

**RUSSIA TODAY FRANCE C. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA.
UN CASO GIURISPRUDENZIALE SU LIBERTÀ E POTERE DEI MEDIA IN EUROPA
(TRIBUNALE U. E., SENTENZA DEL 29 LUGLIO 2022, CAUSA T- 125-22)**

ALESSANDRO CIOFFI*

Abstract: Russia Today France is a Paris-based company under French law. It is a wholly owned subsidiary of the private association Ano TV Novosti, which is an entity traceable to the State of the Russian Federation; after the beginning of the war, the EU Council decided to suspend Rt France broadcasts. The reason was that propaganda is a weapon of war and it undermines the general security interest of the Union: this purpose would legitimize – according to the EU Judge – a «broad interpretation of power». Beyond the political decision, on the level of the legal system there are classical principles: the European freedom of information does not allow discrimination on the grounds of the subject's nationality or media content; moreover, administrative power is subject to the principle of strict typicality and could not extend «broadly», beyond the limits provided by law. The judgment interprets these principles in the light of the Article 52 of the *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. No freedom, writes the European judge, is an «absolute prerogative». Is the idea of freedom in Europe changing, then? And is it changing because of war?

Keywords: Liberty – general interest – media and propaganda – power – public Authority

1. Il caso

Un caso giurisprudenziale recente rivela tutta la questione del potere pubblico e della libertà dei media in Europa: è la sentenza 27 luglio 2022 del Tribunale dell'Unione europea, causa T 125/22- *Russia Today France c. Consiglio dell'Unione europea*. All'origine del caso vi è un fatto molto semplice e la sua esposizione mette a nudo il problema.

Poco dopo l'inizio della guerra, con decisione 1 marzo 2022 n. 351, il Consiglio dell'Unione europea adotta una misura restrittiva e sospende le emissioni di Russia Today France su tutto il territorio dell'Unione, sino alla fine della guerra. In Europa, sul piano

* Alessandro Cioffi, Professore ordinario di Diritto amministrativo IUS/10, Università degli Studi del Molise.
Email: alessandro.cioffi@unimol.it

dell'ordinamento giuridico, Russia Today France non è altro che una S. A., una Société anonyme di diritto francese con sede a Parigi; tuttavia, il suo capitale è di proprietà di Ano Tv Novosti, associazione privata interamente controllata e finanziata dallo Stato della Federazione Russa. Per il Consiglio dell'Unione – si legge nella motivazione della decisione- Rt France non è altro che un organo d'informazione dello Stato russo.

Rt France fa ricorso al Tribunale dell'Unione europea e deduce la violazione di tre libertà fondamentali: libertà d'informazione, libertà d'impresa e violazione del diritto al lavoro dei giornalisti della società. Il Tribunale respinge il ricorso e conferma la legittimità del provvedimento adottato dal Consiglio dell'Unione. Emette così una sentenza storica¹. Vediamone i motivi.

2. La libertà d'informazione secondo il ricorso di Rt France

Nel suo ricorso al giudice europeo, Rt France fa valere la violazione della libertà di espressione e della libertà di informazione, tutelate dall'art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali e dall'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo².

Il ricorso richiama l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'Uomo e il principio per cui lo Stato dovrebbe astenersi da ogni ingerenza nell'esercizio della libertà. Nel particolare, richiama il principio per cui il potere pubblico non può censurare la manifestazione del pensiero. Soprattutto, secondo questo principio, il potere pubblico non può censurare l'informazione in ragione della nazionalità del soggetto. A questo riguardo, Rt France ricorda i suoi passati rapporti con Arcom, l'Autorità francese di regolazione dell'audiovisuale, e precisa il fatto che non ha mai nascosto all'Autorità francese il finanziamento da parte dello Stato russo; infine, rivendica la *maîtrise* della linea editoriale e la sua indipendenza dalla Federazione russa.

In definitiva, secondo il ricorso, il potere pubblico non può limitare l'informazione in sé considerata. L'idea stessa di restrizione della libertà sarebbe contraria alla Carta europea dei diritti fondamentali. Dunque, secondo le conclusioni del ricorso, la decisione del Consiglio costituirebbe una censura e una discriminazione³. Il che apre la questione sul fondamento e sull'uso del potere del Consiglio dell'Unione europea.

¹ Per un primo commento v. M. Monti, 2023, 5; A. Giurickovic Dato, 2023, 24.

² Infine, e a parte, il ricorso fa valere la violazione del diritto di difesa e della garanzia della motivazione; motivi respinti e che non possono essere trattati in questa sede.

³ Simili argomenti il ricorso fa valere per la violazione della libertà d'impresa e del diritto al lavoro dei giornalisti dipendenti dalla società.

3. Il potere del Consiglio dell'Unione e la decisione adottata

Secondo la ricostruzione che si legge nella sentenza, la decisione del Consiglio si fonda sull'art. 29 del Trattato dell'Unione (T.u.e.). La norma attribuisce al Consiglio il potere di adottare decisioni che definiscono la «posizione» dell'Unione su «questioni particolari», di «natura geografica o tematica». Questa norma, secondo la sentenza, va connessa agli artt. 21 e 23 del T.u.e, ovvero, alla «politica estera», alla «sicurezza comune», alla tutela della «democrazia» dell'Unione. Dalla connessione delle tre norme viene fuori il potere del Consiglio, inteso come posizione dell'Unione in politica estera e in materia di sicurezza comune. È un'estensione del potere. Precisamente, si vedrà, è un'estensione del potere attraverso il fine.

Questo risultato è possibile, secondo la sentenza, perché l'art.29 si presta ad una «interpretazione larga». Di conseguenza, la norma dell'art. 29 si presta ad essere il fondamento non solo di atti programmatici o di dichiarazioni d'intenti – atti politici-, ma di misure che hanno l'effetto di «modificare direttamente le situazioni giuridiche dei soggetti privati».

La decisione del Consiglio, secondo la ricostruzione del giudice, ha il suo fondamento in un potere giuridico previsto dal Trattato e assume l'efficacia tipica del provvedimento amministrativo: può incidere sulle situazioni giuridiche soggettive e, dunque, sulle libertà.

4. La libertà e i suoi limiti – il bilanciamento secondo il giudice europeo

Arrivando al merito, la sentenza stabilisce che in questo caso non c'è violazione della libertà. Premette che la tutela della libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti della società democratica europea. Ma, secondo la sentenza, nessuna libertà è una «prerogativa assoluta». L'art. 52 della Carta europea dei diritti fondamentali, difatti, pone un limite. Precisamente, secondo l'art. 52, il limite può essere imposto a tre condizioni:

- 1.- il limite deve essere previsto dalla legge e deve rispettare il contenuto essenziale del diritto di libertà;
- 2.- il limite deve essere misurato secondo un principio di proporzionalità;
- 3.- il limite deve rispondere a fini d'interesse generale, riconosciuti dall'Unione.

Applicando queste regole al caso di specie, ne viene che il limite imposto dal Consiglio dell'Unione è legittimo, perché, secondo la sentenza, le tre condizioni sono soddisfatte: il potere del Consiglio è previsto dalla legge (art. 29 del T.u.e.), la decisione non sacrifica il contenuto essenziale del diritto, giacché dispone una sospensione temporanea e non un divieto assoluto; infine, la decisione è proporzionata e corrispondente a un fine preciso. Nel particolare, la decisione soddisfa gli interessi generali dell'Unione alla sicurezza comune, alla politica estera e alla tutela della democrazia. Difatti, secondo la ricostruzione del giudice, l'informazione di Russia Today si fonda su fake news, è volta a giustificare

l'aggressione militare e a contestare la scelta dell'Unione di sostenere l'Ucraina, e, in fondo, mira a destabilizzare i paesi vicini; infine, l'informazione di Rt non è libera ma è palesemente condizionata dall'influenza dominante che lo Stato russo esercita sulla società Rt France, attraverso l'associazione Ano Tv Novosti, entità che a sua volta è interamente controllata dalla Federazione russa e che, storicamente, deriva dall'agenzia di stampa statale Ria Novosti.

In conclusione, secondo la sentenza, Rt France non è altro che un organo di informazione dello Stato russo e fa propaganda. E la propaganda – dice il giudice- fa parte dell'arsenale della guerra moderna e può mettere a rischio l'integrità dell'Unione. È questo l'interesse generale che la decisione del Consiglio vuole tutelare e, per il giudice europeo, è il motivo che costituisce la legittimità della decisione presa.

5. Sui caratteri del potere amministrativo e della libertà d'informazione in Europa

C'è un modo di essere della libertà che viene fuori da questo caso?

Qualcosa di propriamente europeo? ⁴

Pensiamo di sì. La libertà giuridica, si sa, riflette il modo di essere dello Stato liberale e poi, a sua evoluzione, la società europea e il suo ordinamento giuridico⁵.

Il punto di partenza, però, è lo Stato liberale e la sua influenza è visibile nel ricorso di Rt France, nel ragionamento giuridico iniziale: difatti, il ricorso fa valere un principio classico del liberalismo, la non ingerenza dello Stato nella libertà. Donde la classica configurazione negativa: la libertà è un diritto soggettivo alla non intromissione dello Stato⁶, e, in materia di informazione, trae con sé il divieto di censura.

Se la libertà fosse così configurabile, la conseguenza sarebbe inevitabile: il giudice europeo dovrebbe tutelare la libertà negativa in sé considerata e dovrebbe ritenere invalido ogni limite, e, quindi, anche il limite imposto dal Consiglio dell'Unione a Rt France.

Questo esito, in un caso come questo, potrebbe acquisire una ragione più forte, alla luce di questa considerazione: nella logica dell'ordinamento liberale, fondato sul primato della libertà, la libertà viene prima, è il principio generale, mentre l'eccezione, il limite, è

⁴ Sull'autonomia del diritto dell'Unione europea rispetto alla derivazione dal diritto degli Stati nazionali cfr. L.F. Pace, 2023, 1 ss. Nella giurisprudenza italiana, v., per esempio, Tar Lazio, sez. II, 11 aprile 2023 n. 6256-ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia U.e., per chiarire come interpretare il sequestro di beni sottoposti a Trust in occasione della guerra, previsto nel Regolamento (UE) 2022/336 del 28 febbraio 2022. Il regolamento include alcuni soggetti in un elenco e dispone il sequestro dei beni su tutto il territorio dell'Unione europea, ad opera di autorità nazionali (in Italia il MEF e la GdF). Si tratta dunque di chiarire il significato di gestore fiduciario – trustee- rispetto alle nozioni di proprietà e di potere di disposizione; sul tema v. anche, di recente, Tar Lazio, sez. II, 8 maggio 2024 n. 9124, ordinanza di rimessione intesa a chiarire i poteri del gestore ai sensi del Regolamento U.e. e in relazione alla legge italiana.

⁵ G. De Ruggiero, 1941, 27.

⁶ V. E. Orlando, 1890, 919 ss.

residuale e, in questo caso, è il potere; ma, attenzione, nell'ermeneutica giuridica, i casi eccezionali sono tassativi e non si possono estendere per analogia. Di conseguenza, il potere, l'eccezione, non potrebbe estendersi; e non avrebbe senso evocare un'interpretazione delle norme in senso largo.

In questo caso, invece, il giudice europeo estende il potere: ammette «l'interpretazione larga» dell'art. 29 del Trattato e connette la norma agli artt. 21 e 23 del Trattato, ottenendo così la posizione dell'Unione europea in materia di sicurezza comune. Questa posizione può generare effetti giuridici verso i soggetti terzi. Precisamente, il giudice europeo configura questa posizione come potere giuridico e come provvedimento amministrativo, idoneo a modificare le situazioni giuridiche soggettive dei privati. In questo modo, il giudice europeo utilizza la configurazione classica del potere e del provvedimento amministrativo, ma ne tradisce l'origine, perché deduce l'esistenza del potere da un'interpretazione larga delle norme; in definitiva, quando il giudice estende il potere, viola il principio di stretta tipicità del provvedimento, che impone che l'attribuzione del potere e i suoi limiti siano rigorosamente predeterminati, ovvero, che siano intesi in senso stretto e letterale.

In questo caso, considerando l'interpretazione del potere alla luce delle diverse concezioni del principio di legalità, si crea uno strappo e, al contempo, un vantaggio.

Lo strappo è nel violare il principio di tipicità, che, ripetiamo, vale nel momento della nascita del potere e della sua definizione: nella logica della legge liberale, attribuire un potere amministrativo equivale a definirlo e a limitarlo, per un principio di *favor libertatis*, nel senso che il limite che la legge fissa è previsto a favore della libertà del soggetto ed è azionabile: se quel limite viene superato, il soggetto leso può far valere quella violazione davanti al giudice⁷.

Di contro, ammettendo, per ipotesi, che questo problema possa essere superato, si avrebbe un vantaggio immediato: l'estensione del potere, attraverso la connessione delle norme, è determinata per raggiungere un fine preciso, che assume una sua forza giuridica, perché imprime al potere il «vincolo del fine». Questo vincolo permette al giudice di esercitare il sindacato di legittimità sul fine del potere. In questo modo, il giudice può dire se il provvedimento sia aderente o meno al fine, se sia proporzionale o non proporzionale, e, in definitiva, se sia legittimo o illegittimo.

Il che non è altro che il principio giuridico del vincolo del fine, ben noto nell'ordinamento italiano e francese, e desumibile dalla previsione dell'eccesso di potere o, meglio, del *détournement de pouvoir*; d'altronde, il vincolo del fine è previsto anche nell'art. 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sotto forma di «sviamento del potere», «misuse of power» o «*détournement de pouvoir*», secondo le diverse traduzioni del testo della norma europea; infine, il vincolo del fine affiora anche nella logica dell'art. 52 della Carta di Nizza, perché appare nel suo testo: la norma prevede che il limite sia rispondente a un "fine generale riconosciuto dall'Unione".

⁷ V. A. Pace, 1983, 35- 36, 64, 80.

Emerge qui una certa idea di legittimità, quella della legalità finalistica e funzionale⁸.

Tutta la soluzione del caso riflette dunque due diverse concezioni del principio di legalità. Difatti, se la questione si vede nello Stato liberale e alla luce di un principio di tipicità del potere, la soluzione del caso è giuridicamente errata: nessun potere amministrativo è configurabile oltre i limiti della legge attributiva⁹. Invece, la soluzione del giudice europeo diventa praticabile se è vista alla luce del vincolo del fine. Il fine giustifica l'estensione del potere.

Quel fine, però, in materia di libertà, secondo l'art. 52 della Carta di Nizza, dev'essere generale: difatti, e non a caso, il testo dell'art. 52 non parla di interesse pubblico – che è espressione di un'esigenza specifica dello Stato-amministrazione- ma di un fine più ampio, ovvero *l'intérêt général*, l'interesse di tutti e verso tutti, secondo la formula classica di derivazione francese¹⁰. Si supera così la concezione assoluta della libertà, intesa come diritto alla non intromissione, che presuppone la separazione tra individuo e Stato, tra individuo e società¹¹; viceversa, si riconosce che nell'Unione europea la libertà è limitabile per fini d'interesse generale, perché riflette il pluralismo¹². Solo così il potere può essere limite della libertà; e, forse, solo così può superare la violazione del principio di tipicità; d'altronde, è solo in questi termini che il potere può essere valutato dal giudice nel caso concreto e nella sua rispondenza al fine d'interesse generale¹³.

La libertà europea, dunque, non è assoluta ma è relativa. E anche il potere amministrativo dell'Unione: non è assoluto ma si identifica con il fine d'interesse generale. Qui il potere è il fine stesso. Ed è espressione dell'interesse comune della società europea.

Nella democrazia europea, potere e libertà sono alla pari e sono sulla bilancia: l'uno è limite dell'altra, e viceversa¹⁴. Nessun interesse prevale in assoluto. È un riflesso del pluralismo. E forse è questo il senso europeo della libertà.

⁸ V. A. Romano, 2023, spec. 2, 179-180.

⁹ «Tutta la storia dello stato liberale si sviluppa nella ricerca di tecniche atte a limitare il principio della limitazione del potere ... Brevemente si può dire che proclamazione dei diritti e divisione dei poteri sono i due istituti fondamentali dello stato liberale inteso come *stato di diritto*, ovvero come stato la cui attività è in duplice senso, cioè materialmente e formalmente limitata» (N. Bobbio, 160 ss., 168).

¹⁰ Cfr. A. Cioffi, 2014, 1 ss.

¹¹ C. Montague, 1890, 612: «Avremmo in vero potuto adottare il metodo opposto e col determinare la libertà dell'individuo, determinare la funzione della società. Ma noi ci siamo ben guardati dal seguire questo metodo, perché considerammo la società come qualche cosa di logicamente anteriore ai suoi membri. Almeno abbiamo considerato la società come la condensazione del carattere individuale ed abbiamo pensato che la via di spiegare l'individuo fosse studiare la società ... La libertà, dunque, nel senso di una completa emancipazione dell'individuo da ogni influenza sociale, è un'assoluta impossibilità».

¹² Per la libertà dei media in Europa v. la proposta di Regolamento dell'Unione, dal titolo *European media freedom Act*, su cui G. Muto, 2022, 209.

¹³ Nel caso nostro, la necessità di evitare la propaganda corrisponde alla sicurezza dell'Unione e quindi a un fine generale, ma la rispondenza al fine è una possibilità teorica che, in altri casi, incontrando fatti e limiti diversi, potrebbe risolversi in una sentenza di segno contrario.

¹⁴ V. J.S. Mill, 1869, cap. I, Introduzione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BOBBIO Norberto, 2005, «Della libertà dei moderni comparata a quella dei posteri» [1955]. In Id., *Politica e cultura*. Einaudi, Torino.

CIOFFI Alessandro, 2014, «Intérêt général et intérêt public en droit administratif. Rapport sur la France et l'Italie». In *Jus Publicum Network Review*, 1-23.

DE RUGGIERO Guido, 1941, *Storia del liberalismo europeo*. Laterza, Bari.

GIURICKOVIC DATO Anna, 2023, «L'Unione europea contro la propaganda di regime». In *CERIDAP*, n. 4, 24-46.

MILL Stuart John, 1869, *On liberty*. London, 4th edition (trad. it. *Sulla libertà*, a cura di Giovanni Mollica. Bompiani, Milano, 2000).

MONTAGUE Charles, 1890, *I limiti della libertà individuale*, in *Biblioteca di Scienze politiche*, diretta da A. Brunialti. Utet, Torino, V.

MONTI Matteo, 2023, «Il Sedition Act europeo? Spunti dalla comparazione sull'esclusione di Russia Today e Sputnik dal mercato dell'informazione unionale». In *Associazione italiana dei Costituzionalisti- Osservatorio*, 1, 5-23.

MUTO Giuseppe, 2022, «European media freedom Act: La tutela europea della libertà dei media». In *Medialaws. Rivista di diritto dei media*, 209-236.

ORLANDO Vittorio Emanuele, 1890, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in *Biblioteca di Scienze politiche*, diretta da A. Brunialti. Utet, Torino, V.

PACE Alessandro, 1983, *Problematica delle libertà costituzionali*. Giuffrè, Milano.

PACE Lorenzo Federico, 2023, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*. Wolters-Kluwers, Padova.

ROMANO Alberto (a cura di), 2023, *Diritto amministrativo*. Giappichelli, Torino.