



Il conflitto in Ucraina e la “propaganda di guerra” della Federazione russa: quali reazioni da parte dell’Unione europea?

DI CLAUDIO DI TURI *

Sommario: 1. Introduzione: alcuni profili di rilievo per il diritto internazionale e dell’Unione europea conseguenti all’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione russa. – 2. Natura e tipologia delle misure restrittive adottate dall’Unione europea dopo l’aggressione russa allo Stato ucraino. In particolare: la Decisione (PESC) n. 2022/351. – 3. La Decisione (PESC) n. 2022/351, la disciplina della «propaganda di guerra» nel Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite, e il suo rapporto con la libertà di espressione ivi sancito. – 4. Il ricorso di Russia Today France e l’ordinanza del Presidente del Tribunale sulla richiesta di misure provvisorie. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione: alcuni profili di rilievo per il diritto internazionale e dell’Unione europea conseguenti all’invasione dell’Ucraina da parte della Federazione russa

Il conflitto armato internazionale tra Federazione russa e Ucraina, iniziato con l’invasione del territorio di quest’ultima da parte dell’esercito di Mosca, ha provocato la più grave crisi politica nel continente europeo dalla seconda guerra mondiale, scoppiata con l’aggressione della Polonia ad opera delle armate del Terzo Reich hitleriano nel settembre 1939. Lo sconvolgimento geopolitico, il brusco deterioramento delle relazioni internazionali, il ritorno a un clima da guerra fredda, il rischio paventato di un impiego dell’arma nucleare, la tragedia umana di migliaia di rifugiati che attraversano confini in cerca di accoglienza rappresentano non soltanto un pericolo per la pace e la sicurezza internazionale, ma pure altrettanti fattori di tensione per le norme giuridiche internazionali e dell’Unione europea (UE) e la loro capacità di fornire risposte alla guerra in atto. Ne costituiscono manifestazione la difficoltà pratica di giudicare i vertici politici e militari della Federazione russa ma anche i membri delle sue forze armate, presunti responsabili dei numerosi crimini di guerra e crimini contro l’umanità

* Professore associato di Diritto internazionale, Dipartimento di Scienze aziendali e giuridiche, Università della Calabria

commessi nei confronti della popolazione civile che non partecipa direttamente alle ostilità e i beni civili non destinati a uso militare, in violazione dell'art. 8 dello Statuto della Corte penale internazionale (CPI)¹ e della IV Convenzione di Ginevra sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra². Ciò perché se è vero, per un verso, che i due Stati non sono parti contraenti dello Statuto della CPI, ma che la giurisdizione di tale organo ha potuto stabilirsi sulla base di due dichiarazioni unilaterali di accettazione da parte dell'Ucraina del 2014 e del 2015 che hanno permesso al Procuratore della CPI l'apertura di indagini, al tempo in cui si scrive è assolutamente inverosimile prefigurare la consegna alla CPI dei presunti responsabili di tali crimini a seguito dell'emissione di un mandato di cattura, né lo Statuto della CPI ammette il processo in contumacia. Resta la possibilità teorica che questi individui siano processati da quei giudici i cui rispettivi Paesi di origine abbiano introdotto nel proprio ordinamento il principio di universalità della giurisdizione sui crimini internazionali o le fattispecie penali previste dallo Statuto della CPI: ma si tratta di un'ipotesi ancora poco percorribile, stante il limitato numero di Paesi che hanno proceduto a modificare i rispettivi ordinamenti giuridici in tal senso. Parimenti difficile si sta rivelando il tentativo di ottenere dalla Federazione russa una partecipazione attiva al procedimento iniziato dall'Ucraina davanti alla Corte internazionale di giustizia relativo all'interpretazione e applicazione della convenzione ONU sul crimine di genocidio del 1948, volto a contestare l'accusa russa di avere posto in essere tale grave violazione del diritto internazionale nelle regioni del Donbass³; mentre non sarà possibile convenire gli esponenti politici e militari più importanti dello Stato russo davanti alla CPI per avere ideato, pianificato, e condotto una guerra d'aggressione⁴, fattispecie che a seguito della conferenza di revisione dello Statuto della CPI tenutasi a Kampala nel 2010⁵, è stata introdotta con l'art. 8 *bis*. La CPI, infatti, non è competente a giudicare su tale figura criminosa cittadini di Stati che non siano parte dello Statuto, a meno di un *referral* da parte del Consiglio di

¹ Lo Statuto della CPI è stato adottato a Roma il 17 luglio 1998, ed è entrato in vigore il 1° luglio 2002 (2187 UNTS 3). Oggetto di competenza della Corte, secondo la disposizione citata, sono i crimini di guerra come parte di un piano o di un disegno politico, o come parte di una serie di crimini analoghi commessi su larga scala.

² Firmata a Ginevra il 12 agosto 1949, la Convenzione è entrata in vigore il 21 ottobre 1950 (75 UNTS 287). Tanto l'Ucraina che la Federazione russa ne sono parti contraenti.

³ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, in www.icj-cij.org, 26 febbraio 2022. Nonostante la mancata comparizione all'udienza dell'agente della Federazione russa che ha contestato la mancanza di giurisdizione della Corte (v. il *Document (with annexes) from the Russian Federation setting out its position regarding the alleged "lack of jurisdiction" of the Court in the case*), ivi, 7 marzo 2022, su cui v. M. MILANOVIC, *Russia's Submission to the ICJ in the Genocide case; Russia's Withdrawal from the Council of Europe*, in www.ejiltalk.org, 11 marzo 2022, il Giudice dell'Aja ha adottato ex artt. 41 e 48 del suo Statuto nonché 73, 74, 75 del Regolamento di procedura un'ordinanza con cui, al fine di evitare un pregiudizio grave e irreparabile ai diritti delle parti, ha ordinato alla Russia la sospensione delle operazioni militari iniziate il 24 febbraio, assicurando che le formazioni irregolari da essa direttamente sostenute si astengano dalla prosecuzione di tali azioni; e ad entrambe le parti di desistere da qualunque condotta che possa aggravare la controversia pendente davanti ad essa. Si noti che le prime due misure cautelari sono state adottate a maggioranza, mentre la terza all'unanimità. L'ordinanza della Corte è stata commentata da D. S. BORJAS, *The ICJ Order in Ukraine v. Russia*, in www.voelkerrechtsblog.org, 28 marzo 2022; L. ACCONCIAMESSA, *La CIG ordina alla Russia di sospendere l'operazione militare contro l'Ucraina: tra riconoscimento del proprio ruolo nella tutela dei valori della Carta e rischi di delegittimazione*, in www.sidiblog.org, 21 marzo 2022; M. MILANOVIC, *ICJ Indicates Provisional Measures Against Russia, in a Near Total Win for Ukraine; Russia Expelled from the Council of Europe*, ivi, 16 marzo 2022.

⁴ E. BAIER, *The Sadly Neglected Crime of Aggression. On the Missed Opportunity of Prosecuting the Ukraine War as an International Crime*, in www.voelkerrechtsblog.org, 3 marzo 2022.

⁵ G. DELLA MORTE, *La conferenza di revisione dello statuto della Corte penale internazionale ed il crimine di aggressione*, in *RDI*, 2010, p. 697 ss.

sicurezza ex art. 15 *ter* che, alla luce dell'attuale *membership* di tale organo, è da escludere per la presenza della Russia al suo interno.

Numerose sono state le analisi condotte finora sulla qualificazione giuridica del conflitto e sulle motivazioni offerte da Mosca sul suo intervento, qualificato come “operazione militare speciale”⁶, ma condannato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite come un'aggressione contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di uno Stato sovrano⁷, in violazione dei principi di diritto internazionale sull'uso della forza⁸, in materia di riconoscimento di Stati⁹ e di autodeterminazione dei popoli¹⁰. Ma se vi è unanimità di vedute sul carattere internazionalmente illecito della condotta della Federazione russa, ha suscitato non poche controversie la questione dell'appoggio di singoli Stati e di organizzazioni internazionali regionali alla resistenza dell'Ucraina all'aggressione di Mosca, di volta in volta interpretato sia come una forma di legittima difesa collettiva, che come manifestazione di sostegno alla legittima difesa individuale dello Stato vittima. In particolare, la questione ha interessato sin dalle fasi iniziali del conflitto sia l'Italia, in cui ci si è interrogati sulla conformità alla nostra Carta fondamentale del sostegno del Governo mediante la fornitura di armi¹¹; che l'UE, la quale ha adottato la Decisione (PESC) 2022/338 «relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza»¹². È proprio alla luce della natura giuridica e della tipologia delle reazioni poste in essere dall'UE nei confronti della Federazione russa che in questo scritto ci si propone di analizzare una problematica finora inesplorata,

⁶ A. SPAGNOLO, *Prime considerazioni sul tentativo della Russia di giustificare l'intervento armato in Ucraina*, in www.sidiblog.org, 25 febbraio 2022; M. MILANOVIC, *What is Russia's Legal Justification for Using Force against Ukraine?*, in www.ejiltalk.org, 24 febbraio 2022.

⁷ La risoluzione (*Aggression against Ukraine*, A/ES-11/L.1), adottata durante una sessione speciale d'emergenza il 2 marzo 2022, condanna fermamente la violazione da parte della Federazione russa dell'art. 2, par. 4 della Carta ONU che proibisce la minaccia e l'uso della forza nelle relazioni internazionali e la complicità della Bielorussia, chiedendo alla Russia l'immediata cessazione di tale condotta nei confronti dell'Ucraina; deplora la violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina da parte della Federazione russa attraverso la politica nei confronti delle regioni del Donetsk e del Luhansk; esige il rispetto del diritto internazionale umanitario e l'apertura di corridoi umanitari per le popolazioni civili. Il documento è stato votato con 141 voti a favore, 5 contro (Russia, Bielorussia, Siria, Eritrea, Corea del nord, Eritrea), e 35 astenuti (tra cui la Cina). In argomento v., D. S. BORJAS, *The Emergency Special Session on Ukraine. What can We Expect from the Resolution Adopted?*, in www.voelkerrechtsblog.org, 17 marzo 2022; T. P. PAIGE, R. MC. LAUGHLIN, *Uniting for Peace*, *ivi*, 3 marzo 2022.

⁸ M. MILANOVIC, *When did the Armed Attack against Ukraine become 'Imminent'?*, *ivi*, 20 aprile 2022; F. FAVUZZA, *Is Russia occupying Ukraine?*, in www.sidiblog.org, 4 marzo 2022; N. KRISCH, *After Hegemony: the Law on the Use of Force and the Ukraine Crisis*, *ivi*, 2 marzo 2002; R. JANICK, *Putin's War against Ukraine: Mocking International Law*, *ivi*, 28 febbraio 2022.

⁹ F. LOBO, *Inherit the Wind: Collective Security, Non-Recognition and Russia's War of Aggression Against Ukraine*, in www.opiniojuris.org, 11 aprile 2022; M. WELLER, *Russia's Recognition of the "Separatist Republics" in Ukraine was Manifestly Illegal*, in www.ejiltalk.org, 9 marzo 2022; P. KILIBARDA, *Was Russia's Recognition of the Separatist Republics in Ukraine 'Manifestly' Unlawful?*, *ivi*, 2 marzo 2022; J. MIKLASOVA, *Russia Recognition of the DPR and LPR as Illegal Acts under the International Law*, in [Völkerrechtsblog](http://www.voelkerrechtsblog.org), 24 febbraio 2022.

¹⁰ L. RADPEY, *The Violations of Sovereignty and the Right to Self-Determination in Rojava and Ukraine*, in www.opiniojuris.org, 25 aprile 2022.

¹¹ E. CATERINA, M. GIANNELLI, D. SICILIANO, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, in www.sidiblog.org, 26 aprile 2022; P. F. ROSSI, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*, in www.sidiblog.org, 8 marzo 2022.

¹² GUUE L 60, 28 febbraio 2022. In argomento v. M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in www.aisdue.eu, 7 marzo 2022.

relativa alla compatibilità con il diritto internazionale e dell'UE di alcuni atti di diritto derivato adottati dalle Istituzioni europee subito dopo l'attacco all'Ucraina, per impedire attività di propaganda in favore della guerra. Tale disamina risulta tanto più significativa in quanto, come si vedrà meglio *infra* (par. 4), uno degli enti destinatari di tali misure – il canale televisivo *Russia Today France* – ne ha chiesto l'annullamento al Tribunale il quale, nell'ambito dello stesso procedimento, ha pure avuto modo di rendere una pronuncia sulla richiesta di misure cautelari avanzata dal ricorrente ed avente ad oggetto la sospensione dell'esecuzione degli atti adottati¹³.

2. Natura e tipologia delle misure restrittive adottate dall'Unione europea dopo l'aggressione russa allo Stato ucraino. In particolare: la Decisione (PESC) n. 2022/351

A distanza di qualche giorno dall'attacco armato sferrato dalla Federazione russa contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica dell'Ucraina, fermamente condannata dalle istituzioni comunitarie¹⁴, l'UE si è dotata di un'importante decisione e di un regolamento¹⁵: come meglio si vedrà, tali fonti costituiscono un *unicum* nella pratica di questa Organizzazione internazionale in materia di misure restrittive adottate nei confronti di soggetti terzi¹⁶, che rientrano nell'ambito della politica estera dell'UE¹⁷, e che nella prassi del Consiglio vengono denominate sanzioni¹⁸.

I documenti s'inseriscono nella già cospicua prassi che l'UE ha inaugurato in risposta alle molteplici attività di Mosca realizzate nel 2014 volte a sovvertire l'ordine costituzionale ucraino,

¹³ T-125/22, *RT France c. Consiglio*, 8 marzo 2022. Per un primo commento, v. A. MAFFEO, *Misure restrittive contro la Russia: il Tribunale rigetta la richiesta di sospensione di RT France*, in questa *Rivista*, 15 giugno 2022.

¹⁴ Cfr. la *Dichiarazione alla stampa della presidente von der Leyen sull'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, 24 febbraio 2022, in www.ec.europa.eu; le *Conclusioni del Consiglio europeo sull'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina*, 24 febbraio 2022, in www.consilium.europa.eu; la *Dichiarazione dell'alto rappresentante a nome dell'Unione europea sull'invasione dell'Ucraina da parte delle forze armate della Federazione russa*, 24 febbraio 2022, *ivi*; il *Discorso della Presidente del Parlamento europeo, Roberta Metsola, in occasione del Consiglio europeo straordinario del 24 febbraio 2022*, in www.europarl.europa.eu., nonché la *ris. del Parlamento europeo Aggressione russa contro l'Ucraina*, doc. P9 TA(2022)0052, del 1° marzo 2022.

¹⁵ 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, in GUUE L 65/5, del 2 marzo 2022 (d'ora in poi: la Decisione (PESC)); 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, in GUUE L 65/1, del 2 marzo 2022 (d'ora in poi: il Regolamento).

¹⁶ Sulla competenza dell'UE ad adottare sanzioni, la loro natura ed efficacia, cfr. M. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in N. RONZITTI (ed.), *Coercive diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden, 2016, p. 70 ss.; F. GIUMELLI, *From Effective to Useful Sanctions: Lessons Learned from the Experience of the European Union*, *ivi*, p. 246 ss.; F. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, 2014.

¹⁷ Sull'azione esterna dell'UE v., in generale, M. E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione*, Napoli, 2012.

¹⁸ V., a riguardo, il documento *Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE (aggiornamento)*, doc. 5664/18, 4 maggio 2018, in www.consilium.europa.eu. Esso sostituisce due atti adottati, rispettivamente, il 18 dicembre 2017 (doc.15598/17) e l'8 dicembre 2003 (doc. 15579/03). Sull'impiego del termine «sanzione» si tornerà a breve.

e culminate in un referendum per sancire la volontà della popolazione crimeana di unirsi alla Federazione russa, considerato illegale dalla Comunità internazionale¹⁹. Ma, soprattutto, essi fanno parte di una serie di “pacchetti” – ne sono stati adottati ben sei dall’inizio della crisi – contenenti un corposissimo insieme di misure che mirano all’isolamento politico, diplomatico, commerciale e tecnologico, nonché alla sospensione della prestazione di servizi, dei programmi di investimento e dei collegamenti con Mosca e di ogni rapporto professionale o di rappresentanza con individui o società che indirettamente o indirettamente sono connessi al governo russo quali, ad es., organi di Stato, imprenditori, giornalisti. Misure sanzionatorie cosiffatte hanno natura e tipologia molto diverse tra di loro ma possono senz’altro qualificarsi come economiche, finanziarie, settoriali e individuali²⁰. *Prima facie*, esse risultano decisamente in linea con le finalità generali stabilite per tali atti dal Consiglio, che mirano a «indurre a un cambiamento nella politica o nelle attività del paese, della regione di un paese, del governo, dell’entità o dei singoli cui sono dirette»²¹.

Tornando sulla natura giuridica delle misure finora predisposte dall’UE nei confronti della Federazione russa e delle sue *élites* politico-finanziarie, tenuto conto della loro natura e portata mi pare si possa individuare un *tertium genus* rispetto ai modelli identificati in dottrina, desumibili alla luce dell’art. 215 del Trattato sul funzionamento dell’Unione (TFUE)²². Prima di descriverne il tratto caratteristico, però, è bene rammentare che questa disposizione disciplina, per un verso, il procedimento di adozione di misure restrittive attuative di decisioni del Consiglio di sicurezza ONU ex art. 41 dello Statuto di questa Organizzazione, che le istituzioni politiche dell’UE mostrano di ritenere vincolanti²³; e, per altro verso, l’assunzione di provvedimenti volti al perseguimento di finalità proprie dell’UE, che possono o meno coincidere con quelle dell’ente creato a San Francisco²⁴: in questo secondo caso, le sanzioni

¹⁹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, res. A/68/L.39, *Territorial integrity of Ukraine*, 24 marzo 2014. In dottrina, v. E. SCISO, *La crisi ucraina e l’intervento russo: profili di diritto internazionale*, in *RDI*, 2014, p. 992 ss.

²⁰ Per un’analisi, v. S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell’Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in www.sidiblog.org 22 marzo 2022. Una panoramica aggiornata degli atti normativi adottati (decisioni PESC e regolamenti) che contengono l’insieme delle misure restrittive, può reperirsi in www.europa.eu.

²¹ V. il doc. 5664/18 (cit.), p. 5 (par. 4) e p. 46.

²² La norma, inserita nella Parte V (Azione esterna dell’Unione), titolo IV (misure restrittive), recita: «1. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull’Unione europea prevede l’interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo. 2. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull’Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. 3. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche». Sul par. 2 della disposizione, inserita per la prima volta nel Trattato di Lisbona, v. S. POLI, *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L’azione esterna dell’Unione europea*, Napoli, 2021, p. 263 ss. (p. 265). In argomento, v. pure G. ZAGEL, *Article 215 TFEU on Restrictive Measures*, in H. SMIT, P. HERZOG, C. CAMPBELL, G. ZAGEL (a cura di), *Smit & Herzog on the Law of European Union*, 2015 (disponibile in: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2683547).

²³ V. il cit. doc. 5664/18 del Consiglio: «Alcune misure restrittive sono imposte dal Consiglio in esecuzione di risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel quadro del capitolo VII della Carta dell’ONU. Nel caso di misure di attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell’ONU, gli strumenti giuridici dell’UE dovranno conformarsi a tali risoluzioni [...]» (p. 5, par. 3).

²⁴ In argomento, v. S. POLI, *Le misure restrittive e la tutela*, cit., p. 263 ss.; C. ECKES, *EU restrictive measures against natural and legal persons: from counterterrorist to third country sanctions*, in *Common Market Law Review*,

predisposte sono “autonome” rispetto a quelle attuative di decisioni onusiane, mirano alla diffusione dei propri valori enunciati nell’art. 2, del Trattato sull’Unione europea (TUE) che l’UE si prefigge di promuovere nel resto del mondo ex artt. 3 par. 5, e 21, par. 1 e 2, c TUE, e contribuiscono alla sua affermazione quale soggetto di diritto internazionale²⁵. Com’è stato sottolineato in dottrina²⁶, però, la legittimità di tali misure risulta dubbia quando la finalità della promozione dei valori su cui l’UE poggia (quali, *in primis*, la democrazia, il rispetto dello Stato di diritto e il buongoverno), ma che non sono necessariamente condivisi a livello universale, viene perseguita con modalità che potrebbero integrare – se del caso attraverso l’adozione di contromisure – la violazione di obblighi internazionali in capo all’UE e la commissione di un fatto internazionalmente illecito. Ciò chiama in causa uno dei presupposti essenziali per l’adozione di tali sanzioni, ossia il rispetto del diritto internazionale²⁷; e apre la strada a un modello diverso se confrontato al paradigma sanzionatorio puramente “istituzionale” ed esterno, basato sul rispetto delle decisioni ex art. 41 del Consiglio di sicurezza ONU da parte dei membri dell’UE che sono anche membri ONU, e al modello promozionale ed interno, fondato sull’avanzamento dei valori dell’UE. Rispetto a tale bipartizione “secca”, la novità delle sanzioni adottate dopo l’invasione dell’Ucraina suggerisce una loro diversa qualificazione giuridica, che ne esalta il carattere di reazione decentralizzata da parte di una componente importante della Comunità internazionale di fronte a violazioni di obblighi *erga omnes* tra i quali – come affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Barcelona Traction* – rientra la proibizione dell’aggressione²⁸. In questo senso, l’UE agisce come soggetto di diritto internazionale distinto dai suoi membri²⁹.

In siffatto quadro concettuale e normativo, s’inserisce la Decisione (PESC), la cui base giuridica è da rinvenirsi nell’art. 29 del TUE. Richiamata la necessità di contrastare la disinformazione, la distorsione dei fatti e la destabilizzazione dell’Unione e dei Paesi limitrofi realizzata dalla Federazione russa attraverso attività di propaganda da parte di organi d’informazione direttamente o indirettamente controllati dal governo di Mosca che giustificano e sostengono l’aggressione nei confronti dell’Ucraina³⁰, la Decisione PESC e il Regolamento

2014, p. 869 ss.; L. PALADINI, *Le misure restrittive adottate nell’ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in questa *Rivista*, 2009, p. 341 ss.

²⁵ S. POLI, *Le misure restrittive autonome dell’Unione europea*, Napoli, 2019; ID., *L’Unione europea e le misure individuali a carattere economico: tendenze evolutive del quadro normativo e giurisprudenziale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2016, p. 475 ss.; I. BOSSE-PLATIÈRE, *Les mesures restrictives adoptées par l’Union européenne ou la projection externe d’un acteur singulier*, in *Annuaire français des relations internationales*, 2016, p. 4445 ss.

²⁶ C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell’Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in questa *Rivista*, fasc., 2019, p. 77 ss. (pp. 84-85).

²⁷ Doc. 5664/18 del Consiglio, cit., p. 7, par. 9-10. Sul punto, v. M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e Organizzazioni regionali*, Roma, 2020, pp. 35-38 e pp. 140-142.

²⁸ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgium v. Spain), 5 febbraio 1970, in *I.C.J. Reports*, 1970, p. 3 (par. 33-34).

²⁹ Cfr. M. SOSSAI, op. cit., pp. 160-162; T. GAZZINI, E. HERLIN-KARNELL, *Restrictive Measures Adopted by the EU from the Standpoint of International and EU Law*, in *European Law Review*, 2011, p. 798 ss. (p. 808); P. PALCHETTI, *Reactions by the European Union to Breaches of Erga Omnes Obligations*, in E. CANNIZZARO (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, p. 219 ss.

³⁰ Preambolo, *considerando* nn. 5-9. V. pure le dichiarazioni di Ursula von der Leyen («Stiamo assistendo a una massiccia propaganda e disinformazione su questo oltraggioso attacco a un paese libero e indipendente. Non lasceremo che gli apologeti del Cremlino [...] riversino le loro bugie tossiche che giustificano la guerra di Putin») e di Joseph Borrell («La manipolazione sistematica delle informazioni e la disinformazione da parte del Cremlino sono applicate come strumento operativo nel suo assalto all’Ucraina», che pongono in stretta connessione

n. 2022/350 vietano ai canali d'informazione *Russia Today* e *Sputnik* l'attività di radiodiffusione sul territorio dell'UE, 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, che rientrano nel campo di applicazione della direttiva sui servizi di media audiovisivi³¹, sospendendone le licenze e le autorizzazioni alla realizzazione³².

Nelle righe che seguiranno, tenterò di verificare se il divieto di svolgere attività informativa è conforme al diritto internazionale e dell'UE in rapporto alla libertà di espressione e al pluralismo dell'informazione.

3. La Decisione (PESC) n. 2022/351, la disciplina della «propaganda di guerra» nel Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite, e il suo rapporto con la libertà di espressione ivi sancito

Pur non esplicitamente richiamata nella Decisione (PESC) e nel Regolamento, la propaganda di guerra è la condotta che le istituzioni UE intendono reprimere attraverso la sospensione delle attività di radiodiffusione delle emittenti legate al governo russo, interruzione ritenuta compatibile con gli artt. 11, 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta) sulla libertà di espressione e d'informazione, la libertà d'impresa e il diritto di proprietà. Limitando il nostro discorso alla libertà di espressione e d'informazione, conviene ora verificare se la Decisione (PESC) e il Regolamento siano effettivamente conformi agli *standards* internazionali relativi a tale materia tenendo anche conto della giurisprudenza eventualmente esistente.

Nel diritto internazionale, la propaganda di guerra è da tempo condannata in alcune risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite³³, ed esplicitamente vietata da due strumenti internazionali vincolanti: la convenzione internazionale sull'uso della radiodiffusione come strumento di pace negoziata sotto l'egida della Società delle Nazioni³⁴, e il Patto

manipolazione informativa, disinformazione e propaganda di guerra. V. il comunicato stampa della Commissione europea, *Ucraina: sanzioni contro i media sostenuti dal Cremlino Russia Today e Sputnik*, 2 marzo 2022, in www.ec.europa.eu/commission.

³¹ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, in GUUE L 95/1, del 14 aprile 2010 (art. 1, lett. e). La norma è stata modificata dalla direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, in GUUE L 303/69, del 28 novembre 2018.

³² Si noti che il *considerando* n. 11 del Preambolo esclude dal divieto le attività di ricerca e le interviste.

³³ UNGA res. 110(II), *Measures to be taken against propaganda and the inciters of a new war*, del 3 novembre 1947 il documento condanna qualunque forma di propaganda che può costituire o minacciare la pace, la rottura della pace o un'aggressione (art. 1); UNGA res. 381(V), *Condemnation of propaganda against peace*, del 17 novembre 1950, che condanna ogni propaganda contro la pace, intesa come incitamento al conflitto o a un'aggressione, ovvero ogni misura che impedisce la corretta informazione anche vietando la diffusione di sorgenti d'informazione alternative (art. 2); UNGA res. 424(V), *Freedom of information: interference with radio signals*, del 14 dicembre 1950 in cui s'invitano i Governi ad astenersi da trasmissioni radio *unfair* riportando i fatti in modo veritiero e obiettivo nei confronti della pace (par. 4); da ultima, la celebre ris. A/RES/25/2625, del 24 ottobre 1970, sui principi di diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli e alla cooperazione tra Stati in conformità alla Carta delle Nazioni Unite, che stabilisce il dovere per gli Stati di astenersi da attività di propaganda per guerre di aggressione (art. 1, par. 4).

³⁴ La convenzione, conclusa il 23 settembre 1936, ed entrata in vigore il 2 aprile 1938, all'art. 2 impegna le Parti « [...] to ensure that transmissions from stations within their respective territories shall not constitute an incitement either to war against another High Contracting Party or to acts likely to lead thereto». Di rilievo anche gli artt. 3,

internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) adottato dall'AG nel 1966, il cui art. 20, par. 1 stabilisce che «qualunque propaganda a favore della guerra sarà vietata dalla legge». Si tratta di una disposizione inserita nel *Covenant* al fine di prevenire il ripetersi di attività propagandistiche simili a quelle poste in essere nella Germania nazista negli anni '30 del secolo scorso, che propiziarono il secondo conflitto mondiale³⁵, e i cui lavori preparatori evidenziano lo scontro politico-ideologico tra l'Unione sovietica e i Paesi occidentali: in particolare, sull'estensione dei limiti da porre al diritto di manifestare il proprio pensiero stabilito nell'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (DUDH), il cui art. 29 par. 2 prevede limitazioni ai diritti ivi sanciti solo se stabilite dalla legge e al fine di garantire finalità pubbliche³⁶. La tensione tra la libertà stabilita negli artt. 19 della DUDH e 19, par. 2 del PIDCP³⁷, oltre che nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU, art. 10), e il divieto posto dall'art. 20, par. 1 del *Covenant* nasce, anzitutto, dal mancato inserimento in quest'ultima disposizione di una definizione di “propaganda di guerra”, lacuna che rende la norma vaga e imprecisa lasciando ampio spazio a incertezze interpretative avvalorate dalla scarsità di pronunce in materia da parte del Comitato dei diritti dell'uomo (Comitato DH)³⁸. Si deve, peraltro, proprio a questo Organo di controllo degli obblighi assunti in seno al PIDCP il tentativo di bilanciare il diritto alla libertà d'espressione ex art. 19, pilastro di ogni società democratica e comprensivo di tutte le modalità di trasmissione audio-visive, internet, ed elettroniche³⁹, con il divieto derivante dall'art. 20, par. 1, che ha spinto alcuni Stati ad apporre riserve alla disposizione⁴⁰, ritenuta non conforme alla libertà d'espressione: tuttavia, per il

che impegna i contraenti a interrompere senza indugio ogni trasmissione che può danneggiare le relazioni internazionali con affermazioni «*incorrect*» che saranno rettificate; 4, che sancisce l'obbligo di verificare l'accuratezza delle informazioni trasmesse; e 7, che prevede la competenza della Corte permanente di giustizia internazionale in caso di controversia, cui è succeduta la Corte internazionale di giustizia. La Federazione russa, parte contraente essendo succeduta all'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche, ha apposto una riserva all'art. 7 tale da escludere il ricorso automatico alla Corte in caso di controversia internazionale. Il testo del trattato è in *League of Nations Treaty Series*, 1938, CLXXXVI, n. 4301-4327, p. 301.

³⁵ Secondo il capo d'accusa nei confronti di alcuni importanti esponenti del Terzo Reich durante il processo di Norimberga, tali condotte integravano la fattispecie del crimine contro la pace ex art. 6 dello Statuto del Tribunale Militare Internazionale istituito con l'accordo di Londra dell'agosto 1945, ossia «la progettazione, la preparazione, lo scatenamento e la continuazione di una guerra d'aggressione [...]». Il testo della sentenza nei confronti dei maggiori criminali di guerra è in *American Journal of International Law*, 1947, p. 172 ss.

³⁶ Per un'analisi dei lavori preparatori dell'art. 20, par. 1 del PIDCP, anche con riferimento alle tipologie di strumenti impiegati per attuare la propaganda di guerra v. M. G. KEARNEY, *The Prohibition of Propaganda for War in International Law*, Oxford 2007, p. 80 ss.; ID., *The Prohibition of Propaganda for War in the International Covenant on Civil and Political Rights*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2005, p. 551 ss.

³⁷ Dispone l'art. 19, par. 2 del PIDCP: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione; esso comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere attraverso le frontiere in qualunque forma e attraverso ogni mezzo di propria scelta». Il diritto non è assoluto, ma può essere soggetto a restrizioni purchè stabilite dalla legge e necessarie, *inter alia*, al rispetto dei diritti altrui, alla salvaguardia della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico (par. 3). V. A. RICHTER, *The Relationship between Freedom of Expression and the Ban on Propaganda for War*, in *European Yearbook of Human Rights* 2015, p. 489 ss.; S. JOSEPH, M. CASTAN, *Freedom of expression-Articles 19 and 20*, in *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, Oxford, 2013, III ed.

³⁸ P. M. TAYLOR, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights. The UN Human Rights Committee's Monitoring of ICCPR Rights*, Cambridge, 2020, p. 579 ss. (p. 581); A. CLOONEY, P. WEBB, *The Rights to Insult in International Law*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2017, p. 44 ss. (p. 54).

³⁹ COMITATO DH, *General Comment n. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, del 12 settembre 2011, par. 11-13.

⁴⁰ Australia, Danimarca, Islanda, Irlanda, Liechtenstein, Malta, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno Unito, Stati Uniti.

Comitato DH gli artt. 19 e 20 sono reciprocamente compatibili e si completano vicendevolmente, mentre le condotte previste nell'art. 20 sono soggette alle restrizioni di cui all'art. 19, par. 3⁴¹.

Tuttavia, se la “propaganda di guerra” implica la commissione di attività che costituiscono un esplicito impedimento al godimento dei diritti e delle libertà garantite dal *Covenant*, resta da chiarire quali comportamenti concreti tale fattispecie integra, a fronte del divieto assoluto di porre in essere «qualunque propaganda a favore della guerra» ex art. 20, par. 1. Secondo una risalente definizione, la propaganda di guerra consiste nella «*communication of facts, fiction, argument, and suggestion, often with the purposeful suppression of inconsistent material, with the hope and intention of implanting in the minds of the “target” audience certain prejudices, beliefs, or convictions aimed at persuading the latter to take some action serving the interest of the communicator*»⁴². L'ambito di applicazione di questa fattispecie, già di per sé ampio, è stato ulteriormente allargato da ricostruzioni più recenti, che vi fanno rientrare «*intentional, well-aimed influencing of individuals by employing various channels of communication to disseminate, above all, incorrect or exaggerate allegation of fact [...] negative or simplistic value judgments whose intensity is at least comparable to that of provocation, instigation or incitement*»⁴³, per cui è sufficiente che la condotta possa creare o rafforzare nell'uditorio una disponibilità alla guerra non solo mediante gli atti che incitano al conflitto, ma anche attraverso quelli idonei a realizzare un ambiente propizio allo scoppio delle ostilità, quali disinformazione, manipolazione delle notizie, *fake news*⁴⁴. Ciò pare rafforzato dall'interpretazione da parte del Comitato DH dell'art. 20 par 1 del PIDCP, secondo il quale il divieto si estende a tutte le forme di propaganda che minaccino o realizzino un atto di aggressione, o una minaccia alla pace contrario alla Carta ONU⁴⁵, e ci consente di superare la mancata conoscenza diretta dell'oggetto delle trasmissioni di *Russia Today France*, ossia se esse abbiano posto in essere un esplicito incitamento alla guerra, ovvero una manipolazione ingannevole della realtà o, ancora, la diffusione di false informazioni. Piuttosto, la questione giuridica fondamentale da affrontare è se la restrizione dell'attività informativa di *Russia Today France* operata con gli atti impugnati, che il Consiglio assume compatibile con l'art. 11 della

⁴¹ General Comment n. 34, cit., par. 50.

⁴² J. B. WHITTON, *Aggressive Propaganda* in C. BASSIOUNI, N. P. NANDA (a cura di) *International Criminal Law*, 1, Springfield, 1974, p. 238 ss. (p. 239) (corsivo in originale nel testo).

⁴³ W. SHABAS (ed.), *Nowak's CCPR Commentary, Article 20 Prohibition of Propaganda for War and Advocacy of Hatred*, Khel am Rhein, 2019, III ed., p. 576 ss. (p. 581).

⁴⁴ Per una distinzione tra tali distinte ipotesi, v. B. BAADE, *Crucial Subtleties in the Definition of Fake News and Disinformation*, in www.verfassungsblog.de, 14 aprile 2020; ID., *Fake News and International Law*, in *EJIL*, 2019, p. 1357 ss. Sul ruolo della disinformazione come “vettore” di guerra, v. il rapporto presentato dal Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione I. KHAN, *Disinformation and freedom of opinion and expression*, UN Doc. A/HRC/47/25, del 13 aprile 2021. Cfr. pure i rapporti curati dalla Direzione generale per le politiche esterne del Parlamento europeo *Disinformation and propaganda: impact on the functioning of the rule of law and democratic processes in the EU and its Member States-2021 update* (EP/EXPO/INGE/FWC/2019-1/LOT6/R/07, aprile 2021); e *The Misuse of social media platforms and other communication channels by authoritarian regimes: lessons learned* (EP/EXPO/INGE/FWC/2019-01/LOT4/1/C/09, dicembre 2021).

⁴⁵ Comitato DH, *General Comment no. 1.1: Prohibition of Propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred* (Art. 20), del 29 luglio 1983, par. 2. Si noti che il Comitato DH esclude non ritiene illecita la propaganda di guerra nell'esercizio del diritto di legittima difesa.

Carta⁴⁶, sia conforme all'art. 52, par. 1 di tale documento che – com'è noto – impone di verificare che le limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta siano previste dalla legge, di rispettare il loro contenuto essenziale e che siano necessarie corrispondendo a finalità di ordine generale. Questo interrogativo sarà affrontato nel prossimo paragrafo, in cui ci proponiamo di esaminare la prima valutazione della Decisione (PESC) e del Regolamento da parte del Tribunale adito da *Russia Today France*, associazione autonoma non lucrativa russa che trasmette canali tematici.

4. Il ricorso di Russia Today France, e l'ordinanza del Presidente del Tribunale sulla richiesta di misure provvisorie

Con ricorso proposto nelle fasi iniziali del conflitto⁴⁷, *Russia Today France* chiedeva al Tribunale l'annullamento della Decisione (PESC) e del Regolamento deducendo la violazione di alcune disposizioni della Carta, e segnatamente degli artt. 41 e 48 che proteggono i diritti della difesa e il principio del contraddittorio; 11, sulla libertà d'espressione e d'informazione; 16, sulla libertà d'impresa; 21, in relazione al principio di non discriminazione. Con atto separato, la ricorrente chiedeva al Presidente del Tribunale la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati, motivando la domanda sulla base delle gravi conseguenze di carattere economico, finanziario, umano e reputazionale che l'esecuzione della normativa impugnata provocherebbe sulla propria attività la quale, avendo ad oggetto la prestazione di servizi informativi, sarebbe pregiudicata in modo grave e irreparabile tanto più ingiustificata in quanto la libertà di espressione è esercitata in una società democratica. Pronunciandosi ai sensi degli artt. 278 e 279 del TFUE, e 156 del proprio regolamento di procedura⁴⁸, il Presidente del Tribunale respingeva la richiesta di concedere misure provvisorie ritenendola immotivata sotto il profilo della prova del carattere grave e irreparabile del pregiudizio finanziario subito, tenendo anche conto della possibilità per l'emittente di continuare a diffondere i propri contenuti in territori posti al di fuori dell'Unione⁴⁹. Venivano parimenti rigettate le argomentazioni della ricorrente volte a sostenere, per un verso, l'esistenza di un grave pregiudizio alla propria reputazione compromessa per il fatto di essere presentata nella Decisione (PESC) e nel Regolamento come un'associazione di giornalisti del tutto dipendenti dal potere politico russo⁵⁰; e, per altro verso, che l'ostacolo all'attività informativa posto dagli atti impugnati sarebbe particolarmente grave in quanto realizzato nell'ambito di società

⁴⁶ In argomento, R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Art. 11 Libertà di espressione e di informazione*, in R. MASTROIANNI ET ALS. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 217 ss.

⁴⁷ T-125/22, cit.

⁴⁸ In argomento, v. M. ORZAN, *Commento agli artt. 156-158 del Regolamento di procedura del Tribunale*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Napoli, 2017, p. 1315 e ss.

⁴⁹ *Ivi*, par. 38 e 44.

⁵⁰ *Ivi*, par. 49-50. Secondo il Presidente del Tribunale, gli atti impugnati non sono i soli ad avere messo in evidenza la mancanza di indipendenza di *Russia Today France*, e non costituiscono pertanto la causa determinante del presunto pregiudizio. Per una valutazione circa il rispetto, da parte della Federazione russa, degli obblighi internazionali in materia di libertà di espressione e della condizione del sistema informativo, v. le *Concluding Observations on the seventh periodic report of the Russian Federation* del Comitato DH, UN Doc. CCCPR/C/RUS/CO/7, del 28 aprile 2015.

democratiche e pluraliste⁵¹. Nell'attesa del giudizio di merito, che verterà ragionevolmente sulla verifica del rispetto del triplice *test* richiesto dall'art. 52 della Carta, ci si può domandare se il Tribunale confermerà l'approccio adottato nel caso *Kiselev*⁵² in cui il giudice europeo, ribadendo il carattere non assoluto della libertà d'informazione, ha ritenuto che le misure impugnate fossero conformi all'art. 52. Più analiticamente, in quella sede il Tribunale richiamando anche la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 10, par. 2 della CEDU, ha ritenuto che l'ingerenza nell'esercizio del diritto alla libertà di espressione fosse «prevista dalla legge» in quanto manifestata attraverso atti di portata generale, forniti di una chiara base giuridica⁵³; perseguisse una finalità di natura generale, corrispondente all'obiettivo di preservare la pace in conformità alla Carta ONU ex art. 21, par. 2, *c* TUE⁵⁴; fosse necessaria e proporzionata, in considerazione degli scopi ch'essa si propone e avuto riguardo al ruolo svolto dal giornalista⁵⁵; e, infine, non intaccasse il nucleo fondamentale della libertà di espressione del ricorrente, che poteva continuare a esercitare la professione nel suo Paese d'origine⁵⁶.

Sulla scorta di tali argomentazioni, non sembra irragionevole che – *mutatis mutandis* – esse potrebbero essere ribadite nel giudizio di merito nel caso *Russia Today France*, per quanto le differenze esistenti tra i due casi sottoposti al Tribunale abbiano sollevato dubbi circa la proporzionalità delle restrizioni imposte a quest'ultima⁵⁷.

5. Conclusioni

⁵¹ *Ivi*, par. 52 e 54. Nell'ordinanza viene messa in rilievo l'assenza di carattere individuale e personale del pregiudizio subito, a nulla rilevando la natura generale e astratta dello stesso, identificato con la necessità di salvaguardare i valori della società europea. Peraltro, il Presidente del Tribunale non ha mancato di rilevare che la società ricorrente resta «muette sur sa contribution ou son adhésion aux valeurs démocratiques».

⁵² Trib., 15 giugno 2017, causa T-262-15, *D.K. Kiselev c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2017:392. Il ricorrente, noto giornalista russo responsabile dell'agenzia di stampa *Rossiya Segodnya*, contestava l'iscrizione del proprio nominativo in un elenco di persone interessate dalle misure restrittive previste da alcuni atti di diritto derivato, di cui chiedeva l'annullamento, e che disponevano nei suoi confronti il congelamento di tutti i fondi e delle risorse economiche possedute, in quanto ritenuto responsabile di azioni o politiche che compromettono o minacciano l'integrità territoriale dell'Ucraina, la sua sovranità e indipendenza. In particolare, egli sosteneva che era stato violato l'art. 11 della Carta nella parte in cui prevede che le limitazioni a detto diritto devono essere stabilite dalla legge, perseguire una finalità d'interesse generale ed essere necessarie e proporzionate alla medesima, senza ledere la sostanza stessa di tale libertà e ostacolare considerevolmente l'attività dei giornalisti (par. 55).

⁵³ *Ivi*, par. 69-72. Secondo F. FERRARO, N. LAZZERINI, però, le restrizioni ai diritti fondamentali possono considerarsi legittime solo se contenute in atti adottati con il concorso del Parlamento europeo: *Art. 52 Portata e interpretazione dei diritti e dei principi*, in R. MASTROIANNI ET ALS. (a cura di), *Carta dei diritti*, cit., p. 1062 ss. (p. 1064).

⁵⁴ *D.K. Kiselev c. Consiglio*, cit. par.80-81. Del resto, anche la Corte di giustizia nella causa C-622/17, *Baltic Media Alliance Ltd C. Lietuvos radijo ir televizijos komisija*, del 4 luglio 2019, adita in via pregiudiziale, aveva ritenuto che una decisione adottata dalla Commissione radiotelevisiva lituana con cui si sospendevano le trasmissioni del canale NTV Mir Lituania a causa dei contenuti dei programmi confezionati in Russia e incitanti all'ostilità nei confronti dei Paesi baltici, avesse natura generale ((par. 80).

⁵⁵ *Ivi*, par. 85-121.

⁵⁶ *Ivi*, par. 122-125.

⁵⁷ I. POPOVIĆ, *The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression*, in www.ejiltalk.org., 30 marzo 2022.

La guerra in corso tra Federazione russa e Ucraina ha fatto emergere con chiarezza il ruolo svolto dalla propaganda nei conflitti contemporanei, la cui natura è sempre più ibrida ossia frutto di condotte belliche in senso stretto combinate con azioni di destabilizzazione di varia natura, tra le quali rientrano anche attività di disinformazione rispetto alle quali l'attenzione dell'UE è crescente⁵⁸. Del resto, i casi *Kiselev* e *Russia Today France* non costituiscono questioni isolate in cui viene in rilievo il ricorso a strumenti propagandistici per preparare un terreno propizio ad un confronto armato: oltre al già cit. caso *Baltic Alliance*, sembra utile ricordare la decisione della Commissione con cui si è ritenuta conforme alla cit. direttiva sui servizi di media audiovisivi, e in particolare ai suoi artt. 3 par. 2 e 6, la sospensione da parte delle autorità lituane delle trasmissioni del canale televisivo in lingua russa *RTR Planeta* a causa di minacce di distruzione degli Stati baltici in esse contenute⁵⁹, e l'identico provvedimento relativo alla decisione della Lettonia di sospendere le trasmissioni del canale russo *Rossiya RTR*⁶⁰. Tornando all'ordinanza emessa nel caso *Russia Today France*, ciò che colpisce maggiormente nell'*iter* argomentativo seguito dal Presidente del Tribunale è il particolare bilanciamento effettuato tra gli interessi del ricorrente, di natura privatistica, e quelli dell'Unione i cui obiettivi pacifici sanciti negli artt. 3 e 5 del TUE risulterebbero compromessi ove venisse accolta la richiesta di misure cautelari di sospendere l'efficacia degli atti impugnati, che si propongono di impedire «*la propagande [...] et les campagnes de désinformation* (qui) sont de nature à saper les fondements des sociétés démocratiques et font partie intégrante de l'arsenal de guerre moderne»⁶¹. Si tratta di un'affermazione forte che lega in modo preciso la propaganda di guerra alla disinformazione in un vincolo che giustifica una chiara limitazione del diritto fondamentale della libertà di espressione, tanto più comprensibile quanto maggiori sono i rischi per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e che appare del tutto proporzionata a tale scopo.

⁵⁸ Lo dimostra, peraltro, anche il recente «Codice rafforzato di buone pratiche sulla disinformazione» che, sulla base di linee-guida della Commissione, è stato presentato una prima volta nel 2018, e nuovamente stato firmato di recente (16 giugno 2022) da trentaquattro piattaforme online, associazioni di categoria e dai principali operatori del settore pubblicitario che si sono impegnati a contrastare la disinformazione. Il Codice è consultabile in: www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities.

⁵⁹ C(2017) 814, *On the compatibility of the measures adopted by Lithuania pursuant to Article 3 (2) of Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services*, del 4 maggio 2018.

⁶⁰ C(2021) 3162, *On the compatibility of the measures adopted by Latvia pursuant to Article 3(2) of Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council to restrict retransmission on its territory of an audiovisual media service from another Member State*, del 7 maggio 2021.

⁶¹ *RT France c. Consiglio*, cit., par. 62 (corsivi aggiunti).