

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in
Scienze politiche, Relazioni internazionali e diritti umani



MIGRATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT
PARTNERSHIP BETWEEN RWANDA AND BRITAIN:
l'esternalizzazione delle domande di asilo

Relatore: Prof. PAOLO DE STEFANI

Laureanda: NOEL MARIA CATTANI

matricola N. 123/2647

A.A 2023/2024

A Paolo e Oliver.
Al di là del legame di sangue.

Sommario

INTRODUZIONE	2
CAP I: LA STORIA DEL REGNO UNITO	5
1.1 Cenni storici della Gran Bretagna dopo la Seconda Guerra Mondiale	5
1.2 I tentativi di entrata nella CE	7
1.3 L'entrata nella CEE	10
1.4 Margaret Thatcher e l'euroscetticismo	11
CAP II: LE MODIFICHE APPORTATE DALLA BREXIT	13
2.1 L'annuncio del referendum: Tony Blair e David Cameron	13
2.2 Il risultato del referendum	14
2.3 Il diritto di recesso: art. 50 TUE	15
CAP III: LE NUOVE DISCIPLINE DI IMMIGRAZIONE E ASILO DEL REGNO UNITO DOPO LA BREXIT	17
3.1 Le politiche di immigrazione post-Brexit	17
3.2 Le modifiche alle politiche di asilo	20
3.3 Il controverso memorandum tra Ruanda e Inghilterra	24
CONCLUSIONI	31
BIBLIOGRAFIA	35
SITOGRAFIA	36

INTRODUZIONE

Questa tesi di laurea pone come oggetto di ricerca l'Accordo di immigrazione e sviluppo economico stipulato tra Gran Bretagna e Ruanda in materia della normativa internazionale sui diritti dei migranti.

La stesura è stata effettuata sulla base di ricerca dei dati consultando fonti giuridiche e normative, tra cui le indicazioni fornite dal governo inglese e il diritto internazionale. Inoltre, di essenziale importanza è stata la consultazione tra le maggiori fonti internazionali come la Convenzione sui rifugiati del 1951.

A partire dal trattato di Maastricht, la regolamentazione del fenomeno immigrazione, ha deciso di stabilire una normativa specifica per gestire e monitorare al meglio la presenza di cittadini extracomunitari all'interno dei confini dell'Unione Europea. Secondo un'idea condivisa, la politica per l'immigrazione, deve gestire la presenza di soggetti immigrati nei paesi di accoglienza trovando soluzioni durevoli alle problematiche prese in esame; deve considerare il fenomeno come elemento fondamentale per il processo di crescita e di sviluppo di una società.

Per far sì che questo possa accadere, gli studiosi appoggiano l'idea che le politiche comunitarie per la gestione dei flussi migratori devono legarsi alle politiche di cooperazione allo sviluppo, partnership e di sicurezza che devono far riferimento non solo a livello comunitario ma a un livello internazionale.

Pertanto, a partire da queste premesse, il lavoro di tesi è suddiviso in 3 capitoli: nel primo capitolo vengono analizzate le tappe principali in cui il Regno Unito ha concorso per l'adesione e l'entrata al processo di integrazione europeo, dal periodo che va dall'immediato dopo guerra fino al trattato di Maastricht.

Verrà analizzata la condizione particolare in cui il Regno Unito si trovava al termine della seconda guerra mondiale, momento che porterà ad un iniziale disinteresse inglese verso il progetto comunitario.

Quando la classe politica inglese mutò opinione riguardo all'Europa, le prime due richieste di far parte della Comunità Economica Europea non vennero accolte, e l'entrata nella CEE avvenuta infine nel 1973 fu seguita quasi immediatamente da un referendum per decidere se restarvi o no.

I vari Primi Ministri inglesi che si susseguirono dopo l'entrata nella CEE, manifestarono fin da subito posizioni euroscettiche, come Margaret Thatcher, Tony Blair, ma la fiducia verso l'Unione Europea continuò ad essere piuttosto bassa fino al mandato di David Cameron, come dimostrano i dati dell'Eurobarometro.

Il primo capitolo descrive soprattutto il punto di vista storico e geopolitico, per comprendere le cause che hanno portato alla decisione di separazione tra Inghilterra e Unione Europea.

Il secondo capitolo verterà, in sintesi, il momento dalla firma del trattato di maastricht fino all'uscita dall'Unione Europea tenutasi nel 2020 sotto mandato di Boris Johnson che segnerà la separazione definitiva con l'unione europea, dando inizio a nuove discipline normative tra cui le modifiche apportate al diritto di libertà di circolazione degli immigrati.

Infine, il terzo capitolo si concentrerà in modo dettagliato alle nuove discipline di immigrazione e asilo del Regno Unito dopo la Brexit, analizzando le modifiche apportate al sistema immigratorio e di asilo. Esaminando le normative di queste due tematiche potremmo capire al meglio il controverso memorandum stipulato tra Inghilterra e Ruanda all'inizio del 2021, che ha suscitato l'indignazione e la preoccupazione dei paesi membri dell'Unione Europea in riferimento al godimento dei diritti umani sanciti dal diritto internazionale umanitario, tra cui la convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951.

Il presente elaborato di ricerca, dunque, si inserisce all'interno del dibattito che sta caratterizzando la Gran Bretagna e il Ruanda in riferimento alla gestione dei flussi migratori provenienti da nazioni in cui sono in atto guerre, torture e privazioni della libertà personale.

Fatte queste premesse, la domanda di ricerca a cui si vuole rispondere è “ in che modo l’accordo di partenariato tra Gran Bretagna e Ruanda viola diritti umani e in che modo possa essere considerata discriminatoria sulla base della convenzione sui rifugiati del 1951”.

CAP I: LA STORIA DEL REGNO UNITO

1.1 Cenni storici della Gran Bretagna dopo la Seconda Guerra Mondiale

L'idea di unione e di cooperazione dei Paesi europei nacque alla fine della Seconda Guerra Mondiale con la volontà di uscire dalla violenza e dai conflitti sanguinosi in nome di una stabilità economica del continente europeo. Le varie nazioni del continente europeo decisero di stringere i primi accordi di un processo di integrazione tutt'oggi ancora in corso¹.

Tra gli anni Trenta e Quaranta si formarono due ideologie politiche differenti che avevano come questione principale l'unione del continente europeo: il federalismo, che promuoveva la creazione di uno stato federale multinazionale, e il funzionalismo, che auspicava alla formazione di un'unione di stati che intaccasse in minima parte la sovranità nazionale, progetto che riconduce a simili caratteristiche dell'attuale Unione Europea.

Il documento ufficiale che avrebbe concretizzato questa evoluzione politica in Europa, fu discusso dal presidente degli Stati Uniti, Roosevelt e dal Primo Ministro britannico, Winston Churchill sotto il nome di Carta atlantica già nel 1941, realizzato poi nel 1949 con il nome di patto Atlantico.

Con la fine della Seconda Guerra Mondiale, il Regno Unito uscì in condizioni diverse rispetto al resto dell'Europa. A differenza delle altre nazioni distrutte, in cui i sistemi politici furono messi in discussione, e quindi in cerca di nuovi equilibri, l'Inghilterra uscì dalla guerra con fiducia nelle proprie capacità militari che aumentò il senso di orgoglio nazionale, creando un sentimento di superiorità morale rispetto al continente. In apparenza il Regno Unito aveva sofferto in termini minori rispetto agli altri Paesi continentali: sul fronte politico era il principale alleato degli Stati Uniti.

Il Regno Unito convinto di essere una potenza globale, si mise al livello degli USA e dell'URSS allargando i propri interessi nel mercato regionale con gli altri Stati europei.

¹ Martin J. Dedman, *The origins and development of the European Union 1945-2008*, 2nd edition, 2010, Londra, Routledge, pag. 18-19.

Dopo la guerra, l'attenzione pubblica si concentrò sull'Atlantico e non sull'Europa, questo dovuto a motivazioni economiche: il Regno Unito auspicava a rimanere una potenza economica mondiale esercitando la cosiddetta politica <<dei tre cerchi>>², ossia trattenere simultaneamente relazioni con l'Europa, il Commonwealth e gli Stati Uniti.

Non c'è da stupirsi se negli anni che seguono la guerra, i politici inglesi non si interessarono al progetto comunitario europeo, anche se strategicamente il Regno Unito voleva porsi come partner di una federazione europea, seguendo il principio di unità, ma non essere parte di essa, in modo da garantire la propria supremazia imperiale a livello intercontinentale, attraverso i due cardini della politica internazionale in quegli anni: il Commonwealth e gli Stati Uniti.

Rispettivamente però, uno dei protagonisti più controversi del progetto di integrazione europea, Winston Churchill, pubblicò nel suo saggio <<The United States of Europe>>, del 1938, esprimendo la visione britannica sulla formazione di un blocco europeo unico, sotto forma di federazione:

We are bound to further every honest and practical step which the nations of Europe may make to reduce the barriers which divide them and to nourish their common interests and their common welfare. We rejoice at every diminution of the internal tariffs and the martial armaments of Europe. We see nothing but good and hope in a richer, freer, more contented European commonalty. But we have our own dream and our own task.³

Dichiarò che bisognava: <<creare la famiglia europea, e fornirle una struttura sotto la quale possa vivere in pace, sicura e libera. Dovremmo costruire una specie di Stati Uniti d'Europa>>.

Churchill, però, non considerava l'Inghilterra parte del progetto: dichiarò che la Francia e la Germania avrebbero dovuto prendere la guida di questa nuova struttura, in quanto la Gran Bretagna era <<con l'Europa ma non parte di essa>>. Nel 1950, quando il ministro degli Esteri francese Robert

² Mauro Maggiorani, *Unire l'Europa*, cit., pag. 65-66.

³ Discorso di Winston Churchill apparso sul *Saturday Evening Post* il 15/02/1930

Schuman annunciò il piano elaborato da Jean Monnet per controllare la produzione di carbone e acciaio in Francia e Germania occidentale ad un livello sovranazionale, la Gran Bretagna protestò immediatamente per il suo disinteresse e si rifiutò quindi di aderire all'industria comunitaria del carbone e dell'acciaio. La CECA fu fondata nel 1951 da Francia, Germania Ovest, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

Allo stesso modo, gli inglesi non parteciparono al Trattato di Roma del 1957 e rimasero lontani dalla Comunità Economica Europea (CEE) e dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica, fondata nel 1958. La Gran Bretagna vedeva questi organismi sovranazionali con grande scetticismo, credendo e temendo che entrambi i progetti non avrebbero potuto realizzarsi senza la mediazione inglese.

L'introduzione di una tariffa esterna comune da parte della CEE presagiva di mettere in pericolo il commercio con le ex colonie inglesi.

1.2 I tentativi di entrata nella CE

Il percorso dell'integrazione europea è stato influenzato dagli eventi mondiali. Lo scoppio della guerra di Corea e la richiesta americana di un maggiore contributo europeo alla difesa nell'interesse del riarmo della Germania. La risposta fu quella di creare una Comunità Europea di Difesa (CED) composta dagli stessi membri della CECA, una proposta che non coinvolgeva il governo britannico in una struttura sovranazionale. Per tutelare i propri interessi economici, la Gran Bretagna decide di non aderire alla Comunità Economica Europea, commettendo così uno degli errori più gravi.

Dopo la rottura dei negoziati CEE nel 1955, la Gran Bretagna propose ai Sei di modificare l'intera Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE, organizzazione fondata nel 1948 per promuovere la cooperazione economica e liberalizzazione tra i suoi membri) in un grande mercato comune, ma, dopo il rifiuto dei Sei, decise di creare una propria zona di libero scambio, l'Associazione europea di libero scambio (EFTA). Firmato a Stoccolma nel 1959, entrano a far parte dell'EFTA alcuni paesi

membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico che non erano entrati nel mercato comune europeo (MEC): Gran Bretagna, Norvegia, Svezia, Danimarca, Austria, Svizzera e Portogallo.

Il MEC si riferisce al mercato unico dell'Unione Europea la cui creazione deriva dagli obiettivi fondamentali del trattato di Roma che istituì la CEE. Un mercato unico caratterizzato dalla libera circolazione di persone, servizi, merci e capitali a cui appartenevano tutti gli stati della CEE.

Le differenze tra EFTA e CEE furono però chiare fin dall'inizio. La CEE fu un successo, le tariffe tra i sei paesi partecipanti furono facilmente eliminate e le loro economie andrebbero oltre le aspettative. La produttività della CEE aumentò del 19% tra il 1957 e il 1961, e il PIL dei Sei crebbe del 27%, un tasso di crescita più rapido persino di quello degli Stati Uniti. Tuttavia, dal punto di vista economico, l'EFTA ha avuto meno successo. Ciò ha indubbiamente avvantaggiato i piccoli Paesi con tariffe già basse come Svezia e Svizzera che avevano accesso al mercato britannico, ma per questi ultimi i benefici sono stati molto modesti. Il Regno Unito era l'unico grande mercato all'interno dell'EFTA, con una popolazione di 51 milioni, mentre la popolazione totale dell'EFTA era di 89 milioni.

Tuttavia, il mercato della CEE contava 170 milioni di abitanti. D'altra parte, si trattava di una struttura complessa che svolgeva varie funzioni, tra cui la libera circolazione dei capitali personali, dei beni e dei servizi. L'EFTA, progettata dagli inglesi, era una semplice area di libero scambio senza tariffe, mentre la CEE a sei aveva lo scopo di sviluppare regole comuni per un mercato unico.

Nel dicembre del 1960 appena due anni dopo la fondazione ufficiale della CEE, il Primo Ministro britannico Macmillan riconobbe che fu un errore non aver aderito alla CEE e iniziò a lavorare su una domanda di adesione. Fu annunciata la decisione di aderire alla CEE nel 1961. La Gran Bretagna fu costretta ad abbandonare la sua politica <<dei tre cerchi>> e gli scambi commerciali con il Regno Unito e gli Stati Uniti diminuirono; il mercato delle

ex colonie era ancora sottosviluppato e incapace di assorbire le esportazioni inglesi di beni di alta qualità.

Le relazioni commerciali tra Gran Bretagna e Stati Uniti iniziarono a indebolirsi poiché la maggior parte delle aziende americane si rivolse al promettente e dinamico mercato CEE: gli investimenti americani nel mercato comune europeo CEE sono aumentati dell'81 %. Per i recenti avvenimenti economici costrinsero la Gran Bretagna ad aderire alla CEE.

Jean monnet disse: <<C'è una cosa che voi inglesi non capirete mai: un'idea. E c'è una cosa che siete incredibilmente bravi a comprendere: la dura realtà. Dovremo costruire l'Europa senza di voi; ma poi verrete e vi unirete a noi>>.

Tra il 1961 e il 1963 l'Inghilterra partecipò ai negoziati per l'adesione alla CEE. I negoziati furono lunghi e complicati, in particolare sulle tariffe sulle merci scambiate con le ex colonie inglesi. Prima della conclusione dei negoziati nel 1963, il presidente francese de Gaulle tenne una conferenza stampa nella quale rifiutò la richiesta di adesione inglese e pose il veto.

De Gaulle considerava la Gran Bretagna diversa dal resto dell'Europa continentale e vedeva con sospetto la sua relazione con gli Stati Uniti:

La Gran Bretagna è insulare, marittima, legata alle nazioni più disparata e spesso lontane dal suo commercio, e mercati. La sua economia è essenzialmente basata sull'industria e sul commercio, non sull'agricoltura. Ha, in tutto quello che fa, abitudini e tradizioni molto speciali, molto originali. In breve, la natura, la struttura e le circostanze proprie dell'Inghilterra sono molto diverse da quelle degli altri continentali. Come può la Gran Bretagna, considerato il modo in cui vive, produce, commercia, essere incorporata nel Mercato Comune così com'è stato concepito e come opera?⁴

La ragione principale della scelta di De Gaulle sulla questione inglese, era il nazionalismo del mercato del generale francese. Per il presidente francese il progetto mirava a costruire una piattaforma economica che permettesse il riscatto delle potenze francesi su scala globale.

⁴ Mauro Maggiorani, Unire l'Europa, cit., pag. 67-69

Nel 1967, il primo ministro laburista Harold Wilson suggerì alla Gran Bretagna un secondo tentativo di aderire alla CEE, ma de Gaulle ancora una volta pose il veto. Come dimostra la seconda domanda di adesione, il desiderio di entrare alla CEE crebbe e la Gran Bretagna divenne meno euroscettica, segnando il momento in cui l'opinione pubblica britannica si spostò a favore di un futuro inglese in Europa.

1.3 L'entrata nella CEE

De Gaulle si dimise nel 1969. L'avversario all'ingresso della Gran Bretagna nella CEE scomparve dalla scena politica e nel 1979 l'Inghilterra fu determinata ad aderire al Mercato Comune Europeo.

Sotto la guida di Heath iniziarono i negoziati di adesione, che si conclusero nel 1973 con l'adesione dell'Inghilterra al mercato comune con Danimarca e Irlanda. Fin dall'inizio il Regno Unito si è rivelato Stato membro meno impegnato rispetto agli altri⁵. L'ingresso era determinato esclusivamente dalle condizioni economiche del Regno Unito e non esisteva alcuna alternativa praticabile al mercato CEE. Non fece alcuna iniziativa di integrazione tra gli Stati membri e respinse i tentativi di cooperazione proposto dagli altri paesi. Nonostante il lungo processo di adesione al mercato comune, in Gran Bretagna prevaleva l'euroscetticismo, motivo per cui il primo ministro Wilson decise di indire il primo referendum sulla permanenza del Regno Unito nella CEE, nel 1974. Due anni dopo l'adesione alla CEE, la Gran Bretagna condusse una campagna per lasciare l'UE, conclusa con la vittoria filo-europea, probabilmente grazie in parte al rapporto sull'unità monetaria preparata da Robert Marjolin, ex presidente della CEE, prima di aderire al referendum CEE in Inghilterra. Il rapporto descriveva la proposta di unione economica e monetaria⁶ come un completo fallimento e rassicurava il popolo britannico sul fatto che un altro costoso passo verso il sovra nazionalismo da parte della CEE, era improbabile. Tuttavia, la Gran Bretagna è votata per la comunione. Il

⁵ Martin Dedman, *the origins and development of the EU*, pag. 103-104

⁶ Maria Sorokina, *master Thesis in European politics: Great Britain and the European integration*, University Masaryk, 2014, pag. 23

ministro degli Interni filo-europeo Roy Jenkins ha dichiarato ottimisticamente: «Abbiamo lasciato l'incertezza dietro di noi. Il risultato del referendum lega la Gran Bretagna all'Europa; ci impone di avere un ruolo attivo e costruttivo al suo interno».

Il momento del referendum non bastò a risolvere la «questione europea» della politica inglese.

1.4 Margaret Thatcher e l'euroscetticismo

Il termine «euroscetticismo» è entrato nella dialettica politica a partire dal 1985 utilizzato per promuovere la creazione di un mercato comune europeo. Per euroscetticismo si intende un sentimento sfiducia nei confronti del progetto stesso di unione politica continentale; critica le istituzioni politiche dell'Unione Europea e le accusa di mancanza di rappresentatività democratica.

A proposito di euroscetticismo: vale la pena menzionare una delle figure più importanti della politica inglese: Margaret Thatcher politica inglese, divenne Primo Ministro nel 1979. Liberale, di severi controlli sull'offerta di moneta, sosteneva la ripresa economica e la riduzione dei tassi di inflazione. Considerata una delle principali eroine dell'euroscetticismo inglese, nonostante avesse preso parte alla campagna pro-CEE del Primo Ministro laburista inglese, ritenendo che il Regno Unito dovesse mantenere i rapporti all'interno del mercato comune. Nel 1986 firmò l'Atto unico europeo, che ampliò i poteri del Parlamento europeo estendendo il voto a maggioranza qualificata.

Negli anni '70, la sinistra inglese era fondamentalmente contraria all'unità⁷: la divisione tra gli euroscettici laburisti di sinistra e il resto del partito, divenne visibile nelle elezioni generali del 1983, in cui i laburisti promisero di abbandonare la comunità. Tuttavia, negli anni '80 la sinistra cambiò radicalmente tono a favore del leader Kinnock⁸, convincendo i laburisti

⁷ T. Arnold, tracing Euroscepticism in the UK, pag. 7

⁸ The Guardian, Britain, proud home of Euroscepticism, 26/01/2012

all'idea di un'Europa sociale capace di proteggere i diritti dei lavoratori dallo spietato capitalismo della Thatcher.

Dopo che la Thatcher divenne Primo Ministro, i conservatori favorevoli all'adesione divennero più euroscettici. La Thatcher era nazionalista e si opponeva alla perdita di sovranità e allo sviluppo della CEE in un organismo sovranazionale con poteri crescenti. Un noto momento che portò al disaccordo tra la Comunità Europea e la politica inglese, fu la decisione della Thatcher di tagliare la spesa pubblica inglese, poiché riteneva che la Politica Agricola Comune stesse consumando troppi fondi comunitari e quindi chiedeva una riduzione dei sussidi.

Si oppose al processo di integrazione politica della Comunità con lo storico discorso di Bruges⁹, in cui espresse la sua contrarietà all'integrazione politica della Comunità. Con la Thatcher, viviamo nell'epoca di euroscetticismo, che occupa un posto centrale nella politica inglese. Nel 1990 Major, considerato meno scettico sul processo di integrazione europea Thatcher¹⁰, divenne Primo Ministro. Era certamente contrario al federalismo europeo e alla partecipazione dell'Inghilterra all'Unione Economica e Monetaria, ma era più diplomatico e meno ostile ai negoziati con gli Stati membri. Con il governo Major, la comunità fece grandi passi avanti verso l'integrazione politica, e l'Unione Europea nacque ufficialmente con il Trattato di Maastricht nel 1992. La Gran Bretagna accettò di firmare il Trattato, ricevendo l'opt-out sull'euro, avendo così la possibilità di decidere se aderire o non aderire all'Unione Economica e Monetaria. Il Regno Unito non volle però, affidarsi al progetto di una moneta comune e non abbandonò la sterlina a causa della sfiducia che riservava nel piano di integrazione europea.

⁹ M. Dedman, the origins and development of the EU, pag. 106

¹⁰ M. Sorokina, Great Britain and the European integration, pag. 25-26

CAP II: LE MODIFICHE APPORTATE DALLA BREXIT

2.1 L'annuncio del referendum: Tony Blair e David Cameron

La prima metà degli anni '90 ha visto un importante cambiamento verso l'integrazione europea sotto la guida del partito laburista di Tony Blair.

Nel 1997, Tony Blair vinse le elezioni contro John Major, e la posizione dell'Inghilterra sull'euro rimase invariata. Sotto Gordon Brown con la politica <<prepararsi e decidere>>, l'euro avrebbe dovuto superare cinque test economici prima che il Governo e il Parlamento potessero approvare la politica dell'euro con un referendum; i test effettuati dal Tesoro britannico nel 2003¹¹, fallirono.

Fu il Primo Ministro Tony Blair che, ricoprì la carica dal 1997 al 2007, di impegnarsi a rafforzare la Gran Bretagna sulla questione di politica estera e interna, soprattutto riguardo all'Europa, come cita il suo discorso alla Camera dei Lord nel 2003 <<forza e fiducia nella politica interna ed esterna, in particolare riguardo all'Europa¹²

Il primo ministro credeva fermamente nel progetto comunitario: cercò di influenzare l'opinione pubblica inglese sull'integrazione nella Comunità Europea, ma ciò non portò a risultati positivi e rinunciò alla lotta contro l'euroscetticismo inglese. Questo fallimento potrebbe essere dovuto in parte alla stampa inglese, che contribuì a diffondere l'euroscetticismo, e alla destra inglese, convinta dalla dialettica euroscettica¹³.

Dopo quasi dieci anni, entra sulla scena politica inglese David Cameron con il suo progetto di rinegoziazione e di generalizzazione sui rapporti con l'Europa.

Il governo ha negoziato una nuova politica rispetto alla precedente politica di opt-out: mirava a porre fine al progetto di *Ever Closer Union*, di

¹¹ M. Dedman, *The origins and development of the EU*, pag. 140-142

¹² O. Daddow, *Eurosceptic Tradition in Britain*, pag. 211

¹³ O. Daddow, *Eurosceptic Tradition in Britain*, pag. 223

rivedere le norme sull'immigrazione e limitare il potere legislativo del Parlamento e della Corte di giustizia europea.

L'antipatia verso l'Unione Europea si è trasformata in una semplice accettazione di un rapporto basato sulla convivenza, come dimostra la dichiarazione di Cameron del 2011: <<¹⁴rimarremmo nell'Unione Europea fino a quando sarà nostro interesse farlo.>>

Gli anni da Primo Ministro di David Cameron non hanno certo diminuito l'euroscetticismo inglese, sottolineando la questione europea durante tutto il suo mandato.

2.2 Il risultato del referendum

All'inizio del 2013 David Cameron, confermò la sua intenzione di indirizzare la sua politica sulla possibile uscita del Regno Unito dall'Unione Europea. Decise di indire un referendum entro la fine del 2017 se avesse vinto le elezioni generali del 2015.

Promise di lottare contro uno dei principi guida dell'Unione Europea, vale a dire sulla creazione di un sistema più circoscritto, differente dalle teorie menzionate dal Trattato di Roma del 1957, e avrebbe rinegoziato le condizioni per l'adesione della Gran Bretagna all'Unione Europea.

Tuttavia, il Primo Ministro insistette sul fatto che la sua strategia, mirava a garantire che il Regno Unito, rimanesse un membro attivo e influente dell'Unione Europea e che, una volta rinegoziate le nuove condizioni più favorevoli, avrebbe sostenuto la sua permanenza nell'Unione Europea.

Il 23 giugno 2016 ebbe inizio il referendum sul dilemma <<dentro o fuori dall'UE>> per la modifica di alcune condizioni di adesione all'UE.

Il referendum sulla permanenza della Gran Bretagna nell'Unione Europea ebbe luogo: premiò il Leave con il 51,9% del voto rispetto al 48,1% in

¹⁴ Discorso di David Cameron al Consiglio d'Europa 2011

favore del Remain. Il Remain ha prevalso in Scozia e Irlanda del nord, mentre il Leave fu favorito in Inghilterra e Galles.

La quota dei voti è stata relativamente piccola ma cruciale: la causa della vittoria fu riconducibile alle differenze regionali, culturali e sociali tra gli elettori a favore o contro l'adesione all'Europa. Si trattava di un referendum consultivo, perciò non giuridicamente vincolante¹⁵, ma Cameron con la sua vittoria avrebbe invocato il diritto di recesso contenuto nell'articolo 50 del Trattato di Lisbona, che innescò il processo di secessione dall'Unione Europea.

[Il diritto di recesso: art. 50 TUE](#)

Il risultato del referendum britannico del 2016 ha reso chiaro per la prima volta che l'Unione Europea si trovava di fronte al pericolo che uno dei suoi Stati membri abbandonasse il progetto di unificazione politica avviato nel dopoguerra.

Dopo la vittoria del Leave, nel giugno del 2016, si è parlato molto dell'articolo 50 del Trattato di Lisbona, che prevede la procedura per il ritiro definitivo dall'Unione Europea e che, fino a quel momento, non aveva ancora trovato applicazione. Prevede che ogni Stato membro possa recedere dall'Unione Europea conformemente alle sue disposizioni costituzionali. Se deciderà di farlo, dovrà comunicare al Consiglio europeo l'intenzione e negoziare un accordo sul suo ritiro, che crei una base giuridica per le sue future relazioni con l'Unione Europea.

L'accordo deve essere adottato dalla maggioranza qualificata degli Stati membri e avere l'approvazione del Parlamento europeo. Tale però, contiene poche disposizioni procedurali: le condizioni di recesso dovrebbero essere disciplinate dall'accordo di recesso concluso dall'Unione con lo Stato membro interessato.

¹⁵ The Guardian, is the EU referendum legally binding? 23/06/2016

Il negoziato si svolge <<¹⁶alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo>> e <<tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'unione.>>

L'Unione è l'organo negoziale della Commissione. L'accordo sarà adottato dal Consiglio a qualificata, previa approvazione del Parlamento europeo (art. 50, par 2).¹⁷ Non è prevista la partecipazione degli Stati membri alla conclusione. Se il diritto di recesso concordato non risulti applicabile, l'esito di recesso sarà deciso unilateralmente dall'Unione e dallo Stato recedente. Il ritiro dovrebbe essere completato dopo la stipula dell'accordo di recesso, ossia due anni dopo dalla notifica. Il termine può essere derogato dal Consiglio europeo, che decide all'unanimità previa intesa con lo Stato che recede (art. 50, par. 3).

Al fine di scongiurare conflitti di interesse, durante tale periodo i rappresentanti dello Stato che recede non partecipano alle deliberazioni del Consiglio europeo e del Consiglio <<che lo riguardano>>, (art. 50, par. 4). Al termine della procedura lo Stato che ha receduto non gode di alcuna corsia preferenziale, configurandosi come Stato terzo. In caso di <<ripensamento>> verrà attivata la gravosa procedura di adesione sancita dall'art. 49 TUE. La decisione di lasciare l'Unione Europea avrà in futuro conseguenze di vasta portata per tutti i settori della società e dell'economia britannica.

La Brexit è il risultato di un paradosso, di una catena di errori di valutazione che hanno portato allo scontro tra dinamiche continentali e contraddizioni nazionali. Indubbiamente, la Brexit ha portato crescenti preoccupazioni e ostilità nei confronti dell'immigrazione internazionale, sia dall'Europa che da Paesi extraeuropei, e ha svolto un ruolo importante nei negoziati e nelle decisioni tra Londra e Bruxelles, e negli sviluppi nella politica di immigrazione e asilo, nonché nel mercato del lavoro e nella politica sociale.

¹⁶ Art. 50 TUE, par 1

¹⁷ Art. 50 TUE, par 2

CAP III: LE NUOVE DISCIPLINE DI IMMIGRAZIONE E ASILO DEL REGNO UNITO DOPO LA BREXIT

3.1 Le politiche di immigrazione post-Brexit

Il ritiro del Regno Unito dall'Unione Europea, noto come Brexit, ha portato con sé numerose conseguenze legali, economiche, finanziarie, politiche, educative e sociali, e ha rivelato implicazioni significative per tutti gli affari britannici.

La legge britannica prescrive una prospettiva per ogni materia, modellata sulla legislazione Brexit. Le questioni relative all'immigrazione e all'asilo rientrano nell'ambito di questi nuovi sistemi, e rappresentano un importante punto di svolta sugli eventi che interessano il referendum, e che ha permesso al Regno Unito di staccarsi dai ranghi dell'Europa. Dunque, la trasformazione delle norme europee sulla politica economica, si colloca nel contesto del costituzionalismo britannico, ampliando la centralità del potere sovrano del Parlamento di Westminster sulle istituzioni europee.

È importante comprendere le cause e gli effetti della nuova legislazione sull'immigrazione e sull'ammissione/rimpatrio dei rifugiati, che rende il Regno Unito indipendente dall'UE.

La libera circolazione dei cittadini europei è considerata una pietra angolare della struttura dell'Unione, poiché garantisce il buon funzionamento del mercato interno. Il *free movement*, dal Trattato di Maastricht del 1992, è necessario nell'ambito della cittadinanza dell'Unione, oggi tutelato dagli artt. 21 TFUE e 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁸.

La questione del controllo dell'immigrazione causata dalla Brexit non può prescindere dall'esame delle sue conseguenze sul diritto alla libertà di circolazione dei cittadini europei, con un'analisi che terrà conto delle

¹⁸ 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».

normative prima, durante e post Brexit. Infatti il trattamento di cittadini UE, rientra in un'eccezione in materia di gestione dell'immigrazione per studio e lavoro nel Regno Unito fino al 2020.

All'inizio degli anni Novanta, il paese ha implementato la clausola di opt-out potendo scegliere a quali misure aderire all'interno della Comunità Europea, con il risultato non vincolante alle norme europee in materia di immigrazione legale¹⁹, godendo sempre di ampia autonomia in termini di controllo dei propri confini.

Fino al 2020 i cittadini europei potevano entrare e uscire dal Regno Unito in base alla direttiva 2004/38/CE²⁰, in cui la clausola opt-out era preclusa.

Con la Brexit il diritto alla libera circolazione è stato abolito a causa del diritto di recesso del Regno Unito dall'UE (articolo 50 TUE), ma anche a causa della decisione politica di garantire parità di trattamento ai cittadini dell'UE e dei paesi terzi. Ciò è sostenuto dal fatto che la Brexit è stata al centro dell'intera riforma dell'immigrazione.

Il nuovo sistema di immigrazione prevede l'applicazione dello *settled status* da parte del residente permanente, che garantisce la residenza nel Paese per un periodo indefinito; infatti, i cittadini europei che si trovavano nel Regno Unito al 31 dicembre 2020 hanno potuto richiedere la residenza per continuare la loro permanenza nel Paese.

In generale, il *settled status* garantisce ai cittadini che vivevano nel paese prima della Brexit, gli stessi diritti dei cittadini europei.

¹⁹ 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

²⁰ 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

Si ha la possibilità di usufruire di assistenza medica e lavorare nel paese. Tutto questo è possibile se si dimostra di vivere nel Regno Unito da almeno cinque anni.

Per coloro con durate più brevi potrebbe essere necessario il *pre-settled*. Lo status che consente di rimanere nel Regno Unito con gli stessi diritti sopra descritti, per poter completare i cinque anni nel Paese e richiedere la residenza permanente. Tuttavia, a partire dal 1° gennaio 2021, i cittadini che desiderano entrare nel Paese non potranno richiedere il *settled status* o il *pre-settled status* ma saranno soggetti alle nuove norme sull'immigrazione.

Il nuovo sistema di immigrazione sistema a punti consente, a un cittadino, di ottenere un visto se soddisfa i requisiti.

Ad esempio, lo *skilled worker* l'opzione principale per le persone che vengono nel Regno Unito per lavorare. I requisiti includono: conoscenza della lingua inglese a livello B1 o superiore e un'offerta di lavoro a livello RQF3.

Lo *seasonal worker visa*, visto per lavoro stagionale, rientra nella categoria del lavoratore temporaneo. Istituito per reclutare lavoratori stagionali per far fronte alla carenza di manodopera settore agricolo.

Sono possibili gli ingressi e i soggiorni per motivi di studio; questa categoria include il *graduate visa* e l'*high potential individual visa*, che consentono di rimanere nel Regno Unito per almeno due anni se hai conseguito una laurea presso un'università adeguata negli ultimi cinque anni.

3.2 Le modifiche alle politiche di asilo

Il diritto d' asilo è un istituto che consiste nella protezione concessa dallo Stato alle persone che desiderano evitare la persecuzione nel loro Paese d' origine a causa della loro razza, religione, nazionalità, appartenenza a particolare gruppo sociale o di opinioni politiche²¹.

Nel contesto giuridico internazionale, l'asilo non è un diritto soggettivo dell'individuo, ma piuttosto un potere discrezionale dello Stato, che decide se concederlo nell'esercizio della sua sovranità.

<< Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni>>²². Lo cita l'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei diritti umani, approvata nel 1948, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Chiunque fugga da persecuzioni o danni gravi dal proprio Paese di origine, ha il diritto di chiedere protezione internazionale. L'asilo è un diritto fondamentale concesso alle persone che soddisfano i criteri stabiliti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati. Si tratta di un impegno internazionale dei Paesi aderenti, compresi gli Stati membri dell'UE.

Con il diritto di asilo, l'UE ha ricevuto nel proprio organismo giuridico le condizioni per la concessione della protezione internazionale, e ha ampliato tale concetto creando, oltre ai rifugiati, un'altra categoria di beneficiari di protezione internazionale, ovvero i titolari di protezione sussidiaria.

²¹ Definizione di diritto di asilo, enciclopedia Treccani

²² Art. 14 della Dichiarazione Universale dei diritti umani 1948

Nell'ambito della politica dell'immigrazione²³ viene esaminata in più fasi anche la legislazione sull'asilo e sul trattamento giuridico dei rifugiati²⁴.

Il primo riguarda la storica permanenza del Regno Unito all'interno del quadro giuridico dell'UE con l'introduzione del Sistema europeo comune di asilo (SECA).

La seconda riguarda l'accordo del periodo transitorio tra l'entrata in vigore dello European Union Act nel febbraio 2020, e la fine del periodo di transition or implementation period, nel dicembre 2020.

Durante questo periodo, il diritto dell'Unione Europea ha continuato ad applicarsi al Regno Unito, anche se era già diventato un paese terzo dell'Unione Europea.

Infine, l'approvazione del nationality and borders act, un sistema in cui le procedure di asilo sono state modificate in seguito alla separazione formale del Regno Unito dall'Unione Europea, in cui le restrizioni legali e amministrative sono state rimosse.

L'informazione importante è che secondo il diritto internazionale, il Regno Unito aderisce alla Convenzione di Ginevra del 1951, obbligandolo a rispettare gli obblighi sanciti, ed è stato anche il primo Paese europeo a ratificare la CEDU.

Con l'adozione del Trattato di Maastricht nel 1992, la questione della politica di asilo è stata inserita nel quadro funzionale dell'UE, gestita secondo i principi del metodo intergovernativo. Come concordato, dal 2020 il Regno Unito non sarà più uno Stato membro dell'UE.

²³ In materia, cfr. le ricostruzioni di A. Baraggia, E. Celoria, op. cit. e L.P. Vanoni, op. cit.

²⁴ 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.

Le istituzioni britanniche hanno quindi lavorato per attuare una nuova politica di asilo indipendente dalle regole di Dublino, all'interno della quale disponiamo di un ampio quadro per un nuovo piano di immigrazione, ossia il new plan immigration.

Il nuovo piano immigrazione definisce le linee guida politiche sulla nuova riforma del sistema di asilo del Regno Unito in quanto: chiunque entri illegalmente nel Regno Unito deve avere un motivo valido, decretando l'inammissibilità o ammissibilità delle richieste; la modalità di revisione del procedimento giurisdizionale per il ricorso della concessione dell'asilo politico; il procedimento di trasferimento dei richiedenti in Paesi terzi.

La neo-riforma sul diritto di asilo differenzia due categorie di rifugiati. Il group 1 Refugees, coloro che possiedono i requisiti di ammissione (art.12 e che siano entrati all'interno de suolo britannico, unlawfully²⁵.

Nel primo caso il richiedente deve essere arrivato in territorio britannico direttamente da uno Stato in cui, la sua vita o libertà sono compromesse e minacciate secondo l'art. 1 della Convenzione di Ginevra. Chi entra illegalmente nel Regno Unito deve dimostrare la good cause, ossia la giustificazione del loro ingresso sul suolo britannico.

Le persone che non soddisfano i requisiti specificati rientrano nella categoria 2 group Refugees, ossia coloro che potrebbero ricevere un trattamento meno favorevole dopo che la loro richiesta è esaminata positivamente.

L' articolo 12 prevede la possibilità di differenziazione in base alla durata del viaggio, al permesso di soggiorno e all'accesso ai fondi pubblici.

È possibile dichiarare inammissibile le domande dei richiedenti che hanno un collegamento con un Paese terzo sicuro (safe third State) ²⁶laddove,

²⁵ 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».

²⁶ Cfr. Home Office, Inadmissibility: safe third country cases, 28 June 2022.

cioè, soddisfino almeno uno dei cinque requisiti del nuovo articolo 80C NIA, vale a dire:

1. può ottenere lo status di richiedente asilo in un Paese terzo sicuro e richiedere protezione internazionale ai sensi della Convenzione di Ginevra su rifugiati;
2. gode di una protezione tale da non poter essere trasferito da un Paese terzo sicuro a un altro Paese.
A meno che ciò non avvenga in conformità della Convenzione di Ginevra sui rifugiati o in violazione dell'articolo 3 della CEDU; è possibile chiede protezione in quello stato;
3. avere una ragionevole opportunità di presentare la richiesta (di essere presente in) un paese terzo sicuro senza avvalersene;
4. avere una ragionevole opportunità di presentare domanda in un paese terzo sicuro anziché nel Regno Unito a causa delle circostanze particolari del richiedente.

In assenza di un collegamento con uno Stato terzo individuato, il Ministro dell'Interno può comunque procedere al trasferimento del rifugiato in un altro Stato terzo, di fatto rendendo privo il criterio di inammissibilità dell'art. 80 C NIA²⁷.

Sulla base delle condizioni citate, non è esclusa la possibilità per il Ministro dell'Interno di organizzare il trasferimento verso un altro Paese terzo sicuro: tali condizioni costituiscono anche la base giuridica sulla quale è stato costruito l'accordo di Sviluppo Economico (MoU) tra Regno Unito e Ruanda nel 2022.

²⁷ 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».

3.3 Il controverso memorandum tra Ruanda e Inghilterra

Infine, in tema di diritto d'asilo, si rinvia all'accordo <<Partnership per la Migrazione e lo Sviluppo Economico>> firmato tra il Regno Unito e il Ruanda il 13 aprile 2022.

L'esecuzione del presente contratto è contenuta nelle disposizioni dell'art. 29NBA e Allegato 4 (Rimozione di un richiedente asilo verso un paese sicuro), che prevede che le autorità del Regno Unito abbiano il potere di trasferire i richiedenti asilo verso paesi terzi ritenuti giuridicamente sicuri,²⁸ e che le decisioni non possano essere impugnate solo dall'esterno del Regno Unito, contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo dell'esternalizzazione delle domande di asilo²⁹.

La partnership è stata firmata ai sensi del diritto positivo nella forma di un Memorandum of Understanding (MoU), che è un atto giuridico distinto da un accordo internazionale, ovvero non può creare obblighi giuridici vincolanti.

Lo scopo dell'accordo è quello di sviluppare un meccanismo per il reinsediamento dei rifugiati in Ruanda le cui domande non vengono accolte nel Regno Unito perché *prima facie*, ossia considerate inammissibili; le domande saranno esaminate, accettate o respinte in base alle disposizioni della legge ruandese³⁰, della Convenzione di Ginevra³¹ e dei principi del diritto internazionale.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ Sul punto, si veda RWA CPIN Review of asylum processing - assessment (publishing.service.gov.uk).

³¹ Il Ruanda ha ratificato la Convenzione di Ginevra nel 1980

In cambio, il Ruanda riceverà un risarcimento di 120 milioni di sterline e non dovrà sostenere alcun costo per la relativa collocazione e sostentamento dei richiedenti.

Informazioni importanti si trovano nelle linee guida del Ministero dell'Interno³² sull'ammissibilità delle domande di asilo.

I minori non accompagnati sono completamente esclusi a meno che (non sia stato individuato un parente stretto nel Paese terzo, e che desideri prendersi cura di loro; i servizi sociali hanno accertato che questa persona abbia la capacità e l'abilità di prendersi cura del minore; il minore sia favorevole al ricongiungimento; il ricongiungimento è nel suo interesse; il Paese ha espresso parere positivo al ricongiungimento del minore con la sua famiglia), cittadini dei Paesi dell'UE e cittadini del Ruanda richiedenti asilo nel Regno Unito, in applicazione del diritto internazionale, del principio di non respingimento o *non-refoulement*, ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione di Ginevra.

Dopo il risultato di un asylum screening sottoposto dalle autorità britanniche, il rifugiato ha la possibilità di essere trasferito in Ruanda, ove la sua domanda sia ritenuta inammissibile. La richiesta è presa al vaglio da un *refugee status detention committee*: in caso di inammissibilità, ossia se si verifica il respingimento della richiesta, la decisione può essere impugnata dinanzi al Ministro ruandese per la gestione delle emergenze. Un nuovo rigetto può essere impugnato dinanzi alla Corte Suprema del Ruanda³³.

Per quanto riguarda le preoccupazioni sollevate dall'UNHCR circa il funzionamento del sistema di asilo ruandese, vengono evidenziate alcune questioni importanti³⁴: a molti richiedenti può essere negato arbitrariamente l'asilo politico, dubbi sull'imparzialità dell'RSDC a causa

³² Cfr. Home Office, Inadmissibility: safe third country cases, cit

³³ Cfr. UNHCR Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UKRwanda arrangement, §18.

³⁴ Cfr. UNHCR Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UKRwanda arrangement, §18.

dell'elevato tasso di rigetto delle domande da persone provenienti da Stati confinanti o non africani; la mancanza di rappresentanza legale, di interpreti, spiega, la difficoltà nell'esercizio del diritto di ricorso; nessun appello preventivo all'Alta Corte; durata eccessiva delle procedure amministrative svolte da un unico funzionario responsabile; l'incapacità dell'UNHCR di monitorare il funzionamento dell'RSDC e di ottenere informazioni continue sulla gestione delle procedure di asilo.

Se la domanda di asilo viene accolta, al richiedente viene garantito lo *relocated individual refugee*³⁵; in caso contrario, il Ruanda terrà conto dell'esistenza di altre esigenze umanitarie che impediscono il ritorno nel Paese di origine, quali pericolo per la vita o trattamenti inumani e degradanti. Se questi requisiti sono soddisfatti, al richiedente viene concesso lo status di richiedente asilo³⁶.

Infine, se quest'ultima condizione non è soddisfatta, il rifugiato ha la possibilità di richiedere la permanenza in Ruanda, secondo le leggi interne in materia di immigrazione³⁷; o può essere trasferito nel Paese in cui ha diritto di residenza oppure, se ciò non è possibile, può sistemare la sua situazione in Ruanda³⁸.

Sulla base di quanto previsto da tale accordo, è necessario evidenziare alcuni aspetti legati alle diverse interpretazioni della giurisprudenza, analizzate dalle corti britanniche e sovranazionali.

Nel primo tentativo di avviare il trasferimento di un richiedente asilo di origine irachena in Ruanda (previsto per il 14 giugno 2022), la Corte Suprema britannica, il 10 giugno, ha respinto una richiesta di *interim relief* (misure provvisorie) sulla base del fatto che il Ruanda avrebbe rispettato il Memorandum d'intesa e che, se la sua domanda alla fine avesse avuto

³⁵ Art. 10.1, MoU.

³⁶ Art. 10.2, MoU

³⁷ Art. 10.3.1, MoU.

³⁸ Art. 10.4, MoU.

esito positivo, il denunciante avrebbe avuto comunque l'opportunità di tornare nel Regno Unito³⁹.

Il 13 giugno la Corte d'Appello ha respinto il ricorso nel caso del *the public and commercial services union and ors*, evidenziando gli aspetti giuridici che meritano attenzione.

La decisione sul ricorso rientra nella specificità del processo di appello, poiché è stato osservato 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.>>

Nei procedimenti di legalità i limiti del giudice di appello di controllo sono più ristretti rispetto a quelli del giudice di primo grado, poiché tale deve limitarsi a valutare l'esistenza di violazioni di legge e non può esaminare elementi fattuali già analizzati nella sede giudiziaria precedente⁴⁰.

Inoltre, una decisione di ricorso è ammissibile se il precedente è ingiusto a causa di gravi errori procedurali o altre irregolarità nel procedimento dinanzi al tribunale di grado inferiore.

Oltre a tale limite strutturale, esiste un limite specifico, e cioè la natura preventiva del contenzioso, per quanto riguarda le regole per l'adozione di una misura cautelare.⁴¹

³⁹ 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).

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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*

Con riferimento al *balance of Convenience*, la Corte d'Appello ha affermato che il giudice dell'Alta Corte abbia esaminato in modo corretto tutti i riferimenti fattuali a sua disposizione.

È stato inoltre osservato che l'intervallo tra le decisioni nel merito del richiedente è stato breve, e quindi non vi è stato alcun rischio di espulsione indiretta da parte del Ruanda, che si era impegnato a rispettare quanto previsto dall'accordo formale firmato con il Regno Unito.

Il 14 giugno la Corte Suprema della Gran Bretagna ha respinto la possibilità di ricorso contro tale sentenza: ha sottolineato che era impossibile giudicare la sentenza non riscontrando una violazione di legge; la Corte Suprema si è limitata a prendere in considerazione le assicurazioni del Ministero dell'Interno dopo il trasferimento in Ruanda.

Con una misura di prevenzione straordinaria la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha sospeso il trasferimento. In questo contesto, notiamo che lo Stato britannico ha imposto l'obbligo di non espellere il ricorrente prima di almeno tre settimane dalla conclusione definitiva del processo giudiziario interno. La corte ha ritenuto che il ricorrente non avrebbe avuto diritto a un processo equo in Ruanda, al momento della valutazione dello status del richiedente asilo e che la classificazione del paese africano come terzo sicuro sollevava ragionevoli dubbi.

È stato inoltre sottolineato che il denunciante potrebbe essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti, contrari ai diritti sanciti dalla CEDU; Inoltre, il protocollo d'intesa non prevede un meccanismo legale che consente alla parte interessata ricollocata, di ritornare nel frattempo nel Regno Unito.

Per quanto riguarda l'attuazione del sulla base di questi fatti, finora non ci sono stati trasferimenti in Ruanda, ma i rapporti tra Londra e la legislatura della CEDU rimangono tesi, come dimostra la minaccia del Primo Ministro

[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».

Johnson, di abbandonare il Consiglio per i diritti umani d'Europa e ricorrere all'approvazione di proprie leggi basate essenzialmente sulla legge britannica.

Nel dicembre 2022 la Corte Suprema si è pronunciata sull'accordo tra Gran Bretagna e Ruanda. Per quanto riguarda il piano strutturale, essa nega l'esistenza di violazioni strutturali e generali dell'Accordo, ed esclude l'esistenza di un'errata valutazione da parte del Governo britannico circa la classificazione del Ruanda come Paese terzo sicuro, sia sulle scelte di inammissibilità. Il trasferimento dei richiedenti asilo in Ruanda può essere una sanzione giustificata ai sensi dell'articolo 31 della Convenzione di Ginevra: il giudice britannico ha così confermato la fiducia al principio di self restraint (moderazione) che normalmente, si applica alle sentenze dei tribunali che ledono la sovranità legislativa del Parlamento di Westminster.

Le domande di asilo presentate da singoli richiedenti in otto casi, la Corte Suprema ha ritenuto che l'Home Office e le autorità britanniche, non avevano adeguatamente esaminato le specifiche circostanze adottate, invalidando così le relative decisioni e offrendo alle autorità incaricate di effettuare una nuova valutazione.

Non c'è dubbio che il protocollo d'intesa rappresenti un importante accordo politico con implicazioni per i diritti individuali e merita il controllo parlamentare. Il Comitato per i Regolamenti Internazionali della House of Lords sull'accordo Regno Unito-Ruanda, ha fortemente criticato il governo britannico per l'utilizzo del protocollo. Il rapporto evidenzia che il governo britannico ha scelto il Memorandum of Understanding, per facilitarne la conclusione.

Gli accordi che sollevano questioni fondamentali sui diritti individuali, dovrebbero essere non raggiunti attraverso un memorandum d'intesa ma attraverso un contratto formale.

Il governo britannico descrive l'accordo come strumento di gestione della migrazione irregolare volto a limitare l'accesso regolare delle navi che attraversano la Manica. Una conclusione è che la ricollocazione può avere un effetto deterrente sui potenziali migranti.

Negli ultimi due anni l'accordo ha dovuto superare numerosi ostacoli giuridici prima di poter essere de facto implementato. In primo luogo, il Regno Unito resta vincolato dal diritto internazionale e dall'obbligo di rispettare la Convenzione di Ginevra, che garantisce la protezione delle persone appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili come: minori, stranieri non accompagnati e persone con legami familiari nel Paese.

Infine il trasferimento e la collocazione dei richiedenti asilo per processare le richieste, e l'impossibilità di trasferimento dovuto a esito negativo, viola il principio del non respingimento, che il governo britannico deve rispettare.

Il Memorandum ha avuto effetti destabilizzanti e, tra le altre cose, ha portato a tensioni tra il governo britannico e i paesi vicini dell'Unione Europea. L'attuazione di un simile accordo dimostrerebbe che l'esternalizzazione, significa mancanza di responsabilità e che una tale politica, può essere uno strumento di legittima protezione nel contesto del finanziamento della cooperazione allo sviluppo.

CONCLUSIONI

Infine, vale la pena riassumere le nuove norme in materia di immigrazione e asilo adottate dal Regno Unito a seguito del consolidamento giuridico della Brexit.

L'approccio ideologico alla questione sostenuta dai governi conservatori (May, Johnson, Truss e Sunak⁴²) sembra corrispondere ad alcune delle idee contenute nel <<Rivers of blood Speech>>, discorso del 20 aprile 1968, in cui il conservatore Enoch Powell sostenne la teoria della cosiddetta immigrazione incontrollata in Gran Bretagna e adottò misure in risposta⁴³.

Durante la campagna pro-Brexit, il problema dell'immigrazione incontrollata, derivante dal continente europeo, ha giocato un ruolo chiave, che si è riflesso nel trattamento dei cittadini europei dopo la Brexit. Il punto di rottura nella politica migratoria britannica deriva dallo status dei cittadini europei, i cui privilegi legati al diritto alla libertà di movimento sono scomparsi.

La dottrina evidenzia un aspetto davvero rivoluzionario della riforma della politica in materia dell'immigrazione legale, il sistema a punti (point based system): per l'ingresso e il soggiorno per motivi di studio o di lavoro per i cittadini europei già presenti nel Paese e per i cittadini che intendono entrare nel Paese, le norme attuali sono state adottate sulla base della differenza significativa tra il titolare di settled o pre-settled.

⁴²Cfr. 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).

⁴³Valga 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.

Al contrario, sul piano degli ingressi per lavoro poco qualificato, non sono state stipulate soluzioni realmente innovative, in quanto tale è considerato e ritenuto un fenomeno eccezionale oltre alla scarsa attenzione in materia dei diritti dei lavoratori stranieri.

Ciononostante la nuova disciplina inserisce una novità rilevante in relazione all'ingresso e soggiorno per motivi di studio, ossia la estensione della durata del soggiorno per coloro che hanno conseguito la laurea nel Regno Unito, e quindi, hanno la possibilità di permanere all'interno del Paese per cercare lavoro (graduate visa scheme).

Paradossalmente la normativa specifica del diritto di asilo sottoscritta dall'Accordo di Sviluppo Economico tra Regno Unito e Ruanda, può essere considerata discordante rispetto alle disposizioni generali in materia di immigrazione, provocando una rottura con la disciplina europea.

Il diritto internazionale però, è al di sopra di tale normativa oltre ai trattati ratificati dal Regno Unito, giocano un ruolo centrale per rispettare l'obbligo dei diritti sanciti dal diritto comunitario, nonostante la Brexit abbia aumentato e accresciuto il sentimento di autarchia normativa. Gli obblighi sanciti dai trattati e in senso più ampio dal diritto internazionale, devono persistere e continuare ad essere tali, ad esempio è importante citare la CEDU e i trattati del diritto internazionale come la Convenzione di Ginevra.

Il distacco tra Unione Europea e Regno Unito entra in disaccordo con l'esistenza di un legame con fonti giuridicamente vincolanti per il Paese e che tali, devono essenzialmente esistere, se non si vuole andare incontro a una regressione della qualità democratica e della tutela dei diritti fondamentali, come è accaduto con l'Accordo tra Regno Unito e Ruanda.

L'accordo deroga e mette in discussione il principio di asilo territoriale, ovvero il diritto di accedere alla procedura di asilo al momento dell'ingresso nel Paese, ma introduce l'idea che gli Stati possano pagare per liberarsi delle responsabilità scritte ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951.

L'accordo è una minaccia al regime di protezione globale, guidato finora da un impegno morale condiviso dai membri, a uno transnazionale in cui i Paesi siglano accordi commerciali, di cooperazione economica per ospitare i rifugiati, come sottoscritto dall'Accordo tra Ruanda e Regno Unito.

La ricollocazione dei rifugiati è considerato un trattamento contrario secondo le disposizioni sancite dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, in particolare l'Agencia delle Nazioni Unite per i rifugiati evidenzia come queste misure siano contrarie e discriminatorie allo spirito della Convenzione di Ginevra sui rifugiati. La criticità viene evidenziata dalle condizioni a cui sarebbero sottoposti i richiedenti asilo in Ruanda: un paese, il Ruanda, governato da un regime dittatoriale che non assicura la tutela e il godimento dei diritti fondamentali.

Il Regno Unito considera il Ruanda un paese sicuro, ma le testimonianze fanno emergere detenzioni arbitrarie, repressioni delle libertà di espressione, torture, abusi. A seguito della nomina del Primo Ministro di Rishi Sunak, si sperava a una presa di posizioni nei confronti dell'Accordo UK-Rwanda sul collocamento nel Paese africano dei rifugiati nel Regno Unito, ma questo non è avvenuto.

Le modalità con cui il Regno Unito cerca di limitare e contrastare l'immigrazione irregolare, instaurano una critica situazione nell'ambito del diritto internazionale e, soprattutto, nei rapporti con l'Europa, e nel processo di pace con L'Irlanda del Nord.

Il progetto è fermo e non ha trovato attuazione, grazie anche al lavoro della Corte Europea dei diritti dell'uomo, che recentemente ha bloccato i voli deputati al trasferimento dei migranti in Ruanda. L'accordo è oggetto di azioni legali deputate al suo annullamento, scongiurando il governo britannico di sospendere l'attuazione, evitando il trasferimento dei richiedenti. In questa battaglia si è mossa la Corte Europea che ha compiuto una valutazione preliminare sulle richieste di protezione in Ruanda, con il ragionevole dubbio che tale Paese possa ritenersi sicuro.

Contemporaneamente la corte inglese ritiene il piano legittimo denominando il Ruanda come paese sicuro.

Le due fazioni hanno dato origine allo scontro tra governo britannico, che vorrebbe seguire le linee guida delle proprie corti, e la Corte Europea di Strasburgo, che mira all'applicazione della Convenzione Europea, ossia il trattato sui diritti umani tra i paesi del Consiglio d'Europa.

Il governo britannico si trova da un lato a respingere l'impulso sovranista che ha causato la Brexit, concretizzando uno scetticismo verso le normative imposte dalla Convenzione Europea. Dall'altro lato i trattati del diritto internazionale, l'accordo di Belfast e la convenzione europea, rimangono fonti essenziali per la stabilità del Paese, in quanto evitando fratture interne e un isolamento internazionale.

BIBLIOGRAFIA

Ahmed T., Brexit, Discrimination and EU (Legal) Tools, in *European Law Review*, n. 44.2019

Arnold T., Tracing the origins and evolution of Euroscepticism in the UK, *Eusvox*, 22/07/2015

Bashford A., 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.

"British Journal of Politics and International Relations", 2013, vol. 15, pp. 210-227

Dedman M. J., The origins and development of the European Union 1945-2008, 2nd edition, 2010, Londra, Routledge

Daddow O., Margaret Thatcher, Tony Blair and the Eurosceptic Tradition in Britain, "The Guardian"

Grant C., Why is Britain eurosceptic?, Centre for European Reform Essays, 2008, Londra

Kenealy D., How Did We Get Here? Brief History of Britain's Membership of the EU, "Britain's decision: Facts and impartial analysis for the EU referendum on 23 June 2016", a cura di Charlie Jeffery e Ray Perman, 2016, Edimburgo, The David Hume Institute, pag. 14

Maggiorani M., Unire l'Europa: Storia, società e istituzioni dell'Unione europea dalle premesse ad oggi, 2012, Bologna, CLUEB

Sorokina M., Master Thesis in European Politics: Great Britain and the European Integration, Masaryk University, 2014, pag. 23

SITOGRAFIA

BBC, The UK's EU referendum: All you need to know, 14/06/2016
www.bbc.com/news/uk-politics-32810887

BBC, The UK's EU referendum: All you need to know, 24/06/2016
www.bbc.com/news/uk-politics-32815833

BBC, PM David Cameron: 'Don't risk leaving the EU', 12/06/2016
<http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36510660>

Brexit: a disaster decades in the making, 30/06/2016

<https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/30/brexit-disaster-decades-in-the-making>

Britannica, David Cameron: The Scottish independence referendum, 2015
<https://www.britannica.com/biography/DavidCameron/The-Scottish-independence-referendum-2015-general-election-and-Brexit>

Convenzione di Ginevra sul rifugiato del 1951

https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

Conseguenze dei nuovi rapporti tra UE e Regno unito

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20201203STO93023/conseguenze-dei-nuovi-rapporti-tra-ue-e-regno-unito-nella-vita-di-tutti-i-giorni>

Comitato di monitoraggio: partenariato per la migrazione e lo sviluppo economico

<https://www.gov.uk/government/publications/monitoring-committee-migration-and-economic-development-partnership>

Dichiarazione ufficiale del risultato del referendum

<https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-referendums/official-result-of-the-eu-referendum-is-declared-by-electoral-commission-in-manchester?>

Diritti e doveri dei richiedenti asilo

<https://www.gov.uk/government/publications/asylum-applicants-rights-and-responsibilities>

Diritto di asilo

<https://www.treccani.it/enciclopedia/diritto-di-asilo-diritto-internazionale#:~:text=Istituto%20che%20consiste%20nella%20protezion e,sociale%20o%20di%20opinioni%20politiche.>

Discorso di bruges

<https://www.margaretthatcher.org/document/107332>

Discorso di Winston Churchill apparso sul Saturday Evening Post il 15/02/1930

<https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780199572687.01.0001/q-author-00>

Diritto di recesso, art. 50 TEU

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:withdrawal_clause

Entrata nella CEE

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1970-79_it

Integrazione dei rifugiati

<https://www.gov.uk/refugee-integration-loan>

Garanzia del diritto di asilo

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum>

La Corte europea dei diritti dell'uomo frena l'accordo tra Regno Unito e Ruanda

<https://mondointernazionale.org/post/la-corte-europea-dei-diritti-delluomo-frena-laccordo-tra-regno-unito-e-ruanda>

Migration and economic development partnership UK-RWANDA

<https://www.unhcr.org/uk/what-we-do/uk-asylum-and-policy/migration-and-economic-development-partnership-rwanda>

<https://www.gov.uk/government/publications/migration-and-economic-development-partnership-with-rwanda/migration-and-economic-development-partnership-with-rwanda-equality-impact-assessment-accessible>

<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9568/>

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9568/CBP-9568.pdf>

Nuova legge britannica sull'immigrazione irregolare

<https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/3343/Diritto-di-asilo-fortemente-limitato-nella-nuova-legge-britannica-sullImmigrazione-irregolare>

Protezione internazionale

<https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/protezione-internazionale>

Rapporto relativo al numero di rifugiati nel Regno Unito

<https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/brexit-rifugiati-neri-parliamo/>

Regole sull'immigrazione nel Regno Unito dopo la Brexit

<https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu>

Regno Unito nella seconda guerra mondiale

<https://biblio.toscana.it/argomento/Regno%20Unito%20nella%20seconda%20guerra%20mondiale>

Richiedere asilo nel Regno Unito

<https://www.gov.uk/claim-asylum>

<https://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2016/10/REGNO-UNITO.pdf>

Risultati del referendum

https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom/the-eu-uk-withdrawal-agreement/2016-uk-settlement-process-timeline/>

Sintesi del partenariato per lo sviluppo tra Regno Unito e Ruanda

<https://www.gov.uk/government/publications/uk-rwanda-development-partnership-summary>

Storia dell'unione Europea

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1970-79_it

Storia del Regno Unito nell'UE

<https://it.euronews.com/2016/06/23/la-storia-del-regno-unito-nell-ue-le-tappe-principali>

The bruges speech

<https://www.studocu.com/it/document/universita-degli-studi-di-catania/storia-dellintegrazione-europea/il-discorso-di-bruges/31495488>

Why was the UK's Rwanda plan for asylum seekers ruled unlawful?

<https://www.theguardian.com/uk-news/2023/jun/29/why-was-the-governments-rwanda-plan-for-asylum-seekers-ruled-unlawful>