

# Illegal Immigration: il Rwanda Plan tra accordi inter-governativi, legislazione e giurisprudenza

di Claudio Martinelli

**Abstract:** *Illegal Immigration: The Rwanda Plan between inter-governmental agreements, legislation and jurisprudence* – The entry into force of the Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024 marked a crucial moment in the British Government’s policy against illegal immigration. The approval of the law comes at the end of a tormented parliamentary process which in turn is part of a long history of political conflicts, international agreements, judicial judgements and legislative deliberations. The aim of this paper is to retrace the stages of this complex affair in order to understand the meaning of the interrelations between the decisions taken by its multiple and varied protagonists, called upon to express themselves on levels that are certainly different but inevitably intertwined.

**Keywords:** Illegal immigration; Rwanda plan; Partnership; Policy; UK Government

## 1. I motivi di interesse

Il 25 aprile 2024 il Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill ha ricevuto il Royal Assent, entrando così in vigore come legge del Parlamento britannico. La promulgazione da parte di re Carlo è arrivata al termine di un iter parlamentare particolarmente lungo e contrastato, come del resto richiedeva la delicatezza del tema.

A sua volta la legge si colloca nel quadro di una controversa vicenda politica e istituzionale, le cui origini risalgono addirittura a due anni prima, che merita di essere ricostruita e analizzata poiché vi ritroviamo un concentrato di criticità costituzionali che coinvolgono tutte le principali istituzioni britanniche, sia relativamente alla forma di governo, sia riguardo alle funzioni giurisdizionali. Da una parte, i rapporti tra Camera dei Comuni e Governo in un quadro politico che presenta un classico *one party government* ma con un Partito conservatore ancora una volta diviso e litigioso, come aveva dimostrato di essere già nei tormentati anni della vicenda Brexit; il ruolo assunto dalla Camera dei Lord nell’attuale contesto istituzionale, con la conferma del definitivo abbandono di quella risalente patina di Camera “retrograda” che sovente guardava solo all’affermazione dei poteri tradizionali a scapito delle dinamiche evolutive e trasformative della società e dello Stato, sostituita invece da una visione protettiva delle libertà individuali, dei diritti dei più deboli e della piena collocazione del Regno Unito nelle interazioni della comunità internazionale; le difficoltà nella messa in atto di politiche in tema di immigrazione capaci al tempo

stesso di essere efficaci e di rispettare i dettami dello Stato di diritto. Dall'altra, i poteri e i limiti delle Corti di Common law e della Corte Suprema come solidi baluardi a difesa della Rule of law e come contraltare rispetto ai possibili sbilanciamenti della *political constitution*; le difficili relazioni che da qualche tempo intercorrono tra Regno Unito, alcune Corti internazionali e taluni principi del diritto internazionale.

Dunque, molteplici e variegati motivi di interesse sul piano dell'analisi costituzionale, tutti vertenti attorno ad una questione alquanto controversa che è opportuno inquadrare fin da subito: le politiche migratorie del Regno Unito<sup>1</sup>. L'obiettivo di questo scritto è ripercorrere le tappe di questa intricata vicenda non per giudicare la fondatezza dell'orientamento politico che ne sta alla base ma per capire il significato delle interrelazioni tra le decisioni assunte dai molteplici e variegati protagonisti, chiamati ad esprimersi su piani certamente diversi ma inevitabilmente intrecciati tra loro.

## 2. Alle origini della partnership UK-Rwanda

Come è noto, il tema dell'immigrazione ha assunto da anni una posizione centrale nel dibattito politico del Regno Unito<sup>2</sup> ed è stata una delle *issue* cruciali nella campagna referendaria dei sostenitori del *Leave* in occasione del Referendum Brexit<sup>3</sup>. Si noti come in quel contesto la questione migratoria fosse concentrata sulla quota di ingressi sul territorio UK da parte di cittadini degli altri Paesi dell'Unione europea. Il concetto cardine che da questo punto di vista muoveva i Brexiteers più estremi era tanto radicale quanto deflagrante per lo status quo che si era venuto a creare dall'ingresso del Regno Unito nelle allora Comunità europee e che si era espanso e consolidato nei decenni successivi: dopo la Brexit non avrebbe dovuto più esistere alcun trattamento giuridico di favore per i cittadini del Vecchio Continente rispetto a quelli di tutto il resto del mondo<sup>4</sup>.

Tuttavia, all'esito del risultato referendario, e pur impegnato nei durissimi negoziati con l'Unione europea, il Governo britannico guidato da Theresa May ritenne necessario allargare lo sguardo su tutto il fenomeno migratorio nel suo complesso per ridisegnare una parte dell'ordinamento

---

<sup>1</sup> Sul complesso tema delle politiche migratorie nel Regno Unito si veda il recente e completo Report del *think tank* UK in a Changing Europe, *Migration to the UK: Policy, politics and public opinion*, London, 10 June 2024.

<sup>2</sup> Per una puntuale descrizione dello strumento del *point's-based system* come principale metodo di governo del fenomeno migratorio, cfr. M. Gower, *The UK's point's-based system for immigration*, in *House of Commons Library*, Briefing Paper n. 7662, 18 July 2016.

<sup>3</sup> Da questo punto di vista risulta di particolare interesse lo *statement* pubblicato il 1° giugno 2016 da alcuni esponenti di punta del settore più brexiteer dei tory, come Boris Johnson, Michael Gove e Priti Patel, intitolato: *Restoring public trust in immigration policy – a points-based non-discriminatory immigration system*.

<sup>4</sup> Per un'approfondita analisi delle opzioni che si prospettavano di fronte al Governo britannico all'indomani del Referendum Brexit e in vista dell'apertura dei negoziati con le istituzioni dell'Unione europea, cfr. il Report di M. Morris, *Beyond free movement? Six possible futures for the UK's EU migration policy*, IPPR – Institute for Public Policy Research, London, July 2016.

vigente su questo tema<sup>5</sup>. Un orientamento che mise nero su bianco già nel Queen's Speech successivo alle General Elections del 2017. L'idea di fondo era che l'auspicato recupero di sovranità non avrebbe avuto un impatto solo sul "free movement" dei cittadini UE, appunto da negoziare nel quadro degli *Agreements* sulla Brexit, ma avrebbe consentito alle istituzioni britanniche di liberarsi dei vincoli imposti dal EU Law rispetto alle politiche migratorie in generale<sup>6</sup>, e in particolare rispetto ai diversificati trattamenti giuridici che il Regno Unito avrebbe riservato in futuro agli *asylum seekers* e ai cittadini provenienti da nazioni estranee alla European Economic Area (EEA), anche in termini di *benefits* da riconoscere loro<sup>7</sup>.

Per dare corso a questa impostazione, il Governo, verso la fine del 2018, pubblicò uno White Paper in cui affermava: «As the UK leaves the European Union (EU) and we bring free movement to an end, different rules to the current ones must apply to migration here by EU citizens. We will take full control of migration by bringing all of it under UK law and institute a new border and immigration system, to serve the UK public and the economy, and to enable those who come to the UK to integrate and make a positive contribution»<sup>8</sup>, e con cui lanciava una *public consultation* per raccogliere idee e suggerimenti sulle tematiche dell'immigrazione. In sostanza, l'Esecutivo May «is proposing a single, unified immigration system to apply to everyone who wants to come to the UK after Brexit. The system will be based on the current immigration rules for non-EU nationals, with many changes. The Government position is that the focus of the immigration system should be on skill and talent to ensure the UK can 'welcome talent from every corner of the globe and demonstrates the United Kingdom is open for business'»<sup>9</sup>.

Contemporaneamente, presentava in Parlamento un disegno di legge che si prefiggeva l'obiettivo di riportare sotto l'ombrello del diritto domestico tutto il tema delle politiche migratorie per restituire piena agibilità allo strumento giuridico che nell'ordinamento britannico è deputato a dettare le regole specifiche in questo campo, ossia le cosiddette Immigration Rules prodotte dal Secretary of State for the Home Office, che a loro volta trovavano un fondamento legislativo nella Section 3 dell'Immigration Act 1971. La legge venne a lungo discussa in Parlamento e dovette essere ripresentata nella legislatura successiva, per opera del nuovo Governo guidato da Boris Johnson, dove finalmente nel novembre

---

<sup>5</sup> Per un'accurata disamina delle politiche migratorie nel Regno Unito del periodo post-Brexit cfr. D. Camoni e E. Celoria, *Nuove norme in materia di immigrazione e asilo nel Regno Unito dopo la Brexit: applicazioni amministrative e giurisprudenziali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2023, 163-205.

<sup>6</sup> Come spiegava molto lucidamente il Report di J. Owen, M. Thimont Jack, A. Jacobov, E. Christensen, *Managing migration after Brexit? Six possible futures for the UK's EU migration policy*, IfG – Institute for Government, London, March 2019.

<sup>7</sup> Cfr. S. Kennedy, A. Mackley, *People from abroad: what benefits can they claim?*, in *House of Commons Library*, SN06847, 21 August 2021.

<sup>8</sup> Cfr. HM Government, *The UK's future skills-based immigration system*, December 2018, p. 8.

<sup>9</sup> Così H. Wilkins, *The immigration bill: An end to a free movement*, in *House of Commons Library*, Insight, 15 March 2019.

del 2020 il Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act venne approvato<sup>10</sup>.

Il quadro legislativo, però, non poteva considerarsi completo, visto che la legge appena menzionata costituiva soltanto una cornice giuridica entro cui dispiegare le politiche migratorie post-Brexit. Secondo il Governo Johnson, ovvero il brexiteer per eccellenza nel mondo tory, era necessario procedere oltre, compiendo altri passi nella direzione del controllo di tutti i variegati aspetti di cui il fenomeno migratorio si compone. In particolare, da quel momento in poi l'attenzione dell'Esecutivo si concentrò sul contrasto alla illegal immigration.

Il primo step della sua strategia era costituito dalla presentazione in Parlamento, nel mese di luglio del 2021, di un progetto di legge per introdurre una serie di disposizioni in materia di “nationality, asylum and immigration; victims of slavery or human trafficking”<sup>11</sup>. Gli obiettivi dichiarati del provvedimento erano essenzialmente tre: incrementare le capacità del sistema giuridico e amministrativo nella protezione e nel sostegno delle persone bisognose di asilo; scoraggiare la pratica degli ingressi illegali nel Regno Unito, spezzando così il modello di business delle reti di trafficanti di esseri umani e proteggendo la vita di coloro che vengono messi in pericolo; allontanare più facilmente coloro che non hanno il diritto di stare in UK<sup>12</sup>.

Alla fine di aprile del 2022 il Parlamento di Westminster approvò il Nationality and Borders Act 2022. In questo testo legislativo troviamo le radici dell'orientamento politico che sarà alla base del Rwanda Plan. Infatti, tra le modalità per scoraggiare i viaggi irregolari verso il Regno Unito venivano contemplate importanti limitazioni all'accesso al diritto di asilo, sia agendo sul lato del mancato riconoscimento dello stesso, sia su quello dell'applicazione di una quantità inferiore di diritti rispetto a quelli riconosciuti ai migranti regolari. Inoltre, si sanciva il principio dell'elaborazione off-shore delle richieste di asilo e veniva codificata una vera e propria interpretazione britannica di alcuni concetti chiave contenuti nella “Convenzione sui rifugiati” del 1951<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Per una sintesi dei contenuti di questo complesso provvedimento legislativo cfr. M. Gower, S. Kennedy, *The Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Bill 2019-21*, in *House of Commons Library*, Briefing Paper n. 8706, 12 May 2020.

<sup>11</sup> L'introduzione del *Bill* in Parlamento fu preceduta dalla diffusione da parte del Governo di un “*New Plan for Immigration – Policy Statement*” (March 2021), con cui veniva lanciata una *public consultation* di sei settimane. Al termine del periodo, il Governo presenta il conseguente progetto di legge e lo accompagna con un documento, anch'esso rivolto al Parlamento, con cui risponde agli esiti della consultazione e provvede a fissare gli obiettivi della sua politica di contrasto all'immigrazione illegale: “*New Plan for Immigration – Consultation on the New Plan for Immigration: Government Response*” (July 2021).

<sup>12</sup> Cfr. M. Gower, *Nationality and Borders Bill*, in *House of Commons Library*, n. 9275, 15 July 2021.

<sup>13</sup> Sul tema degli accordi tra Stati volti all'esternalizzazione dei migranti, e delle relative criticità sia sul piano del rispetto dei diritti umani, sia sull'effettiva capacità di risolvere i problemi connessi all'immigrazione illegale, cfr. A. De Petris, *Gli accordi bilaterali di esternalizzazione dei migranti: l'Occidente tra diritti umani, coerenza e sindrome Nimby*, in *Nomos*, 2, 2024, 1-48.

### 3. Il *Memorandum of Understanding* e le sue criticità giuridiche

Ed è proprio in questo contesto, inteso in senso temporale e concettuale, che matura la svolta del *Rwanda Plan*. Il Governo ora ritiene di possedere tutti gli strumenti giuridici per compiere un decisivo step nell'implementazione della sua politica di contrasto all'immigrazione illegale, un tema che si fa sempre più scottante, con moltitudini di persone che premono alle sue porte soprattutto sulle sponde della Manica, e sui cui non esiste più il comodo alibi dei presunti condizionamenti comunitari. Pertanto, è necessario passare dalla produzione normativa alla fase della sua concreta implementazione.

Per questo Boris Johnson procedeva ad intavolare serrate trattative con il Governo del Rwanda per trovare un accordo che consentisse al Regno Unito di dare seguito a quanto previsto nella legge e con modalità procedurali ancor più stringenti e sbrigative.

Così, il 13 aprile 2022 il Governo stipulava con quello del Rwanda una “Migration and Economic Development Partnership”, nel cui ambito era incluso anche un *Memorandum of Understanding* per un “asylum partnership arrangement” della durata di cinque anni<sup>14</sup>. Questo accordo<sup>15</sup>, firmato a Kigali dalla Ministra degli Interni britannica Priti Patel e dal Ministro degli Esteri della Repubblica del Rwanda Vincent Biruta, si componeva di 31 clausole, alcune anche piuttosto dettagliate<sup>16</sup>, ma era fondato essenzialmente su un punto specifico, ossia quello che prevedeva il trasferimento nello Stato africano degli *Asylum seekers* che avessero tentato di entrare illegalmente nel Regno Unito: «The objective of this Arrangement is to create a mechanism for the relocation of asylum seekers whose claims are not being considered by the United Kingdom, to Rwanda, which will process their claims and settle or remove (as appropriate) individuals after their claim is decided»<sup>17</sup>.

A queste persone, nel caso le opportune verifiche avessero confermato il loro diritto, sarebbe stato concesso asilo in Rwanda, ma le stesse avrebbero perduto per sempre la possibilità di richiederlo in UK.

L'accordo contemplava anche alcune eccezioni relative a persone vulnerabili, ma senza ulteriori specificazioni, che sarebbero state contenute solo in un successivo documento redatto a cura dell'Home Office britannico.

---

<sup>14</sup> Il testo del *Memorandum of Understanding* è reperibile in Home Office, *Memorandum of Understanding between the government of United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*, 13 April 2022.

<sup>15</sup> Sulla natura giuridica dell'accordo, in particolare sul fatto che non si trattasse di un trattato internazionale bensì solo di un'intesa tra i due Governi, e che pertanto avesse la capacità di porre in essere obbligazioni solo nell'ambito dei loro rapporti, cfr. J. Goddard, *UK-Rwanda asylum agreement: Why is it a memorandum of understanding and not a treaty*, in *House of Lords Library*, In Focus, 26 January 2023.

<sup>16</sup> Per un'accurata descrizione di tutti gli aspetti più rilevanti del *Memorandum* e, più in generale, della partnership tra i due Paesi, cfr. M. Gower, P. Butchard, C.J. McKinney, *The UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership*, in *House of Commons Library*, Research Briefing n. 9568, 20 December 2022.

<sup>17</sup> Cfr. *Memorandum of Understanding*, par. 2.1.

A fronte di questi impegni, il Regno Unito si obbligava a versare al Rwanda 370 milioni di sterline per il suo sviluppo economico, a cui andavano aggiunti 120 milioni ogni 300 persone ricollocate, nonché una cifra per ogni richiedente asilo pari a quella che sarebbe costato il suo mantenimento in UK per il quinquennio di vigenza dell'accordo, ossia circa 170.000 sterline per persona.

L'intendimento dell'Home Office era contrastare il passaggio illegale dei richiedenti asilo dal loro Stato di origine ad un paese terzo e sicuro, e poi da qui al Regno Unito, in particolare attraverso la Manica. In sostanza, la procedura prevedeva un rapido e sommario *screening* da compiersi sul territorio del Regno Unito, da parte degli Uffici dell'Home Office, tra i migranti entrati illegalmente per verificare che non rientrassero tra le categorie escluse. Le persone così identificate come "inadmissible", cioè come sottoponibili al trasferimento, sarebbero state portate con appositi voli nel territorio della Repubblica del Rwanda e qui affidate alle autorità di quel Paese<sup>18</sup>.

A sua volta il Rwanda si impegnava ad assicurare alle persone giunte sul suo territorio «health, security and wellbeing»<sup>19</sup>. I migranti così riallocati sarebbero stati quindi oggetto di una procedura di verifica del loro diritto di ottenere asilo in Rwanda, sulla base di quanto previsto dal sistema giuridico di questo Paese e nel rispetto dei suoi obblighi internazionali. Sul piano procedurale venivano previste alcune garanzie come l'assistenza legale in ogni fase del procedimento, la presenza di un interprete e la possibilità di impugnare giudizialmente i provvedimenti assunti dalle autorità. A coloro che fosse stata riconosciuta come valida la richiesta di asilo sarebbe stato applicato lo status di rifugiato, con tutte le conseguenze previste dall'ordinamento rwandese e dalle convenzioni internazionali. Invece, ai migranti cui fosse stato rifiutato l'asilo, sarebbe stato comunque assicurato loro sia un adeguato bagaglio di informazioni per richiedere asilo presso altri Stati, sia un «adequate support and accommodation for [...] health and security», fino al momento della definizione del loro status di migranti<sup>20</sup>.

In relazione ai volumi quantitativi previsti il testo dell'accordo era quanto meno lacunoso. Le autorità di entrambi i Paesi non produssero alcun documento sulle previsioni statistiche dell'intera operazione, limitandosi a concordare sul fatto che il Rwanda avesse una capacità di accoglienza iniziale di 200 unità, da incrementare poi sensibilmente via via che il *Plan* avesse preso a funzionare<sup>21</sup>.

Come risulta evidente anche da una sommaria analisi del *MoU*, e al di là delle rassicurazioni e specificazioni ivi contenute, il *Rwanda Plan* non poteva che suscitare profonde perplessità sul piano della compatibilità

---

<sup>18</sup> I dettagli su come sarebbe stato implementato il concetto di "inadmissibility" sono contenuti nel documento a cura dell'Home Office, *Inadmissibility: safe third country cases*, version 7.0, 28 June 2022.

<sup>19</sup> Cfr. *MoU*, par. 8.1.

<sup>20</sup> Cfr. *MoU*, par. 10.3.2.

<sup>21</sup> Sul punto, nonché sulle statistiche relative alla concessione del diritto di asilo nel mondo e in UK negli anni precedenti, cfr. S. Tudor, *Refugee and asylum-seekers: UK policy*, in *House of Lords Library*, In Focus, 1 December 2022.

giuridica con il diritto britannico e il diritto internazionale, oltre che su quello dei costi e della sua reale possibilità di implementazione.

Il Governo del Regno Unito, consapevole della delicatezza dell'intera materia e delle scelte fondamentali contenute nell'*agreement*, per difenderne la fondatezza e la legittimità si affrettò a richiamare alcuni precedenti in cui la "externalisation" del diritto di asilo era stata praticata, o per lo meno ventilata come percorribile, talvolta piuttosto sorprendenti considerando la fonte di provenienza. Se da una parte era ben nota la politica "off-shore asylum processing" praticata per lungo tempo dall'Australia, meno risaputo era il fatto che in passato Unione europea e UNHCR avessero sostenuto programmi per trasferire proprio in Rwanda i richiedenti asilo, in particolare attraverso il finanziamento del Programma dell'Agenzia "Emergency Transit Mechanism"<sup>22</sup>, e che una precedente amministrazione laburista aveva espresso il proprio interesse a valutare la trattazione delle domande di asilo al di fuori del territorio del Regno Unito<sup>23</sup>.

Le stesse autorità britanniche non facevano mistero delle differenze concettuali e procedurali rispetto a tutte queste esperienze pregresse<sup>24</sup>, e tuttavia il riferimento ai precedenti serviva al Governo di Sua Maestà a dimostrare come il nucleo forte dell'idea sottostante al *Plan*, e perfino l'individuazione di un partner come il Rwanda, non solo non fossero prive di fondamento ma affondassero le radici in contesti ben diversi da quelli riconducibili esclusivamente agli ambienti del Partito conservatore<sup>25</sup>.

Cionondimeno, il contenuto del memorandum presentava notevoli e profonde criticità dal punto di vista giuridico, riconducibili soprattutto al rispetto degli obblighi internazionali del Regno Unito<sup>26</sup>. Le Nazioni Unite, per opera dell'UNHCR, provvidero fin da subito a dare corpo a queste critiche<sup>27</sup> con una serie di documenti con cui focalizzarono l'attenzione su alcuni punti cruciali riguardanti la "Convenzione internazionale sullo

---

<sup>22</sup> Per approfondimenti sul Programma ETM cfr. il report di Altai Consulting per EUTF, *Case study Emergency Transit Mechanism*, June 2021.

<sup>23</sup> Per una ricostruzione della proposta formulata nel 2003 da David Blunkett, Home Secretary del secondo Governo Blair, e sulle differenze rispetto all'attuale *Rwanda Plan*, cfr. G. Rahman, *Did David Blunkett propose sending asylum seekers abroad in 2004?*, in *Full Fact*, 22 April 2022.

<sup>24</sup> Per esempio, rispetto alle soluzioni sperimentate nell'ETM: il modello non era quello dell'accordo bilaterale tra governi ma vi era il coinvolgimento di organizzazioni internazionali; le regole sulla concessione dell'asilo non erano quelle in vigore in Rwanda bensì quelle molto diverse garantite dall'UNHCR; il ricollocamento avveniva su base esclusivamente volontaria; etc.

<sup>25</sup> Del resto, lo stesso principio del "safe third country" era già contenuto nello *Schedule 3 of the Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004*, di cui la Section 29 e lo Schedule 4 del *Nationality and Borders Act 2022* costituiscono un emendamento.

<sup>26</sup> Per un focus specifico sugli obblighi internazionali in capo al Regno Unito cfr. M. Gower, P. Butchard, C.J. McKinney, *The UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership*, in *House of Commons Library*, cit., 27-38.

<sup>27</sup> Già il 14 aprile 2022, all'indomani della firma del *MoU*, l'UNHCR dirama un comunicato stampa in cui si legge: «UNHCR remains firmly opposed to arrangements that seek to transfer refugees and asylum seekers to third countries in the absence of sufficient safeguards and standards. Such arrangements simply shift asylum responsibilities, evade international obligations, and are contrary to the letter and spirit of the Refugee Convention».

status dei rifugiati” del 1951 che, all’art. 31, riconosce la possibilità per i rifugiati e i richiedenti asilo di attraversare i confini di uno Stato con modalità che in altre circostanze verrebbero considerate illegali<sup>28</sup>. Questo riconoscimento comporta per ogni Stato contraente l’obbligo di riservare a queste persone un trattamento consequenziale, come l’impossibilità di sanzionare l’ingresso nel Paese nel caso stessero scappando da pericoli per la loro incolumità o libertà e abbiano prontamente segnalato alle autorità la loro presenza sul territorio dello Stato, nonché la possibilità di applicare nei loro confronti misure restrittive solo nella misura indispensabile e comunque solo fino al momento della regolarizzazione della loro posizione.

Naturalmente si tratta di norme che lasciano aperti alcuni dubbi interpretativi, in relazione alla loro applicazione e ai rapporti con la legislazione domestica chiamata ad implementarle. Per esempio, in tema di sanzioni all’immigrazione irregolare l’*Immigration and Asylum Act 1999* stabilisce la punibilità dell’esibizione di una documentazione falsa da parte del migrante. Oppure, la nuova legge del 2022, alla Section 37(1), contempla come causa di dichiarazione di “inadmissibility” la mancata richiesta di asilo al Paese terzo e sicuro attraversato prima di giungere nel Regno Unito.

Su questi delicati aspetti, come su altri di analogo tenore, l’UNHCR ebbe modo di esprimersi sostenendo, da una parte, che le interpretazioni più accreditate della Convenzione escludono che ai rifugiati possa essere richiesto necessariamente di passare direttamente dal Paese d’origine a quello a cui intendono chiedere asilo, in ipotesi il Regno Unito, poiché i loro spostamenti non sono dettati dalla loro esclusiva volontà ma dallo stato delle cose<sup>29</sup>, e, dall’altra, che l’eventuale erogazione di penalizzazioni, anche legittimamente applicate perché relative a comportamenti non coperti dall’art. 31 della Convenzione, non dovrebbe mai interferire con il riconoscimento del diritto fondamentale di chiedere asilo<sup>30</sup>.

Da parte sua l’Home Office rispose che il ricollocamento in Rwanda non poteva rientrare nel novero delle sanzioni ma era solo una scelta politica e organizzativa che non precludeva affatto il riconoscimento del diritto di asilo<sup>31</sup>.

#### 4. La pronuncia possibilista della Divisional Court e il seguito legislativo voluto dal Governo Sunak

---

<sup>28</sup> Tra questi documenti si veda, per esempio, il seguente: UNHCR, *Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UK-Rwanda arrangement*, in [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), 8 June 2022.

<sup>29</sup> Questa lettura interpretativa dell’UNHCR poggia sul seguente lavoro di ricerca, peraltro commissionato dalla stessa Agenzia delle Nazioni Unite: G.S. Goodwin-Gill, *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection*, October 2001, 1-89.

<sup>30</sup> Cfr. UNHCR, *Observations on the New Plan for Immigration policy statement of the Government of the United Kingdom*, May 2021, Annex Par. 14. Nello stesso senso cfr. anche M. Grundler and E. Guild, *The UK-Rwanda deal and its Incompatibility with International Law*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy blog*, 29 April 2022.

<sup>31</sup> Home Office, *Migration and Economic Development Partnership with Rwanda: equality impact assessment*, 4 July 2022.

Comunque, come era facilmente prevedibile in virtù di tutte queste criticità giuridiche, a questo punto nella vicenda fanno il loro ingresso le Corti di giustizia, internazionale e domestica, sia pure con provvedimenti di natura diversa. È quasi superfluo rilevare come all'indomani della firma del *Memorandum* i due Governi siano stati subissati di asperre critiche, provenienti soprattutto dal mondo delle organizzazioni internazionali più impegnate nella protezione dei rifugiati<sup>32</sup>. Alcune di queste si unirono immediatamente per dare vita ad azioni di contrasto, anche sul piano giurisdizionale<sup>33</sup>.

Ne scaturì il primo provvedimento di una Corte sul *Memorandum of Understanding*. Il 14 giugno 2022, ossia proprio nel giorno in cui era in programma il primo volo che avrebbe dovuto trasferire il primo contingente di richiedenti asilo in Rwanda, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo emise un *Urgent Interim Measure*, ai sensi della *Rule 39* delle proprie *Rules of Court*, con cui bloccava la possibilità di dare seguito ai trasferimenti prima che fossero state definite le cause legali intraprese. Il procedimento era stato innescato da una *application* alla Cedu di un cittadino iracheno, N.S.K., che, entrato nel Regno Unito circa un mese prima, era stato poi inserito nella lista dei partenti per il Rwanda. La Cedu ha specificato al Governo britannico che N.S.K. non poteva essere rimosso dal territorio UK fino ad almeno tre settimane dopo la conclusione del procedimento giudiziario di fronte alla Corte di Common law che egli aveva adito<sup>34</sup>.

La decisione suscitò il plauso delle organizzazioni che si stavano battendo contro il *Rwanda Plan*, nonché di molti studiosi di diritto internazionale, ma anche il rammarico del Governo britannico<sup>35</sup>, che tuttavia non ritenne opportuno forzare la mano e decise di sospendere il programma di trasferimenti, in attesa delle pronunce di merito delle Corti inglesi, a cui si erano rivolti diversi rifugiati, tutti giunti sul territorio

---

<sup>32</sup> Cfr., tra gli altri, il documento del Refugee Council, *What is the Nationality and Borders Act?*, January 2023.

<sup>33</sup> Cfr. Bail for Immigration Detainees, *BID and 150+ organisations oppose plans to send people seeking asylum to Rwanda*, in [www.biduk.org](http://www.biduk.org), 4 April 2022.

<sup>34</sup> Nel cuore della decisione della Corte Edu si legge: «The Court had regard to the concerns identified in the material before it, in particular by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), that asylum-seekers transferred from the United Kingdom to Rwanda will not have access to fair and efficient procedures for the determination of refugee status as well as the finding by the High Court that the question whether the decision to treat Rwanda as a safe third country was irrational or based on insufficient enquiry gave rise to “serious triable issues”. In light of the resulting risk of treatment contrary to the applicant’s Convention rights as well as the fact that Rwanda is outside the Convention legal space (and is therefore not bound by the European Convention on Human Rights) and the absence of any legally enforceable mechanism for the applicant’s return to the United Kingdom in the event of a successful merits challenge before the domestic courts, the Court has decided to grant this interim measure to prevent the applicant’s removal until the domestic courts have had the opportunity to first consider those issues».

<sup>35</sup> Cfr., per esempio, le dichiarazioni dell’Home Secretary nel dibattito tenuto alla Camera dei Comuni, il 15 giugno 2022. Per una severa critica alla pronuncia della Cedu cfr. anche R. Ekins and the Judicial Power Project, *The Strasbourg court’s disgraceful Rwanda intervention*, in *The Law Society Gazette*, 15 June 2022.

britannico attraversando la Manica su piccole barche provenienti dalle coste francesi, nonché talune Ong che operano nel settore della protezione dei richiedenti asilo.

Fu necessario attendere solo pochi mesi per avere la prima pronuncia di una Corte domestica<sup>36</sup>. Il 19 dicembre 2022 la Divisional Court della High Court di Londra emise una sentenza con cui statuì essenzialmente su due punti. Da una parte, stabiliva in generale come fosse pienamente conforme al diritto interno e internazionale la possibilità per il Governo britannico di stipulare accordi di ricollocazione dei richiedenti asilo con altri Stati. Dall'altra, entrando nel merito dei casi che le erano stati sottoposti, rilevava che nell'applicazione di questi accordi è sempre necessario che l'Home Office consideri le circostanze specifiche di ogni singolo caso; e poiché non lo aveva fatto in relazione alle posizioni dei ricorrenti, ecco che questi ultimi non potevano essere immediatamente ricollocati ma le loro posizioni dovevano essere specificamente vagliate con maggiore attenzione e con l'applicazione di tutte le garanzie.

Dunque, una pronuncia da leggere su due piani: la valutazione giuridica sulla legittimità della *policy* del Governo; il giudizio sull'applicazione nei casi concreti. Nonostante su questo secondo piano la Corte abbia rilevato forti criticità, costringendo gli apparati pubblici a ritornare sulle proprie decisioni, non vi è dubbio che a fare più scalpore fu la posizione assunta dalla Divisional Court sul carattere *lawful* del Rwanda Plan, sulla base di un ragionamento dispiegato nei seguenti termini.

Come spesso accade alle Corti di giustizia del Regno Unito quando sono chiamate a pronunciarsi di questioni politicamente delicate e divisive, la Corte mette subito in chiaro che, nonostante la proposta del governo di ricollocare i richiedenti asilo in Rwanda sia stata oggetto di un ampio e controverso dibattito pubblico, il ruolo di un tribunale è solo quello di garantire che la legge sia correttamente compresa e osservata, e che i diritti garantiti dal Parlamento siano rispettati<sup>37</sup>.

Questo richiamo ai reciproci confini tra i poteri è funzionale ad affrontare il merito della questione, a cui procede attraverso un'analisi di molteplici *legal issues* ad essa collegate e sollevate dai *claimants*<sup>38</sup>, su ciascuna delle quali si esprime in senso favorevole al Governo<sup>39</sup>. In sintesi, la Corte afferma che il Governo britannico, tramite il suo Home Secretary, ha compiuto una serie di verifiche sulla capacità del Rwanda di offrire ampie garanzie sulla tutela dei diritti dei richiedenti asilo ivi trasferiti; che lo stesso Home Secretary è giuridicamente titolato dall'ordinamento del Regno Unito a porre in essere i criteri per stabilire chi debba essere trasferito nel Paese africano; che la Convenzione sui rifugiati non comporta un obbligo specifico in capo al Regno Unito di accettare tutte le richieste di asilo, bensì solo quella di non espellere il rifugiato o di farlo tornare nel Paese che minaccia la sua incolumità o la sua libertà, e pertanto dichiarare

<sup>36</sup> Cfr. *AAA and others v. Secretary of State for the Home Department*, [2022] EWHC 3230 (Admin), 19 December 2022.

<sup>37</sup> Cfr. [2022] EWHC 3230 (Admin), Par. 5.

<sup>38</sup> Cfr. la sentenza al Par. 39.

<sup>39</sup> Per una sintesi dettagliata di tutti i punti in questione cfr. M. Gower, P. Butchard, C.J. McKinney, *The UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership*, in *House of Commons Library*, cit., 41-42.

la richiesta come “inadmissible” e inviare la persona presso una “safe third country” non costituisce una “penalty” e deve essere considerato compatibile con la Convenzione del 1951.

Dunque, in ragione di tutte queste considerazioni, in conclusione la Corte afferma: «The inadmissibility and removal decisions were not unlawful by reason of any of the generic grounds of challenge or by the general claims of procedural unfairness»<sup>40</sup>.

Ovviamente la sentenza non ebbe affatto la forza di chiudere la questione, sia perché suscettibile di essere impugnata, sia perché prestava il fianco all'accusa di essere dotata di un impianto argomentativo debole e superficiale<sup>41</sup>.

Comunque, forte dei profili di fondo di questa pronuncia<sup>42</sup>, il Governo del Regno Unito, nel frattempo passato sotto la guida di Rishi Sunak<sup>43</sup>, il 7 marzo 2023<sup>44</sup> presentava in Parlamento un progetto di legge con l'obiettivo dichiarato di “prevent and deter unlawful migration, and in particular migration by unsafe and illegal routes, by requiring the removal from the United Kingdom of certain persons who enter or arrive in the United Kingdom in breach of immigration control”<sup>45</sup>.

Il punto cruciale di questo *Illegal Migration Bill*, concettualmente collegato al *Rwanda Plan* e che diventerà legge nel mese di luglio del 2023<sup>46</sup>, consisteva nel dotare il Ministero degli Interni degli strumenti

---

<sup>40</sup> Così la sentenza al Par. 437.

<sup>41</sup> In questo senso cfr., tra gli altri, D. Lock, *UK Government Assessments of Risks to Refugees and ECHR Constraints on UK Immigration Policy in the Rwanda Ruling*, in *U.K. Const. L. Blog*, 7 February 2023, secondo la quale «Government expertise will not always lead to an accurate assessment of risk to refugees. The Government's fallibility on this issue has been repeatedly exposed in its past assessments. This reinforces the importance of independent review of these assessments, such as that required by the ECHR system».

<sup>42</sup> In un dibattito ai Comuni tenuto il giorno stesso della pubblicazione della sentenza, la nuova Home Secretary Suella Braverman la salutò come una vera e propria “thoroughly vindicates” per il *Rwanda Plan*. Tuttavia, restava chiaro che in pendenza della possibilità di impugnare questa sentenza tutta la policy del Governo britannico sulla *illegal immigration* restava sospesa, compresi i voli verso il Rwanda, come del resto aveva già riconosciuto lo stesso Primo Ministro Sunak in un precedente dibattito alla Camera dei Comuni.

<sup>43</sup> Il quale, per sottolineare l'importanza strategica del tema per le politiche del suo Governo, in un discorso tenuto il 4 gennaio 2023 aveva inserito il contrasto all'immigrazione illegale tra le cinque priorità per l'anno che si stava aprendo: «We will pass new laws to stop small boats, making sure that if you come to this country illegally, you are detained and swiftly removed».

<sup>44</sup> Contemporaneamente alla presentazione di questo disegno di legge, firma con il Rwanda un *Addendum* al *Memorandum of Understanding* con cui sostanzialmente estende le norme previste dal *MoU* per i richiedenti asilo, e per coloro che richiedono al Regno Unito altre forme di protezione internazionale, alle persone entrate illegalmente in UK ma che «do not make an asylum claim or raise a formal application for protection in the United Kingdom».

<sup>45</sup> Per un'analisi di questo progetto di legge cfr. M. Gower, C.J. McKinney, J. Dawson, D. Foster, *Illegal Migration Bill 2022-23*, in *House of Commons Library*, Research Briefing n. 9747, 10 March 2023.

<sup>46</sup> Una tempistica, programmata fin dall'inizio dell'iter parlamentare, oggetto di asperre critiche perché ritenuta da più parti come inadeguata ad un *parliamentary scrutiny* degno di questo nome, visto che, tra l'altro, erano in gioco diritti fondamentali

necessari per il trasferimento delle persone adulte giunte illegalmente nel Regno Unito<sup>47</sup> e, correlativamente, di poter rifiutare l'istruzione di qualunque pratica amministrativa di richiesta di asilo proveniente da queste persone, anche nel caso avessero già intrapreso la via giudiziaria per far valere i propri diritti.

Un impianto normativo che, a sua volta, si prestava a parecchie critiche. Alcune vennero sollevate già in sede parlamentare nel corso dell'iter legislativo. In questa opera si distinse la House of Lords, in particolare con il suo Select Committee on the Constitution che il 19 maggio pubblicò un Report<sup>48</sup> con cui esprimeva una serie di gravi preoccupazioni quanto all'impatto del Bill sul rispetto della Rule of law, la protezione dei diritti umani, i confini della devolution; oltre a lamentare un generale accentrimento di poteri sull'Esecutivo che presentava profili di incompatibilità con le regole sui *delegated powers* e il *parliamentary scrutiny*<sup>49</sup>.

I punti critici messi in evidenza dal Committee erano molteplici e variegati ma sostanzialmente vertevano tutti sulla preoccupazione che la natura di molte norme del Bill, proprio perché attuative delle *policy* contenute nel *Rwanda Plan*, fosse strutturalmente incompatibile con alcuni capisaldi della Costituzione e dell'ordinamento<sup>50</sup>. Innanzitutto, venivano lamentate le numerose limitazioni e restrizioni alla judicial review dei passaggi procedurali ivi contemplati, concludendo che quelle clausole «do not completely restrict access to judicial review, but they reduce both access to it and its ultimate utility and ensure that a claimant would have to continue their claim from the country to which they are removed» (Paragraph 9).

Inoltre, il Committee si soffermava (Paragraphs 31-38) sulla constatazione che la Home Secretary Braverman aveva ammesso di non poter procedere con la dichiarazione prevista dalla section 19(1)(a) dello

---

e la credibilità internazionale del Regno Unito. Per un'opinione in tal senso cfr. H. White, *Illegal Migration Bill highlights how expectations of legislative scrutiny have plummeted*, in *Institute for Government*, comment, 13 March 2023.

<sup>47</sup> In particolare, la normativa stabilisce che il migrante illegale potrà essere tenuto in detenzione senza processo e senza godere delle garanzie processuali consuete previste dall'ordinamento britannico per un massimo di 28 giorni, durante i quali le strutture dell'Home Office avranno il potere di rimuoverlo dal territorio del Regno Unito applicando il trasferimento in Rwanda. Il testo legislativo contemplava anche alcune eccezioni, come quella riguardante «the person is cooperating with public authority in connection with an investigation or criminal proceedings in respect of the relevant exploitation».

<sup>48</sup> Cfr. House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Illegal Migration Bill*, 16<sup>th</sup> Report on Session 2022-23, HL paper 200, 19 May 2023.

<sup>49</sup> Su questi due ultimi punti si veda anche il Report House of Lords, Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, *Illegal Migration Bill*, 34<sup>th</sup> Report on Session 2022-23, HL paper 198, 18 May 2023. In precedenza, su questo tema l'Home Office aveva prodotto un memorandum per difendere la legittimità delle norme contenute nel progetto di legge; cfr. Home office, *Illegal Migration Bill. Delegated Powers Memorandum*, 7 March 2023. In tema di *scrutiny* parlamentare sull'attività di *treaty-making* cfr. A. Fiorentino, *Il treaty-making power nell'era post-Brexit. Quale ruolo per il Parlamento di Westminster?*, in *DPCE Online*, n. 4, 2022, 1875-1916.

<sup>50</sup> Per un'analisi dei punti critici messi in evidenza nel Report del Committee della House of Lords cfr. S. Tierney and A.L. Young, *The House of Lords Constitution Committee Reports on the Illegal Migration Bill*, in *U.K. Const. L. Blog*, 23 May 2023.

*Human Rights Act 1998*, ossia uno “statement of compatibility” tra quanto previsto nel progetto di legge in discussione e la Convenzione europea dei diritti dell’Uomo. In luogo di quel pronunciamento aveva usufruito di quanto disposto dalla section 19(1)(b) dello *HRA 1998*, secondo cui il Ministro può «make a statement to the effect that although he is unable to make a statement of compatibility the government nevertheless wishes the House to proceed with the Bill». Ebbene, tutto ciò comporta che l’assenza dello “statement of compatibility” non inficia di per sé la praticabilità dell’iter legislativo, restando nella disponibilità del Parlamento ogni valutazione in questo senso, e tuttavia il Committee non poteva non esprimere la propria preoccupazione di fronte al tenore delle parole utilizzate dalla Home Secretary per chiedere di procedere comunque all’esame del provvedimento. Infatti, in una lettera ai membri della Camera dei Comuni, Braverman scriveva: «Our approach is robust and novel, which is why we can’t make a definitive statement of compatibility under section 19(1)(a) of the Human Rights Act». Una dichiarazione non proprio rassicurante per chi, come la House of Lords, negli ultimi decenni ha sempre mostrato una spiccata sensibilità per la protezione dei diritti umani e per il sistema di protezione internazionale degli stessi e che, dunque, non può che avere un atteggiamento sospettoso nei confronti di soluzioni legislative che sembrano allontanare il diritto domestico rispetto alla dimensione della *global protection*<sup>51</sup>.

Pertanto, dando seguito alle sue preoccupazioni, il Committee concludeva sul punto raccomandando alla House che «the Bill is amended to provide for guidance, subject to parliamentary scrutiny, on how the Bill is to be implemented compatibly with Convention rights».

Quanto alla devolution, il Committee riconosceva che l’immigrazione e l’asilo rientrano tra le “reserved matters” e tuttavia faceva notare che molti aspetti legati all’osservanza degli obblighi internazionali su questi temi, nonché la loro concreta implementazione, rientrano tra le “devolved matters”. Ebbene, alcune norme del Bill conferivano al Home Secretary il potere di cambiare le decisioni poste in essere dalle assemblee devolute con proprie norme regolamentari. Di fronte a questo paradosso normativo il Committee ribadiva (Paragraph 46) quanto affermato in un suo precedente Report, ossia un concetto di carattere generale che dovrebbe servire da bussola nei rapporti tra norme prodotte al centro e in periferia: «The Sewel convention does not apply to delegated legislation but it would be constitutionally questionable for Parliament to circumvent that convention by legislating in a way that foresees or intends delegated legislation to change devolved legislation in areas of devolved competence» [...] «Respect for the principle which underlies the legislative consent process for primary legislation should be applied to the exercise of the [delegated

---

<sup>51</sup> Per una trattazione specifica di tutti i profili della questione collegata alla disposizione dello *Human Rights Act 1998* cfr. A. Kavanagh, *Is the Illegal Migration Act itself illegal? The Meaning and Methods of Section 19 HRA*, in *U.K. Const. L. Blog*, 10 March 2023.

law-making] power ... in relation to enactments contained in, or instruments made under, legislation passed by the devolved legislatures»<sup>52</sup>.

Insomma, era evidente che si trattava di un progetto di legge tutt'altro che di natura tecnica e meramente applicativo dell'indirizzo politico contenuto nel *Rwanda Plan*, bensì particolarmente controverso e denso di criticità giuridiche figlie legittime proprio di quella *policy*<sup>53</sup>. La Camera dei Lords, come era facilmente prevedibile, non ebbe la forza politica e istituzionale di bloccare o modificare l'impianto normativo del provvedimento, poiché il rapporto tra la maggioranza ai Comuni e l'Esecutivo si dimostrò ancora piuttosto saldo, nonostante qualche perplessità cominciasse ad emergere anche in alcuni settori del Gruppo conservatore.

Questa volta furono le Corti di giustizia a piantare nel terreno alcuni saldi paletti giuridici, richiamando le istituzioni politiche al rispetto di taluni parametri della Rule of law. E tuttavia, come vedremo subito, tra questi paletti non vi sarà mai una contrarietà di principio al trasferimento in un Paese terzo e sicuro di un migrante giunto illegalmente nel Regno Unito. E proprio questo elemento consentirà al Governo Sunak di mettere in atto le ulteriori mosse diplomatiche e legislative: stipulare con il Rwanda un vero e proprio trattato internazionale e farlo ratificare al Parlamento con un apposito Bill.

## 5. Le sentenze della Court of Appeal e della UK Supreme Court

Ancor prima che il *Illegal Migration Bill* completasse il suo iter parlamentare venendo trasformato in legge, la Court of Appeal emise una sentenza che, modificando radicalmente l'impostazione della precedente pronuncia della Divisional Court, ebbe un impatto notevole sul corso della vicenda di cui stiamo esaminando<sup>54</sup>.

La questione era arrivata alla Corte d'appello in virtù dell'impugnazione della sentenza della Divisional Court da parte di dieci cittadini di Siria, Iraq, Iran, Vietnam, Sudan e Albania, tutti arrivati sul territorio del Regno Unito a bordo di piccole imbarcazioni con cui avevano attraversato la Manica provenendo dalle coste francesi, e nei cui confronti il governo britannico aveva emesso un provvedimento applicativo della sua "Rwanda policy"<sup>55</sup>, nonché di una *charity*, Asylum Aid, fortemente impegnata sui temi delle migrazioni.

Come ricordato<sup>56</sup>, la Divisional Court aveva annullato le decisioni dell'Esecutivo riguardanti i singoli casi su cui aveva riscontrato non

<sup>52</sup> Cfr. House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Nationality and Borders Bill*, 11<sup>th</sup> Report on Session 2021-22, HL paper 149, Paragraphs 103-104, 21 January 2022.

<sup>53</sup> Come messo bene in luce da R. Clyne, S. Savur, *The Illegal Migration Bill: seven questions for the government to answer*, in *IfG – Institute for Government*, Insight paper, 10 March 2023.

<sup>54</sup> Cfr. *AAA and others v. Secretary of State for the Home Department*, [2023] *EWCA civ 745*, 29 June 2023.

<sup>55</sup> E, dunque, si trovavano tutti in attesa di partire per il Paese africano, una volta che fosse stato dato il via agli appositi voli.

<sup>56</sup> Cfr. *supra*, par. 4.

superabili difetti procedurali<sup>57</sup>, ma non aveva sanzionato come unlawful la strategia del Governo sul tema della lotta all'immigrazione illegale. Pertanto, i motivi delle impugnazioni vertevano ora solo sulla “generic challenge”, ovvero sulle caratteristiche strutturali della politica di trasferimento dei migranti illegali in Rwanda. In particolare, veniva lamentato un rischio reale di rimpatrio nel loro Paese d'origine pur in presenza di buone ragioni per ottenere il diritto d'asilo. Veniva sostenuto che il Rwanda non potesse essere considerato un “safe third country” e che quindi trasferire in quel Paese i migranti avrebbe violato quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

La Corte approfondisce la questione esaminando una ricca quantità di dettagliati documenti portati in giudizio dagli appellanti, ascoltando gli stessi durante quattro giorni di udienze e ammettendo anche l'UNHCR come *intervener*.

Al termine del dibattimento e delle sue riflessioni, la Court of Appeal, con una maggioranza di due componenti su tre del Collegio<sup>58</sup>, decide di ribaltare il giudizio della Divisional Court sancendo che le carenze riscontrabili nell'organizzazione del sistema di asilo in Rwanda sono tali da ritenere vi siano fondati motivi per paventare un rischio reale per le persone inviate in Rwanda di essere rimpatriate nei loro Paesi d'origine, dove hanno subito persecuzioni o altri trattamenti disumani, mentre, in realtà, avrebbero tutti i diritti per ottenere l'asilo. Le principali inadeguatezze vengono riscontrate su alcuni aspetti cruciali della procedura: le modalità di conduzione dei colloqui con i richiedenti asilo, le scarse possibilità di accesso all'assistenza legale, la scarsa preparazione specifica delle autorità a cui viene conferito il potere decisionale sulle domande, la scarsa propensione delle Corti rwandesi a prendere decisioni contrastanti con quelle delle autorità governative.

In questo senso, e a causa di tali persistenti carenze, il Rwanda non può essere ancora considerato a tutti gli effetti un “safe third country”, nonostante tutti i componenti della Corte abbiano apprezzato le rassicurazioni del Governo dello Stato africano, le abbiano valutate come in buona fede e ritengano che abbia realmente l'intenzione di correggere i difetti del proprio sistema sul delicato tema della concessione del diritto di asilo. La maggioranza del Collegio ritiene che le prove portate dall'Esecutivo rwandese non dimostrino l'affidabilità e l'efficacia delle modifiche già apportate né che lo sarebbero al momento dell'avvio del piano dei trasferimenti. Di conseguenza, l'invio di qualunque persona in Rwanda costituirebbe una violazione dell'articolo 3 della Convenzione

---

<sup>57</sup> Decisione che il Governo di Londra non aveva ritenuto opportuno impugnare, preferendo sospendere l'intero programma di trasferimento, non solo per le persone coinvolte in quel procedimento giudiziario, in attesa di una definizione di tutte le questioni giurisdizionali pendenti.

<sup>58</sup> In questo senso si sono espressi il Master of the Rolls, Sir. Geoffrey Vos, (Parr. 1-119 della sentenza) e il Vice-President of the Court of Appeal Civil Division, Lord Justice Underhill, (Parr. 120-455), mentre ha espresso la sua autorevole *dissenting opinion* il Lord Chief Justice of England and Wales, Lord Burnett of Maldon, (Parr. 456-525).

europea dei diritti dell'uomo, che il Parlamento ha richiesto al Governo di rispettare ai sensi dell'art. 6 dello *Human Rights Act 1998*<sup>59</sup>.

Accanto al cuore della pronuncia appena sintetizzata, è interessante mettere in luce altri due aspetti della stessa, altrettanto significativi sul piano dell'impostazione che la Corte ha inteso dare al proprio giudizio e su quello dell'attenzione a restare rigorosamente dentro l'ambito giurisdizionale, pur di fronte ad una vicenda dai forti connotati politici, anzi probabilmente appunto per questo motivo.

Gli Appellants non si erano limitati a insistere sul punto cruciale del “safe third country”, ma avevano avanzato anche altri cinque “grounds” per dimostrare la struttura *unlawful* del Rwanda Plan in quanto tale e non solo in relazione al livello attuale delle garanzie offerte. La Corte, però, li ha unanimemente rigettati tutti e in modo piuttosto secco. Secondo la Court of Appeal: l'art. 31 della Convenzione sui Rifugiati del 1951 non impedisce al Governo britannico di trasferire i richiedenti asilo in un altro Paese; il diritto dell'Unione europea che consentiva lo spostamento degli *asylum-seekers* solo qualora essi avessero un qualche tipo di legame con il Paese terzo non dispiega più alcun effetto essendo stato abrogato da norme di legge prodotte dal Parlamento del Regno Unito come conseguenza della Brexit; anche se la valutazione si è dimostrata errata nel merito, il Governo britannico non ha compiuto alcun atto illegale nelle procedure seguite per la designazione del Rwanda; la legislazione britannica sulla protezione dei dati sensibili non determina di per sé alcuna illegittimità delle decisioni delle autorità del Regno Unito; le procedure seguite dal Governo UK per dare corso al Rwanda Plan non sono “inherently unfair”, come sostenuto in sede processuale da Asylum Aid, e tuttavia esorta l'Esecutivo a rimodularle per venire incontro all'effettiva possibilità di fare opposizione da parte delle organizzazioni internazionali.

Infine, la Court of Appeal sente il bisogno di precisare lo stesso concetto che aveva già espresso la Divisional Court, e cioè che la sua decisione non riveste alcuna implicazione politica: il giudizio politico sul *Rwanda Plan* non spetta ad una Corte di giustizia ma è materia esclusiva delle istituzioni chiamate ad esprimere indirizzi politici.

---

<sup>59</sup> Secondo il Master of the Rolls (Parr 98-99): «The detailed monitoring mechanisms are likely to come too late to affect the risk of these initial asylum seekers facing article 3 mistreatment. Moreover, it is unclear that these monitoring mechanisms would account sufficiently for the approach to the granting of asylum taken up to now by the Rwandan Government, which I have outlined in the previous paragraph. [...] The same can be said for the training of those making asylum decisions in Rwanda. At the time of the Divisional Court hearing, and on the evidence before this court, there was simply insufficient evidence to demonstrate that officials would be trained adequately to make sound, reasoned, decisions». Mentre Lord Underhill affermava (Par. 263) che «I have not found it entirely straightforward to answer that question. The evidence is not as complete as could be wished; and, as already noted, we have not had the advantage of the kind of detailed examination, with the benefit of expert evidence and cross-examination, that would have been possible in the FTT (First-tier Tribunal, *n.d.a.*) if the Secretary of State had not certified the Claimants' human rights claims. In the end, however, I have reached the conclusion that the Rwandan system for refugee status determination was not, as at the relevant date, reliably fair and effective».

Ma come era facilmente prevedibile, la vicenda giudiziaria non terminò con la sentenza della Court of Appeal perché il Governo Sunak fece prontamente ricorso alla Corte Suprema del Regno Unito<sup>60</sup>. Quest'ultima, con una sentenza del 15 novembre 2023, aderisce all'unanimità alle decisioni della Corte d'Appello, rilevando anch'essa motivi concreti per temere una violazione dei diritti umani, in particolare in relazione al rischio di *refoulement*, cioè di rimpatrio nel Paese da cui il richiedente asilo stava fuggendo<sup>61</sup>.

Il giudizio della Corte Suprema, che in astratto avrebbe anche potuto limitarsi ad accertare che la sentenza della Court of Appeal fosse esente da errori e che invece scende in profondità nel merito dell'intera vicenda<sup>62</sup>, verte su due *grounds*: il "Refoulement", appunto, e il "Retained EU law", cioè quella parte del diritto dell'Unione europea trasformata in *UK law* dopo la Brexit<sup>63</sup>.

Sul primo punto, il principale dell'intera pronuncia, la Corte Suprema considera non chiara la valutazione operata dalla Divisional Court in merito ai rischi di trattamento inumano a cui andrebbero incontro i richiedenti asilo rimpatriati nei loro Paesi d'origine; mentre, al contrario, plaude alla scrupolosità degli approfondimenti operati dalla Court of Appeal<sup>64</sup>. Nel merito di questo controllo, la UKSC rileva come la Divisional Court sia andata incontro a diversi errori di valutazione rispetto agli elementi di prova portati dalle parti, e pertanto la Court of Appeal aveva tutte le ragioni per interferire sui suoi giudizi<sup>65</sup>. I giudici di appello hanno invece svolto un test molto approfondito su tutti questi aspetti e hanno correttamente valutato tutti gli elementi, riscontrando rischi reali in capo ai richiedenti asilo<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> Inoltre, anche uno dei *claimants* fece ricorso alla Corte Suprema per cercare di riformare la sentenza della Court of Appeal sul terreno del *EU law*.

<sup>61</sup> Cfr. *R (AAA) and others v. Secretary of State for the Home Department*, [2023] UKSC 42, 15 November 2023. Il collegio era composto da cinque giudici. Lord Reed e Lord Lloyd-Jones hanno firmato una sentenza congiunta, a cui gli altri componenti hanno aderito.

<sup>62</sup> Come fa opportunamente notare T. Hickman, *Rwanda Redux*, in *London Review of Books*, vol. 45, n. 24, 14 December 2023, p. 1.

<sup>63</sup> I *claimants* ricorrenti avevano avanzato richieste anche su altri due punti specifici, riguardanti la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dello *Human Rights Act 1998*, ma la Corte li ha considerati assorbiti nella parte della pronuncia riguardante il *Refoulement* e dunque non ha ritenuto necessario esaminarli. Cfr. la sentenza ai Parr. 17 e 106.

<sup>64</sup> Cfr. [2023] UKSC 42, Parr. 38-41.

<sup>65</sup> Cfr. [2023] UKSC 42, Par. 42: «We are in no doubt that, regardless of whether the Divisional Court applied the correct legal test, the Court of Appeal was in any event entitled to interfere with its conclusion. That is because the Divisional Court erred in its treatment of the evidence bearing on the risk of refoulement, essentially by failing to engage with the evidence of UNHCR concerning problems affecting the processing of asylum claims in Rwanda».

<sup>66</sup> Cfr. [2023] UKSC 42, Par. 73: «We have come to the conclusion that the Court of Appeal was entitled, on the evidence before it, to consider that there were substantial grounds for believing that asylum seekers would face a real risk of ill-treatment by reason of refoulement in the event that they were removed to Rwanda. Indeed, having been taken through the evidence, we agree with the conclusion of the Court of Appeal».

In virtù di tutte queste considerazioni, la Corte Suprema conclude in modo netto e chiaro che «the evidence establishes substantial grounds for believing that there is a real risk that asylum claims will not be determined properly, and that asylum seekers will in consequence be at risk of being returned directly or indirectly to their country of origin. In that event, genuine refugees will face a real risk of ill-treatment in circumstances where they should not have been returned at all. [...] asking ourselves whether there were substantial grounds for believing that a real risk of refoulement existed at the relevant time, we have concluded that there were. The structural changes and capacity-building needed to eliminate that risk may be delivered in the future, but they were not shown to be in place at the time when the lawfulness of the policy had to be considered in these proceedings»<sup>67</sup>.

Anche sulla seconda questione in gioco, quella riguardante il diritto europeo, la Corte è molto decisa nel suo argomentare e nelle conclusioni raggiunte che, confermando l'indirizzo della Court of Appeal, negano che le norme richiamate facciano parte del “Retained EU law”, essendo invece state espunte dall'ordinamento domestico in virtù dei provvedimenti legislativi approvati come conseguenza della Brexit<sup>68</sup>.

La sentenza della Corte Suprema è stata salutata con una generale adesione e soddisfazione da parte della dottrina britannica. In particolare, veniva messo in evidenza come la pronuncia avesse ristabilito il corretto assetto nei reciproci rapporti tra potere politico e rule of law<sup>69</sup>, anche se si sottolineava in modo critico come il Governo britannico non avesse tratto da quella pronuncia la conclusione che il *Rwanda Plan* andasse chiuso, bensì lo avesse subito rilanciato con due iniziative molto forti: la stipulazione di un trattato con il Paese africano e la presentazione in Parlamento di un disegno di legge di ratifica del trattato stesso<sup>70</sup>.

## 6. Il nuovo Trattato con il Rwanda e il *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*

In realtà, al cospetto della pronuncia della Corte Suprema il Governo del Regno Unito si viene a trovare di fronte ad un bivio politico, tanto stringente quanto pericoloso per il suo futuro. Da una parte, alzare bandiera bianca dichiarando il fallimento della politica sull'immigrazione

<sup>67</sup> Cfr. [2023] UKSC 42, Par. 105.

<sup>68</sup> Cfr. [2023] UKSC 42, Par. 148.

<sup>69</sup> Per esempio, secondo T. Konstadinides, *Reassessing the UK's Rwanda Asylum Policy: Tinkering with International Law and the Constitution*, in *U.K. Const. L. Blog*, 21 November 2023: «The Rwanda case is a stark reminder of the delicate balance between executive prerogative in the conduct of foreign affairs and the rule of law. The Supreme Court's judgment reinforces the rule of law in the face of potential executive overreach». Nello stesso senso, pur nel Quadro di un ragionamento più generale sulla centralità costituzionale assunta dal potere giudiziario a partire dalla stagione delle riforme del New Labour, anche S. Nagi, *The Stranglehold of New Labour and Lord Irvine's Right's-based Constitution*, in *U.K. Const. L. Blog*, 15 January 2024.

<sup>70</sup> Cfr. A. Tucker, *The Rwanda Policy, Legal Fiction(s) and Parliament's Legislative Authority*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22 November 2023, nonché R. Cormacain, *What's wrong with the Safety of Rwanda Bill?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11 December 2023.

illegale perseguita dopo la Brexit e sbandierata come una delle principali concretizzazioni di quel “back” di sovranità conseguito grazie alla fuoriuscita dall’Unione europea. Dall’altra, al contrario, costatare che le Corti non avevano respinto il *Rwanda Plan* in quanto scelta non praticabile in assoluto ma lo avevano dichiarato “unlawful” solo in relazione alle condizioni e alle circostanze di fatto in cui veniva posto in essere e, dunque, decidere di rilanciare quella politica rendendola più solida e compatibile con le osservazioni del Potere giudiziario.

Di fatto, però, quel bivio era solo teorico. Infatti, il prezzo politico che il Primo ministro Sunak avrebbe dovuto pagare nei già difficili equilibri interni alle varie anime del Partito conservatore probabilmente avrebbe coinciso con la messa in discussione perfino della sua leadership. Dunque, come era facilmente prevedibile, all’indomani della pronuncia della Corte Suprema egli non esitò un attimo e, anzi, si affrettò a comunicare che l’intenzione del suo Governo fosse di imboccare con convinzione la seconda strada.

Ecco, quindi, pronto ad avviare subito altri colloqui con il Governo del Rwanda per superare il *Memorandum of Understanding* del 2022, per sua natura solo uno scambio di intenti a livello governativo che non impegnava giuridicamente i due Stati, e scrivere un vero e proprio Trattato il cui testo tenesse nel dovuto conto le obiezioni specifiche mosse dai giudici.

Così, il 5 dicembre 2023 il Ministro degli Interni britannico, James Cleverly, e il Ministro degli Esteri rwandese, Vincent Biruta, firmano a Kigali il nuovo Agreement<sup>71</sup>, questa volta un Trattato internazionale a tutti gli effetti che, al termine delle procedure di ratifica previste dai rispettivi ordinamenti, sarebbe stato giuridicamente vincolante per entrambi gli Stati<sup>72</sup>.

Il Trattato prevede alcune importanti modifiche rispetto al Memorandum originario. Tra le principali troviamo le seguenti:

- a) Per scongiurare il rischio di *refoulement*, si stabilisce che a tutti coloro che non avranno i titoli per ottenere l’asilo in Rwanda verrà comunque concesso un permesso di soggiorno permanente nel Paese africano;
- b) Vengono estese e rafforzate le garanzie procedurali per richiedere asilo e per impugnare le risposte negative;
- c) Il Regno Unito può sempre chiedere al Rwanda, per qualunque ragione, che una persona prima ricollocata sia riportata in UK;
- d) Vengono estesi i poteri del Monitoring Committee, cioè l’organo istituito ad hoc per verificare il buon andamento del Trattato;
- e) I diritti delle persone ricollocate dovranno essere applicati “regardless of their nationality, and without discrimination”.

---

<sup>71</sup> Cfr. «Agreement between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership to strengthen shared international commitments on the protection of refugees and migrants».

<sup>72</sup> Sui contenuti del Trattato cfr. J. Jones, *What is the government’s new Rwanda’s asylum plan?*, in *Institute for Government*, explainer, 7 December 2023; nonché T. Brown, *International Agreement Committee report on the UK-Rwanda treaty*, in *House of Lords Library*, In Focus, 18 January 2024.

Il giorno seguente la firma del Trattato, il Governo di Londra presenta in Parlamento il *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill*, ossia il progetto di legge di ratifica dell'Agreement<sup>73</sup>. L'iter legislativo si protrae parecchi mesi, soprattutto a causa di numerosi e reiterati emendamenti proposti dai Lord, volti in particolare al rispetto del diritto internazionale, all'accentuazione degli adempimenti e dei controlli sullo status del Rwanda come Paese sicuro, ad un ulteriore incremento dei poteri del Monitoring Committee<sup>74</sup>. Ma nonostante le insistenze della House of Lords, e a dispetto di importanti divisioni nel Gruppo conservatore alla Camera dei Comuni, il Governo riesce a far approvare la legge sostanzialmente nel testo originario del progetto<sup>75</sup>.

Un articolato che comprende anche le norme forse più discutibili sul piano costituzionale, perché volte a limitare fortemente il Potere giurisdizionale in materia<sup>76</sup>. Si tratta delle *ouster clauses* contenute nella *section 2* e nella *section 3*. La prima dispone che «Every decision-maker must conclusively treat the Republic of Rwanda as a safe country»; di conseguenza «a court or tribunal must not consider a review of, or an appeal against, a decision of the Secretary of State or an immigration officer relating to the removal of a person to the Republic of Rwanda to the extent that the review or appeal is brought on the grounds that the Republic of Rwanda is not a safe country»<sup>77</sup>. La seconda prevede la disapplicazione delle norme dello *Human Rights Act 1998* che possano contrastare con quelle della legge<sup>78</sup>.

<sup>73</sup> Su cui cfr. T. Hickman, *What is in the prime minister's 'emergency asylum legislation? Examining the Safety of Rwanda Bill and Rwanda Treaty*, in *IfG – Institute for Government*, Insight, December 2023.

<sup>74</sup> Da notare che già nel corso dell'iter legislativo viene prodotta un'autorevole analisi che mette in dubbio la compatibilità dell'impianto della legge con la Rule of law: cfr. Bingham Centre for the Rule of law, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill – A Preliminary Rule of Law Analysis for House of Commons Second Reading*, 11 December 2023, dove, a p. 3 si legge che «The Report's preliminary conclusion is that the central purpose of the Bill, to conclusively deem Rwanda to be a safe country in light of the recently concluded Rwanda Treaty, is contrary to the Rule of Law because it would amount to a legislative usurpation of the judicial function, contrary to the UK's constitutional understanding of the separation of powers, which requires the legislature to respect the essence of the judicial function».

<sup>75</sup> Per una ricostruzione dell'iter parlamentare del *Safety of Rwanda Bill* cfr. C.J. McKinney, J. Dawson, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill: progress of the bill*, in *House of Commons Library*, Research Briefing n. 9944, 19 April 2024.

<sup>76</sup> Sul punto si vedano le aspre critiche espresse da A. Butelli, «*Rwanda policy*» e *UK Supreme Court: riflessioni sparse sul ruolo del potere giudiziario nel Regno Unito alla luce dei recenti avvenimenti*, in *Questione Giustizia*, 23 dicembre 2023, 1-6, forse perfino eccessive laddove (p. 6) si parla addirittura di «democrazia a rischio, erosa dai suoi stessi rappresentanti».

<sup>77</sup> Sul punto cfr. G. Caravale, *Il Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024 e il conflitto tra sovranità parlamentare e Rule of law*, in *Nomos*, 1, 2024, 2-3.

<sup>78</sup> Come precisato da A. Dirri, «*Hotel Rwanda*»: la decisione della Corte Suprema del Regno Unito sul Rwanda Plan e le sue conseguenze, in *Diritti Comparati*, 30 gennaio 2024, 4-5: «Si tratta di *notwithstanding/ouster clauses* che coinvolgono anche le misure cautelari della Corte EDU, il cui rispetto verrebbe a dipendere dalla discrezionalità del Governo britannico, mentre alle Corti è preclusa la loro considerazione nella fase processuale (S. 5). A fronte di questa estesa deroga allo HRA, va posto in evidenza che

Le reazioni delle organizzazioni internazionali<sup>79</sup> e della dottrina britannica sono molto critiche e spesso investono direttamente il piano costituzionale, sostenendo che in questione non ci sono singoli dettagli del Trattato e della legge, bensì la compatibilità in sé e per sé di questa *policy* in materia di immigrazione illegale perché contraria ad alcuni principi fondamentali dell'ordinamento e agli obblighi giuridici del Regno Unito nel consesso internazionale<sup>80</sup>. Nel frattempo, il 19 aprile 2024, anche il Parlamento del Rwanda aveva approvato la sua legge di ratifica.

Pertanto, il 25 aprile 2024 il Trattato UK-Rwanda sulla *Illegal Immigration* è stato ratificato e il Primo Ministro Rishi Sunak ha subito fissato per il mese di luglio i primi voli di trasferimento.

### 7. Rwanda Plan: solo una questione accademica?

Lo stesso Primo Ministro, però, era ben consapevole del fatto che la ratifica non avrebbe chiuso la questione. Nonostante gli interventi giurisdizionali e legislativi, rimanevano parecchi aspetti molto delicati e controversi, sia sul piano del diritto interno, sia su quello del diritto internazionale, e la prospettiva di altre battaglie giudiziarie e politiche era tutt'altro che remota.

Tuttavia, di lì a poche settimane l'irrompere sulla scena dei successivi avvenimenti politici avrebbe completamente modificato il quadro di riferimento, finendo per depotenziare l'impatto concreto dell'intera vicenda, in tutti i suoi aspetti: indirizzi politici, rapporti internazionali, criticità costituzionali, interventi giurisprudenziali, e così via.

Circa un mese dopo l'approvazione della legge, il Premier Sunak, essendosi convinto che la legislatura non avesse più nulla da dire e da dare, decide di accorciare la lunga agonia tory provocando una *early dissolution*, con la relativa fissazione della *General Election* per il 4 luglio 2024. Questa mossa sortisce l'effetto di spostare improvvisamente il focus del destino dell'intera policy sulla *illegal immigration* dal *Safety of Rwanda Act* ai risultati elettorali, poiché i Laburisti di Keir Starmer avevano più volte dichiarato, dentro e fuori le aule parlamentari, di voler ripensare

---

il *Bill* non intacca l'operatività dell'art. 4 dello HRA, che consente alle corti di dichiarare l'incompatibilità di una fonte primaria con la CEDU mediante una *declaration of incompatibility*; quest'ultima, come è noto, non invalida la normativa domestica che il giudice continua ad applicare, mentre il Parlamento non è obbligato ad abrogarla».

<sup>79</sup> Per esempio, cfr. UNHCR, *Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UK-Rwanda arrangement: an update*, in [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), 15 January 2024; nonché Amnesty International, *UK: Passing of Rwanda bill is a 'national disgrace'*, Press Release 23 April 2024.

<sup>80</sup> Cfr., tra gli altri, M. Elliott, *The Rwanda Bill and its constitutional implications*, in *Public Law for Everyone*, 6 December 2023; C. Crummey, *The Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill and the Judicial 'Disapplication' of Statutes*, in *U.K. Const. L. Blog*, 26 March 2024; J. Robottom, *The Safety of Rwanda Act, Slavery and the Common law*, in *U.K. Const. L. Blog*, 25 April 2024.

radicalmente la politica migratoria del Regno Unito, escludendo la possibilità di proseguire con il *Rwanda Plan*<sup>81</sup>.

Naturalmente le ragioni che hanno animato la scelta del Primo Ministro sono state molteplici e hanno riguardato l'intera situazione politico-parlamentare, e tuttavia non si può sfuggire alla sensazione che, relativamente alla vicenda che stiamo trattando, lo stesso Sunak non credesse fino in fondo agli effetti positivi che il *Rwanda Plan* potesse portare sul problema della *illegal immigration* e, quindi, sulle sorti elettorali del Partito conservatore, altrimenti avrebbe atteso alcuni mesi per consentire all'operazione di cominciare a dare almeno qualche risultato<sup>82</sup>. Invece, nel momento in cui annuncia lo scioglimento anticipato non è stato ancora effettuato nemmeno un trasferimento, e ovviamente la stessa cosa vale per le settimane successive.

Poi, come ampiamente previsto da tutti gli osservatori, le elezioni si risolvono con un crollo epocale dei Conservatori (121 seggi) e un trionfo memorabile dei Laburisti (411 seggi).

La prima dichiarazione di Starmer all'indomani della nomina a Primo Ministro riguarda proprio il *Rwanda Plan*: «The Rwanda scheme was dead and buried before it started. It's never been a deterrent. I'm not prepared to continue with gimmicks that don't act as a deterrent»<sup>83</sup>.

Queste parole del neo-Premier sono doppiamente interessanti. Da una parte, perché confermano l'avversione del Partito laburista a questo indirizzo politico: contrastare l'immigrazione illegale con l'esternalizzazione del problema. Un orientamento contrario tenuto fin dall'avvio di questa politica conservatrice e confermato durante tutto il corso della vicenda, fino alle pagine del Manifesto laburista per queste *General Elections*<sup>84</sup>. Dall'altra, però, segnalano l'intenzione del Partito laburista, e quindi del Governo guidato da Keir Starmer, di non eludere il problema ma di affrontare le spinose questioni dell'immigrazione illegale sul terreno concreto dell'efficacia politica, contrapponendo il solido pragmatismo dell'incremento dei sistemi di sicurezza e della collaborazione internazionale alle velleitarie virtù salvifiche del coinvolgimento di Paesi terzi come strumento per risolvere problemi domestici<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> Sull'impatto della *early dissolution* sul destino del *Rwanda Plan* cfr. R. Cline, *General Election 2024: How has calling the election affected the Rwanda policy?*, in *Institute for Government*, explainer, 24 May 2024.

<sup>82</sup> Si tenga presente che il termine ultimo per celebrare le elezioni sarebbe stato addirittura il 25 gennaio 2025.

<sup>83</sup> Affermazioni pronunciate durante la sua prima conferenza stampa da Primo Ministro, tenuta a Londra sabato 6 luglio 2024.

<sup>84</sup> Cfr. Labour Party Manifesto 2024, p. 17: «Rather than a serious plan to confront this crisis, the Conservatives have offered nothing but desperate gimmicks. Their flagship policy – to fly a tiny number of asylum seekers to Rwanda – has already cost hundreds of millions of pounds. Even if it got off the ground, this scheme can only address fewer than one per cent of the asylum seekers arriving. It cannot work».

<sup>85</sup> Come spiegato all'opinione pubblica con queste parole dello stesso Manifesto (p. 17): «Labour will stop the chaos and go after the criminal gangs who trade in driving this crisis. We will create a new Border Security Command, with hundreds of new investigators, intelligence officers, and cross-border police officers. This will be funded by ending the wasteful Migration and Economic Development partnership with Rwanda. This new Command will work internationally and be supported by new

Di fronte a questi sviluppi politico-istituzionali è lecito porsi un interrogativo circa il *Rwanda Plan*: se, come afferma il nuovo Primo Ministro, è morto e sepolto, dobbiamo dedurne che l'intera vicenda assumerà d'ora in poi solo una valenza accademica?

Dal punto di vista politico, probabilmente sì. Se il Governo laburista sarà coerente con sé stesso e con le proprie promesse elettorali, non vedremo mai alcun volo in partenza per lo Stato africano, nessun migrante subirà la procedura burocratica prevista, il Treaty con il Rwanda sarà disapplicato e il *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024* verrà presto abrogato, o per lo meno rimarrà privo di conseguenze applicative.

E tuttavia, anche solo in virtù di quella valenza accademica, l'intera vicenda costituisce un momento importante per gli studi sulla Costituzione britannica: per le molteplici questioni sollevate, per la delicatezza dei principi in gioco, per il coinvolgimento degli organi costituzionali, di indirizzo politico e di garanzia giurisdizionale. Da questo punto di vista rappresenta certamente un banco di prova su cui misurare il punto più controverso dell'attuale *British Constitution*, reso ancora più pressante a seguito della Brexit: la ricerca del miglior equilibrio possibile tra *political Constitution* e *legal Constitution*.

Claudio Martinelli  
Dipartimento di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Milano-Bicocca  
[claudio.martinelli@unimib.it](mailto:claudio.martinelli@unimib.it)

---

counter-terrorism style powers, to pursue, disrupt, and arrest those responsible for the vile trade. We will seek a new security agreement with the EU to ensure access to real-time intelligence and enable our policing teams to lead joint investigations with their European counterparts. Labour will turn the page and restore order to the asylum system so that it operates swiftly, firmly, and fairly; and the rules are properly enforced. We will hire additional caseworkers to clear the Conservatives' backlog and end asylum hotels, saving the taxpayer billions of pounds».

