



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 11.12.2024
COM(2024) 570 draft

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sul contrasto alle minacce ibride causate dall'uso della migrazione come arma e sul
rafforzamento della sicurezza alle frontiere esterne dell'UE**

Comunicazione sul contrasto alle minacce ibride causate dall'uso della migrazione come arma e sul rafforzamento della sicurezza alle frontiere esterne dell'UE

1. Le sfide alle frontiere terrestri esterne dell'UE con la Russia e la Bielorussia e la minaccia alla sicurezza dell'Unione

Di recente sono notevolmente aumentate le attività malevole nei confronti dell'Unione europea che sfruttano la connettività, le catene di approvvigionamento, le dipendenze economiche e le lacune giuridiche a livello globale, come pure l'apertura delle nostre società democratiche. Queste attività hanno assunto forme sofisticate quali atti di sabotaggio o attacchi informatici intesi a perturbare le reti economiche, dell'energia o dei trasporti, nonché manipolazioni delle informazioni e ingerenze nei processi politici da parte di attori stranieri: attacchi ibridi sferrati con crescente audacia. L'UE sta prendendo iniziative per sviluppare la propria preparazione e resilienza e la Commissione è pronta ad aiutare gli Stati membri a intervenire sui vari fronti.

Nelle conclusioni dell'ottobre 2024 il Consiglio europeo ha sottolineato che né alla Russia né alla Bielorussia, né a nessun altro paese, può essere consentito di abusare dei nostri valori, compreso il diritto di asilo, e di minare le nostre democrazie. Ha espresso solidarietà alla Polonia e agli altri Stati membri che si trovano ad affrontare tali sfide e ricordato la sua determinazione ad assicurare il controllo efficace delle frontiere esterne dell'Unione attraverso tutti i mezzi disponibili, anche con il sostegno dell'Unione europea, in linea con il diritto dell'UE e internazionale. Il Consiglio europeo ha dichiarato espressamente che situazioni eccezionali richiedono misure appropriate¹. Nel dicembre 2023 il Consiglio europeo aveva già condannato tutti gli attacchi ibridi, compresa la strumentalizzazione dei migranti da parte di paesi terzi per fini politici, e aveva espresso la determinazione dell'Unione a contrastare gli attacchi di questo tipo sferrati dalla Russia e dalla Bielorussia². La presente comunicazione riguarda le frontiere terrestri esterne dell'UE con la Russia e la Bielorussia, ma le considerazioni che esprime possono essere applicate in altri contesti ove debitamente giustificato da circostanze specifiche.

Dal febbraio 2022, con l'aggressione militare all'Ucraina, la Russia viola palesemente il diritto internazionale, compresa la Carta delle Nazioni Unite³, compromettendo la sicurezza e la stabilità europee e mondiali. La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina rappresenta anche un attacco ai valori della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. La Russia non agisce da sola: la Bielorussia l'ha spesso aiutata e le ha fornito un sostegno decisivo, specialmente dopo l'imposizione di sanzioni al regime di Lukashenko a seguito dei brogli nelle elezioni presidenziali del 2020. All'epoca la Bielorussia, sostenuta dalla Russia, ha lanciato un'operazione volta a creare una rotta migratoria artificiale che attraverso le sue frontiere terrestri con gli Stati membri, ossia con la Lettonia, la Lituania e la Polonia, portava ad altri paesi europei.

Oltre ad aver riportato la guerra nel continente europeo, le iniziative della Russia hanno creato un senso di insicurezza e instabilità. Quest'ultimo è rafforzato dall'intensificarsi delle provocazioni e dall'uso di tattiche di guerra ibrida quali l'uso dei migranti come arma, con cui

¹ Conclusioni del Consiglio europeo del 17 ottobre 2024, EUCO 24/25, punto 38.

² Conclusioni del Consiglio europeo del 15 dicembre 2023, EUCO 20/23, punto 30.

³ Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1° marzo 2022, ES-11/1, [n2227227.pdf](#).

la Russia e la Bielorussia favoriscono artificialmente e illegalmente⁴ flussi migratori irregolari verso le frontiere esterne dell'UE. La Russia e la Bielorussia approfittano degli esseri umani, utilizzandoli per atti di ostilità, senza curarsi della loro vulnerabilità. Questa guerra ibrida è per la Russia e la Bielorussia uno strumento politico per destabilizzare le nostre società e minare l'unità dell'Unione europea, mettendo a repentaglio non solo la sicurezza nazionale e la sovranità degli Stati membri, ma anche la sicurezza e l'integrità dello spazio Schengen e la sicurezza dell'Unione nel suo complesso. Il ricorso alla violenza da parte di alcuni individui, soprattutto in gruppo, contro le guardie di frontiera nel corso di determinati ingressi irregolari nell'Unione aggrava ulteriormente la situazione e ha gravi ripercussioni sulla società dell'UE. Da ultimo, le attività orchestrate dalla Russia e dalla Bielorussia mirano anche a indebolire il sostegno che l'Unione e i suoi cittadini forniscono all'Ucraina nei suoi legittimi sforzi di autodifesa.

Quest'anno gli arrivi irregolari alle frontiere tra l'UE e la Bielorussia sono aumentati in misura significativa (+ 66 % nel 2024 rispetto allo stesso periodo del 2023), specialmente al confine polacco-bielorusso. A questo aumento ha contribuito il coinvolgimento delle autorità bielorusse, che hanno agevolato gli attraversamenti autorizzando l'accesso alla zona di frontiera e dotando i migranti di scale e altri mezzi. Le autorità russe stanno favorendo tali movimenti: più del 90 % dei migranti che attraversano illegalmente il confine polacco-bielorusso sono infatti in possesso di un visto per studenti o di un visto turistico russo. Aspetti analoghi sono stati osservati nel 2023 alla frontiera tra la Finlandia e la Russia, dove la maggior parte dei migranti possedeva un visto russo valido e aveva già tentato in precedenza di entrare nell'UE attraverso la Bielorussia. Un recente accordo tra la Bielorussia e la Russia sul riconoscimento reciproco dei visti⁵ potrebbe facilitare ulteriormente gli spostamenti tra i due paesi di cittadini di paesi terzi, comprese persone che intendono attraversare illegalmente la frontiera con l'UE. Continua inoltre a destare preoccupazione la situazione delle altre parti delle frontiere dell'Unione con la Russia e la Bielorussia, dove persistono le minacce connesse all'uso dei migranti come arma.

Per garantire la sicurezza dell'Unione e l'integrità territoriale degli Stati membri, è necessario che gli Stati membri confinanti con la Russia e la Bielorussia siano in grado di agire con determinazione e fermezza per controllare efficacemente le frontiere esterne dell'Unione. Gli Stati membri hanno la responsabilità di mantenere l'ordine pubblico e salvaguardare la sicurezza interna nei rispettivi territori nazionali. Hanno inoltre il dovere di adottare tutte le misure necessarie per controllare e gestire efficacemente le frontiere esterne al fine di garantire un elevato livello di sicurezza all'interno dell'Unione, come previsto dal diritto dell'UE.

Il diritto di asilo, il rispetto della dignità umana e il principio di non respingimento (*non-refoulement*) sono punti di riferimento cruciali. Il diritto internazionale e il diritto dell'UE consentono peraltro agli Stati membri di affrontare con decisione le situazioni in cui è necessario sostenere la sicurezza e l'ordine pubblico, nel rispetto dei diritti di tutte le persone interessate. Considerata la gravità della minaccia per la sicurezza dell'Unione e l'integrità territoriale degli Stati membri, e la sua persistenza, gli Stati membri possono invocare le

⁴ Protocollo addizionale della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria.

⁵ L'accordo tra la Russia e la Bielorussia è stato ratificato nel febbraio 2023, con data di entrata in vigore prevista per l'8 dicembre 2024. Stabilisce che gli stranieri che hanno ottenuto un visto dalla Russia o dalla Bielorussia possono attraversare le frontiere dell'altro paese senza dover ottenere un visto supplementare.

disposizioni del trattato per andare oltre quanto attualmente previsto dal diritto derivato dell'UE, in via eccezionale e a condizioni rigorose, sotto il controllo della Corte di giustizia.

2. La risposta politica e il sostegno operativo dell'UE

L'Unione europea ha adottato una serie di misure per contrastare la strumentalizzazione dei migranti quando la pratica è stata utilizzata dalla Bielorussia alle sue frontiere con la Lettonia, la Lituania e la Polonia nel 2021 e dalla Russia, in particolare al confine con la Finlandia. Oltre a esprimere un forte sostegno politico, l'Unione ha profuso sforzi finanziari, operativi e diplomatici, anche con i paesi di origine e transito, per rispondere in modo efficace.

Poiché la strumentalizzazione dei migranti da parte di attori statali ostili spesso si combina alle attività delle organizzazioni criminali e dei trafficanti di migranti, la questione è stata affrontata nel piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025)⁶. Inoltre, nella proposta legislativa relativa a una direttiva sul traffico di migranti⁷ la Commissione ha proposto un nuovo reato di istigazione pubblica, al fine di contrastare le attività dei trafficanti che istigano intenzionalmente i migranti (anche nel contesto della strumentalizzazione) a entrare, transitare o soggiornare illegalmente nell'Unione. La strumentalizzazione dei migranti è considerata una circostanza aggravante, che può aumentare il livello delle sanzioni. Il codice frontiere Schengen riveduto riconosce esplicitamente che i casi di strumentalizzazione dei migranti possono giustificare la chiusura temporanea di valichi di frontiera alle frontiere esterne interessate. Qualora un gran numero di migranti cerchi di attraversare le loro frontiere esterne in modo non autorizzato, in massa e usando la forza, gli Stati membri possono adottare le misure necessarie per preservare la sicurezza e l'ordine pubblico. Il regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore⁸ permette agli Stati membri di derogare a determinate norme procedurali del diritto dell'UE in materia di asilo per far fronte a situazioni di strumentalizzazione⁹.

La Commissione sta collaborando con gli Stati membri per attuare le norme contenute nel patto sulla migrazione e l'asilo, compreso il regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore. Sostiene inoltre gli Stati membri nella preparazione dei rispettivi piani nazionali di attuazione, da presentare entro il 12 dicembre 2024. Tali piani devono contenere misure appropriate per preparare gli Stati membri a far fronte, tra l'altro, al problema della strumentalizzazione contemplato dal regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore, e potrebbero essere integrati da altri strumenti che tengano conto di situazioni eccezionali alle frontiere esterne dell'UE, quali descritti nella presente comunicazione, in modo da garantire la sicurezza dell'Unione e l'integrità territoriale degli Stati membri.

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025)*, del 29.9.2021, COM(2021) 591 final.

⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole minime per la prevenzione e il contrasto del favoreggiamiento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali nell'Unione e che sostituisce la direttiva 2002/90/CE del Consiglio e la decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio, COM(2023) 755 final.

⁸ Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147 (GU L, 2024/1359, 22.5.2024).

⁹ Ad esempio aumentando la durata delle procedure di frontiera e ampliandone l'ambito di applicazione a tutti i richiedenti protezione internazionale, e prorogando il termine per la registrazione delle domande di asilo.

La Commissione continua inoltre a lavorare in una serie di settori per aumentare la resilienza complessiva dell'Unione e la sua capacità di reagire a vari tipi di minacce ibride. In tale contesto, ha proposto nuove norme affinché l'UE possa adottare misure nei confronti degli operatori dei trasporti (per via aerea, marittima, navigabile interna, ferroviaria e stradale) che agevolano o praticano la tratta di esseri umani o il traffico di migranti. La Commissione esorta il Parlamento europeo e il Consiglio a compiere rapidi progressi in merito alla proposta. Per far fronte all'uso crescente di mezzi di trasporto commerciali da parte dei trafficanti, anche ai fini della strumentalizzazione dei migranti, nel 2023 la Commissione ha adottato un pacchetto di misure sugli operatori dei trasporti, attualmente in fase di attuazione, finalizzato a rafforzare la conoscenza situazionale e lo scambio di informazioni, sia tra gli Stati membri e le agenzie dell'UE, sia con i partner internazionali, i portatori di interessi del settore, le autorità nazionali e le organizzazioni internazionali.

La Commissione è determinata ad affrontare la dimensione online della strumentalizzazione per contrastare la diffusione di contenuti dannosi e la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri, che polarizzano le nostre società e causano la radicalizzazione e la violenza: intende farlo attuando nuove norme quali il regolamento sui servizi digitali e cooperando con l'industria tecnologica. L'UE sta intraprendendo un'ampia gamma di azioni in tutti i settori di intervento (comprese le infrastrutture critiche e le sfide in materia di cibersicurezza) per contrastare le minacce ibride e dal 2022 dispone di un pacchetto di strumenti contro le minacce ibride nell'ambito della bussola strategica per rafforzare la sicurezza e la difesa dell'UE¹⁰.

Le agenzie dell'UE forniscono attualmente sostegno operativo nelle regioni alla frontiera terrestre orientale dell'UE e sono pronte a potenziarlo per aiutare gli Stati membri a contrastare le minacce alla sicurezza alle nostre frontiere esterne. Frontex può fornire supporto attraverso operazioni congiunte o interventi rapidi alle frontiere e agevolando lo scambio di informazioni, il sostegno tecnico, lo sviluppo di capacità e la formazione, nonché inviando funzionari di collegamento. Gli agenti distaccati di Europol possono essere impiegati per coadiuvare i controlli di sicurezza secondari. L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) è disponibile a fornire sostegno inviando esperti tecnici su richiesta degli Stati membri, al fine di rafforzare, se necessario, i servizi di accoglienza e asilo. Eurojust è pronta a sostenere le indagini e le azioni penali e le squadre investigative comuni guidate dai pubblici ministeri negli Stati membri interessati. Il meccanismo unionale di protezione civile è un altro strumento efficace, già utilizzato nel 2021 per sostenere la Lituania di fronte alla strumentalizzazione dei migranti, a cui tutti gli Stati membri interessati possono ricorrere per prepararsi alle minacce derivanti dall'uso dei migranti come arma e fornire un supporto efficace, anche alle persone bisognose.

La Commissione ha inoltre aumentato il sostegno finanziario. Nel 2021 la Commissione ha avviato un dialogo con la Lettonia, la Lituania e la Polonia per dotarle di un sostegno finanziario per la gestione delle frontiere, in aggiunta agli importi già stanziati attraverso i programmi nazionali nell'ambito dello Strumento per la gestione delle frontiere e la politica dei

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

visti (BMVI) per il periodo 2021-2027 (360 milioni di EUR)¹¹. Da allora la Commissione ha avviato altre azioni specifiche nell'ambito dello strumento tematico del BMVI volte ad aumentare le capacità di sorveglianza di frontiera degli Stati membri e a far fronte a nuove sfide alle frontiere esterne, tra cui un invito a stanziare 150 milioni di EUR per aiutare i paesi confinanti con la Bielorussia e la Russia a contrastare nuove minacce alla sicurezza.

In aggiunta a quanto sopra, il Consiglio ha istituito un quadro di misure restrittive in risposta alle azioni di destabilizzazione praticate dalla Russia all'estero¹². Questo nuovo quadro consente all'UE di adottare misure mirate nei confronti di persone ed entità coinvolte in azioni e politiche, compresa la strumentalizzazione dei migranti da parte del governo russo, che compromettono i valori fondamentali dell'UE e dei suoi Stati membri, la loro sicurezza, indipendenza e integrità. Nell'ambito di tale quadro è possibile congelare i beni dei destinatari delle misure e vietare ai cittadini e alle imprese dell'UE di mettere fondi a loro disposizione. Le persone fisiche possono inoltre essere soggette a un divieto di viaggio.

3. Contesto giuridico

Conformemente al codice frontiere Schengen, gli Stati membri sono tenuti a proteggere le frontiere esterne dell'UE. Hanno l'obbligo di preservare l'integrità dello spazio Schengen impedendo l'attraversamento non autorizzato delle frontiere, lottando contro la criminalità transfrontaliera e prendendo misure contro le persone entrate illegalmente¹³. Sono gli Stati membri ad avere, in linea di principio, il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri¹⁴.

Allo stesso tempo, nel gestire le frontiere esterne dell'UE gli Stati membri devono rispettare i diritti fondamentali e il principio di non respingimento. Tale principio, stabilito dalla convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e relativo protocollo del 1967 ("convenzione di Ginevra"), dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") e dal codice frontiere Schengen, fa parte del diritto consuetudinario che è vincolante per tutti gli Stati ed è sancito da una serie di accordi internazionali, quali la convenzione contro la tortura¹⁵ e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici¹⁶. Il principio di non respingimento tutela le persone per le quali vi sono fondati motivi di ritenere che correrebbero altrimenti un rischio reale di essere sottoposte a tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

¹¹ Nel 2022 è stato concesso un sostegno supplementare, per un importo totale di 200 milioni di EUR, attraverso un'azione specifica nell'ambito dello strumento tematico del BMVI (e dell'assistenza di emergenza per la Lituania).

¹² Regolamento (UE) 2024/2642 del Consiglio, dell'8 ottobre 2024, concernente misure restrittive in considerazione delle attività di destabilizzazione praticate dalla Russia (GU L, 2024/2642, 9.10.2024).

¹³ Articolo 13 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (codificazione) (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1).

¹⁴ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali/Regno Unito*, 28.5.1985, punto 67, e Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, *N.D e N.T./Spagna*, 13.2.2020, punto 167.

¹⁵ Articolo 3 della convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, del 10 dicembre 1984, risoluzione 39/46 dell'Assemblea generale.

¹⁶ Articolo 7, in combinato disposto con l'articolo 2, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, del 16 dicembre 1966, risoluzione 2200A (XXI) dell'Assemblea generale.

La convenzione di Ginevra prevede espressamente una deroga al principio di non respingimento¹⁷ ai sensi della convenzione stessa, delineando talune situazioni eccezionali in cui detto principio non può trovare applicazione. La deroga riguarda le persone che per fondati motivi sono considerate un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiedono o che sono state condannate per un reato di particolare gravità e costituiscono una minaccia per la collettività¹⁸.

Il sistema europeo comune di asilo (CEAS) si basa sulla piena e completa applicazione della convenzione di Ginevra¹⁹. La Carta²⁰ sancisce il diritto di asilo sulla base delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra²¹ e il principio di non respingimento²², che si basa sull'articolo 4 del quarto protocollo aggiuntivo alla convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), sull'articolo 3 CEDU e sull'articolo 15 CEDU. I diritti fondamentali sanciti dalla Carta hanno lo stesso valore giuridico dei trattati²³ e devono essere rispettati nell'applicazione del diritto dell'UE.

In questo momento è chiaro che, alla frontiera esterna dell'UE con la Russia e la Bielorussia, gli Stati membri sono oggetto di un attacco ibrido da parte di Stati ostili, che intendono destabilizzare una regione mediante una guerra di aggressione contro l'Ucraina e contemporaneamente usano la migrazione come arma per compromettere la sicurezza dell'Unione. La Commissione è determinata a sostenere gli Stati membri affinché impediscano alla Russia e alla Bielorussia di raggiungere i loro obiettivi, impugnando contro di noi i nostri stessi principi e valori. La minaccia persistente a queste frontiere esterne e i suoi effetti sulla sicurezza dell'Unione e degli Stati membri in questione costituiscono una situazione eccezionale e molto grave. Di fatto, il contesto della sicurezza dell'Unione europea è cambiato radicalmente rispetto al momento in cui sono stati adottati i pertinenti strumenti di diritto internazionale, e potrebbe essere necessario tenerne conto nella loro applicazione.

L'articolo 4, paragrafo 2, TUE attribuisce alla competenza di ciascuno Stato membro la tutela della sicurezza nazionale, che va intesa come comprendente l'integrità delle funzioni essenziali dello Stato e gli interessi fondamentali della società²⁴, la salvaguardia dell'integrità territoriale e il mantenimento dell'ordine pubblico. L'articolo 72 TFUE riconosce che, in circostanze eccezionali, gli Stati membri possono dover adottare, per mantenere l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, misure di deroga al diritto derivato dell'UE, come confermato dalla Corte

¹⁷ Articolo 33, paragrafo 1, della convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951: "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche".

¹⁸ Articolo 33, paragrafo 2, della convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951: "La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui si trova oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese".

¹⁹ Articolo 78, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

²⁰ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391).

²¹ Articolo 18 della Carta.

²² Articolo 19 della Carta.

²³ Articolo 6, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea.

²⁴ Cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net e a./Premier ministre e a.*, ECLI:EU:C:2020:791, punto 135.

di giustizia dell'Unione europea. Tali deroghe dovrebbero riguardare ipotesi eccezionali chiaramente delimitate²⁵.

Come espresso dal Consiglio europeo, la Commissione riconosce che gli Stati membri devono essere in grado di fare quanto necessario per difendersi dagli attacchi ibridi perpetrati dalla Russia e dalla Bielorussia e per salvaguardare la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico e la sovranità²⁶. Spetta agli Stati membri definire i loro interessi essenziali in materia di sicurezza e adottare le misure appropriate per proteggerli, garantendo nel contempo che siano in linea con il diritto dell'UE e internazionale²⁷.

Nel contrastare gli attacchi ibridi della Russia e della Bielorussia, gli Stati membri si trovano di fronte ad azioni che, per la loro natura e gravità, mettono a rischio la sicurezza nazionale. Gli Stati membri possono dover adottare misure che potrebbero comportare gravi ingerenze nei diritti fondamentali, come il diritto di asilo e le relative garanzie, fatto salvo il rispetto dei requisiti previsti all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta²⁸. In particolare, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta²⁹ devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale dei diritti, rispettare i principi di proporzionalità e necessità e rispondere a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui³⁰.

L'Unione europea si è già trovata ad affrontare una situazione in cui la limitazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta era necessaria per contrastare le minacce ibride poste dalla Russia. Nel marzo 2022 l'Unione ha temporaneamente vietato a determinati operatori russi controllati dallo Stato la radiodiffusione sul territorio dell'UE, a causa delle iniziative di propaganda e disinformazione che avevano preso di mira la società civile dell'Unione³¹. La minaccia rappresentava un grave rischio per l'ordine pubblico e la sicurezza. Sebbene la decisione incidesse sul diritto fondamentale alla libertà di espressione e di informazione, nonché sulla libertà d'impresa, il Tribunale ne ha confermato la legittimità, in quanto rispettava i requisiti stabiliti dalla Carta³², e l'obiettivo della misura, vale a dire la salvaguardia dei valori dell'Unione, in particolare la sicurezza e l'ordine pubblico, giustificava tale limitazione³³. Malgrado le evidenti differenze tra la libertà di espressione e il diritto di asilo, questo precedente fornisce utili orientamenti sulle condizioni legittime per limitare i diritti sanciti dalla Carta.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha inoltre riconosciuto che determinate situazioni eccezionali incidono sull'interpretazione dei diritti sanciti dalla CEDU. In particolare ha stabilito che il comportamento dei migranti che assalgono in grandi gruppi, con l'uso della

²⁵ Cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione/Polonia, Commissione/Ungheria e Commissione/Cechia*, ECLI:EU:C:2020:257, punto 143.

²⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 17 ottobre 2024, EUCO 24/25, punto 38.

²⁷ Cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione/Polonia, Commissione/Ungheria e Commissione/Cechia*, ECLI:EU:C:2020:257, punto 143.

²⁸ Cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net e a./Premier ministre e a.*, ECLI:EU:C:2020:791, punto 136.

²⁹ Ad eccezione dei diritti di natura non derogabile, compreso il principio di non respingimento.

³⁰ Articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

³¹ 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 (GU L 65 del 2.3.2022, pag. 5).

³² Causa T-125/22, *RT France/Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2022:483, punto 145.

³³ Causa T-125/22, *RT France/Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2022:483, punto 202.

forza, una recinzione di frontiera³⁴ o si avvalgono del fatto di essere numerosi per attraversare la frontiera illegalmente³⁵, senza seguire procedure di ingresso ufficiali, può giustificare un'azione dello Stato, che non sarebbe considerata una violazione del divieto di espulsione collettiva.

4. Cooperazione con l'Unione e gli altri Stati membri

La Commissione riconosce che, alla luce delle minacce ibride da parte di Stati ostili, che mettono a rischio la sicurezza e l'integrità territoriale degli Stati membri e il mantenimento dell'ordine pubblico, gli Stati membri possono adottare misure eccezionali per difendersi dalle minacce esterne.

La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e, in tale contesto, l'ostilità generale dimostrata dalla Russia, con la complicità della Bielorussia, nei confronti dell'Unione europea hanno posto quest'ultima in una situazione di insicurezza. Una delle manifestazioni più gravi di questa ostilità è l'uso della migrazione come arma, ossia il fatto di aiutare e incoraggiare continuamente i migranti a raggiungere le frontiere terrestri orientali dell'Unione con l'intenzione di esercitare pressioni sugli Stati membri e sull'Unione stessa.

Di fronte a tale situazione, gli Stati membri interessati devono essere in grado di difendersi, di garantire la loro integrità territoriale, di mantenere l'ordine pubblico e di salvaguardare la loro sicurezza nazionale, come riconosciuto dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE e dall'articolo 72 TFUE, nonché la sicurezza dell'Unione nel suo complesso. Allo stesso tempo, poiché le azioni della Russia e della Bielorussia approfittano delle persone, alcune delle quali si trovano in una posizione vulnerabile, occorre tutelare i diritti fondamentali, la dignità e le esigenze particolari di tali persone, conformemente al diritto dell'UE e internazionale.

Le azioni intraprese dagli Stati membri per preservare la sicurezza nazionale conformemente ai trattati devono rispettare i limiti e le condizioni del diritto dell'UE. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea fornisce indicazioni utili per quanto riguarda le condizioni e i limiti di cui occorre tenere conto.

Qualsiasi misura deve essere **proporzionata** e idonea ad affrontare la minaccia rappresentata dalla Russia e dalla Bielorussia, e deve essere **limitata allo stretto necessario**³⁶. Gli Stati membri devono spiegare la necessità e giustificare l'adozione di misure volte a proteggere la sicurezza nazionale, conformemente ai trattati³⁷. Il mero richiamo alla tutela degli interessi, per quanto essenziale, non è sufficiente a soddisfare l'obbligo di motivazione³⁸. La necessità di sostenere l'adeguatezza e la necessità delle misure impone inoltre agli Stati membri di spiegare

³⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, *N.D e N.T./Spagna*, 13.2.2020, punto 231.

³⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, *A.A. e a./Macedonia del Nord*, 5.4.2022, punto 123.

³⁶ Cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, *La Quadrature du Net e a./Premier ministre e a.*, ECLI:EU:C:2020:791, punto 147; causa C-808/18, *Commissione/Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:1029, punti 216 e 261; cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione/Polonia*, *Commissione/Ungheria e Commissione/Cechia*, ECLI:EU:C:2020:257, punto 152.

³⁷ C-72/22 PPU M.A., ECLI:EU:C:2022:505, punto 70; causa C-808/18, *Commissione/Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:1029, punto 214.

³⁸ Cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione/Polonia*, *Commissione/Ungheria e Commissione/Cechia*, ECLI:EU:C:2020:257, punto 145.

per quale motivo le misure di flessibilità già disponibili nell'ambito dell'*acquis* non siano adatte ad affrontare le circostanze specifiche in questione³⁹.

Inoltre, le misure che possono comportare una limitazione di taluni diritti fondamentali devono avere carattere **temporaneo**. Il fatto che le misure siano limitate nel tempo è importante per valutare se l'essenza del diritto in questione sia rispettata⁴⁰, in quanto le misure eccezionali devono essere mirate, adeguate alle circostanze specifiche e limitate allo stretto necessario.

La Commissione incoraggia gli Stati membri a ponderare attentamente tutti gli interessi in gioco e ad avvalersi di tutte le possibilità offerte dall'ordinamento giuridico dell'Unione nell'adottare misure eccezionali per contrastare gli attacchi ibridi come descritto nella presente comunicazione. Dato che tali misure proteggono le frontiere esterne comuni, nonché la sicurezza interna ed esterna dell'Unione stessa, e alla luce del principio di leale cooperazione⁴¹, gli Stati membri sono invitati a cooperare strettamente con l'Unione e gli altri Stati membri. La Commissione è pronta a svolgere il suo ruolo istituzionale e a garantire la tutela dell'interesse generale dell'Unione. Il coordinamento tra gli Stati membri confinanti è necessario per garantire la coerenza e l'efficacia di qualsiasi azione.

In tale contesto, è importante che gli Stati membri consultino la Commissione e informino gli altri Stati membri in merito alle misure eccezionali che intendono adottare e a quelle che adottano per contrastare gli attacchi ibridi perpetrati dalla Russia e dalla Bielorussia. Sarebbe importante che gli Stati membri fornissero informazioni sulle misure che prevedono di introdurre, sulla loro durata e portata, sulla base giuridica e sul modo in cui intendono rispettare i principi e i limiti derivanti dal diritto dell'UE e internazionale, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali.

La Commissione è pronta a dialogare con gli Stati membri che adottano tali misure eccezionali per aiutarli a garantire che sia tenuto conto di tutte le considerazioni pertinenti. La Commissione sosterrà sempre gli Stati membri nei loro sforzi per garantire un'Unione sicura, con uno spazio Schengen pienamente funzionante, a beneficio di tutti i cittadini dell'UE e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. L'Unione non permetterà a nessuno Stato ostile di abusare dei valori europei.

³⁹ Causa C-808/18, *Commissione/Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:1029, punti 217-218.

⁴⁰ Causa T-125/22, *RT France/Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2022:483, punto 154.

⁴¹ Articolo 4, paragrafo 3, TUE.