

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2023

NUOVE NORME IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO NEL REGNO UNITO DOPO LA BREXIT: APPLICAZIONI AMMINISTRATIVE E GIURISPRUDENZIALI

di Daniele Camoni e Eleonora Celoria

***Abstract:** Il presente articolo si propone di analizzare la nuova disciplina adottata dal Regno Unito in materia di immigrazione e asilo all'indomani della formalizzazione giuridica della Brexit e del venir meno dei corrispondenti vincoli normativi europei. In particolare, sarà prestata attenzione all'evoluzione dei diritti dei cittadini europei durante e a seguito della Brexit, e si focalizzerà l'attenzione sul c.d. Points-based system, con specifico riferimento alle diverse categorie soggettive interessate. In relazione alle politiche di asilo, lo "scarto" rispetto alla disciplina previgente è stato ancor più radicale, come dimostrato dalla nuova cornice generale tracciata dal Nationality and Borders Act 2022 e, nello specifico, dalla sottoscrizione del controverso Memorandum tra Regno Unito e Ruanda del 13 aprile 2022. Soprattutto in quest'ultimo caso, forti sono le riserve rispetto alla normativa internazionale ed alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.*

***Abstract:** The present essay aims at analysing the new British regulation of immigration and asylum procedures after the implementation of Brexit and the end of EU law constraints for Great Britain. In particular, attention will be paid to the evolution of the so-called Points-based system and its application to different categories of recipients. On the other hand, the distance between the new asylum policy and the previous regulation is even wider, as the Nationality and Borders Act 2022 and the controversial UK-Rwanda Memorandum (signed on 13th April 2022) show. Especially in this last case, many criticisms have been expressed in relation to international law and the European Convention on Human Rights.*

NUOVE NORME IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO NEL REGNO UNITO DOPO LA *BREXIT*: APPLICAZIONI AMMINISTRATIVE E GIURISPRUDENZIALI

di Daniele Camoni e Eleonora Celoria*

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. – 2. Le politiche di immigrazione *post-Brexit* nell’ottica del superamento della libertà di movimento dei cittadini europei. – 2.1. *Pre-settled status*: la precarietà dei diritti dei cittadini europei durante il periodo transitorio. – 2.2. La nuova disciplina dell’immigrazione per motivi di studio e di lavoro. – 2.2.a) Aspetti generali. – 2.2.b) Ingresso per lavoratori con sponsorizzazione (*Skilled Worker Visa*). – 2.2.c) Ingresso (eccezionale) per lavoratori stagionali (*Seasonal Worker Visa*). – 2.2.d) Ingresso per motivi di studio (*Student Visa*). – 2.2.e) Nuove ipotesi di ingresso e/o soggiorno per studenti laureati (*Graduate Visa* e *High Potential Individual Visa*). – 2.2.f) Altri ingressi e soggiorni. – 3. Le politiche di asilo *pre-Brexit* nel quadro del Sistema Europeo Comune di Asilo (SECA). – 3.1. La *Brexit* e la disciplina transitoria. – 3.2. La formalizzazione della *Brexit* e la disciplina specifica dell’asilo alla luce del *Nationality and Borders Act 2022*. – 3.3. Il controverso *Memorandum of Understanding* tra Regno Unito e Ruanda e l’esternalizzazione del diritto d’asilo. – 4. Conclusioni.

1. Premessa introduttiva

L’uscita del Regno Unito dall’Unione Europea – universalmente nota con il neologismo di *Brexit* – e la sua concreta realizzazione ha generato una serie infinita di conseguenze (giuridiche, economico-finanziarie, politico-istituzionali e sociali) che, a distanza di oltre sei anni dal referendum del 23 giugno 2016, ancora rivelano importanti riflessi su ogni questione britannica.

È risaputo che qualsiasi considerazione che abbia ad oggetto l’ordinamento del Regno Unito – qui considerato con particolare attenzione alla dimensione *post-Brexit* – impone di adottare una prospettiva modellata secondo le singolarità dello stesso. I temi dell’immigrazione e dell’asilo non fanno eccezione, con la conseguente esigenza di inquadrare l’impostazione ideologica e l’implementazione delle politiche migratorie e di asilo secondo un’ordinata successione di momenti temporali collegati, tra continuità e discontinuità.

* Daniele Camoni è Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche presso l’Università di Milano-Bicocca e Assegnista di ricerca in Diritto Pubblico Comparato presso l’Università di Milano; Eleonora Celoria è Dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni presso l’Università di Torino. Sebbene lo scritto sia frutto di riflessioni condivise, Daniele Camoni ha redatto i paragrafi 3, 3.1., 3.2. e 3.3. e Eleonora Celoria i paragrafi 2, 2.1. e 2.2.(a-f). I paragrafi 1 e 4 sono stati redatti congiuntamente.

Nell'intreccio di eventi e discipline anteriori, paralleli e successivi alla *Brexit*, è doveroso premettere che il quadro delle *immigration and asylum policies* assume un tono costituzionale, in ragione del fatto che esse rappresentano uno snodo importante delle travagliate vicende che, all'indomani del referendum, hanno consentito di portare a compimento il distacco del Regno Unito dal groviglio delle normative di rango europeo. All'interno di tale contesto, infatti, l'interpretazione giuridica della *Brexit* quale fondamentale *constitutional moment* è fuori discussione, come confermato dalla Corte Suprema nel celeberrimo caso *Miller I*¹.

Di conseguenza, anche il mutamento della disciplina europea in materia di immigrazione e asilo – sempre filtrata secondo le esigenze britanniche – impone di inquadrare lo stesso entro il contesto del *British constitutionalism*, il quale ricomprende «all rules which define the members of the sovereign power, all rules which regulate the relation of such members to each other, or which determine the mode in which the sovereign power, or the members thereof, exercise their authority»².

Come si vedrà, la centralità del potere sovrano del Parlamento di Westminster – in antitesi alle ritenute imposizioni esterne derivanti dalle istituzioni europee (e considerate prive di legittimazione democratica) – è decisiva per comprendere cause ed effetti di un modello di politiche migratorie e di accoglimento/respingimento dei rifugiati che ben rappresenta il (nuovo?) corso di un Regno Unito del tutto indipendente dall'UE.

In secondo luogo, molto suggestiva appare l'immagine della *Brexit* come «vaso di Pandora»³, foriero di una serie di incertezze e tensioni che, non ancora del tutto risolte⁴, anche nel presente binomio immigrazione-asilo impongono di problematizzare i profili della descritta transizione – dall'appartenenza riluttante al lungo abbandono dell'UE – e di

1. *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, [2017] UKSC 5. Ai fini qui di interesse, devono essere evidenziati i passaggi secondo cui, da un lato, lo *European Communities Act 1972* «authorises a dynamic process by which, without further primary legislation (and, in some cases, even without any domestic legislation), EU law not only becomes a source of UK law, but actually takes precedence over all domestic sources of UK law, including statutes» (§60) e, dall'altro (con riferimento all'abbandono dell'UE), che «there is a vital difference between changes in domestic law resulting from variations in the content of EU law arising from new EU legislation, and changes in domestic law resulting from withdrawal by the United Kingdom from the European Union. The former involves changes in EU law, which are then brought into domestic law through section 2 of the 1972 Act. The latter involves a unilateral action by the relevant constitutional bodies which effects a fundamental change in the constitutional arrangements of the United Kingdom» (§78).

2. A.V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Indianapolis, Liberty Classics, 1982, p. cxl.

3. C. Martinelli, *La Brexit come vaso di Pandora della Costituzione britannica*, in *DPCE online*, 3.2019, pp. XI-XIX.

4. Tra le questioni più sensibili, si possono menzionare quella relativa al futuro del *Northern Ireland Protocol*, a proposito dei controlli doganali – lungo l'*Irish Sea Border*, idealmente collocato nel mare d'Irlanda – sul transito di merci tra il Regno Unito e l'isola d'Irlanda e, soprattutto, tra Irlanda del Nord e il resto del Regno Unito nonché, in tono minore, l'incerta situazione del territorio britannico d'oltremare di Gibilterra (incastonato in terra spagnola), la cui condizione è regolata da un fragile accordo politico tra Regno Unito e Spagna del 31 dicembre 2020.

parametrare le nuove, controverse soluzioni britanniche rispetto alla normativa degli ordinamenti (soprattutto sovranazionali) interessati.

2. Le politiche di immigrazione post-*Brexit* nell'ottica del superamento della libertà di movimento dei cittadini europei

L'appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea ha modellato le politiche migratorie britanniche. Un primo, essenziale, intervento plasmante nei confronti della normativa interna va individuato nella distinzione introdotta dal diritto europeo tra il regime di movimento dei cittadini UE – e dei loro familiari, anche se cittadini di Paesi terzi – e quello degli stranieri extra-UE.

La libertà di movimento dei cittadini europei è una delle pietre miliari dell'architettura dell'Unione, in quanto ritenuta necessaria a garantire il corretto funzionamento del mercato unico. I diritti collegati al *free movement*, in origine strettamente associati allo *status* di lavoratore, sono stati progressivamente estesi dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia⁵: in ossequio al *case-law* della Corte stessa, già nel 1990 il legislatore dell'UE ha adottato tre Direttive volte ad ampliare l'ambito di applicazione del diritto alla libertà di circolazione⁶.

Con il Trattato di Maastricht del 1992, la libertà di movimento è poi diventata attributo essenziale della cittadinanza europea⁷ ed è attualmente tutelata dagli artt. 21 TFUE e 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Le prerogative collegate alla libertà di movimento (inteso quale libertà di ingresso e soggiorno) sono confluite, dopo Maastricht, nella Direttiva 2004/38/CE, attraverso la quale il contenuto di questa libertà è stato dettagliatamente procedimentalizzato.

La comprensione della portata dirompente della *Brexit* sulla gestione britannica dell'immigrazione non può pertanto prescindere dall'esame delle sue conseguenze sul diritto alla libertà di circolazione dei cittadini europei, attraverso un'analisi che darà conto dei diversi regimi succedutisi prima, durante e dopo la *Brexit*, con tale frase dovendosi intendere

5. I diritti collegati alla cittadinanza europea sono in larga parte stati modellati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ha progressivamente affermato l'esistenza di un diritto alla libertà di movimento indipendentemente dallo *status* economico del soggetto. Si veda, *ex multis*, Corte giust., 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99.

6. Si tratta delle Direttive CEE n. 364, 365 e 366 del 28 giugno 1990. Sull'evoluzione del diritto alla libera circolazione, *ex multis*, A. Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, in G. Strozzi (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea*, parte speciale, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 68-150.

7. A norma dell'art. 19 TCE, oggi art. 21 TUE, «ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

la disciplina successiva al «transition or implementation period» (a partire dal 31 dicembre 2020)⁸.

Il trattamento dei cittadini UE fu, infatti, la principale eccezione alle regole in materia di gestione dell'immigrazione per studio e lavoro nel Regno Unito sino al 2020. Anche durante la sua permanenza nell'Unione e fin dalla fase di cd. comunitarizzazione delle materie di immigrazione e asilo iniziata negli anni Novanta, il Paese ha goduto della possibilità di scegliere a quali misure legislative aderire, in forza della clausola di *opt-out* prevista per Regno Unito, Irlanda e Danimarca dai Protocolli allegati al Trattato di Amsterdam.

Di conseguenza, il Regno Unito non si è vincolato alle norme europee in materia di immigrazione legale⁹, e, in forza dell'*opt-out* del Paese dall'*acquis* di Schengen, ha sempre goduto di ampia autonomia nel controllo dei propri confini e nello svolgimento di accertamenti in entrata. Ciononostante, i cittadini europei hanno potuto vantare, fino al 2020, un diritto all'ingresso e al soggiorno nel Regno Unito basato sulla Direttiva 2004/38/CE¹⁰, atto rispetto al quale la discrezionalità di *opt-in/opt-out* era preclusa, non collocandosi il trattamento dei destinatari *rationae personae* della Direttiva entro le materie di cui al «terzo pilastro» (immigrazione, asilo e cooperazione in materia di polizia, civile e penale)¹¹.

Il diritto alla libertà di movimento si è sostanzialmente disintegrato con la *Brexit*, non soltanto in ragione del recesso del Regno Unito dall'UE (art. 50 TUE), ma anche a causa della precisa scelta politica di equiparazione tra cittadini europei ed extraeuropei ai fini dell'applicazione delle regole in materia di ingresso e soggiorno per studio e lavoro. Tale profilo è stato ripetutamente presentato – in modo quasi ossessivo – come nodo centrale dell'intera riforma delle regole in materia di immigrazione.

Indicativo, sotto questo punto di vista, è il *Policy Statement* dello *Home Office* (Ministero dell'Interno) del febbraio 2020 che si apre con un aperto *J'accuse* nei confronti del principio europeo della libertà di movimento: «For too long, distorted by European free movement rights, the immigration system has been failing to meet the needs of the British

8. Cfr. art. 126, *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* (Accordo di recesso).

9. Ad esempio, il Regno Unito non ha aderito alla Direttiva 2003/109/CE, sullo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, alla Direttiva 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, alla Direttiva 2009/50/CE, sulle condizioni di ingresso e soggiorno per i lavoratori altamente qualificati, né, ancora, alla Direttiva 2011/98/UE, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico.

10. L'articolo 5, par. 1 della Direttiva prevede che i cittadini europei possano fare ingresso in uno Stato Membro soltanto sulla base dell'esibizione di un documento di identità, senza che possa essere richiesto alcun requisito ulteriore.

11. A partire dal Trattato di Maastricht (1992), la macro-tematica delle politiche di immigrazione e asilo è stata collocata nell'alveo del c.d. terzo pilastro (Giustizia e affari interni) della Comunità europea. Pur facendo parte degli ambiti di interesse della Comunità, la materia era gestita secondo le regole del metodo intergovernativo.

people»¹², accompagnato dalla promessa secondo cui «from 1 January 2021, free movement will end, and we will introduce the UK's points-based system»¹³. Alle dichiarazioni del Ministero dell'Interno ha fatto seguito l'adozione dell'*Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act*, entrato in vigore l'11 novembre 2020, con cui il Parlamento britannico ha deciso l'abrogazione delle norme in materia di libertà di movimento¹⁴.

A partire dal 1° gennaio 2021, inoltre, l'obbligo di richiedere un visto di ingresso per studio o lavoro è stato esteso a quei cittadini europei che facevano ingresso per la prima volta nel Regno Unito, e che non avevano alcun precedente legame con il Paese. Diversa, invece, era la condizione di coloro che risultavano legalmente soggiornanti nel Regno Unito al 31 dicembre 2020, i cui diritti sono stati disciplinati all'interno dello *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* (Accordo di recesso, di seguito AR)¹⁵.

2.1. *Pre-settled status: la precarietà dei diritti dei cittadini europei durante il periodo transitorio*

Prima di approfondire le direttrici generali delle nuove politiche in materia di ingresso per motivi economici, è necessario richiamare le regole che hanno trovato applicazione durante la pendenza del regime transitorio, in base a quanto disposto dalla parte II dell'AR. La principale peculiarità dell'arco di tempo trascorso tra il 1 febbraio e il 31 dicembre 2020 è – per quanto qui interessa – che le garanzie e prerogative previste dal diritto dell'Unione in materia di libertà di movimento hanno continuato ad applicarsi ai cittadini UE nonostante il Regno Unito non fosse più uno Stato membro,¹⁶ in forza della loro trapposizione nell'AR.

Più nei dettagli, l'Accordo, dopo aver individuato i soggetti destinatari delle previsioni rilevanti (artt. 9-12), disciplina i diritti connessi al soggiorno e ai documenti di soggiorno (artt. 13-23), i diritti dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi (artt. 24-26), il riconoscimento delle qualifiche professionali (artt. 27-29) e le modalità di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (artt. 30-36)¹⁷.

12. Home Office, *The UK's points-based immigration system: policy statement*, 19 February 2020.

13. *Ibidem*.

14. Articolo 1 (1). I principali emendamenti sono contenuti nello *Schedule 1*, allegato all'atto legislativo.

15. Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione Europea e dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica (CECA), adottato dal Consiglio il 31 gennaio 2020 (a seguito del consenso del Parlamento europeo del 29 gennaio 2020), a titolo di ratifica dello *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 (c. 1)* britannico del 23 gennaio 2020.

16. Il Regno Unito ha ufficialmente cessato di essere uno Stato membro dell'UE a partire dalle ore 23.00 del 31 gennaio 2020, come previsto dallo *European Union (Withdrawal) Act 2018 (Exit Day) (Amendment) (No. 3) Regulations 2019*.

17. Sulla tutela dei cittadini europei e di quelli britannici (cd. *Brexit citizens*) coperti dalle previsioni dell'Accordo di recesso, cfr. E. Spaventa, *The Rights of citizens under the Withdrawal Agreement: a critical analysis*, in *European Law Review*, n. 45.2020, pp. 193-206.

Non è di secondaria importanza sottolineare che il Regno Unito era soggetto all'obbligo di applicare il diritto dell'Unione come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia: qualora la decisione della Corte fosse intervenuta prima della fine del periodo transitorio, questa avrebbe avuto valore vincolante; ma, anche nel caso in cui i giudici di Lussemburgo si fossero pronunciati successivamente al 31 dicembre 2020, il contenuto della sentenza avrebbe dovuto essere tenuto «in debita considerazione»¹⁸.

I cittadini europei coperti *rationae personae* dall'Accordo possono dunque rivolgersi alle Corti britanniche per chiedere il rispetto e l'applicazione delle disposizioni contenute nello stesso e, a loro volta, i giudici britannici possono richiederne l'interpretazione alla Corte di Giustizia¹⁹. Inoltre, sull'effettiva applicazione e rispetto dei contenuti dell'AR vigilano la Commissione Europea, per quanto riguarda l'applicazione delle norme ai cittadini britannici negli Stati UE e una apposita autorità istituita nel Regno Unito (la *Independent Monitoring Authority for the Citizens' Rights Agreement* – IMA)²⁰, alla quale si possono rivolgere i cittadini europei.

Le norme dell'AR che garantivano ai cittadini europei il mantenimento dei diritti di soggiorno durante il periodo transitorio sono state attuate, sul piano interno, attraverso emendamenti alle *Immigration Rules* (cd. *Appendice EU*)²¹ e, da punto di vista operativo, tramite l'implementazione dello *EU Settlement Scheme* (ESS), attraverso il quale è stata disciplinata una procedura necessaria e obbligatoria per tutti i cittadini UE e i loro familiari²².

Questi ultimi (coniuge, partner registrato, figli minori di 21 anni o a carico, ascendenti diretti a carico) rientrano nell'ambito di applicazione dell'AR anche se non erano residenti

18. Articolo 86 AR. Sul ruolo della Corte di Giustizia nell'ambito della procedura di recesso: C. Tovo, *Recesso dall'Unione e risoluzione delle controversie: il ruolo della Corte di Giustizia*, in *Federalismi.it*, n. 17.2020, p. 98 ss. e M. Simoncini, *Profili costituzionali della giurisprudenza europea sulla Brexit*, in *Federalismi.it*, n. 10.2022, p. 116 ss. Sullo specifico ruolo della giurisprudenza della Corte di Giustizia nella fase *post-Brexit*, vedi A. Lazowski, *Court of Justice of the European Union and the United Kingdom after Brexit: game over?*, in *European Law Review*, n. 47(5).2015, pp. 666-686.

19. Da ultimo, la Corte di Giustizia resta competente a pronunciarsi in via pregiudiziale per un periodo di otto anni dalla fine del periodo di transizione sull'interpretazione della parte dell'Accordo relativa alla tutela dei diritti dei cittadini (art. 158 AR).

20. L'IMA si configura come autorità indipendente, seppur finanziata dal governo britannico, i cui poteri e relazioni con il Ministero della giustizia sono regolati nell'ambito di uno specifico *Framework Agreement* che trova la sua base legale nell'art. 159 AR. I cittadini europei (la categoria comprende sia i cittadini dei 27 Stati Membri, sia quelli di Svizzera, Islanda, Liechtenstein e Norvegia) possono indirizzare reclami in merito a trattamenti discriminatori da loro patiti in applicazione dell'Accordo di recesso.

21. In particolare, le EU2 e EU3 disciplinano le modalità previste per accedere al il riconoscimento del *pre-settled* o del *settled status*; la EU9 indica la procedura da seguire per la domanda; le EU10-15 delineano i requisiti necessari per poter formulare l'istanza. Le *Immigration Rules* si possono consultare al link: <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu>.

22. Tra i destinatari dello *EU Settlement Scheme* rientrano, oltre ai cittadini dei 27 Paesi Membri e ai loro familiari, anche i cittadini di Svizzera, Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

nel Regno Unito durante il periodo transitorio, sempre che il rapporto familiare sia sorto prima del 31 dicembre 2020²³.

Il sistema si è basato sull'individuazione di due distinti *status* che potevano essere riconosciuti agli interessati, previa richiesta da trasmettere in via telematica allo *UK Visa and Immigration Service* entro il 30 giugno 2021: il *settled status* spetta a coloro che, già prima della Brexit, erano titolari di un diritto di soggiorno permanente in forza della normativa UE o che in ogni caso potevano dimostrare di aver soggiornato in modo regolare e continuato per almeno cinque anni sul territorio alla data del 31 dicembre 2020²⁴; il *pre-settled status* doveva invece essere richiesto da coloro che avevano vissuto nel Paese da meno di cinque anni e conferiva un diritto al soggiorno temporaneo della durata di cinque anni, condizione preliminare per l'accesso al soggiorno permanente.

Questo secondo strumento è stato, di fatto, utilizzato anche dagli stranieri soggiornanti da più di cinque anni ma che non erano nelle condizioni di dimostrare la propria residenza continuativa²⁵. Entrambi gli schemi si applicavano unicamente sulla base della prova della residenza e del tempo trascorso nel Paese e non era richiesta la dimostrazione delle condizioni previste dalla Direttiva 2004/38/CE per accedere allo *status* di residente permanente.

In caso di richiesta formulata da parte di un cittadino di Paese terzo (familiare di cittadino UE) l'autorità amministrativa si è riservata il diritto di accertare la sussistenza dell'effettivo rapporto di parentela, tramite la verifica dei documenti attestanti la relazione di coniugio o relazione di fatto. In base alle regole dettate dai paragrafi EU11.6 e seguenti, la relazione deve essere stata instaurata prima del 31 dicembre 2020 ed essere attuale al momento della valutazione della domanda. Le domande da parte dei familiari potevano essere presentate fino al 1° aprile 2021.

Il *pre-settled status* può decadere se la persona trascorre un periodo superiore ai due anni fuori dal Regno Unito, o se si assenta per più di sei mesi in un anno, salvo cause di forza maggiore (tra le quali possono rientrare anche ragioni collegate alla pandemia da Covid-19). Inoltre, questo specifico *status* non costituisce, di per sé, prova della residenza

23. Anche ulteriori ipotesi riguardanti i familiari di cittadini UE che erano tutelati nell'ambito della Direttiva 2004/38/CE sono state coperte dall'AR: si pensi, ad esempio, ai famigliari vedovi o divorziati o alle vittime di violenza domestica (art. 10, par. 2, 3 e 4 AR).

24. Le regole indicate nei paragrafi EU12 prevedono che lo *status* possa essere riconosciuto anche ai *family members of a qualifying British citizen*.

25. Come rilevato dal *Migration Observatory*, molti soggetti che pure avrebbero potuto/dovuto fare richiesta di accesso alla procedura non ne erano consapevoli o potevano incontrare difficoltà rispetto alla dimostrazione dei requisiti. Si veda M. Sumption, M. Fernández-Reino, *Unsettled Status 2020: Which EU Citizens are at Risk of Failing to Secure their Rights after Brexit?*, in *Migration Observatory*, 24 September 2020.

regolare nel Paese (cd. *right to reside*), a sua volta presupposto necessario per l'accesso ai benefici sociali.

La restrizione non era stata inizialmente prevista, ma fu introdotta dal governo britannico con la *Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendement) (EU Exit) Regulations 2019*, al fine espresso di escludere i titolari del *pre-settled status* dall'accesso a benefici sociali quali il reddito di cittadinanza.

Su questo aspetto è di recente intervenuta la Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, come visto, è competente a decidere sui rinvii pregiudiziali proposti durante il periodo transitorio, con una decisione che merita di essere brevemente approfondita²⁶.

Il caso riguardava una cittadina europea residente in Irlanda del Nord la quale, a seguito della *Brexit*, aveva ottenuto lo *status* di residente non permanente (cd. *pre-settled status*). La donna non aveva mai lavorato in Irlanda del Nord e, a seguito delle violenze subite dal compagno, si era trasferita in un Centro per vittime di violenza di genere insieme ai figli.

Nel giugno 2020, dopo l'ottenimento del *pre-settled status*, l'interessata aveva presentato domanda per ottenere una prestazione di assistenza sociale (*universal credit*), poi respinta dalle autorità competenti perché allo *status* di residente non permanente non era connesso un diritto di soggiorno che consentisse di «riscontrare l'esistenza di una residenza abituale nel Regno Unito»: in assenza della prova della residenza, l'accesso al reddito di cittadinanza le era precluso.

La situazione dell'istante sollevava alcuni dubbi rispetto alla compatibilità dell'esclusione dei benefici sociali per i titolari di un titolo di soggiorno temporaneo con il principio di non discriminazione. In particolare, la donna, tramite ricorso al Tribunale d'appello dell'Irlanda del Nord, sosteneva che il diniego di concederle la prestazione di assistenza sociale, con la motivazione che il suo *status* non sarebbe stato rilevante per fondare la «residenza abituale» nel Regno Unito, costituisse una differenza di trattamento fra i cittadini dell'Unione residenti legalmente nel Regno Unito e i cittadini britannici e, pertanto, una discriminazione in base alla nazionalità ai sensi dell'articolo 18, primo comma, TFUE.

La Corte di Giustizia non ha ritenuto di aderire a tale tesi e ha sostenuto, richiamando le conclusioni espresse nella sentenza *Dano*²⁷, che il diritto UE non impedisce ad uno Stato membro di escludere dalle prestazioni di assistenza sociale cittadini europei economicamente

26. Corte giust., 15 luglio 2021, *CG v. The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602. Per un commento, A. Welsh, *Permission to discriminate – EU nationals, pre-settled status and access to social assistance*, in *Journal of Social Welfare and Family Law*, n. 44(1).2022, pp. 133-136.

27. Corte giust., 11 novembre 2014, *Elisabeta Dano e Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358. Per un'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di diritti sociali e cittadinanza europea, cfr. F. Costamagna, S. Giubboni, *Free Movement of Persons and Transnational Solidarity. The Legacy of Market Citizenship*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1.2021, pp. 1-31.

inattivi ai quali è stato concesso un diritto di soggiorno temporaneo, legittimando così la distinzione di trattamento con i cittadini con nazionalità dello Stato membro. Secondo la Corte, pertanto, il rifiuto della prestazione sociale non integrerebbe una violazione del principio di non discriminazione di cui all'art. 24 della Direttiva 2004/38/CE (diretta espressione dell'art. 18 TFUE) e ciò a prescindere dal fatto che sulla base dell'Accordo di recesso il Regno Unito avesse riconosciuto alla cittadina un diritto di soggiorno (seppur temporaneo).

Contestualmente, i giudici hanno cercato un bilanciamento tra l'orientamento consolidato in materia di non discriminazione e il rispetto del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali della cittadina europea e dei suoi figli. La Corte opera, in particolare, un richiamo agli articoli 1, 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e giunge a sostenere che nel momento in cui le autorità statali rifiutano di concedere le prestazioni di assistenza sociale devono verificare «che tale rifiuto non esponga il cittadino interessato e i figli a suo carico ad un rischio concreto e attuale di violazione dei loro diritti fondamentali»²⁸ e devono valutare altri possibili strumenti alternativi per garantire il rispetto dei loro diritti.

L'orientamento seguito dalla Corte di Giustizia è stato considerato ingiustificatamente restrittivo da parte della dottrina²⁹, che ha evidenziato la differenza delle circostanze individuali del caso *CG* rispetto al caso *Dano* e si è richiamata all'orientamento espresso nel precedente caso *Trojani*, in relazione al diritto di non discriminazione dei cittadini titolari di uno *status* di soggiorno stabile³⁰.

Inoltre, pur dovendosi accogliere in positivo il richiamo al dovere di garantire l'effettività dei diritti contemplati dalla Carta, restano dubbie le modalità con cui assicurare il rispetto di siffatti diritti, soprattutto alla luce dello *status* dei cittadini europei titolari di un diritto di soggiorno in UK a seguito della *Brexit*, che è più precario di quello di un cittadino UE che si sposta verso un qualsiasi altro Stato membro.

In sostanza, parrebbe che la Corte di Giustizia abbia ommesso di considerare nella sua decisione le peculiarità del caso specifico, attinente ai diritti dei cittadini UE nell'ambito della *Brexit*. La preoccupazione per l'interpretazione restrittiva operata dalla Corte europea va letta anche alla luce del successivo posizionamento della *Supreme Court* britannica, basato sulla decisione *CG*, in senso limitativo dei diritti dei titolari del *pre-settled status*³¹.

Un'ulteriore disposizione controversa concernente questo istituto era la previsione delle *Immigration Rules* secondo cui il titolare del *pre-settled status* deve necessariamente, entro

28. Corte giust., *CG v. The Department for Communities in Northern Ireland*, §92.

29. Cfr. A. Welsh, *op. cit.* e C. O'Brien, *The great EU citizenship illusion exposed: equal treatment rights evaporate for the vulnerable (CG v the Department for Communities in Northern Ireland)*, in *European Law Review*, n. 46 (6).2021, pp. 801-817.

30. Corte giust., 7 settembre 2004, *Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, C-456/02.

31. Si veda il caso *Fratila v Secretary of State for Work and Pensions*, [2021] UKSC 53.

i cinque anni durante i quali il suo soggiorno è considerato regolare, presentare istanza di proroga dello *status* corrente o di conversione al *settled status*, pena il venir meno della sua condizione di regolarità sul territorio. Il 14 dicembre 2021, l'IMA ha giudicato tale requisito come illegittimo, poiché in contrasto con l'articolo 13 dell'Accordo di recesso, concludendo che «the approach of the Defendant [Secretary of State of the Home Department] to the UK's obligations to EU citizens and EEA EFTA citizens is inconsistent with the terms of the WA and the SA. The result of this approach is that the Defendant's provision for the rights of residence of such individuals is wrong in law and liable to breach their directly effective rights under the Agreements and purport to render such individuals unlawfully present in the UK in circumstances in which this is not permitted under the Agreements»³².

Il tema della conversione dello *status* da temporaneo a permanente rimane tra i più sensibili nell'ambito della complessiva disciplina dei diritti dei cittadini europei: in proposito, il *Migration Observatory* ha sottolineato che tra le categorie degli stranieri europei più a rischio di fronte alla stabilizzazione del proprio *status* vi è quella degli stranieri stagionali, che trascorrono un tempo significativo fuori dal Regno Unito³³.

A livello statistico, si può osservare che, alla data del 30 giugno 2022, sono state presentate 6.699.190 domande di registrazione nell'ambito dello *EU Settlement Scheme* (delle quali 6.473.830 concluse), comprese quelle volte al passaggio dallo *status* temporaneo a quello permanente (che potevano essere depositate anche successivamente alla data del 30 giugno 2021, termine ultimo di presentazione delle domande in prima istanza)³⁴: di queste, il 41% ha riguardato il riconoscimento del *pre-settled status* che, come visto, pone maggiori problemi rispetto all'effettivo esercizio dei diritti – compresi i diritti sociali – da parte dei cittadini europei e dei loro familiari.

Sotto questo profilo, pare che dalla sentenza *CG* della Corte di Giustizia debba quantomeno farsi discendere un onere per le autorità britanniche di valutare la situazione dei cittadini UE, in particolare quelli più vulnerabili, alla luce dei diritti contemplati dalla Carta posto che, in base a quanto previsto dall'art. 39 AR, i diritti connessi allo *status* dei

32. Independent Monitoring Authority for the Citizens' Rights Agreement, *Statement of the Facts and Grounds*, 14 December 2021.

33. M. Fernández-Reino, M. Sumption, *How secure is Pre-settled status for EU citizens after Brexit?*, in *Migration Observatory*, 29 March 2022. Sullo stesso tema, anche C. Barnard, S. Fraser-Butlin, F. Costello, *Unsettled status? Vulnerable EU citizens may lose their UK residence overnight*, 2019, LSE British Politics and Policy Blog, 27 November 2019.

34. I dati sono tratti dalle statistiche semestrali pubblicate sulla pagine del Ministero dell'Interno britannico: EU Settlement Scheme quarterly statistics, June 2022 - GOV.UK (www.gov.uk).

cittadini coperti dall'Accordo di recesso devono essere loro garantiti «per tutto l'arco della vita»³⁵.

2.2. La nuova disciplina dell'immigrazione per motivi di studio e di lavoro

2.2.a) Aspetti generali

Come anticipato, a partire dal 2021 tutti gli stranieri – provenienti da uno Stato dell'Unione Europea o da Stato extra-UE – e che non sono titolari di alcun diritto di soggiorno precedentemente instaurato sulla base dello *EU Settlement Scheme*, sono soggetti alle medesime regole in materia di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro e di studio³⁶.

Queste costituiscono l'evoluzione del cd. *Points-based system*, il sistema a punti che ha sorretto la regolamentazione degli ingressi in UK negli ultimi vent'anni. Le nuove regole in materia di visti e permessi (*leave to enter or remain*) per lavoro e per studio compongono ma non esauriscono il quadro delle riforme previste nell'ambito del Nuovo Piano sull'Immigrazione (*New Plan for Immigration*)³⁷ promosso dal governo britannico per la fase *post-Brexit*.

Questo prevede, unitamente alla realizzazione del nuovo *Point-based system*, anche una riforma del programma *Global Talent*³⁸, un aggiornamento delle regole in materia di migrazione per motivi familiari, il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, il contrasto all'immigrazione irregolare e una riforma del sistema di asilo. Nel corso del 2021 è poi stato introdotto un canale di ingresso e di soggiorno temporaneo per *high potential individuals* – ricercatori provenienti da Università estere, che non hanno necessità di ricevere una specifica offerta di lavoro³⁹ – e sono stati riformati i sistemi di trasferimento intra-societari, oggi disciplinati nell'ambito dei canali *Global Business Mobility*⁴⁰. Le

35. Sulle tutele previste per i beneficiari dell'accordo di recesso, A. Lang, *Il diritto di soggiorno secondo l'accordo di recesso del Regno Unito dalla UE: una protezione per tutto l'arco della vita*, in *I Post di AISDUE*, n. II.2020, 10 dicembre 2020.

36. Gli Stati europei sono tutti considerati *visa-free*, ai fini dell'ingresso, fino a 6 mesi per motivi di turismo.

37. La relazione illustrativa pubblicata sul sito del Ministero dell'Interno espone sommariamente le riforme da realizzarsi nell'ambito del nuovo piano: <https://www.gov.uk/government/publications/new-plan-for-immigration-legal-migration-and-border-control/new-plan-for-immigration-legal-migration-and-border-control-strategy-statement-accessible-web-version>.

38. Lo schema prevede la possibilità di rilascio di un visto di ingresso per gli stranieri che si distinguono per qualità e risultati eccezionali conseguiti in ambito artistico, scientifico, ingegneristico, medico e tecnologico. Non sono previsti tetti massimi di ingressi e non è richiesta una previa sponsorizzazione da parte di aziende o istituti di ricerca. L'istante deve in ogni caso dimostrare la sussistenza di un reddito sufficiente. La disciplina del visto e permesso di soggiorno per questo canale è dettata dalle *Immigration Rules Appendix Global Talent*: <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-global-talent>.

39. Home Office, *Scale-up Worker Visa*: <https://www.gov.uk/scale-up-worker-visa>.

40. Home Office, *UK Expansion Worker Visa*: <https://www.gov.uk/uk-expansion-worker-visa>.

modifiche trovano copertura normativa all'interno dello dallo *Statement of changes to the Immigration Rules*⁴¹.

L'analisi che segue si concentrerà sugli elementi più salienti della riforma del *Points-based system*, pur nella consapevolezza che le regole sull'immigrazione regolare comprendono anche ambiti ulteriori rispetto a quelli del soggiorno per lavoro o per studio⁴².

Il punto di partenza del regime attuale va individuato nel *Points-based system* sviluppato a partire dal 2008, a seguito di numerose consultazioni con datori di lavoro e società civile. Il concetto di “sistema a punti” si riferisce ad un modello in cui il rilascio del visto e del permesso di soggiorno è basato sull'allocazione di punti collegati a requisiti quali qualifiche professionali, conoscenza della lingua e reddito: l'autorizzazione amministrativa all'ingresso e/o al soggiorno sarà concessa soltanto allo straniero che abbia conseguito un determinato numero di punti.

Fin dalla sua introduzione, tuttavia, il sistema britannico può essere considerato come un sistema misto: in parte basato sui punti (così è per lavoratori altamente qualificati, imprenditori e talenti eccezionali); in parte ancorato ad un sistema di sponsorizzazione dell'ingresso di lavoratori qualificati e studenti, completato formalmente dalla necessità, per i richiedenti il visto, di dimostrare di poter conseguire un determinato punteggio⁴³.

Con il trascorrere degli anni, la modifica delle condizioni per l'accesso al Paese – che rifletteva le fasi di maggior apertura o chiusura dell'esecutivo nei confronti dell'immigrazione – e i frequenti emendamenti introdotti da disposizioni normative di rango secondario hanno reso il sistema sempre più complesso e di difficile navigazione⁴⁴.

La variegata architettura delle fonti normative in materia di immigrazione si compone infatti di (poche) leggi ordinarie che dettano la disciplina generale, integrate dalle *Immigration rules*⁴⁵, a loro volta completate dalle relative *Appendices*. La natura giuridica delle *Immigration Rules* è controversa: non si possono qualificare come fonte normativa

41. HC 1118, 15 March 2022.

42. Per un'analisi delle politiche e della normativa in materia di immigrazione per motivi familiari: G. Firth, C. Sawyer, R. Moffatt, *Family life*, in G. Clayton, G. Firth, *Immigration and Asylum Law* (9th ed.), Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 279-349.

43. Per un approfondimento sul sistema di immigrazione legale nel Regno Unito, sia consentito di rimandare a. Baraggia, E. Celoria, *Regno Unito*, in *Immigrazione e lavoro: quali regole? Modelli, problemi e tendenze*, a cura di P. Bonetti, M. D'Onghia, P. Morozzo Della Rocca, M. Savino, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 132-166.

44. Tali rilievi sono stati operati anche dall'autorità giudiziaria: ad esempio, nella sentenza *Pokhriyal v The Secretary of State for the Home Department*, [2013] EWCA Civ 1568, la Corte d'Appello di Inghilterra e Galles notava come «the rules governing the PBS [...] have now achieved a degree of complexity which even the Byzantine Emperor would have envied».

45. La sezione 3 dell'*Immigration Act* del 1971 prevede che le *Rules* siano presentate al Parlamento per la loro approvazione: entro 40 giorni dalla presentazione lo *statement of immigration rules* può essere tacitamente approvato oppure rigettato. Non è quindi possibile, per il Parlamento, presentare specifici emendamenti, con la conseguenza che il suo ruolo è depotenziato e generalmente le *Immigration Rules* vengono pressoché automaticamente adottate. Per un esame dettagliato: L.P. Vanoni, *Il diritto dell'immigrazione nel Regno Unito*, in *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto comparato*, vol. II, a cura di G. Cordini, Modena, Mucchi, 2010, pp. 523-527.

vera e propria, ma dettano, di fatto, tutte le regole – giuridicamente vincolanti – in materia di ingresso e soggiorno.

Infine, ogni volta che le *Immigration Rules* vengono modificate, lo *Home Office* adotta numerose *Guidances*, corrispondenti ad ogni canale di ingresso e in relazione a ciascuna domanda di visto: queste ultime, pur non avendo alcun valore normativo, hanno negli anni costituito la base per l'adozione di provvedimenti di rigetto della domanda di visto di ingresso.

Tale prassi fu sanzionata dalla Corte Suprema attraverso la sentenza *Alvi R v Secretary of State for the Home Department* (2012), in cui veniva chiarito che qualsiasi previsione sulla base della quale viene adottato un provvedimento di accoglimento o di rigetto dell'istanza è dotata di valore legale: di conseguenza, il Governo ha adottato molte delle indicazioni contenute nelle *Guidances* sotto forma di *Immigration Rules*, restringendo ulteriormente i requisiti per il rilascio del visto di ingresso.

Il nuovo sistema di immigrazione ha mantenuto l'impianto restrittivo che caratterizzava il *Points-based system* sin dal 2008⁴⁶, tentando quantomeno di razionalizzare e snellire le vie di ingresso nel Paese disciplinate nelle *Immigration Rules*⁴⁷. Non pare secondario, però, evidenziare che le modifiche non sono state apportate attraverso un intervento sulla normativa primaria: l'*Immigration and Social Security Coordination (EU Withdrawal) Act 2020* si limita a sancire la fine della libertà di movimento per i cittadini europei, mentre – ancora una volta – tutte le regole in materia di ingressi e soggiorno per lavoro e studio si basano su emendamenti alle *Immigration Rules* intervenuti in tempi diversi tra il 2019 e il 2021, i quali trovano ulteriori precisazioni all'interno delle *Guidances*⁴⁸.

Quanto al contenuto della riforma, gli interventi in materia di disciplina del lavoro riflettono ampiamente le raccomandazioni adottate dal *Migration Advisory Committee*⁴⁹.

46. Sul carattere solo parzialmente innovativo della riforma, M. Dias-Abey, *Path dependent policymaking in the post-Brexit United Kingdom: what's new about the 'points-based' labour migration system?*, in *European Law Open*, n. 1(3).2022, pp. 720-732.

47. Si veda il documento programmatico dello Home Office, *Simplifying the Immigration Rules: a response*, 2020, consultabile al link: <https://www.gov.uk/government/publications/statement-of-changes-to-the-immigration-rules-hc-617-10-september-2021>.

48. Le principali modifiche normative sono riflesse nello *Statement of Changes in Migration Rules*, presentate nel corso del 2021, e accessibili qui: <https://www.gov.uk/government/publications/statement-of-changes-to-the-immigration-rules-hc-617-10-september-2021>.

49. Il *Migration Advisory Committee* (MAC) è un Comitato indipendente istituito dal governo britannico nel 2007 con il compito di elaborare rapporti di studio e di ricerca *evidence-based*, che svolge un ruolo consultivo per le autorità governative in materia di politiche migratorie. Tra le varie funzioni del MAC rientra anche quella di definire quali tipologie di impiego rientrano tra quelle rilevanti ai fini di concedere il visto e permesso di soggiorno per lavoro dipendente nell'ambito del *Points-based System*. Per una disamina del ruolo del MAC, cfr. M. Ruhs, *'Independent Experts' and Immigration Policies in the UK: Lessons from the Migration Advisory Committee and the Migration Observatory*, in *Bridging the Gaps: Linking Research to Public Debates and Policy Making on Migration and Integration*, a cura di M. Ruhs, K. Tamas, J. Palme, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 69 ss.

Tale ente consultivo aveva adottato un rapporto concernente il «post-Brexit work immigration system»⁵⁰ già nel 2018 e ha fornito ulteriori raccomandazioni nel successivo documento dal titolo *A Points-Based System and Salary Thresholds for Immigration*, pubblicato nel gennaio 2020.

Oltre a promuovere il superamento della distinzione tra stranieri provenienti da Paesi UE e extra-UE, il Comitato ha suggerito di abolire il tetto massimo di quote previsto in precedenza per l'ingresso per motivi di lavoro subordinato, pur ribadendo la necessità di investire nell'immigrazione qualificata e di mantenere in vigore una politica restrittiva nei confronti degli stranieri poco qualificati⁵¹.

Il nuovo sistema si articola, pertanto, su distinti percorsi che autorizzano l'ingresso e il soggiorno nel Regno Unito, modellati sui precedenti canali (*Tiers*)⁵² e sulle ragioni dell'ingresso (studio, lavoro, svolgimento di attività culturali, sportive o di volontariato). La distinzione in canali si collega anche alla tipologia di lavoro svolto e alla presenza o meno di un sistema di *sponsorship*.

2.2.b) Ingresso per lavoratori con sponsorizzazione (*Skilled Worker Visa*)

Il principale canale di ingresso per ragioni di lavoro subordinato, attualmente qualificato come *Skilled Worker Route*, è dedicato a tutti gli stranieri che intendano recarsi nel Regno Unito per motivi di lavoro e la cui assunzione sia garantita attraverso un sistema di *sponsorship*.

L'istituto della sponsorizzazione è la pietra miliare su cui si basa l'intero sistema di ingresso e soggiorno per lavoro e per studio. Lo *sponsor* può essere il datore di lavoro a fini di ingresso o soggiorno per lavoro, un'istituzione scolastica o accademica nell'ambito degli ingressi per studio, o un istituto caritatevole, religioso, un'organizzazione sociale o sportiva per il canale di ingressi di cui al nuovo *Temporary Worker Scheme*.

50. Migration Advisory Committee, *EEA migration in the UK: final report*, Settembre 2018, p. 118. Le raccomandazioni sono state riprese nel *white paper* adottato dal Ministero dell'Interno britannico: Home Office, *The UK's future skills-based immigration system*, CM 9722, 19 December 2018.

51. Le raccomandazioni sono formulate in questi termini: «We believe the UK should focus on enabling higher-skilled migration coupled with a more restrictive policy on lower-skilled migration in the design of its post-Brexit system». Più nei dettagli, quanto al lavoro subordinato, «we recommend that the cap is abolished – it creates uncertainty among employers and it makes little sense for a migrant to be perceived as of value one day and not the next which is what inevitably happens when the cap binds. We also recommend that the scheme be extended to workers in medium-skilled jobs recognising that harmful skills shortages might otherwise occur [...] For lower-skilled workers, we do not see the need for a work-related scheme with the possible exception of a seasonal agricultural workers scheme».

52. I *Tiers* in vigore fino al 2020 erano cinque e coprivano le seguenti categorie: stranieri altamente qualificati, talenti e investitori (Tier 1); lavoratori qualificati il cui ingresso veniva promosso da uno *sponsor* (Tier 2); lavoratori poco qualificati (Tier 3); studenti (Tier 4); lavoratori temporanei (Tier 5). Per una ricostruzione del sistema di ingressi per lavoro antecedente alla *Brexit*, cfr. A. Baraggia, E. Celoria, *Regno Unito, op. cit.*, p. 140 ss.

Per poter garantire l'ingresso dello straniero da un Paese terzo, lo *sponsor* dovrà, dopo aver ottenuto l'apposita licenza (*licence*) richiedere l'assunzione o l'ingresso ai fini di studio o altra attività dello straniero. Lo *sponsor* – che non corrisponde quasi mai un singolo individuo, ma si articola in agenzie e organizzazioni – assume un ruolo di garante del corretto svolgimento delle procedure e della condotta tenuta dallo straniero. Le violazioni delle norme in materia di ingresso e soggiorno possono comportare la revoca della licenza, contro la quale può essere proposto ricorso davanti all'autorità giudiziaria.

Per poter ottenere un visto di ingresso, il lavoratore deve soddisfare alcuni requisiti ineludibili, che gli assegneranno un determinato punteggio di partenza; tra questi, per l'appunto: la presenza dello *sponsor*, l'adeguata conoscenza della lingua inglese e la sussistenza di un salario minimo di partenza. Ulteriori punti potranno poi essere allocati sulla base di criteri secondari, quali un titolo accademico pari al dottorato, l'entità del salario previsto per il lavoro o l'offerta di lavoro in una occupazione in cui vi è particolare carenza di manodopera.

Le novità più significative del sistema come da ultimo modificato riguardano: a) l'ampliamento dei settori economici in cui il lavoratore può essere assunto; b) l'abbassamento del salario minimo richiesto (da £30.000 a £25.600); c) l'abolizione del tetto massimo di lavoratori che potevano fare ingresso o a cui poteva essere rilasciato un titolo di soggiorno nell'ambito di questo canale. Inoltre, non sarà più richiesta la previa pubblicizzazione dell'offerta di lavoro per garantire la priorità di assunzione ai cittadini britannici (il cd. *resident labour market test*)⁵³. Per specifiche categorie di lavoratori, di cui vi è maggiore richiesta sul mercato, i requisiti salariali sono ulteriormente ridotti (è il caso dei settori della sanità e dell'educazione)⁵⁴.

Da ultimo, merita ricordare che gli stranieri che fanno ingresso nell'ambito della *Skilled Worker Route* hanno diritto ad essere accompagnati o a ricongiungersi con i propri familiari (coniuge, partner stabile, figli minori o che dipendano economicamente dai genitori): questi ultimi non incontreranno alcuna limitazione nell'accesso al mercato del lavoro e potranno essere impiegati in qualsiasi settore economico.

L'abbassamento del salario e l'ampliamento delle tipologie di lavoro sono espressione della ricerca di compromesso tra le opposte esigenze di mantenere un sistema di ingressi e soggiorno sufficientemente selettivo e, al tempo stesso, di consentire l'accesso ai lavoratori

53. Per un esame dettagliato della nuova configurazione del sistema, C.J. McKinney, M. Gower, G. Sturge, *The UK's new points-based immigration system*, HC Library Briefing Paper, Number CPB-8911, 27 September 2022.

54. Home Office, *Immigration Rules Appendix Skilled Occupations*, Table 2, consultabile al link: <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-skilled-occupations>.

UE che in precedenza non dovevano soddisfare alcun requisito legato a qualifiche e salari⁵⁵. Tra le categorie lavorative rilevanti per rientrare nella *Skilled Worker Route* sono ad oggi compresi anche lavori mediamente qualificati. Tra i titoli professionali riconosciuti per l'accesso alla *Skilled Worker Route* vi sono anche quelli conseguiti a seguito di formazione professionale, senza che sia necessaria un titolo accademico (ad es. estetista, parrucchiere, elettricista, idraulico)⁵⁶.

Al tempo stesso, il sistema non ha fornito una risposta onnicomprensiva al tema della necessità di manodopera poco qualificata, che prima della *Brexit* era soddisfatta dai lavoratori provenienti da altri Paesi dell'Unione Europea⁵⁷. In assenza di una via d'accesso generale, l'unico canale – regolare – per consentire l'accesso al Paese è il *Temporary Worker Scheme*, uno schema residuale che si rivolge a variegate categorie di lavoratori, avendo tra i suoi destinatari: a) i lavoratori stagionali; b) coloro che intendano svolgere un'attività di volontariato non retribuita; c) coloro che abbiano ricevuto un'offerta di lavoro nel mondo dello sport o dell'industria artistica o dello spettacolo; d) i lavoratori alle dipendenze di un governo straniero; e) le persone che intendano lavorare presso un ordine religioso; f) i soggetti prima compresi nello *Youth Mobility Scheme*, canale destinato agli stranieri provenienti da Australia, Canada, Hong Kong, Islanda, India, Giappone, Monaco, Nuova Zelanda, Korea, San Marino e Taiwan, di età compresa tra i 18 e i 30 anni. Questi ultimi potranno soggiornare e lavorare per un periodo massimo di due anni nel Regno Unito senza necessità di una previa sponsorizzazione.

2.2.c) Ingresso (eccezionale) per lavoratori stagionali (*Seasonal Worker Visa*)

All'interno dello schema dedicato ai lavoratori temporanei, appare di particolare interesse il *Seasonal Worker Pilot*, programma lanciato nel 2019 per reclutare lavoratori stagionali al fine di far fronte alla carenza di manodopera in ambito agricolo. Nell'ambito di questo *pilot*, agli stranieri è consentito l'ingresso per svolgere attività lavorativa nel settore ortofrutticolo nel corso di un periodo massimo di sei mesi all'anno.

Dopo il 2019, le quote previste nell'ambito di questo programma sono state elevate da 2.500 a 40.000 e lo schema di ingresso, inizialmente configuratosi come un programma

55. L'argomento è approfondito da M. Sumption, *Shortage, high-demanded occupations and the post-Brexit UK immigration system*, in *Oxford Review of Economic Policy*, n. 38(1).2022, p. 98 ss.

56. Si vedano le indicazioni fornite in proposito dal Consolato Generale d'Italia a Londra (<https://consfondra.esteri.it/it/servizi-consolari-e-visti/servizi-per-il-cittadino-italiano/istruzione/dichiarazioni-di-valore/titoli-professionali-nvq-level-3-to-8/>).

57. La *Recruitment and Employment Confederation* ha ammonito che «the UK is not currently able to replace EU workers with UK nationals and robots in lower-skilled roles. Shortages of labour in these roles will lead to companies reducing output, closing, or moving overseas, damaging the UK economy» (REC, *Government needs to reconsider approach to immigration*, 19 February 2020).

eccezionale e sperimentale è entrato a far parte degli ordinari canali di ingresso (rinominato dal 2022 come *Seasonal Worker Visa*). Il *Seasonal Worker Visa Scheme* rimarrà in vigore fino al 2024 e prevede le seguenti quote di ingresso: 38.000 lavoratori in ambito ortofrutticolo (alimentare e ornamentale) e 2.000 lavoratori nell'ambito della pollicoltura⁵⁸. Inoltre, i settori di occupazione sono stati ampliati per ricomprendere anche l'allevamento di bestiame (e, in particolare, di pollame).

Come per il canale generale del lavoro qualificato, anche per l'ingresso dei lavoratori agricoli dovrà essere adottato un certificato di *sponsorship* da parte di *sponsors* dotati di licenza;⁵⁹ questi ultimi sono da identificarsi in pochi intermediari, non necessariamente corrispondenti alle aziende agricole presso le quali i lavoratori stagionali sono di fatto impiegati⁶⁰. A differenza di quanto previsto per i lavoratori qualificati, invece, ai lavoratori stagionali non è richiesta la dimostrazione di un livello minimo di conoscenza della lingua inglese. Inoltre, essi non possono essere accompagnati dai familiari, non possono cambiare settore di impiego né sono del tutto liberi di passare da un datore di lavoro all'altro e non hanno accesso a prestazioni e benefici sociali.

La situazione di precarietà legale in cui si trovano i lavoratori stagionali li espone al rischio di impiego in condizioni di lavoro illegittime o degradanti e al pericolo di incorrere in sfruttamento lavorativo⁶¹, secondo un meccanismo non dissimile da quello documentato con riferimento ai lavoratori e alle lavoratrici in ambito domestico⁶². L'organizzazione FLEX ha di recente denunciato gli elevati rischi di sfruttamento connessi alla realizzazione di canali

58. Per maggiori dettagli, Home Office, *Seasonal Worker visa route RFI notice*, 27 June 2022, <https://www.gov.uk/government/publications/seasonal-worker-visa-route-request-for-information-rfi/seasonal-worker-visa-route-rfi-notice>.

59. Le regole per poter sponsorizzare i lavoratori stagionali sono state aggiornate nella *Guidance: Home Office, Worker and Temporary Workers: guidance for sponsors: sponsor a seasonal worker*, 08/2022, <https://www.gov.uk/government/publications/workers-and-temporary-workers-guidance-for-sponsors-sponsor-a-seasonal-worker/workers-and-temporary-workers-guidance-for-sponsors-sponsor-a-seasonal-worker-accessible-version>.

60. Per un elenco degli intermediari, Focus on Labour Exploitation (FLEX), *Written evidence submitted by FLEX to EFRA Committee Inquiry into labour shortages in the food and farming industry*, January 2022, p. 5. Per un'analisi critica del *Seasonal Worker Visa Scheme*, V. Mantouvalou, *The UK Seasonal Worker Visa*, in *European Law Open*, n. 1(3).2022, p. 715.

61. Sul punto, V. Mantouvalou, *op. cit.* Più in generale, sul rapporto tra precarietà del soggiorno e sfruttamento lavorativo, C. Costello, *Migrants and Forced Labour: A Labour Law Response*, in *The Autonomy of Labour Law*, a cura di A. Bogg, C. Costello, A. Davies, J. Prassl, London, 2015, pp. 189-228.

62. I lavoratori domestici sono l'unica ulteriore categoria di lavori non qualificati per i quali sono previste regole autonome di ingresso e soggiorno nell'ambito della cd. *Overseas Domestic Worker Visa Route*. Il divieto, anche per questi lavoratori e lavoratrici, di cambiare datore di lavoro ha amplificato le situazioni di abuso e sfruttamento lavorativo nei loro confronti. *Ex multis*, J. Fudge, K. Strauss, *Migrant, Unfree Labour and the Legal Construction of Domestic Servitude: Migrant Domestic Workers in the UK*, in *Migrant at Worker. Immigration and Vulnerability in Labour Law*, a cura di C. Costello, M. Freedland, Oxford, 2014, pp. 160-179.

di ingresso emergenziali contingenti, frutto di scarsa programmazione e che non contemplano l'accesso dei lavoratori ad adeguate tutele sociali⁶³.

Le indagini dello stesso *Home Office* sull'implementazione del *Seasonal Worker Pilot* del 2019 hanno riscontrato, pur in assenza di situazioni riconducibili a schiavitù (*modern slavery*), diverse violazioni dei diritti dei lavoratori stagionali e qualificabili come ipotesi di sfruttamento lavorativo⁶⁴, confermate anche dell'*Independent Anti-Slavery Commissioner*⁶⁵.

Ciononostante, lo *Home Office* non ha manifestato alcuna volontà di operare una complessiva riforma del canale in esame – sulla base dell'assunto che il tema del lavoro poco qualificato non debba essere affrontato sul piano delle politiche migratorie⁶⁶ – né ha promosso azioni specifiche volte a rafforzare i diritti dei lavoratori stranieri, sebbene lo schema di ingressi stagionali rimarrà in vigore (almeno) fino al 2024.

Come rilevato dalla dottrina, un simile approccio è idoneo a rinforzare la condizione di vulnerabilità dei lavoratori stranieri poco qualificati, il cui sfruttamento non può essere ricondotto unicamente alle condotte dei datori di lavoro o degli *sponsors*, ma discende dalle politiche migratorie attuate a livello statale⁶⁷.

2.2.d) Ingresso per motivi di studio (*Student Visa*)

Accanto al *Points-based system* volto a regolamentare l'ingresso e il soggiorno per motivi di lavoro si colloca uno schema parallelo di visti e permessi per motivi di studio. Il meccanismo di *sponsorship* su cui si basa l'immigrazione per motivi di studio è, infatti, molto

63. Focus on Labour Exploitation (FLEX), *Written evidence submitted by FLEX to EFRA Committee Inquiry into labour shortages in the food and farming industry*, January 2022.

64. Home Office, *Seasonal workers pilot review 2019*, 21 December 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/seasonal-workers-pilot-review/seasonal-workers-pilot-review-2019>.

65. «Almost half of compliance visits conducted by government agencies found that workers had not receive their employment contract in their native language; 15% of respondents to a Defra survey said that their accommodation was neither safe, comfortable, hygienic nor warm, and 10% that it had no bathroom, running water or kitchen. In addition, 22% alleged ill treatment by farm managers, including racism, discrimination or mistreatment on grounds of their nationality» (Independent Anti-Slavery Commissioner, *Annual Report 2021 to 2022*, April 2022).

66. Lo *Home Office* ritiene che «the sector needs to shift its focus away from immigration and toward domestic workers and technological innovation and development». L'opinione è illustrata nel rapporto della House of Commons, *Labour shortage in the food and farming sector: Government response to the Committee's Fourth Report of Session 2021-22*, 21 June 2022, p. 8.

67. V. Mantouvalou, *op. cit.*, p. 9. Dello stesso avviso, benché con riferimento ad un diverso contesto territoriale, sono anche C.F. Wright, C.F.S. Clibborn, *A Guest-Worker State? The Declining Power and Agency of Migrant Labour in Australia*, in *The Economic and Labour Relations Review*, n. 31(1).2020, pp. 34-58.

simile a quello in vigore in ambito lavorativo e vede la centralità delle istituzioni accademiche, per le quali la titolarità di una licenza rappresenta motivo di prestigio⁶⁸.

Vi è quindi un severo controllo da parte delle Università *sponsor* sulla condotta degli studenti e sulle ragioni poste alla base della richiesta di visto di studio⁶⁹. Tale attenzione va letta anche alla luce dell'elevato numero di visti rilasciati agli studenti, di poco inferiori a quelli per motivi di lavoro: nel 2021, 414.000 cittadini di Paesi terzi hanno fatto ingresso per motivi di studio (17%) a fronte dei 568.000 per motivi di lavoro (23%)⁷⁰.

I presupposti per l'ottenimento di un visto di studio ricalcano quelli previsti fino al 2020 nell'ambito del *Tier 4*. La persona interessata dovrà ottenere un minimo di punti, rispetto ai quali vi è un ridotto margine di flessibilità: il riferimento al *Points-based system* è soltanto formale, poiché si sostanzia nell'indicazione di una serie di requisiti che devono essere necessariamente soddisfatti (presenza della *sponsorship* da parte di un istituto accademico; frequenza *full-time* del corso; mezzi economici di sussistenza e sufficienti al pagamento delle tasse universitarie; conoscenza della lingua pari al livello B2)⁷¹.

La durata del soggiorno è collegata al programma di studi e all'età degli studenti e può variare da un minimo di due ad un massimo di cinque anni (eccezioni sono previste per gli studenti iscritti a corsi in architettura, medicina, veterinaria, diritto)⁷². I titolari di un permesso per motivi di studio possono essere accompagnati dai propri familiari (coniuge, partner o figli dipendenti) solo se frequentano un corso post-laurea o un dottorato.

Nel 2021, diversi *sponsors* – Universities UK, GuildHE, MillionPlus, the Russell Group, University Alliance e UK Council for International Student Affairs (UKCISA) – hanno evidenziato che, pur a fronte della volontà di riformare le regole in materia di ingresso e soggiorno per motivi di studio, le maggiori criticità del sistema riguardano le difficoltà burocratiche e la scarsa accessibilità e chiarezza delle *Immigration Rules* e delle procedure da seguire per richiedere le necessarie autorizzazioni. Le istituzioni accademiche hanno raccomandato di incrementare «the reliability, transparency and accountability of the immigration system»⁷³.

68. Come chiarito dalla *High Court*, «establishing a college and achieving both accreditation and licensing is a substantial business undertaking for an establishment. Having achieved this status and opened business teaching students, the college will inevitably have made substantial financial commitments» (*R (on the application of the London Reading College Ltd) v Secretary of State for the Home Department*, [2010] EWHC 2561 (Admin), §9).

69. UK Council for International Students Affairs, *Tier 4 Credibility Interviews: UKCISA Survey Report*, March 2013.

70. The Migration Observatory, *Migrants in the UK: an Overview*, in *Migration Observatory*, 2 August 2022.

71. *Immigration Rules: Appendix Student*. ST1.1 e seguenti, consultabili al link: <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/appendix-student>.

72. *Ibidem*, ST19.1. ss.

73. UKCISA, *Student Visa system: principles for reforming briefing document*, 2021, <https://www.ukcisa.org.uk/uploads/files/1/Documents/student-visa-system-principles-to-reform-2.pdf>.

Tali suggerimenti rivestono rilevanza più marcata se si tiene conto che l'assimilazione del trattamento dei cittadini europei con quelli di Stati terzi riguarda anche il settore dell'istruzione: salvo non siano familiari di *Brexit citizens* titolari di *settled* o *pre-settled status*, gli studenti provenienti dai Paesi europei non saranno più agevolati rispetto all'accesso al sistema educativo, ma dovranno anch'essi navigare le complesse *Immigration Rules* per presentare domanda di visto per motivi di studio.

2.2.e) Nuove ipotesi di ingresso e/o soggiorno per studenti laureati (Graduate Visa e High Potential Individual Visa)

Ulteriori novità in ambito di ingresso e soggiorno per studio sono state introdotte tra il 2020 e il 2021: a ben vedere, i nuovi canali si rivolgono a quegli stranieri che hanno conseguito un titolo di studio nel Regno Unito (*Graduate Visa*) o in un Paese terzo (*High Potential Individual Visa*). Il primo istituto fa riferimento ad uno schema che consente agli studenti che hanno concluso con successo un corso di laurea o post-laurea nel Regno Unito di continuare a soggiornare nel Paese per un periodo fino a due anni (o tre anni per coloro che hanno conseguito un dottorato)⁷⁴. Questi soggetti hanno diritto ad una *Graduate Visa*, in base alla quale possono cercare lavoro ed essere impiegati in qualsiasi settore lavorativo, anche nella forma del lavoro autonomo⁷⁵.

Un simile regime si differenzia da quelli sopra illustrati perché – pur essendo accessibile solo agli stranieri già regolarmente soggiornanti sul territorio sulla base di un permesso per motivi di studio – non dipende dalla presenza di alcuno *sponsor* e liberalizza l'accesso al mercato del lavoro anche al di fuori delle categorie comprese entro lo *Skilled Worker Route*, rappresentando così una valida alternativa per la stabilizzazione del soggiorno al di fuori di quest'ultima.

Lo schema denominato *High Potential Individual Visa* si rivolge, invece, agli studenti universitari che hanno ottenuto un titolo di studio (*graduate* o *post-graduate*) dopo aver frequentato determinate Università ritenute “di eccellenza”. La laurea deve essere stata conseguita entro gli ultimi cinque anni, e in caso di rilascio di visto lo straniero è autorizzato all'ingresso e al soggiorno in UK fino a due anni (tre nell'ipotesi di ottenimento di un dottorato): come per lo schema precedente, lo studente potrà cercare lavoro ed essere impiegato in qualsiasi settore economico, nonché svolgere ricerca in ambito accademico a condizione che il corso di studi cui la persona intende iscriversi (ad esempio, un corso di dottorato) non rientri negli ambiti coperti dalla *Student Visa*.

74. *Immigration Rules Appendix Graduate*, GR1.1 ss., <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-graduate>.

75. Per maggiori dettagli Home Office, *Graduate Visa*, <https://www.gov.uk/graduate-visa>.

La peculiarità di questa via di accesso è da ricollegarsi al fatto che soltanto gli studenti provenienti da alcune Università ben individuate possono richiedere il visto, secondo un approccio selettivo: l'elenco comprende per lo più Università statunitensi (21 su 40), mentre le restanti sono collocate in Australia (2), Canada (3), Cina (3), Francia (1), Germania (1), Giappone (2), Hong Kong (2), Singapore (2), Svezia (1) e Svizzera (2)⁷⁶. Nessuna Università italiana è presente nell'elenco e neppure sono inclusi istituti riconducibili alla maggior parte dei Paesi europei, africani, sud-americani o del Medio Oriente, a conferma dell'impianto fortemente discriminatorio dello schema in esame.

2.2.f) Altri ingressi e soggiorni

Infine, occorre tenere a mente che il nuovo *Points-based system* e le regole in materia di visti di soggiorno per motivi di studio e di lavoro non si applicano alle persone straniere titolari di un diritto di soggiorno nel Regno Unito basato sul *right to abode*⁷⁷, ai rifugiati e ai richiedenti asilo, e a coloro che sono ammessi nel Paese in ragione di rapporti familiari (coniugio o *partnership* registrata con un soggetto già titolare del diritto al soggiorno).

In base alla categoria considerata, le regole in materia di autorizzazione allo svolgimento di attività lavorativa variano. Una menzione particolare va fatta all'accesso al lavoro dei richiedenti protezione internazionale, il cui accesso al mercato del lavoro è pressoché blindato, soprattutto a seguito delle più recenti riforme del sistema di asilo (di cui si darà conto nei dettagli nei paragrafi successivi).

Quale regola generale, infatti, la persona che presenti domanda di asilo non ha diritto di lavorare in UK; in via di eccezione, potrà essere assunta se la sua domanda non è stata esaminata entro dodici mesi dalla presentazione, e se la possibilità di impiego riguarda un settore in cui vi sia carenza di manodopera⁷⁸. Si potrà procedere all'assunzione solo a seguito di risposta positiva all'istanza di autorizzazione al lavoro formulata dal richiedente (da trasmettersi secondo la procedura indicata nelle più recenti *Guidances*)⁷⁹. In ogni caso, a partire dal momento di rigetto della domanda di protezione, il rapporto di lavoro dovrà immediatamente cessare.

76. L'elenco è pubblicato sul sito dello *Home Office*, High Potential Individual visa: global universities list 2022 - GOV.UK (www.gov.uk).

77. Per una dettagliata disamina del diritto in esame, L.P. Vanoni, *op. cit.*

78. *Immigration Rules*, Part 11B.

79. Home Office, *Permission to work and volunteering for asylum seekers*, 28 October 2022, consultabili al link https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1114501/Permission_to_work_and_volunteer.pdf.

Merita infine di essere evidenziato che i familiari di stranieri titolari di un permesso di soggiorno ottenuto sulla base del *Points-based system* non incontrano le stesse limitazioni e possono lavorare in qualsiasi settore occupazionale senza limitazioni.

3. Le politiche di asilo *pre-Brexit* nel quadro del Sistema Europeo Comune di Asilo (SECA)

In termini analoghi a quanto esposto sopra rispetto alle politiche di immigrazione⁸⁰, anche la specifica disciplina britannica in materia di asilo e trattamento giuridico dei rifugiati⁸¹ può essere affrontata secondo una scansione temporale a più fasi. La prima è quella relativa alla permanenza storica (seppure *sui generis*) del Regno Unito all'interno del quadro istituzionale e giuridico dell'UE – a partire dall'adozione dello *European Communities Act 1972* – ed all'interno del Sistema Europeo Comune di Asilo (SECA, in inglese *Common European Asylum System-CEAS*).

La seconda si riferisce al regime intermedio del “periodo transitorio”, snodatosi tra l'entrata in vigore dello *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, il 1° febbraio 2020 – volto a cristallizzare l'esito del referendum popolare sulla *Brexit*, attraverso l'adozione di un Accordo di recesso tra Regno Unito e UE e la definizione dei reciproci rapporti futuri – e la fine del «transition or implementation period» (31 dicembre 2020). Durante tale periodo il diritto dell'UE ha continuato ad applicarsi al Regno Unito (il quale ha continuato altresì a far parte del mercato unico e dell'unione doganale), nonostante fosse già diventato un Paese terzo rispetto all'Unione stessa⁸².

Infine, la terza attiene al sistema giuridico-amministrativo sviluppato all'indomani della separazione formale del Regno Unito dai vincoli imposti dal diritto europeo e gli Accordi corrispondenti (1 gennaio 2021) e sfociato nell'adozione del *Nationality and Borders Act* (NBA, promulgato il 28 aprile 2022), in forza del quale il sistema delle procedure di asilo è stato riformato. In relazione a quest'ultimo profilo, non si dimentichi che, sul piano ancor più esteso del diritto internazionale, il Regno Unito aderisce alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 ed all'annesso Protocollo del 1967 ed è stato anche il primo Paese europeo a ratificare la CEDU (sempre nel 1951).

Con riferimento alla prima fase europea dei rapporti tra Regno Unito e UE in questo settore, è stato ricordato che, a partire dall'adozione del Trattato di Maastricht (1992), la macro-tematica delle politiche di asilo è entrata a far parte delle questioni inserite all'interno del quadro funzionale dell'UE, pur essendo collocata nell'alveo del c.d. terzo pilastro

80. In materia, cfr. le ricostruzioni di A. Baraggia, E. Celoria, *op. cit.* e L.P. Vanoni, *op. cit.*

81. Per una ricostruzione storica, si veda A. Bashford, J. McAdam, *The Right to Asylum: Britain's 1905 Aliens Act and the Evolution of Refugee Law*, in *Law and History Review*, n. 2.2014, pp. 309-350.

82. Sull'attività parlamentare in tale periodo, si veda P. Loft, H. Begum, S. Fella, *Select Committee activity in the Brexit transition period: February to December 2020*, HC Library Briefing Paper, Number 9451, 11 February 2022.

(Giustizia e affari interni) della Comunità Europea e, in quanto tale, gestita secondo le regole del metodo intergovernativo.

In seguito, l'intervenuta comunitarizzazione delle politiche di asilo da parte del Trattato di Amsterdam (1997), con la parallela incorporazione dell'*acquis* di Schengen (previsto dall'Accordo del 1985) e la formalizzazione di una politica comune in materia di asilo e migrazione nel corso del Consiglio europeo di Tampere del 1999, ha dotato la materia di una dimensione europea maggiormente unitaria⁸³.

Tuttavia, tale unitarietà non è stata estesa in modo formale – a norma dei Protocolli allegati al Trattato di Amsterdam – a Danimarca, Regno Unito e Irlanda, i quali non partecipavano all'adozione, da parte del Consiglio, delle misure proposte in materia di visti, asilo ed immigrazione, restando comunque salva la possibilità di aderirvi in seguito (clausola di *opt-in*). Ciononostante, il Regno Unito ha comunque deciso di sottoscrivere tutti i provvedimenti normativi adottati dalle istituzioni europee durante la fase iniziale della politica europea comune di asilo così inaugurata⁸⁴.

L'adozione del Trattato di Lisbona (2007) ha comportato l'implementazione della seconda fase del SECA, rivolta allo sviluppo di una più penetrante ed omogenea politica europea comune in materia di asilo ed immigrazione ed alla definizione di standard trasversali comuni (non più solamente minimi) in capo a tutti gli Stati membri dell'UE⁸⁵. In tale contesto, il Regno Unito ha deciso di aderire alle modifiche apportate al Regolamento Eurodac⁸⁶ ed al Regolamento di Dublino⁸⁷, non aderendo, invece, a quelle apportate alle Direttive 2003/9/CE (*Reception Conditions Directive*), 2004/83/CE (*Qualification*

83. Vedi B. Nascimbene, E.M. Mafrolla, *Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo*, in questa *Rivista*, n. 1.2002, pp. 13-36.

84. Cfr. Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (Dublino II); Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino; Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (Regolamento protezione temporanea); Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (Direttiva accoglienza); Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di richiedente asilo o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (Direttiva asilo) e Direttiva 2005/85/CE, del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di richiedente asilo (Direttiva procedure asilo).

85. Si vedano E. Karageorgiou, G. Noll, *What is wrong with solidarity in the EU asylum and migration law?*, in *Jus Cogens*, n. 4.2022, p. 133 ss. e C. Favilli, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in questa *Rivista*, n. 2.2010, pp. 13-35.

86. Regolamento (UE) n. 603/2013.

87. Regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III). Cfr. O. Feraci, *Il nuovo Regolamento "Dublino III" e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2.2013.

Directive) e 2005/85/CE (*Asylum Procedures Directive*), rimanendo così vincolata alle condizioni *de minimis* stabilite (e da esso sottoscritte) durante la prima stagione del SECA.

Seguendo un *leitmotiv* abituale nel quadro delle delicate relazioni con l'UE, anche in questo ambito il Regno Unito ha così dimostrato la sua «ancestrale e ribadita propensione alla distinzione»⁸⁸, aderendo o sottraendosi – *on its own terms* e sempre a proprio vantaggio – alla disciplina volta a volta adottata dalle istituzioni europee: del resto, come già riconosciuto in un *Report* dello *Home Office* del 2014, dedicato a valutare la distribuzione di competenze tra Regno Unito e UE in materia di asilo e migrazioni extra-europee, «the balance of competence currently lies predominantly with the UK»⁸⁹.

3.1. *La Brexit e la disciplina transitoria*

Sebbene il tema delle politiche di asilo (e di immigrazione *lato sensu* intese) non abbia formato parte né della Dichiarazione politica sul quadro delle future relazioni tra Regno Unito e UE, né dell'Accordo di recesso o dell'Accordo di commercio e cooperazione, non può negarsi che esso abbia rappresentato l'autentico “convitato di pietra” nell'epocale cambiamento determinato dalla *Brexit* ed uno dei punti più sensibili della nuova definizione dei rapporti con l'UE.

In particolare, il principale punto di rottura rispetto alla pregressa disciplina europea è stato simboleggiato dalla volontà di superare *whatever it takes*, una volta abbandonata l'UE, il sistema disegnato dal Regolamento di Dublino III⁹⁰. Del resto, tale desiderio aveva animato in modo martellante la campagna referendaria⁹¹, era già stato più volte ribadito – a referendum concluso – da numerosi esponenti politici di rilievo⁹² e, infine, esplicitato sul piano normativo con l'adozione delle *Immigration, Nationality and Asylum (EU Exit) Regulations 2019* e dell'*Explanatory Memorandum* ad esso allegato⁹³.

88. C. Martinelli, *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, a cura di C. Martinelli, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2017, p. 10.

89. *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union Asylum & non-EU Migration*, p. 19.

90. Cfr. M. Gower, *Brexit: the end of the Dublin III Regulation in the UK*, HC Briefing Paper, Number 9031, 21 December 2020.

91. Cfr. S. Gietel-Basten, *Why Brexit? The Toxic Mix of Immigration and Austerity*, in *Population and Development Review*, n. 4.2016, pp. 673-680.

92. Su tutti, si veda il discorso del Primo Ministro Theresa May, *A Plan for Britain* (noto anche come *Lancaster Speech*) del 17 gennaio 2017.

93. Cfr. §§7.6 ss.

Pur avendo il Regno Unito formulato due proposte di Accordo – in merito al trasferimento dei minori non accompagnati⁹⁴ e degli stranieri irregolari⁹⁵ – entrambe erano state respinte in modo informale dall’UE, poiché considerate *ultra vires* rispetto al contenuto del mandato conferito ai negoziatori europei per la *Brexit*. Allo stesso modo, non aveva trovato accoglimento il tentativo britannico di provare a sottoscrivere accordi bilaterali con alcuni Stati europei (tra i quali Francia, Belgio, Germania, Svezia e Paesi Bassi)⁹⁶.

In questo modo, il mancato raggiungimento di un accordo tra Regno Unito e UE ha fatto sì che la *deadline* del periodo di transizione (31 dicembre 2020) abbia rappresentato l’ultimo momento utile di permanenza delle istituzioni britanniche all’interno del sistema SECA e di applicazione della disciplina europea stabilita dal Regolamento di Dublino III⁹⁷. Nel dettaglio, l’attuazione britannica di quest’ultimo durante il periodo intermedio è stata fatta salva dalla *Part 3, Schedule 2* dell’*Immigration, Nationality and Asylum (EU Exit) Regulations 2019*, seppur con riferimento specifico all’applicazione delle sole *Dublin Family Provisions*⁹⁸.

Sul punto, non è secondario evidenziare come il passaggio da una regolamentazione della materia integrata all’interno della cornice europea – pur con i descritti profili di differenziazione – ad un’altra autarchica abbia posto in luce alcune importanti criticità,

94. DRAFT Agreement on the transfer of unaccompanied asylum-seeking children (publishing.service.gov.uk).

95. DRAFT Agreement on the readmission of people residing without authorisation (publishing.service.gov.uk).

96. Cfr. A.H. Neidhardt, *Post-Brexit EU–UK cooperation on migration and asylum: How to live apart, together*, 20 June 2022, p. 6 (disponibile in https://www.epc.eu/content/PDF/2022/EU-UK_post_Brexit_DP_v4.pdf). Il riferimento a Francia, Belgio e Paesi Bassi è rilevante a causa dell’esistenza dei *juxtaposed borders*. A fronte della sottoscrizione di alcuni Accordi e Trattati internazionali (Protocollo di Sangatte del 1994, allegato al Trattato di Canterbury del 1986 tra Francia e Regno Unito; Trattato di Le Touquet del 2003 tra Regno Unito e Francia; Accordo tripartito del 2004 tra Regno Unito, Francia e Belgio e Accordo tra Regno Unito e Paesi Bassi del 2020), è previsto che, in determinati punti territoriali sensibili (Canale della Manica; porti di Dunkerque, Calais e Dover; stazione dell’Eurostar di Bruxelles) i controlli doganali siano effettuati in partenza dalle autorità locali e non al momento dell’arrivo presso la destinazione prescelta. Da ultimo, nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 6-18 novembre 2022 (COP27) presso Sharm el-Sheikh, il Presidente francese Macron e il Primo Ministro britannico Sunak si sono riuniti per raggiungere un accordo diretto a regolamentare il fenomeno migratorio tra i due Paesi. L’accordo è stato firmato dai rispettivi Ministri dell’Interno il 14 novembre 2022 e prevede, tra gli altri aspetti, un aumento del 40% delle unità di pubblica sicurezza francesi destinate a combattere l’immigrazione illegale attraverso il Canale della Manica, a cambio di un finanziamento britannico di €72,2 milioni. Cfr. UK-France joint statement: enhancing co-operation against illegal migration - GOV.UK (www.gov.uk).

97. Per un’analisi preliminare delle potenziali conseguenze negative sul sistema d’asilo derivanti dall’abbandono del SECA e dell’applicazione del Regolamento di Dublino III, si veda HL European Union Committee, *Brexit: Refugee Protection and Asylum Policy*, 48th Report of Session 2017–19, 11 October 2019, p. 26 ss. Sulle carenze strutturali del SECA, cfr. D. Thym, *La “crisi dei rifugiati” come sfida per il sistema giuridico e la legittimità istituzionale*, in questa *Rivista*, n. 1.2017, pp. 1-16.

98. Cfr. art. 9(8): «For the purposes of this paragraph, “Dublin Family Provisions” means Article 8 (minors), 9 (family members who are beneficiaries of international protection), 10 (family members who are applicants for international protection), 11 (family procedure), 16 (dependent persons) or 17(2) (discretionary clauses) of Regulation (EU) No 604/2013». Per una guida dettagliata, vedi Home Office, *Requests made to the UK under the Dublin III Regulation prior to the end of the Transition Period* (publishing.service.gov.uk).

prontamente rilevate dallo *European Union Committee* della *House of Lords*: in particolare, è stato evidenziato come l'abbandono del SECA e del sistema di Dublino avrebbe determinato il venir meno di canali d'ingresso sicuri e legali in materia di riunificazione familiare, con un'attenzione specifica nei confronti dei minori non accompagnati⁹⁹. Il riferimento a tale settore delle politiche di asilo non è casuale, essendo previste nelle *Immigration Rules* regole differenti (ben più stringenti) rispetto a quelle del Regolamento di Dublino¹⁰⁰ per tutti coloro che provengono da Stati non soggetti a quest'ultima regolamentazione.

A fronte di un emendamento proposto presso la Camera dei Lord dal parlamentare laburista Lord Dubs all'*Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Bill 2019-2021* – sostanzialmente volto a tradurre nella autonoma legislazione britannica i criteri di Dublino, in ordine alla definizione di canali di ingresso sicuri per i richiedenti asilo¹⁰¹ – ma non accettato, il Governo ha ottenuto l'accoglimento, da parte della Camera dei Comuni, di un proprio emendamento ad esso sostitutivo, poi divenuto la *Section 3* dell'*Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act 2020*.

Essa prevede che il Ministro dell'Interno stabilisca un sistema di accesso legale per i richiedenti asilo provenienti da un altro Stato (con particolare attenzione alla posizione dei minori non accompagnati, in ordine al ricongiungimento con i propri familiari), ricorrendo anche ad un sistema di consultazioni pubbliche¹⁰².

Nel 2021, lo *Home Office* ha così predisposto – pur in modo molto generico – le linee strutturali corrispondenti, sottolineando più volte l'esigenza di «taking back control of our borders and restoring trust in our immigration system», nella prospettiva di una «Government's ambition to overhaul our approach to asylum and illegal migration, delivering a firm but fair system, including bringing forward new legislation this year»¹⁰³.

99. HL European Union Committee, *Brexit: Refugee Protection and Asylum Policy*, cit., §108.

100. Cfr. M. Gower, T. McGuinness, *The UK's refugee family reunion rules: a "comprehensive framework"?*, House of Commons, Briefing Paper, Number 07511, 27 March 2020, p. 14 ss.

101. Cfr. M. Gower, *Brexit: the end of the Dublin III Regulation in the UK*, cit., p. 14 e Hansard, HL Deb 5 October 2020, vol. 806, cc392: «This new Clause aims to ensure that rights under UK law to family reunion, at present covered by the Dublin III Treaty, will continue after the transition period and that unaccompanied child refugees in Europe will have a legal route to sanctuary in the UK». Cfr. M. Gower, *Brexit: the end of the Dublin III Regulation in the UK*, cit., p. 14.

102. «The review under subsection (1) [of «the ways in which protection claimants who are in a member State are able to enter the United Kingdom lawfully»] must, in particular – (a) consider the position of unaccompanied children in member States who are protection claimants and are seeking to come to the United Kingdom to join relatives there, and (b) include a public consultation on that aspect of the review».

103. Home Office, *Statement in relation to legal routes from the EU for protection claimants including family reunion of unaccompanied children*, 8 February 2021.

3.2. *La formalizzazione della Brexit e la disciplina specifica dell'asilo alla luce del Nationality and Borders Act 2022*

Come ricordato, a partire dalle ore 23.00 del 31 gennaio 2020 il Regno Unito ha ufficialmente cessato di essere uno Stato membro dell'UE, in forza di quanto previsto dallo *European Union (Withdrawal) Act 2018 (Exit Day) (Amendment) (No. 3) Regulations 2019*. Da tale momento, le istituzioni britanniche hanno lavorato alla definizione di una nuova politica di asilo – del tutto autonoma rispetto ai precedenti vincoli imposti dal Regolamento di Dublino III – la quale si inserisce all'interno della più ampia cornice disegnata nel *New Plan for Immigration*, presentato dal Ministro dell'Interno presso la Camera dei Comuni il 24 marzo 2021¹⁰⁴.

Tale documento rappresenta una sorta di manifesto delle linee programmatiche sulla cui base costruire una riforma complessiva (quando non una vera e propria riscrittura) del precedente sistema di asilo nel Regno Unito. Tra i punti principali, spiccano soprattutto: una ricognizione statistica dei dati relativi alle richieste e concessioni di asilo, nonché al numero di ingressi irregolari in territorio britannico sino alla fine del 2020; un'indicazione delle novità sostanziali da introdurre nella legislazione corrispondente (ammissibilità/inammissibilità delle richieste; definizione di alcuni requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra; possibilità e modalità di trasferimento dei richiedenti asilo in Paesi terzi) e, da ultimo, una revisione del procedimento giurisdizionale e delle (più limitate) modalità di ricorso avverso il diniego della concessione dell'asilo stesso.

Con l'obiettivo di implementare tale cornice generale, il 6 luglio 2021 era presentato presso la Camera dei Comuni il *Nationality and Borders Bill* (NBB), promulgato il 28 aprile 2022. In particolare, la nuova disciplina sul diritto di asilo è contenuta nella Parte Seconda, a partire dall'art. 12, il quale distingue due diverse categorie di rifugiati. Da un lato, sono individuati i *Group 1 refugees*, vale a dire coloro i quali soddisfino i requisiti previsti dall'art. 12(2) e, laddove siano entrati o risiedano nel Regno Unito «unlawfully»¹⁰⁵, anche quelli dell'art. 12(3): nel primo caso, il richiedente deve essere giunto in territorio britannico *direttamente* – si vedrà tra poco l'importanza di tale avverbio nell'articolazione pratica della normativa in esame – da uno Stato o territorio nel quale la sua vita o libertà sia minacciata (ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra) e deve presentarsi alle autorità senza ritardo.

Con riferimento ai richiedenti che siano entrati (o si trattengano) in modo illegale nel Regno Unito, oltre agli indici richiesti *ex art.* 12(2) è altresì necessaria la dimostrazione di una «good cause» che giustifichi il loro ingresso o trattenimento sul suolo britannico.

104. Cfr. *supra*, nota 37.

105. Ai sensi dell'art. 12(4), «a person's entry into or presence in the United Kingdom is unlawful if they require leave to enter or remain and do not have it».

Tutti coloro che non posseggono i requisiti indicati, rientrano invece nella categoria dei *Group 2 refugees*, i quali potrebbero godere di un trattamento meno favorevole una volta che la loro domanda sia esaminata positivamente. In questo senso, l'art. 12(5) prevede la possibilità di operare differenziazioni in relazione alla durata del visto di ingresso o soggiorno, ai requisiti richiesti per il permesso di soggiorno a tempo indeterminato, all'accesso o meno a fondi pubblici ed alla concessione del visto a membri della famiglia del richiedente asilo.

In ordine alle condizioni di inammissibilità, l'art. 15 dispone innanzitutto che le domande di asilo formulate da cittadini dell'UE *devono* di regola essere dichiarate inammissibili, salvo che non ricorrano circostanze eccezionali, tali da imporre al Ministro dell'Interno di prendere in considerazione la predetta domanda¹⁰⁶. Inoltre, non trattandosi di un rifiuto nel merito della richiesta, la dichiarazione di inammissibilità non dà diritto alla proposizione di appello avverso la stessa.

In parallelo, è prevista la possibilità di dichiarare l'inammissibilità delle domande formulate da richiedenti che abbiano legami con uno Stato terzo sicuro (*safe third State*)¹⁰⁷, laddove cioè soddisfino almeno una delle cinque condizioni previste dal nuovo art. 80C NIA (art. 16 NBA), ovverosia: 1) l'aver ottenuto la condizione di richiedente asilo in uno Stato terzo sicuro e la possibilità di richiedere protezione secondo la Convenzione di Ginevra; 2) godere di una protezione tale da non poter essere trasferito da uno Stato terzo sicuro ad un altro Stato – se non d'accordo con la Convenzione di Ginevra o in violazione dell'art. 3 CEDU – avendo comunque la possibilità di chiedere protezione in quello Stato; 3) aver fatto richiesta (non ancora risolta o rigettata) presso lo Stato terzo sicuro; 4) aver avuto la ragionevole possibilità di fare richiesta presso lo Stato terzo sicuro (essendo ivi presente), senza che la stessa sia stata esercitata; 5) aver avuto la ragionevole possibilità di fare richiesta presso lo Stato terzo sicuro, anziché presso il Regno Unito, in ragione delle particolari circostanze del ricorrente.

Ciò non esclude, tuttavia, che – ai sensi del nuovo art. 80B(6) NIA ed in assenza di un collegamento con uno Stato terzo sicuro specificamente individuato – il Ministro dell'Interno

106. Previste dal nuovo art. 80A(5) del *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* (NIA), secondo cui le circostanze eccezionali ivi indicate comprendono il caso in cui lo Stato membro di cui l'attore è cittadino: a) deroga a uno qualsiasi degli obblighi previsti dalla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione; b) è oggetto di una proposta motivata secondo la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea e i) la proposta deve ancora essere formalizzata dal Consiglio dell'Unione Europea o dal Consiglio Europeo o ii) il Consiglio dell'Unione Europea ha accertato, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte dello Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 del Trattato o iii) il Consiglio Europeo ha constatato, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, una violazione grave e persistente da parte dello Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 del Trattato.

107. Cfr. Home Office, *Inadmissibility: safe third country cases*, 28 June 2022.

possa comunque procedere al trasferimento del richiedente presso un altro Stato terzo sicuro, di fatto rendendo privo di significato il criterio di inammissibilità dell'art. 80C NIA¹⁰⁸.

Inoltre, ai sensi dell'art. 80C(6), il carattere inammissibile della richiesta di asilo formulata pur soddisfacendo una delle condizioni elencate non esclude la possibilità che il Ministro dell'Interno possa disporre il trasferimento del richiedente presso un altro Stato terzo sicuro: tale disposizione, peraltro, sembra rappresentare la base giuridica sulla quale è stato costruito il controverso Accordo tra Regno Unito e Ruanda (di cui si dirà *infra*), in ordine alla possibilità di trasferimento presso quest'ultimo Stato dei richiedenti asilo nello stesso Regno Unito.

Sul punto, si tenga presente che tali criteri di inammissibilità riprendono (quasi a titolo di testo unico, pur con integrazioni) le analoghe modifiche già apportate – nel dicembre 2020 – ai §§ 345A a 345D delle *Immigration Rules*¹⁰⁹. Allo stesso modo, si consideri che il criterio della *evidence notice* previsto dall'art. 18 NBA richiama la *one-stop notice* di cui al § 120 NIA (*Requirement to state additional grounds for application*): in concreto, esso esige che, a fronte di una domanda di protezione, il richiedente fornisca tutti gli elementi idonei a fondare la propria richiesta prima di una certa data, dovendo giustificare qualsiasi allegazione successiva.

A quest'ultimo proposito, l'art. 26 NBA stabilisce che l'autorità competente dovrà attribuire la minor rilevanza possibile (*minimal weight*) alle argomentazioni tardive, a meno che non vi siano giustificate ragioni a sostegno di tale ritardo. In parallelo, l'art. 22(4) NBA rimanda alla *Section 8* dell'*Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004* (AIA), disponendo che l'organo decisore «must take account, as damaging the [...] recipient's credibility, of the late provision of the material, unless there are good reasons why it was provided late».

A livello statistico, i dati di implementazione delle suddette politiche rivelano che, nel primo quadrimestre del 2021, 1.503 persone hanno ricevuto comunicazione di una *notice of intent*, in forza della quale si procede all'indicazione del fatto che queste potrebbero essere prese in considerazione per il trasferimento in uno Stato terzo: ad oggi, non risulta che nessuno di essi sia stato in concreto attuato. Dal 2001, inoltre, 33.464 persone (18.000 dal

108. Sul punto, come ricordato da *RR (Refugee - Safe Third Country) Syria v Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKUT 422 (IAC), §11, «the type of case with which we are concerned here, involving intended expulsion of a refugee, tends only to arise as a matter of international state practice in situations where the person concerned has some connection with the third state which is said to be safe, based on nationality, prior residence, marriage, entitlement to residence, historical ties etc. It does not arise simply because there is a safe third country somewhere».

109. Statement of changes to the Immigration Rules: HC 1043, 10 December 2020 (accessible).

2010) hanno visto respinta la propria domanda di asilo per ritenuta connessione con uno Stato terzo sicuro¹¹⁰.

In relazione alle regole sostanziali sin qui descritte, un primo profilo di criticità riguarda la compatibilità di tale normativa rispetto ad alcuni profili della Convenzione di Ginevra, la quale – alla luce degli artt. 30 ss. NBA – è stata reinterpreta in chiave britannica. È noto che, ai sensi dell'art. 31.1 della Convenzione (Rifugiati in situazione irregolare nel Paese di accoglimento), «gli Stati contraenti non applicheranno sanzioni penali, per ingresso o soggiorno irregolare, a quei rifugiati che, provenienti *direttamente* dal paese in cui la loro vita o la loro libertà era minacciata nel senso previsto dall'art. 1, entrano o si trovano sul loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino *senza indugio* alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari».

Ebbene, ai sensi dell'art. 37 NBA, deve intendersi che un richiedente asilo non sia giunto *direttamente* nel Regno Unito da uno Stato nel quale la sua vita o libertà era minacciata qualora egli si sia in precedenza fermato in un altro Stato (diverso dal Regno Unito), salvo che dimostri di non aver potuto chiedere protezione, in modo ragionevole, in quest'ultimo.

Allo stesso modo, il requisito della *presentation without delay* non è soddisfatto qualora il richiedente asilo non abbia formulato richiesta nel primo momento utile successivo al suo arrivo, ovvero – nel caso egli fosse già presente (in modo regolare o meno) nel Regno Unito – qualora non abbia chiesto asilo «before the time when their presence in the United Kingdom became unlawful» o «as soon as reasonably [...] after they became aware of their need for protection under the Refugee Convention».

In primo luogo, si tenga presente che per poter accedere o rimanere nel Regno Unito, è necessario rientrare in una delle categorie soggettive previste dalle *Immigration Rules* (turista, studente, lavoratore, etc.); al contrario, non esiste alcuna categoria nella quale possono essere inclusi coloro che intendono chiedere asilo e neppure è possibile formulare tale richiesta in un'Ambasciata britannica¹¹¹.

Tale interpretazione del requisito dell'accesso diretto è stata fortemente criticata dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR): in particolare, nelle

110. Cfr. M. Gower, *Nationality and Borders Bill*, HC Library Research Briefing, Number 9275, 15 July 2021, pp. 30-31. Per una panoramica ulteriormente aggiornata, si veda Home Office, *Immigration statistics, updated 23 September 2022*, table Asy_D02 (Outcomes of asylum applications at initial decision, and refugees resettled in the UK, by nationality, age, sex, applicant type, and UASC).

111. Cfr. *ivi*, p. 22 e il documento governativo *Applications from abroad: policy* (20 September 2011), per il quale «as a signatory to the 1951 Refugee Convention, the UK fully considers all asylum applications lodged in the UK. However, the UK's international obligations under the Convention do not extend to the consideration of asylum applications lodged abroad and there is no provision in our Immigration Rules for someone abroad to be given permission to travel to the UK to seek asylum».

Osservazioni dallo stesso formulate nel maggio 2021 – in relazione al *New Plan for Immigration* – esso ben ricordava che il criterio della *directness* può comportare un legittimo trattamento differenziato tra rifugiati «only if they have already settled in a country and subsequently move onwards for reasons unrelated to their need for international protection»¹¹², non potendo neppure desumersi dall'art. 31 della Convenzione di Ginevra alcun obbligo di richiedere asilo nel primo Paese di immediata destinazione (senza averne attraversato in precedenza un altro)¹¹³.

Inoltre, si evidenziava che la Convenzione era stata concepita in un'epoca storica nella quale gli spostamenti da uno Stato all'altro senza attraversamento di un territorio terzo – leggasi, viaggi in aereo o via mare – erano inaccessibili alla maggior parte delle persone: di conseguenza, interpretare in termini letterali e geografici tale disposizione significherebbe sgravare di qualsiasi responsabilità una buona parte degli Stati contraenti e privare di senso la *ratio* stessa dell'art. 31¹¹⁴, come peraltro confermato in più occasioni dalla giurisprudenza di diverse Corti britanniche¹¹⁵.

Sul piano dei riflessi giurisdizionali, il primo profilo da considerare trova un collegamento sostanziale con l'introduzione della *priority removal notice* (PRN, artt. 20 ss. NBA), in forza della quale si domanda al richiedente asilo «who is liable to removal or deportation from the United Kingdom» (art. 20 NBA) di fornire tutte le informazioni utili a vagliare la sua posizione.

112. *UNHCR Observations on the New Plan for Immigration policy statement of the Government of the United Kingdom*, §12.

113. In dottrina, «per interpretazione corrente, il concetto di provenienza diretta non va inteso in senso letterale, e non rileva, dunque, il precedente mero transito del richiedente asilo in altro Stato, o il passaggio intermedio attraverso il territorio di Stati che non sono in grado di offrire una protezione effettiva» (P. Benvenuti, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in *La tutela internazionale dei diritti umani*, a cura di L. Pineschi, Milano, Giuffrè, 2006, p. 159).

114. Vedi M. Gower, *Article 31 of the Refugee Convention*, HC Library Research briefing, Number 9281, 15 July 2021.

115. Cfr. *R. and Koshi Pitshou Mateta and others* [2013], EWCA Crim 1372, United Kingdom, Court of Appeal (England and Wales), 30 July 2013, §21(iv): «the fact a refugee stopped in a third country in transit is not necessarily fatal and may be explicable: the refugee has some choice as to where he might properly claim asylum. The main touchstones by which exclusion from protection should be judged are the length of the stay in the intermediate country, the reasons for delaying there and whether or not the refugee sought or found protection de jure or de facto from the persecution from which he or she was seeking to escape» e *R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, ex parte Adimi* [1999] EWHC Admin 765; [2001] Q.B. 667, United Kingdom High Court (England and Wales), 29 July 1999, §18: «some element of choice is indeed open to refugees as to where they may properly claim asylum. I conclude that any merely short term stopover en route to such intended sanctuary cannot forfeit the protection of the Article, and that the main touchstones by which exclusion from protection should be judged are the length of stay in the intermediate country, the reasons for delaying there (even a substantial delay in an unsafe third country would be reasonable were the time spent trying to acquire the means of travelling on), and whether or not the refugee sought or found there protection de jure or de facto from the persecution they were fleeing».

Le ricadute processuali di tale istituto sono state esplicitate nelle *Explanatory Notes* al NBB, ove si sottolineava come l'obiettivo delle PRN fosse quello di «reduce the volume of sequential claims, appeals or legal action, while ensuring access to justice and upholding the rule of law. The envisioned outcome is to ensure swift access to justice, stop parallel and sequential litigation on different grounds and ensure effective and efficient judicial system»¹¹⁶.

A livello strutturale, il sistema giudiziario antecedente il NBA – sistematizzato a partire dal *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* – prevedeva che, nel caso di rigetto di una domanda d'asilo, il richiedente aveva un diritto automatico di appello innanzi al *First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)*¹¹⁷; a sua volta, le pronunce di quest'ultimo organo erano impugnabili presso l'*Upper Tribunal* e, a seguire, potevano essere contestate dinanzi alla Corte d'Appello e, in ultimo, alla Corte Suprema¹¹⁸.

Ai sensi dell'art. 23 NBA, a fronte dell'adozione di una PRN è prevista, in favore del richiedente, una procedura accelerata di appello (*expedited appeal*) dinanzi all'*Upper Tribunal*, omettendo così il passaggio in precedenza obbligato presso il *First-tier Immigration and Asylum Tribunal*¹¹⁹. Una parallela accelerazione procedurale è stata altresì disposta in relazione alle persone sottoposte a privazione provvisoria della libertà personale (art. 27 NBA, *accelerated detained appeal*): in particolare, è prevista la possibilità di ricorrere al *First-tier Immigration and Asylum Tribunal* – entro cinque giorni dalla notifica della decisione di diniego dell'asilo – il quale dovrà decidere entro venticinque giorni. Entro ulteriori venti giorni, potrà essere formulata richiesta per impugnare tale decisione di fronte all'*Upper Tribunal*.

Tuttavia, l'art. 28 NBA prevede altresì una decadenza dal diritto di appello qualora il ricorso sia qualificato dal Ministro dell'Interno come «clearly unfounded», ai sensi dell'art.

116. Cfr. *Explanatory Notes*, §30.

117. Tale organo giudiziario sostituisce il precedente *Asylum and Immigration Tribunal*, creato dall'*Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc) Act 2004*, il quale, a sua volta, «replaces the established two-tier appeal structure, under which appeals were determined initially by an adjudicator of the Immigration Appellate Authority (IAA) and then on appeal by the Immigration Appeal Tribunal (IAT), with a single tier of appeal, the Asylum and Immigration Tribunal (AIT)» (R. Thomas, *Evaluating tribunal adjudication: administrative justice and asylum appeals*, in *Legal Studies*, n. 25(3).2005, p. 463).

118. Vedi *ivi*, §27. Secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia (*New Plan for Immigration. Policy Statement*, March 2021, cit., p. 26), nel 2019 sono stati presentati 8.000 ricorsi giurisdizionali in materia di immigrazione e asilo. Di questi, ne sono stati risolti nel corso dell'anno 6.063, con una percentuale di inammissibilità/rigetto del 90% ca. (dei quali, il 17% ca. *totally without merit*). Da ultimo, cfr. Ministry of Justice, *Official Statistics. Tribunals Statistics Quarterly: April to June 2022*, 8 September, 2022, §5 e G. Sturge, *Asylum statistics*, HC Library, Number SN01403, 2 March 2022.

119. In termini generali, ai sensi dell'art. 82(1) del *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, «a person (“P”) may appeal to the Tribunal where: a) the Secretary of State has decided to refuse a protection claim made by P; b) the Secretary of State has decided to refuse a human rights claim made by P, or c) the Secretary of State has decided to revoke P's protection status».

94(1) NIA. Sul punto – in assenza di una definizione da parte del legislatore – è necessario fare riferimento alla giurisprudenza disponibile sul punto, la quale ha elaborato una serie di criteri (invero molto generici) ai fini della valutazione di tale requisito¹²⁰.

La procedura da ultimo disegnata potrebbe, tuttavia, non essere del tutto immune da vizi: in questo senso, si tenga presente che, seppur con riferimento agli stringenti termini temporali previsti dalle *Fast Track Rules 2014* – in ordine alla possibilità di appellare presso il *First-tier Immigration and Asylum Tribunal* contro il rigetto delle domande di asilo – la Corte d’Appello di Inghilterra e Galles aveva dichiarato sul punto che «justice and fairness should not be sacrificed on the altar of speed and efficiency», restando in ogni caso ferma l’esigenza di individuare «the correct balance between (i) speed and efficiency and (ii) fairness and justice»¹²¹.

3.3. *Il controverso Memorandum of Understanding tra Regno Unito e Ruanda e l’esternalizzazione del diritto d’asilo*

Last but not least, è doveroso dare conto – in ragione delle criticità giuridiche pendenti e dell’ampio clamore mediatico suscitato – di un ultimo filone in materia di politica di asilo, vale a dire quello relativo all’Accordo sottoscritto il 13 aprile 2022 tra Regno Unito e Ruanda (a sua volta ricompreso in un più ampio *Migration and Economic Development Partnership*, MEDP)¹²².

In termini generali, la formalizzazione di tale compromesso si inserisce all’interno delle disposizioni tracciate dall’art. 29 NBA e dalla *Schedule 4 (Removal of asylum seeker to safe country)*, i quali prevedono che le autorità britanniche possano trasferire i richiedenti asilo presso Stati terzi (considerati *iuris tantum* sicuri)¹²³ e che gli stessi potranno impugnare le

120. Cfr. *ZL and VL v Secretary of State for the Home Department*, [2003] EWCA Civ 25, §57, secondo cui saranno tenuti a tal fine in considerazione: i) il merito ed i dettagli della richiesta; ii) il vincolo con le informazioni pregresse conosciute; iii) e iv) il fatto che la richiesta sia ragionevolmente fondata («capable of belief») in tutto o in parte; v) il fatto che la richiesta, una volta considerata accoglibile, sia riconducibile alla Convenzione sui Rifugiati. Se la risposta è negativa, significa che la richiesta è «clearly unfounded», altrimenti è fondata.

121. *The Lord Chancellor v Detention Action*, [2015] EWCA Civ 840, §49.

122. Cfr. M. Gower, P. Butchard, *UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership*, HC Library Research Briefing, Number 9568, 28 June 2022. Per un primo dibattito parlamentare sul tema, si veda Hansard, HC Deb 19 April 2022, vol 712, cc25-47.

123. Cfr. Schedule 3, AIA. Si tenga presente, tuttavia, che nella classifica stilata da *Freedom House* sulla democraticità e libertà degli Stati, il Ruanda è pacificamente considerato uno Stato *not free*, con un punteggio di 22/100 (cfr. Rwanda: Freedom in the World 2022 Country Report | Freedom House). Sulla pubblicabilità (parziale) di documenti governativi associati a tale Accordo – alcuni commenti alla bozza della *Country Policy Information Notice* da parte dello *Home Office* e una mail ad esso collegata – si veda *AAA & Ors, R (On the Application Of) v Secretary of State for the Home Department* [2022] EWHC 2191 (Admin), 17 August 2022.

decisioni corrispondenti solo «from outside the United Kingdom»¹²⁴, realizzando in tal modo una vera e propria “esternalizzazione”¹²⁵ delle politiche di asilo già sperimentate in altri ordinamenti¹²⁶.

In primo luogo, si tenga presente che l’accordo in questione è stato plasmato, in termini di diritto positivo, nella forma ambigua dello strumento del *Memorandum of Understanding* (MoU), con la conseguenza che si tratta di un atto giuridico differente dalla sottoscrizione di un Trattato internazionale¹²⁷, nonché incapace di produrre obblighi giuridicamente vincolanti (e, quindi, neppure giustiziabile)¹²⁸ ed altresì sottratto – secondo l’interpretazione datane dal Governo – a qualsiasi sindacato parlamentare alla luce del *Constitutional Reform and Governance Act 2010*¹²⁹.

Nel merito, ai sensi del § 2.1 MoU, l’obiettivo dell’Accordo consiste nella creazione di un meccanismo di ricollocamento in Ruanda dei richiedenti asilo le cui domande non saranno prese in considerazione nel Regno Unito, in quanto *prima facie* giudicate inammissibili; tali

124. Cfr. art. 92(2) NIA (come emendato dalla *Schedule 4*, NBA): «In the case of an appeal under section 82(1)(a) (protection claim appeal), the appeal must be brought from outside the United Kingdom if: (a) the claim to which the appeal relates has been certified under section 94(7) (removal to a safe country)».

125. Sul tema, si vedano UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, May 2013 e *UNHCR Note on the “Externalization” of International Protection*, 28 May 2021. In dottrina, cfr. AA.VV., *Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 1.2022, pp. 120-156.

126. Con riferimento ai modelli implementati da Australia e Israele ed ai corrispondenti accordi di trasferimento, vedi S. Bar-Tuvia, *Australian and Israeli Agreements for the Permanent Transfer of Refugees: Stretching Further the (Il)legality and (Im)morality of Western Externalization Policies*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 3.2018, pp. 474-511. In parallelo, il 27 aprile 2021 Danimarca e Ruanda hanno sottoscritto due *Memoranda on Cooperation on Asylum and Migration Issues* e, l’8 giugno 2021, il Parlamento danese ha adottato l’emendamento L226 al *Danish Aliens Act*, in ordine al trasferimento dei richiedenti asilo presso Paesi terzi ed “esternalizzazione” del relativo procedimento. La volontà di proseguire in queste politiche di *outsourcing* è stata ribadita in una dichiarazione congiunta del 9 settembre 2022.

127. Cfr. Foreign, Commonwealth and Development Office, *Treaties and MOUs: Guidance on Practice and Procedures*, 15 March 2022 e A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 28 ss.

128. Ai sensi del § 2.2 MoU, «the commitments set out in this Memorandum are made by the United Kingdom to Rwanda and vice versa and do not create or confer any right on any individual, nor shall compliance with this Arrangement be justiciable in any court of law by third-parties or individuals».

129. Government response to the House of Lords International Agreements Committee, *Working practices: one year on*, 7th Report of Session 2021-22, HL Paper 7517, September 2021, p. 8: «The Government notes that there has never been a convention in the UK whereby non-legally binding arrangements are routinely submitted to parliamentary scrutiny. This is borne out by the consistent practice of successive Governments [...] It is established Government practice that non-legally binding arrangements are not routinely published. The Government has acknowledged that it may be appropriate to draw to Parliament’s attention non-legally binding arrangements which raise questions of public importance. Ministers consider this on a case by case basis». *Contra*, per una critica all’utilizzo di tale strumento, cfr. HL International Agreements Committee, *Memorandum of Understanding between the UK and Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*, 7th Report of Session 2022-23, HL Paper 71, 18 October 2022; HL European Union Committee, *Treaty scrutiny: working practices*, 11th Report of Session 2019-21, 11 July 2020, §§ 97 ss. e Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, *Draft Constitutional Renewal Bill* (Report, Session 2007-8, HL 166-I, HC 551-I), § 232.

richieste saranno esaminate ed infine accolte o respinte, in conformità con le disposizioni giuridiche del diritto ruandese¹³⁰, la Convenzione di Ginevra¹³¹ e le regole del diritto internazionale. In cambio, il Ruanda ha diritto ad un compenso di £120 milioni, oltre a non dover sostenere alcun costo per il corrispondente collocamento e sostentamento dei richiedenti nel proprio territorio.

Con riferimento ai possibili destinatari della suddetta politica di trasferimento, la guida predisposta dallo *Home Office* in materia di inammissibilità delle richieste di asilo (a partire dal 28 giugno 2022) fornisce indicazioni rilevanti¹³². Nel dettaglio, sono esclusi i minori non accompagnati (salvo che: sia stato identificato un parente stretto in un Paese terzo, il quale intenda prendersi cura dello stesso; i servizi sociali abbiano accertato che tale persona ha la capacità e idoneità a prendersi cura del minore; il minore è favorevole al ricongiungimento; il ricongiungimento è nel suo interesse; il Paese ha espresso parere positivo affinché il minore si riunisca con la sua famiglia), i cittadini di Stati dell'UE (soggetti ad un differente regime di inammissibilità, che non comporta il trasferimento presso uno Stato terzo)¹³³ ed i cittadini ruandesi che richiedono asilo presso il Regno Unito (in attuazione del principio di diritto internazionale di *non-refoulement*, di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra).

A seguito di un *asylum screening* da parte delle autorità britanniche, la persona interessata potrà essere trasferita in Ruanda – laddove la sua richiesta appaia inammissibile – previa comunicazione di una *notice of intent*, il consenso delle autorità ruandesi e l'indicazione a queste di tutte le informazioni personali utili ai fini dello scrutinio della sua posizione. La domanda sarà innanzitutto presa in carico da un *Refugee Status Detention Committee* (RSDC): qualora essa venga respinta – e, quindi, negato il diritto di asilo in Ruanda – la decisione potrà essere impugnata, a titolo di ricorso gerarchico, davanti al Ministro ruandese per la gestione delle emergenze (MINEMA), il quale potrà convocare una Commissione apposita. A sua volta, il nuovo rifiuto potrà essere contestato in sede giurisdizionale dinanzi all'Alta Corte del Ruanda¹³⁴.

Sul punto, l'UNHCR ha espresso forti riserve circa il funzionamento del sistema di asilo del Ruanda, sottolineandone le numerose criticità¹³⁵. Tra queste si segnalano: il fatto che molti richiedenti si siano visti negare arbitrariamente l'accesso al procedimento istruito dal RSDC, soprattutto laddove appartenenti al collettivo LGBTIQ+; dubbi sull'imparzialità del RSDC, visto anche l'elevato tasso di rigetto di domande da parte di persone provenienti da

130. Sul punto, si veda RWA CPIN Review of asylum processing - assessment (publishing.service.gov.uk).

131. Il Ruanda ha ratificato la Convenzione di Ginevra nel 1980.

132. Cfr. Home Office, *Inadmissibility: safe third country cases*, cit.

133. Cfr. art. 15 NBA.

134. RWA CPIN Review of asylum processing - assessment (publishing.service.gov.uk), cit., §2.3.

135. Cfr. *UNHCR Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UK-Rwanda arrangement*, §18.

Stati confinanti o non africani; l'assenza di rappresentanza legale, interpreti e motivazione dei provvedimenti di rigetto, con conseguente difficoltà nell'esercizio del diritto di impugnazione; il fatto che il MINEMA – davanti al quale viene promosso ricorso gerarchico – sia parte dello stesso RSDC la cui decisione è impugnata; l'assenza di precedenti impugnazioni dinanzi all'Alta Corte; l'eccessiva durata dei procedimenti amministrativi (da uno a due anni), gestiti da un unico funzionario incaricato di riferire al RSDC; l'impossibilità, per l'UNHCR, di osservare il funzionamento del RSDC e di ricavare informazioni continue circa la gestione delle procedure di asilo.

Con riferimento alla definizione della domanda di asilo, laddove essa sia accolta, al richiedente sarà garantito lo *status* di *Relocated Individual refugee*¹³⁶; nel caso in cui sia respinta, il Ruanda sarà tenuto a considerare l'esistenza di eventuali altre esigenze umanitarie che impediscano il ritorno nel Paese di origine, pena il rischio per la propria vita o l'assoggettamento a trattamenti inumani e degradanti; ove tali esigenze siano ritenute esistenti, il richiedente sarà trattato alla stessa stregua di colui al quale è stato riconosciuto lo *status* di richiedente asilo¹³⁷.

Infine, nel caso in cui neppure quest'ultima condizione sia soddisfatta, è prevista per il richiedente la possibilità di formulare richiesta di permanenza in Ruanda, secondo le regole interne in materia di immigrazione¹³⁸; in alternativa, egli potrà essere trasferito unicamente in un Paese nel quale abbia diritto di risiedere e, laddove neanche tale situazione sia possibile, provvederà a regolarizzare la sua posizione in Ruanda¹³⁹.

Con riferimento alle prime applicazioni di tale Accordo, è doveroso sottolineare alcuni aspetti relativi alle differenti interpretazioni giurisprudenziali elaborate in proposito dai Tribunali britannici e sovranazionali. A fronte del primo (tentativo di) avvio del procedimento di trasferimento in Ruanda di un richiedente asilo di origine irachena (previsto per il 14 giugno 2022), il 10 giugno la *High Court* britannica respingeva la richiesta di *interim relief*, assumendo che il Ruanda avrebbe onorato il MoU e che, in caso di accoglimento finale della propria istanza, il ricorrente avrebbe comunque potuto fare ritorno nel Regno Unito¹⁴⁰.

136. Art. 10.1, MoU.

137. Art. 10.2, MoU.

138. Art. 10.3.1, MoU.

139. Art. 10.4, MoU.

140. High Court Of Justice, Queen's Bench Division, Administrative Court, Mr Justice Swift, CO/2032/2022, riportata in [2022] EWCA Civ 840, §12: «the judge held that any prejudice to the claimants was outweighed by the prejudice which an order preventing removals would cause to the public interest in the Secretary of State being able to implement immigration control decisions, even for a short interim period». Si tenga presente che tale pronuncia (così come quelle successive, da parte della Corte d'Appello e della Corte Suprema, di cui si dirà *infra*, nel testo) non aveva ad oggetto la legittimità sostanziale del MoU sottoscritto tra Regno Unito e Ruanda, bensì unicamente la situazione transitoria o cautelare, in attesa della pronuncia definitiva di merito (adottata il 19 dicembre 2022).

Il 13 giugno la Corte d'Appello rigettava l'impugnazione corrispondente nel caso *The Public and Commercial Services Union & Ors (claimant/appellant) v The Secretary of State for the Home Department (defendant/respondent)*¹⁴¹, evidenziando una serie di profili giuridici che meritano attenzione.

In relazione ad un inquadramento preliminare delle questioni processuali sottese alla fattispecie e con riferimento al grado di giudizio, la risoluzione del ricorso si lega strettamente alle singolarità del giudizio d'appello, essendo ivi dichiarato che «the role of this Court is not the same as the role of the High Court. We do not sit to hear the case again or to substitute our own views for that of the Judge [of the High Court]»¹⁴².

Trattandosi, pertanto, di un procedimento di legittimità (e non di un riesame nel merito), i confini del sindacato del giudice d'appello sono ben più ristretti rispetto a quelli del giudice di primo grado, dovendo egli limitarsi a valutare l'esistenza di errori di diritto e non potendo riesaminare gli elementi fattuali già esaminati nella sede giudiziaria precedente¹⁴³. Inoltre, ai sensi dell'art. 52.21(3) delle *Civil Procedure Rules*, il giudizio d'appello è ammissibile solo laddove quello precedente sia «wrong» o «unjust because of a serious procedural or other irregularity in the proceedings in the lower court».

A tale limite generale di carattere strutturale si aggiunge, poi, quello specifico rappresentato dalla natura cautelare della controversia, a partire dalla disciplina applicabile per la concessione di una *interim* o *interlocutory injunction* e contenuta nella fondamentale sentenza-decalogo *American Cyanamid Co (No 1) v Ethicon Ltd (1975)*¹⁴⁴.

In ordine ai poteri della Corte d'Appello nei procedimenti cautelari, «the appeal, whether from an interim or a final judgement, is by way of a review of the decision of the lower court unless the court considers that in the circumstances of a particular case the appeal should be by way of rehearing [...] The appeal court is not required to consider whether it would have granted an injunction, but whether the judge had been wrong to do so, respecting the judge's findings where the remedy was a discretionary one»¹⁴⁵. In quest'ultimo senso, ne deriva altresì che la discrezionalità nella concessione delle suddette

141. [2022] EWCA Civ 840.

142. *Ivi*, §6.

143. In questo senso, «we shall have to consider whether the Judge erred in principle and [...] whether his decision was one which was not reasonably open to him on the material before him» (*ibidem*).

144. [1975] 2 WLR 316, la quale richiede che siano soddisfatti i seguenti requisiti: «i) Whether the claimant had a strong or merely an arguable case; ii) The adequacy of damages as a remedy; iii) The balance of convenience; iv) Whether the status quo should be maintained». In dottrina, cfr. C. Lewis, *Judicial Remedies in Public Law* (6th ed.), Sweet & Maxwell, 2020, §8-024.

145. D. Bean, I. Parry, A. Burns, *Injunctions*, Sweet & Maxwell, 2022 (14th ed.), §6-21. Cfr. *Frank Industries Pty UK v Nike Retail BV* [2018] EWCA Civ 497, §17: «We are not hearing an application for an interim injunction but an appeal. The question is not whether we would have made the same order as the judge, but whether the judge was wrong to make the order that he did».

misure¹⁴⁶ è sottoposta ad una significativa deferenza da parte del giudice dell'impugnazione¹⁴⁷.

Con riferimento al merito del *balance of convenience*, la Corte d'Appello ha ritenuto che il giudice della *High Court* abbia valutato in modo accorto tutti gli indici fattuali a sua disposizione, attribuendo prevalenza all'esigenza (politica) di limitare l'immigrazione illegale ed il correlativo sfruttamento¹⁴⁸. In parallelo, è stato affermato che l'*interim period* intercorrente fino alla decisione sulla legittimità sostanziale del MoU era così breve da non lasciar ragionevolmente presagire *medio tempore* un rischio di *refoulement* indiretto da parte del Ruanda, il quale era comunque tenuto a rispettare le previsioni dell'Accordo formale sottoscritto con il Regno Unito¹⁴⁹.

Infine, il 14 giugno la Corte Suprema del Regno Unito rifiutava, all'unanimità, di concedere la possibilità di impugnare tale pronuncia (*permission to appeal*): in particolare, essa sottolineava la propria incapacità di censurare la decisione in ordine alle questioni di fatto decise in precedenza, non riscontrando alcun errore di diritto¹⁵⁰. Con riferimento ad un eventuale accoglimento dell'appello principale (relativo alla legittimità del MoU) una volta intervenuto il trasferimento in Ruanda, la Corte Suprema si limitava a prendere atto delle rassicurazioni fornite dallo *Home Office*¹⁵¹.

146. Ai sensi dell'art. 37(1) e (2) del *Senior Courts Act 1981*, «the High Court may by order (whether interlocutory or final) grant an injunction or appoint a receiver in all cases in which it appears to the court to be just and convenient to do so. Any such order may be made either unconditionally or on such terms and conditions as the court thinks just».

147. Cfr. *R (Governing Body of X) v Office for Standards in Education* [2020] EWCA Civ 594 [2020], §80: «Only if the lower court's conclusions are irrational or otherwise plainly incorrect in law will its decision be reversed [...] the grant of interim relief is discretionary and the exercise of discretion by a judge should be afforded appropriate deference by the appellate court».

148. Cfr. [2022] EWCA Civ 840, §99.

149. *Ivi*, §96: «The fact is that, in the context of the relatively short interim period which the judge was considering, the evidence for the UNHCR did not lead to the conclusion that it was likely that an individual claimant would be improperly returned to another state without proper consideration of their asylum claim in Rwanda in the brief interim period. There simply would not be time for all of those steps to be taken».

150. *R (NSK (Iraq)) v Secretary of State for the Home Department*. Cfr. Rwanda Permission to Appeal Application Refused - The Supreme Court: «This court is not persuaded that the Court of Appeal arguably committed such an error. It did not hold that the judge was entitled to assume that the government of Rwanda would comply with the memorandum of understanding, and the judge did not make such an assumption. He did attach weight to the assurances given in that document, and was entitled to do so in the light of the evidence before him. The degree of weight which he gave to that evidence was a matter for his assessment, as the Court of Appeal correctly held».

151. Il quale aveva fatto presente *ibidem* che «if the High Court were to make an order that the SSHD should use her best endeavours to ensure the Appellant's return to the UK from Rwanda following a trial, and there were no stay of any such judgement, then the SSHD would seek to comply with that order. There are arrangements for return of relocated individuals in Article 11 of the MOU which provides that: "Following a request made by the United Kingdom, Rwanda will take all reasonable steps in accordance with international human rights standards to make a Relocated Individual available for return to the United Kingdom should the United Kingdom be legally obliged to facilitate that person's return"».

Con un eccezionale provvedimento cautelare d’urgenza – adottato ai sensi dell’art. 39 del proprio Regolamento – la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha sospeso il predetto trasferimento¹⁵². Alla luce del Comunicato stampa pubblicato, si osserva innanzitutto l’imposizione, in capo allo Stato britannico, di non procedere ad alcuno spostamento del ricorrente fino a quando non saranno trascorse almeno tre settimane dalla conclusione definitiva del procedimento giudiziario nazionale.

Nel merito, la Corte ha ritenuto (con particolare attenzione ai documenti prodotti dall’UNHCR) che egli non avrebbe avuto diritto in Ruanda ad un procedimento giusto in ordine alla valutazione circa il suo *status* di richiedente asilo e che la qualificazione dello Stato africano quale terzo Stato sicuro sollevava – come già dichiarato dalla *High Court* britannica – «serious triable issues».

In secondo luogo, si evidenziava il fatto che il ricorrente avrebbe potuto essere sottoposto a trattamenti contrari alla CEDU¹⁵³ – non vincolante per il Ruanda, *ça va sans dire* – e che il MoU in questione non prevedeva alcun meccanismo giuridico in grado di permettere all’interessato (nel frattempo già trasferito) di poter fare ritorno nel Regno Unito anche in caso di accoglimento del proprio ricorso da parte di un giudice nazionale.

Nonostante questa prima “neutralizzazione” (provvisoria) dell’applicazione del MoU tra Regno Unito e Ruanda – tradottasi, ad oggi, nella assenza di trasferimenti presso quest’ultimo Stato – i rapporti tra lo Stato britannico e la normativa CEDU rimangono particolarmente tesi, come dimostrato dalla minaccia dell’allora Primo Ministro Johnson di abbandonare il Consiglio d’Europa e la ricorrente volontà di dotarsi di un proprio *British Bill of Rights* (in sostituzione della CEDU, pur già „filtrata” attraverso lo *Human Rights Act 1998*)¹⁵⁴, da ultimo plasmata nella presentazione, il 22 giugno 2022, di un apposito progetto di legge presso la Camera dei Comuni¹⁵⁵.

152. *K.N. v. the United Kingdom* (Application no. 28774/22), ECHR 197 (2022). A commento, cfr. L. Riemer, *The Costs of Outsourcing*, in *Verfassungsblog.de*, 5 July 2022.

153. Sulla giurisprudenza CEDU in materia di immigrazione e asilo, cfr. *Guide on the case-law - Immigration (coe.int)*, updated 31 August 2022.

154. Si veda F. Cowell, *The Three Eras of Opposition to the Human Rights Act*, in *U.K. Constitutional Law Association Blog*, 14th November 2022.

155. In particolare, con riferimento (non casuale) alla rilevanza nazionale delle misure cautelari applicate dalla Corte di Strasburgo, è previsto che «for the purposes of determining the rights and obligations under domestic law of a public authority or any other person, no account is to be taken of any interim measure issued by the European Court of Human Rights» (art. 24(1)) e che «the Court may not have regard to any interim measure issued by the European Court of Human Rights» (art. 24(3)). A commento, si vedano anche le corrispondenti *Explanatory Notes*, disponibili in *Bill of Rights (parliament.uk)* e, in dottrina, S. Gianello, *Il Bill of Rights (bill): la ratio di un progetto di riforma controverso*, in *Federalismi.it*, n. 26.2022, pp. 32-56; B. Barbisan, *Il nuovo British Bill of Rights e la public ownership dei diritti nel Regno Unito*, in *Rivista di Diritti Comparati*, Anteprema 2022 e G. Gentile, *The Bill of Rights Bill and the damages of UK’s unilateralism*, in *Verfassungsblog.de*, 19 July 2022. Rispetto alle ricadute in materia di politiche migratorie, cfr. Cambridge Centre for Public Law, *Government Consultation to Reform the Human Rights Act 1998. Call for Submissions - Response*, March 2022, pp. 194-204.

Infine, in data 19 dicembre 2022 la *High Court* (*Lord Justice Lewis e Justice Swift*) si è finalmente pronunciata sul merito del MoU tra Regno Unito e Ruanda¹⁵⁶. In particolare, sul piano strutturale essa ha respinto la presenza di violazioni strutturali e generali nel contenuto dell'Accordo, escludendo sia l'esistenza di una valutazione erronea – da parte del Governo britannico – circa la qualificazione del Ruanda come Stato terzo sicuro¹⁵⁷, sia che le decisioni di inammissibilità e il trasferimento in Ruanda dei richiedenti asilo costituiscano una sanzione illegittima, ai sensi dell'art. 31 della Convenzione di Ginevra¹⁵⁸: in questo modo, il giudice britannico ha ritenuto di mantenere fede al tradizionale principio di *self-restraint* che abitualmente ne caratterizza le pronunce giurisdizionali rispetto alla sovranità legislativa del Parlamento di Westminster¹⁵⁹.

Ciononostante, con riferimento alle richieste di asilo avanzate dai singoli ricorrenti, in otto casi la *High Court* ha ritenuto che lo *Home Office* e le autorità amministrative non avevano valutato in modo corretto (sul piano materiale) e sufficientemente approfondito le specifiche circostanze volta a volta allegate, annullando così le corrispondenti decisioni e rinviando agli organi deputati per una nuova valutazione¹⁶⁰.

4. Conclusioni

Le nuove e controverse politiche di immigrazione e asilo adottate dal Regno Unito all'indomani della consolidazione giuridica della *Brexit* rivela una serie di continuità e discontinuità rispetto alla disciplina precedente che meritano di essere riassunte in sede conclusiva. In termini generali, l'inflessibile prospettiva ideologica sul punto patrocinata dai

156. Cfr. [2022] EWHC 3230 (Admin).

157. *Ivi*, §§64-65: «In the present case we consider the Home Secretary is entitled to rely on the assurances contained in the MOU and *Notes Verbales*, for the following reasons. The United Kingdom and the Republic of Rwanda have a well-established relationship [...] The relationship is kept under review [...]. Thus, while there is a significant history of the two governments working together, the Rwandan government has reason to know that the United Kingdom government places importance on Rwanda's compliance in good faith with the terms on which the relationship is conducted. The terms of the MOU and *Notes Verbales* are specific and detailed. The obligations that Rwanda has undertaken are clear.

158. *Ivi*, § 125: «Article 31 does not prevent a state expelling a refugee. States must not act in breach of article 33; removal that is not contrary to article 33 is not a penalty for the purposes of article 31. On this basis, neither decisions on inadmissibility under paragraph 345A of the Immigration Rules, nor decisions under paragraph 345C on removal to Rwanda are contrary to the Refugee Convention».

159. *Ivi*, § 5: «The approach of ministers is a matter of legitimate public interest and debate and, in this instance, has stirred public controversy about whether the relocation of asylum seekers to a third country such as Rwanda is an appropriate response to the problems that the government has identified. But those matters are not for the court. The role of the court is only to ensure that the law is properly understood and observed, and that the rights guaranteed by Parliament are respected».

160. *Ivi*, §§ 178 ss.

Governi conservatori succedutisi da allora (May, Johnson, Truss e, da ultimo, Sunak)¹⁶¹ e dai rispettivi *Home Secretaries* sembra in certo modo riecheggiare alcuni spunti del famigerato *Rivers of blood Speech* del 20 aprile 1968, nel quale il deputato conservatore Enoch Powell fustigava in modo aspro una presunta immigrazione incontrollata in territorio britannico, richiedendo l'adozione delle misure conseguenti¹⁶².

Il feticcio dell'immigrazione "incontrollata" proveniente in particolar modo dai Paesi europei ha avuto un ruolo centrale nella campagna *pro-Brexit* e ciò si è riflesso nel trattamento dei cittadini europei a seguito della *Brexit*. Il profilo di maggior rottura nelle politiche migratorie del Regno Unito deve individuarsi precisamente nello *status* dei cittadini europei, le cui prerogative collegate al diritto di *free movement* sono venute meno. Sebbene tramite l'accordo di recesso i diritti dei cittadini UE già residenti nel Paese siano stati in parte salvaguardati – con una significativa differenza tra i titolari di *settled* o *pre-settled status* – a partire dalla fine del periodo di transizione stranieri UE e stranieri provenienti da Stati terzi sono stati equiparati.

Ne deriva che le attuali regole in materia di ingresso e soggiorno per lavoro e studio si applicheranno indistintamente ad entrambe le categorie. Come evidenziato in dottrina, questo aspetto è l'unico realmente rivoluzionario della riforma delle politiche in materia di immigrazione legale (il cd. *Points-based system*): «in one sense, the new system is transformational. For the first time in decades, the country's immigration system will treat EU citizens in the same way as citizens from the rest of the world. In other respects, the new policy is 'more of the same'»¹⁶³.

Il maggiore dinamismo del sistema di ingresso per lavoro qualificato, prodotto dall'assenza di un tetto massimo di quote, dall'ampliamento dei settori lavorativi rilevanti, nonché dall'abbassamento del salario necessario per l'assunzione di alcune categorie di lavoratori, non ha realmente liberalizzato l'impianto complessivo del sistema, che continua a poggiare saldamente sull'istituto della sponsorizzazione e sulla dimostrazione di determinati requisiti (lingua, salario e qualifiche lavorative), piuttosto che su un reale sistema a punti.

161. Cfr. T. Ahmed, *Brexit, Discrimination and EU (Legal) Tools*, in *European Law Review*, n. 44.2019, p. 515 ss. Tuttavia, è doveroso ricordare che Theresa May aveva dichiarato il proprio rifiuto rispetto al MoU «on the grounds of legality, practicality or efficacy» (Commons Hansard, HC Deb 19 April 2022, vol. 712, c29).

162. Valga per tutti il seguente passaggio: «Let no one suppose that the flow of dependants will automatically tail off. On the contrary, even at the present admission rate [...], there is sufficient for a further [...] dependants per annum *ad infinitum*, without taking into account the huge reservoir of existing relations in this country – and I am making no allowance at all for fraudulent entry. In these circumstances nothing will suffice but that the total inflow for settlement should be reduced at once to negligible proportions, and that the necessary legislative and administrative measures be taken without delay».

163. P.W. Walsh, *Policy Primer: the UK's 2021 points-based immigration system*, in *Migration Observatory*, 17 Maggio 2021.

A ciò si aggiunga che non sono state prospettate soluzioni realmente innovative nemmeno sul piano degli ingressi per lavoro poco qualificato, gestito come fenomeno eccezionale e con una scarsa attenzione ai diritti dei lavoratori stranieri. Infine, anche con riguardo alla disciplina dell'ingresso e del soggiorno per motivi di studio, l'unica novità rilevante della riforma riguarda la reintroduzione della possibilità per gli studenti laureatisi nel Regno Unito di estendere la durata del soggiorno dopo il conseguimento del titolo per cercare lavoro (*Graduate Visa scheme*).

Con riferimento alla disciplina specifica del diritto di asilo, lo scostamento rispetto alla dimensione giuridica precedente appare più marcato rispetto alle disposizioni generali in materia di immigrazione, segnando una frattura netta con la normativa europea sino ad allora applicabile. Pur a fronte di una specialità britannica sul tema già durante la permanenza del Regno Unito nell'UE, la fuoriuscita formale dalla stessa ha spezzato qualsiasi vincolo con le tipicità del diritto europeo, determinando cambiamenti importanti.

Tale riforma, tuttavia, non può non essere letta anche in relazione a vincoli che – nonostante la *Brexit* ed un sentimento di autarchia normativa sempre più marcato – ancora persistono e devono continuare ad essere tali, quali sono quelli imposti dalla CEDU (salvo un drammatico, ma non così irrealistico, abbandono della stessa) e dai restanti Trattati di diritto internazionale (*in primis*, la Convenzione di Ginevra).

In quest'ultimo senso, la cesura perseguita con l'abbandono dell'UE si scontra con la persistenza di un legame con fonti che continuano a essere vincolanti per il Regno Unito e che tali devono continuare ad essere, pena una pericolosa regressione della qualità democratica di quest'ultimo e della incondizionata tutela dei diritti fondamentali, in parte già verificatasi a seguito della sottoscrizione del controverso MoU con il Ruanda¹⁶⁴.

164. Per una critica, cfr. C. McCrudden, *The post-Brexit Breakdown of the Rule of Law in the UK*, in *Verfassungsblog.de*, 15 November 2022, secondo cui «the sad reality is that Brexit has contributed to an emerging breakdown of the Rule of Law in the United Kingdom».