitarsi alla sola diffusione, non impedendo lo svolgimento di altre attività “come la ricerca e le interviste”.

I due criteri vanno ponderati poi in riferimento all'interferenza che la misura produce con un diritto fondamentale quale quello della libertà di espressione e di informazione. La limitazione di questo diritto deve essere temperata con attenzione, prendendo in considerazione anche la sua necessità in una società democratica, in riferimento all'“imperioso bisogno sociale” che quella specifica limitazione determinerebbe (si v. recentemente sentenza della Corte EDU dell'11 febbraio 2020, ricorso n. 69270/12, *Ozer c. Turchia*, par. 40 sulla violazione dell'art.10 CEDU, al quale le Spiegazioni della Carta rinviano).

Infine, alcune criticità rilevano sotto il profilo dell'attuazione delle misure, assicurata dal Consiglio tramite un regolamento, in coordinamento operativo con lo “*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*” (ERGA). L'implementazione solleva dubbi in merito alla corretta ripartizione di competenze tra questo e gli Stati membri, ai sensi dell'art. 40 TUE. La sospensione delle licenze rientrerebbe, infatti, nel novero della competenza degli Stati membri e delle rispettive autorità garanti delle comunicazioni, come avvenuto nel caso della sospensione della diffusione di *RT/Russia Today* in Germania (www.politico.eu/article/russian-broadcaster-rt-ordered-stop-germany-program).

Per bloccare la diffusione dei contenuti prodotti dalle due agenzie sulle piattaforme on-line e sulle apposite app, sono state poi introdotte richieste legali

di sospensione direttamente ai giganti delle Big-Tech, in quanto “operatori” interessati ai sensi dell’art. 2 *septies* del nuovo regolamento. Sia i social media come Twitter, sia i motori di ricerca come Google hanno accolto, sulla base dei loro “Termini di servizio”, tali richieste in forza di scelte discrezionali. Ma, le suddette richieste, in pendenza dell’entrata in vigore del *Digital Service Act*, sembrerebbero derogare al principio di neutralità imposto agli operatori digitali, ai sensi dell’art. 15 della [direttiva sul commercio elettronico](#).

Su alcuni di questi profili critici - e in particolare sul penultimo - sarà chiamato a pronunciarsi il Tribunale nella causa *RT France/Consiglio* recentemente introdotta. La ricorrente ha presentato anche una domanda di provvedimenti urgenti, tuttavia rigettata con ordinanza del Presidente non essendo state ritenute soddisfatte le condizioni cumulative relative all’urgenza e al pregiudizio grave e irreparabile (ordinanza del Presidente del Tribunale del 30 marzo 2022, causa T-125/22 R, *RT France/Consiglio*).

5. Le misure restrittive sono sempre produttive di effetti o esternalità meritevoli di essere considerate al fine di valutare complessivamente l’adeguatezza dello sforzo intrapreso dall’Unione per combattere la disinformazione sul piano delle relazioni esterne. Proprio per questo, va segnalato che la Federazione russa ha agito immediatamente in contromisura, chiudendo la sede moscovita dell’agenzia “*Deutsche Welle*” e annunciando l’adozione di due leggi pesantemente restrittive della libertà di stampa ([qui](#) e [qui](#)).

Guardando al quadro di insieme, pertanto, l’effetto è di un evidente impoverimento del diritto alla libertà di stampa e di informazione, prodotto sia sul territorio degli Stati membri, sia su quello della Federazione russa.

La valutazione di questo effetto domino pone un problema giuridico importante, che si riflette in primo luogo sul problema della coerenza tra gli obiettivi che l’Unione persegue tanto sul piano interno quanto su quello esterno.

Sul piano esterno, il Trattato permette all’Unione di agire per perseguire una serie di obiettivi tra cui figurano tanto la sicurezza dell’Unione (art. 21, 2° comma, lett. a, TUE), quanto il consolidamento e il sostegno della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell’uomo (art. 21, 2° comma, lett. b, TUE). Occorre domandarsi, alla luce dell’effetto che la misura di sospensione ha prodotto, se tra questi obiettivi intercorra una relazione gerarchica, in base alla quale considerare l’uno prevalente sull’altro o se, invece, qualora essi siano considerati di pari rango, non sia necessario operare un ponderato bilanciamento, tenendo anche conto dell’effetto delle misure adottate.

In secondo luogo, l’effetto domino colpisce sia il livello di tutela della libertà di stampa nella società russa sia in quella europea, considerando che tali misure incidono assai negativamente sulla libertà di stampa di prestatori di servizi stabilmente operativi sul territorio dell’Unione.

Anche questa conseguenza imporrebbe una complessa opera di bilanciamento tra interessi collettivi e individuali talvolta opposti e talaltra intimamente legati l'uno all'altro. Basti pensare che, come ripetutamente affermato dalla stessa Corte di giustizia, il diritto alla libertà di stampa non è un diritto che merita tutela solo di per sé, ma in quanto presupposto e fondamento di una società democratica, caratterizzata, come ricorda l'art. 2 TUE, dal pluralismo, dalla non discriminazione e dalla tolleranza.

Appare allora lecito domandarsi se nell'Unione europea questo bilanciamento possa essere fatto d'urgenza (come imposto dall'adozione di misure restrittive) e in un quadro intergovernativo che limita fortemente la partecipazione del Parlamento europeo.