

---

**ADiM BLOG**  
**Aprile 2022**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

ECHR Press release, ECHR 372 (2021), 6.12.2021

***La situazione dei migranti ai confini con la Bielorussia: le richieste di adozione di misure provvisorie al vaglio della Corte di Strasburgo***

***Cristina Milano***

Dottoranda di Ricerca  
Università della Tuscia

***Parole chiave***

*migranti – strumentalizzazione – interim measures – confini – Bielorussia*

***Abstract***

*In considerazione della difficile situazione in cui si sono venuti a trovare numerosi migranti bloccati ormai da mesi ai confini con la Bielorussia, tra il 20 agosto e il 3 dicembre 2021 sono state poste all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo complessivamente quarantasette richieste di adozione di misure provvisorie. Partendo da un esame dei profili di carattere generale che interessano le misure in questione, il presente contributo mira ad analizzare più nel dettaglio i provvedimenti adottati dalla Corte di Strasburgo nei confronti di Lettonia, Lituania e soprattutto Polonia, allo scopo di contrastare le presunte violazioni di diritti umani fondamentali, nonché del principio di non respingimento, poste in essere dai governi di tali paesi nei confronti dei migranti ai confini con la Bielorussia.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

### 1. Il contesto di riferimento

Con il comunicato stampa del 6 dicembre 2021, la Cancelleria della Corte europea dei diritti dell'uomo ha annunciato che tra il 20 agosto e il 3 dicembre 2021 sono state presentate dinanzi ai giudici di Strasburgo complessivamente quarantasette richieste di adozione di misure provvisorie da parte di centonovantotto ricorrenti, tutti migranti interessati dalla crisi che si sta consumando ai confini con la Bielorussia. Il comunicato ha, inoltre, precisato che ben quarantaquattro di queste istanze sono state avanzate nei confronti della Polonia, due richieste nei confronti della Lettonia e una sola nei confronti della Lituania. Tuttavia, alla data del 3 dicembre 2021, risultavano ancora in vigore soltanto le misure provvisorie adottate dalla Corte nei confronti della Polonia.

Tali misure interinali si configurano come strumenti di natura cautelare di particolare rilevanza in considerazione degli avvenimenti che si stanno verificando ormai da mesi alle frontiere tra alcuni Stati parte del Consiglio d'Europa (nonché dell'Ue) e la Bielorussia, avvenimenti ora passati in secondo piano rispetto alle vicende riguardanti l'arrivo di milioni di profughi in fuga dall'Ucraina. Al confine con la Bielorussia, infatti, migliaia di migranti e rifugiati, soprattutto di origine asiatica o mediorientale, dopo essere stati accolti dal governo di Minsk, sono stati successivamente spinti dalle autorità facenti capo al regime di Lukashenko a spostarsi verso i confini con la Polonia, la Lettonia e la Lituania<sup>1</sup>. Conseguentemente, centinaia di migliaia di persone si trovano attualmente bloccate alle frontiere di questi Paesi in condizioni precarie, aggravate dal conflitto che ha travolto l'Ucraina.

In questo contesto, appare fortemente critica la condotta assunta dal governo polacco, il quale continua a mostrarsi reticente a prestare a questi profughi l'aiuto e il sostegno di cui necessitano, impiegando, al contrario, svariati mezzi – si pensi, ad esempio, all'uso di cannoni ad acqua e di gas lacrimogeni – per impedirne l'ingresso nel proprio territorio<sup>2</sup>. In sintesi, la Polonia adotta una politica di accesso selettivo all'asilo, che si pone in netto contrasto con la posizione assunta, invece, dal medesimo Paese in riferimento alla gestione dell'emergenza relativa ai profughi ucraini, considerando altresì che più della metà delle persone che scappano dall'Ucraina scelgono di trovare rifugio proprio in territorio polacco.

Inoltre, di recente, l'Unione europea ha accusato il regime bielorusso di voler strumentalizzare la situazione dei migranti per meri motivi geopolitici, specificamente allo scopo di indurre l'UE a rimuovere le sanzioni adottate nei confronti del governo di Lukashenko (sulla strumentalizzazione dei migranti, interessanti spunti di riflessione sono stati offerti da S. Marinai; in relazione all'analisi "tassonomica" di una risposta efficace alla strumentalizzazione

---

<sup>1</sup> P. HASKI, *La crisi alla frontiera polacca può diventare una trappola per l'Europa*, in *Internazionale*, 10 novembre 2021

<sup>2</sup> Cfr. A. RASI, *La reazione della Polonia alla condotta bielorusa: il rimedio peggio del male?*, in *SIDI blog*, 30 dicembre 2021

dei migranti, si veda anche A. FAKHRI ET AL.). A tal riguardo, la Commissione europea nel dicembre 2021 aveva avanzato al Consiglio la proposta di utilizzare il ricorso a misure temporanee di emergenza, basate sull'art. 78, par. 3, del TFUE, al fine di sostenere gli Stati membri maggiormente colpiti dalle crisi migratoria in atto ai confini con la Bielorussia, quali Polonia, Lettonia e Lituania.

Per descrivere le vicende in esame sono state altresì utilizzate numerose e differenti espressioni, come "minaccia ibrida" (termine usato dalla Commissione nella proposta sopra indicata) o, ancora, "operazioni ibride". Quest'ultima nozione è stata, nello specifico, menzionata in una dichiarazione congiunta rilasciata in data 11 novembre 2021 da Albania, Estonia, Francia, Irlanda, Norvegia, Stati Uniti e Regno Unito, a margine di una riunione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU (sulla questione relativa all'incerto concetto di «*hybrid attack*», si veda più approfonditamente M. Starita).

## ***2. L'adozione di misure provvisorie da parte della Corte di Strasburgo: profili generali***

Orbene, al fine di far fronte alle gravi violazioni dei diritti umani fondamentali – nonché del principio di *non refoulement* – che continuano a interessare i migranti ai confini con la Bielorussia, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto opportuno rispondere con l'adozione di "*interim measures*" previste dall'art. 39 del suo Regolamento. Trattasi di misure provvisorie d'urgenza che possono essere adottate dalla Corte su base eccezionale nell'ambito di procedimenti pendenti dinanzi ad essa, nei casi in cui «the applicants would otherwise face a real risk of serious and irreversible harm» (cfr. scheda informativa «Interim measures»).

La *ratio* di siffatti provvedimenti si desume chiaramente dalla lettura testuale del citato art. 39 del Regolamento, il quale stabilisce che la Corte è chiamata a indicare alle parti «any interim measure which they consider should be adopted in the interests of the parties or of the proper conduct of the proceedings». Di conseguenza, qualora venga ravvisata da parte dei giudici europei l'esistenza di un rischio effettivo che il ricorrente possa subire un danno irreparabile, particolarmente grave e imminente, in sede cautelare la Corte indicherà allo Stato convenuto le misure necessarie che le autorità nazionali saranno tenute ad adottare in via provvisoria. I provvedimenti in esame sono, quindi, volti a evitare il configurarsi di una situazione pregiudizievole per il ricorrente. Tuttavia, siffatte misure non possono in alcun modo condizionare l'esito della successiva decisione, sia sull'ammissibilità che sul merito<sup>3</sup>.

Risulta altresì opportuno evidenziare che non tutti i diritti sanciti dalla Convenzione EDU si prestano a essere oggetto della tutela cautelare. Invero, proprio in virtù del pericolo imminente e del danno irreversibile che il ricorrente potrebbe subire, le situazioni in cui più di frequente i giudici di Strasburgo hanno concesso tali misure provvisorie riguardano prevalentemente richieste di sospensione di provvedimenti di espulsione o di estradizione, ipotesi in cui il ricorrente avrebbe potuto essere vittima di una eventuale violazione del diritto alla vita, tutelato all'art. 2 CEDU, o, ancora, casi in cui il ricorrente avrebbe corso il rischio di essere

---

<sup>3</sup> Cfr. M. AVERSANO, *Tutela d'urgenza e ambito di intervento della Corte*, in *Questione Giustizia*, Fasc. 1/2019

sottoposto a trattamenti inumani e degradanti, in violazione dell'art. 3 CEDU (per approfondimenti, si veda anche M. AVERSAO).

### ***3. La risposta della Corte europea dei diritti dell'uomo alla crisi migratoria ai confini con la Bielorussia***

Secondo quanto riportato nel comunicato stampa in commento, la Corte di Strasburgo ha ritenuto opportuno indicare alla Polonia e alla Lettonia di mettere a disposizione dei ricorrenti cibo, acqua, vestiti, cure mediche adeguate nonché alloggi appropriati alla permanenza degli stessi per un periodo di tempo limitato (a tal proposito, si vedano anche i comunicati stampa del 25.08.2021 e 28.09.2021, con riferimento ai casi *H.M.M. and Others v. Latvia* e *R.A. and Others v. Poland*).

Allo stesso tempo, la Corte ha altresì ribadito che l'adozione delle suddette misure non deve essere intesa come una richiesta agli Stati destinatari di consentire ai ricorrenti di far ingresso nei rispettivi territori. Invero, i giudici di Strasburgo hanno osservato che le decisioni relative all'adozione di misure provvisorie devono necessariamente tenere in considerazione il principio che tutti gli Stati parte della Convenzione sono liberi – in base non solo a norme sancite da strumenti internazionali di natura convenzionale, bensì anche con riferimento al diritto internazionale generale – di ammettere o meno stranieri sul proprio territorio, di disciplinarne le modalità di soggiorno nonché l'allontanamento, salvo ovviamente il rispetto degli obblighi relativi alla tutela dei diritti umani, con particolare riferimento al divieto di *refoulement*.

In aggiunta, il *press release* in esame rileva che nella maggior parte dei casi di richieste di adozione di misure interinali – in cui i ricorrenti sostenevano di trovarsi in territorio polacco, chiedendo di non essere «pushed back» in Bielorussia – i giudici di Strasburgo hanno scelto di applicare le misure di cui all'art. 39 «for a set period of time», stabilendo che in tale lasso temporale il governo della Polonia non dovesse allontanare gli istanti effettivamente presenti in territorio polacco, in assenza di garanzie di sicurezza adeguate.

Nondimeno, in alcuni casi, secondo quanto minuziosamente riportato all'interno del comunicato stampa, la Corte ha invece ritenuto opportuno specificare che le misure d'urgenza intraprese dovessero restare in vigore «until further notice».

In particolare, in relazione al ricorso *R.A. and Others v. Poland* – presentato da trentadue cittadini afgani bloccati al confine tra Polonia e Bielorussia – la misura provvisoria inizialmente adottata dalla Corte è stata in seguito integrata con l'indicazione alla Polonia di non espellere i richiedenti fino a nuovo avviso. Per quanto riguarda, invece, le restanti richieste, il comunicato precisa che, dopo la fissazione di un determinato periodo di tempo per la durata delle misure cautelari, queste ultime sono state in seguito prorogate da parte dei giudici di Strasburgo sino a nuova comunicazione.

Tuttavia, nel comunicato stampa viene altresì precisato che tutte le misure provvisorie adottate nei confronti della Lituania e della Lettonia, nonché alcune misure cautelari riguardanti ricorsi proposti contro la Polonia, sono state successivamente revocate. A titolo

esemplificativo, viene indicato che nell'ambito del ricorso n. 42165/21, avanzato contro la Lettonia, la Corte ha deciso di revocare le misure provvisorie adottate, in quanto alcuni dei richiedenti erano stati accolti dal governo lettone per motivi di carattere umanitario, mentre i restanti richiedenti non sembravano più trovarsi all'interno o in prossimità della zona di confine.

Infine, con riferimento a ricorsi presentati contro la Polonia, il comunicato conclude sottolineando come, nelle ipotesi di provvedimenti provvisori revocati o comunque non prorogati, la Corte sia giunta a tale decisione in quanto i rappresentanti legali dei richiedenti o avevano perso i contatti con i ricorrenti stessi o non avevano risposto alla corrispondenza proveniente da Strasburgo, o, infine, perché gli istanti avevano deciso di lasciare definitivamente la Polonia.

## B. COMMENTO

### ***1. L'ambiguo comportamento del governo polacco e le possibili violazioni dei diritti umani***

Dalle vicende sopra esaminate emerge che le misure provvisorie d'urgenza rappresentano uno strumento adoperato dalla Corte EDU allo scopo di tutelare i diritti fondamentali del ricorrente nel momento in cui questi siano gravemente minacciati da determinati comportamenti posti in essere dallo Stato convenuto, in pendenza – o in vista – di un procedimento giudiziale dinanzi al giudice di Strasburgo deputato ad accertare in concreto l'effettiva sussistenza di una o più violazioni dei diritti sanciti dalla Convenzione EDU.

Ebbene, con riferimento agli avvenimenti in commento, risulta interessante notare come la Corte abbia ritenuto di dover adottare la maggior parte dei provvedimenti provvisori appena descritti a carico della Polonia. Pertanto, qualora la Corte, nell'ambito di procedimenti pendenti innanzi ad essa, dovesse accertare in concreto l'esistenza di determinati comportamenti posti in essere dal governo polacco nei confronti di talune categorie di migranti – quali, ad esempio, il loro respingimento in Bielorussia senza alcuna garanzia di sicurezza, o, ancora, l'utilizzo ingiustificato dei gas lacrimogeni e dei cannoni ad acqua previamente menzionati – la Polonia potrebbe essere considerata responsabile di violazioni rilevanti dei diritti garantiti dalla Convenzione. In particolare, occorre sottolineare che il respingimento verso la Bielorussia dei migranti che intendono presentare richiesta di protezione internazionale nel paese potrebbe costituire una violazione manifesta del divieto di espulsioni collettive, sancito dall'art. 4 del Protocollo addizionale n. 4 alla Convenzione EDU, nonché una violazione del principio di *non-refoulement*.

Di fatto, a prescindere dall'ipotesi in cui i migranti abbiano varcato o meno il confine con la Polonia, è compito delle autorità locali esaminare sempre – seguendo scrupolosamente una procedura conforme alle norme internazionali, europee e nazionali vigenti in materia – la situazione individuale di ogni singolo richiedente e non allontanare queste persone dal territorio polacco, spingendole verso paesi in cui vi sia il rischio concreto e imminente che possano subire una violazione dei loro diritti (cfr. M. GÓRCZYŃSKA)

## 2. Efficacia delle misure interinali adottate dalla Corte: alcune considerazioni finali

Quanto riportato sinora consente di avanzare altresì alcune riflessioni conclusive circa la reale portata ed efficacia dei provvedimenti interinali adottati dalla Corte *ex art. 39* del Regolamento.

Una preliminare considerazione va svolta in merito alla durata delle *interim measures*. Infatti, come in precedenza affermato, in molti casi la Corte ha stabilito che siffatte misure dovessero rimanere in vigore fino a nuovo avviso. Pertanto, l'indicazione di tali misure *sine die* comporta una sostanziale incertezza circa i termini di durata dei provvedimenti in esame. In aggiunta, nella fattispecie in questione, tale indeterminatezza ha permesso addirittura alla Corte di revocare in un lasso temporale molto ridotto le misure d'urgenza in precedenza adottate.

Proprio per tali ragioni, la Corte è stata [invitata](#) dallo *Steering Committee for Human Rights (CDDH)* a fissare preventivamente un termine di durata massima delle misure provvisorie. Di fatto, misure provvisorie *sine die* potrebbero non essere coerenti con eventuali provvedimenti già adottati dalle autorità nazionali dei singoli Paesi parte del Consiglio d'Europa, oltre che determinare conflitti con il diritto nazionale degli stessi. Ad esempio, siffatte misure interinali rischiano di produrre conseguenze non di poco conto negli ordinamenti interni, soprattutto qualora la loro adozione avvenga per fattispecie che comportino il coinvolgimento di altri diritti fondamentali ugualmente meritevoli di tutela (si pensi, a titolo esemplificativo alla libertà personale o di circolazione delle persone); di qui l'esigenza sempre più avvertita che tali provvedimenti siano caratterizzati da termini di durata quanto più possibili certi (cfr. M. AVERSANO).

In secondo luogo, occorre sottolineare che, nonostante l'indicazione di dette misure – le quali, una volta comminate, devono essere obbligatoriamente applicate dallo Stato convenuto (cfr. *«Practice Directions»*, sulle richieste di misure cautelari e sui principi fondamentali da osservare in materia) – la situazione dei migranti ai confini con la Bielorussia sembrerebbe di giorno in giorno soggetta ad ulteriore deterioramento, in quanto la Polonia ha deliberatamente manifestato l'intenzione di ignorare le prescrizioni della Corte. A tale riguardo, il governo polacco [ha ribadito](#) l'impossibilità di dare applicazione alle misure stabilite, adducendo come giustificazione la circostanza che i migranti non si trovassero più all'interno del proprio territorio, bensì in Bielorussia. Una difesa che appare debole, considerato che le argomentazioni addotte dalla parte polacca per "liberarsi" dall'obbligo di dare esecuzione ai provvedimenti in questione stridono con quanto affermato, invece, dalla giurisprudenza della Corte europea. Infatti, il giudice di Strasburgo ha [sancito](#) che il mancato rispetto delle *interim measures* da parte del governo convenuto costituisce un'automatica violazione degli obblighi che il medesimo è chiamato ad adempiere ai sensi dell'art. 34 della Convenzione. Nonostante tale orientamento, la prassi più recente denoterebbe al contrario una tendenziale [reticenza](#) degli Stati parti della CEDU a dare efficace esecuzione alle misure d'urgenza indicate dalla Corte (si veda, *ex multis*, [D. VITIELLO](#); [V. P. TZEVELEKOS](#); [K. ISTREFI](#) E [A. BUYSE](#) con riferimento alle *interim measures* adottate dalla Corte Edu in merito al conflitto del Nagorno Karabakh). Appare altresì interessante sottolineare che, mentre la Corte EDU riporta periodicamente

precise statistiche riguardanti il numero di richieste di adozione di misure provvisorie presentate nonché il numero di provvedimenti interinali effettivamente concessi, al momento non risulta reperibile nessun dato in merito alle misure provvisorie di fatto indicate dai giudici europei, ma in concreto mai eseguite dagli Stati convenuti. Invero, conoscere «the compliance rate with these interim measures is important because the Court can only effectively impact the ongoing situation if states comply with such measures immediately<sup>4</sup>». A tal riguardo, si potrà affermare che le misure provvisorie in questione avranno raggiunto a pieno l'obiettivo sul quale si erano focalizzate – ossia quello di assicurare in via cautelare una tutela effettiva dei diritti garantiti all'individuo dalla Convenzione EDU – soltanto nel momento in cui esse saranno considerate realmente vincolanti (e non solo dichiarate come tali dai giudici di Strasburgo), nonché regolarmente applicate da tutti gli Stati parti del Consiglio d'Europa. In definitiva, il presente contributo intende evidenziare che, nonostante le suddette misure provvisorie senza dubbio costituiscano uno strumento utile a garantire – non soltanto da un punto di vista meramente processuale – la sicurezza dei ricorrenti, nella fattispecie esaminata esse non si sono rivelate particolarmente efficaci. Da un lato, infatti, la maggior parte di tali provvedimenti è stata revocata dopo soli pochi mesi; dall'altro lato, lo Stato (la Polonia) maggiormente travolto dalla crisi e dalle vicende sottoposte all'attenzione della Corte ha espresso il chiaro intento di non volerne assicurare l'attuazione. Per concludere, bisognerà attendere le pronunce che sui singoli ricorsi verranno adottate dalla Corte di Strasburgo, alla quale pertanto è devoluto il compito di verificare l'effettiva sussistenza da parte degli Stati convenuti di violazioni ai diritti fondamentali dei migranti riversati al confine tra Bielorussia, Polonia, Lettonia e Lituania, costantemente in cerca di riparo, di protezione nonché di una vita dignitosa.

### C. APPROFONDIMENTI

**Per consultare il testo della decisione:**

[ECHR Press release, ECHR 372 \(2021\), 6.12.2021](#)

**Giurisprudenza:**  
(*ex multis*)

Corte Edu, sentenza del 4 febbraio 2005, *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*, ric. n. 46827/99 e 46951/99.

Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 12 aprile 2005, *Shamayev and Others v. Georgia e Russia*, ric. n. 36378/02

Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 2 marzo 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi v. United Kingdom*, ric. n. 61498/08

---

<sup>4</sup> Cfr. K. DZEHTSIAROU, V.P. TZEVELEKOS, *Interim Measures: Are Some Opportunities Worth Missing?*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, Vol.2, Issue 1, 2021

Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, ric. n. 30696/09

**Dottrina:**

M. AVERSANO, *Tutela d'urgenza e ambito di intervento della Corte*, in *Questione Giustizia*, Fasc. 1/2019

G. BONAVENTURA, *La tutela dei diritti fondamentali nella Grande Europa*, in *ADIR - L'altro diritto*, 2015

K. DZEHTSIAROU , V.P. TZEVELEKOS, [Interim Measures: Are Some Opportunities Worth Missing?](#), in *European Convention on Human Rights Law Review*, Vol.2, Issue 1, 2021

L. GALLETTA, *Le misure provvisorie nel giudizio dinanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Altalex*, 13 luglio 2020

Y. HAECK, C. BURBANO HERRERA, K. ZWAAK, [Strasbourg's Interim Measures Under Fire: Does the Rising Number of State Incompliances with Interim Measures Pose a Threat to the European Court of Human Rights?](#), in *European Yearbook on Human Rights*, Vol.11, 2011

K. ISTREFI E A. BUYSE, *Strasbourg Court issues interim measures against Turkey regarding the Nagorno-Karabakh conflict*, in *ECHR Blog*, 7 ottobre 2020

A. RASI, *La reazione della Polonia alla condotta bielorusa: il rimedio peggio del male?*, in *SIDI blog*, 30 dicembre 2021

D. VITIELLO, [Espulsione di stranieri, assicurazioni diplomatiche e obbligo di non-refoulement: riflessioni a margine del Caso Trabelsi](#), in *L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo*, Università degli Studi di Perugia, 3 novembre 2010

**Altri materiali:**

Corte Edu (Cancelleria), [Practice Directions](#)

Corte Edu (Cancelleria), [Rules of Court](#), 17 maggio 2022

M. GÓRCZYŃSKA, *Legal Analysis of the Situation on the Polish-Belarusian Border*, in *Helsinki Foundation of Human Rights*, 9 settembre 2021

P. HASKI, *La crisi alla frontiera polacca può diventare una trappola per l'Europa*, in *Internazionale*, 10 novembre 2021

A.L. KOWALESKA, *Polonia in prima linea per l'accoglienza agli ucraini, ma il muro al confine con la Bielorussia continua a crescere*, in *Sir - Agenzia d'informazione*, 30 marzo 2022

S. SCARNO, *La strumentalizzazione dei migranti nella diplomazia internazionale: il caso bielorusso*, in *MIPost*, 4 dicembre 2021



Steering Committee for Human Rights (CDDH), [Report on Interim Measures under Rule 39 of the Rules of Court](#), 22 marzo 2013

V. P. TZEVELEKOS, *On the value of interim measures by the ECtHR on Inter-State disputes*, in *Strasbourg Observers*, 3 febbraio 2021

**Per citare questo contributo:** C. MILANO, *La situazione dei migranti ai confini con la Bielorussia: le richieste di adozione di misure provvisorie al vaglio della Corte di Strasburgo*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, aprile 2022.