



La politica migratoria britannica e le sue implicazioni costituzionali: il piano di ricollocamento dei migranti in Ruanda

di Pamela Martino*

Abstract: The British Government intends to send some people who would otherwise claim asylum in the UK to Rwanda to seek asylum there, saying that it is safe for refugees. The Supreme Court held in November 2023 that sending asylum seekers to Rwanda is unlawful because it is not safe for refugees. The UK has decided to continue with the policy and has signed a new treaty with Rwanda containing additional safeguards for people relocated. Parliament is now being asked to consider the Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill declaring that Rwanda must be treated as safe, in order to render the relocation plan lawful in UK domestic law. The essay aims at analysing the constitutional implications of the Bill considering the UK Supreme Court judgement.

SOMMARIO: 1. Introduzione al tema. – 2. La sentenza della Corte suprema sul piano di ricollocamento dei migranti in Ruanda. – 3. La reazione governativa alla pronuncia della Corte suprema: il trattato. – 4. Il *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill* e le sue ricadute costituzionali. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione al tema

Il fenomeno migratorio, ormai immanente alle società contemporanee, mette costantemente alla prova le soluzioni che la politica elabora per governare le criticità generate dai flussi in ingresso¹, chiamate a conciliare l'osservanza del diritto

* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato, Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”, Università degli Studi di Bari “A. Moro”. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 19 marzo 2024.

¹ I flussi migratori, di intensità crescente negli ultimi decenni, sono il prodotto di quello che si sottolinea essere l'esercizio di un diritto in L. FERRAJOLI, *Crisi del diritto e dei diritti nell'età della globalizzazione*, in *Questione Giustizia*, 20 novembre 2023: «[e] migrare è un diritto fondamentale».



Saggi

nazionale, internazionale e sovranazionale con le esigenze contingenti di ciascuno Stato. Sempre più spesso le soluzioni adottate a livello nazionale sono sottoposte a controllo giudiziale di legittimità come si è verificato oltremarica per il piano governativo di ricollocamento dei richiedenti asilo in Ruanda in forza di un accordo concluso a tal fine con il Paese africano nell'aprile 2022, dichiarato illegittimo dalla Corte suprema del Regno Unito con una sentenza resa il 15 novembre 2023.

Il controverso *Migration and Economic Development Partnership* era comprensivo di un *asylum partnership arrangement*, dettagliato in un *Memorandum of understanding* non vincolante, che contemplava l'attuazione di un piano pilota quinquennale di ricollocamento nello Stato africano di migranti giunti nel Regno Unito: i migranti, dunque, avrebbero dovuto formulare richiesta di asilo in Ruanda e non avrebbero più potuto far ritorno nel Regno Unito.

Il costo totale del programma non è stato reso mai noto, benché uno studio sul suo impatto economico suggerisse che il trasferimento dei richiedenti asilo in Ruanda rischiava di rivelarsi molto più dispendioso dell'eventuale accoglienza dei migranti nel Regno Unito². Inoltre, in un rapporto pubblicato nell'ottobre 2023, *Human Rights Watch* sottolineava che in diverse occasioni il Ruanda aveva agito in violazione delle garanzie dei diritti fondamentali, pertanto esortando il Regno Unito ad annullare il suo piano di ricollocamento³.

² A dispetto delle dichiarazioni del *Minister for Justice and Tackling Illegal Immigration*, Tom Pursglove, che nell'*Oral evidence: Asylum and migration, HC 197* resa dinanzi all'*Home Affairs Committee della House of Commons* l'11 maggio 2022 (<https://committees.parliament.uk/oralevidence/10195/html/>) dichiarava che i costi stimati sarebbero stati equivalenti a quelli da sostenersi in caso di accoglienza nel Regno Unito, le critiche al costo attuativo del piano provenivano da più parti. V., tra gli altri, BID - BAIL FOR IMMIGRATION DETAINEES, *BID and 150+ organisations oppose plans to send people seeking asylum to Rwanda*, in www.biduk.org, 14 April 2022.

³ Nel rapporto HUMAN RIGHTS WATCH, *“Join Us or Die”. Rwanda’s Extraterritorial Repression*, in www.hrw.org, October 2023, p. 111, https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2023/10/rwanda1023_web_2.pdf, si raccomanda al Regno Unito di «[r]escind the agreement to



Saggi

L'accordo, peraltro, non ha mai visto attuazione: il 14 giugno 2022 la Corte europea dei diritti dell'uomo bloccava in via cautelare il primo tentativo di trasferimento di cittadini stranieri, costringendo alla cancellazione del volo inaugurale previsto nello stesso mese, in attesa della conclusione del procedimento giudiziale avviato oltremarica avverso il piano di ricollocamento. La decisione, assunta a norma della *Rule 39* delle regole di procedura⁴ nel quadro del caso *NSK v United Kingdom*⁵, era stata poi confermata con un comunicato stampa del 14 giugno⁶.

Il 15 novembre 2023 la Corte suprema del Regno Unito ha reso una sentenza con la quale ha dichiarato che il Ruanda non è da ritenersi Paese sicuro e che, dunque, la politica di ricollocamento è da ritenersi illegale.

transfer to Rwanda asylum seekers arriving “irregularly” in the UK, in light of the real risks to their safety in Rwanda and inadequate safeguards to guarantee their international protection. - Investigate and transparently report on threats to Rwandan residents, asylum seekers, and refugees in the UK. - Raise human rights abuses and threats against Rwandan residents and refugees in the UK with the Rwandan authorities at any possible opportunity and make any further assistance or agreement conditional on tangible and significant change in relation to these repressive practices, extraterritorial persecution, and human rights violations».

⁴ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Interim Measures*, Press Unit, in www.echr.coe.int, October 2023.

⁵ CORTE EDU, *N.S.K. v the United Kingdom*, Application n. 28774/22, decisione del 14 giugno 2022. V. anche CORTE EDU, *R.M. v the United Kingdom*, Application n. 29080/22, e *H.N. v the United Kingdom*, Application n. 29084/22, decisioni del 15 giugno 2022.

⁶ Nel quale la Corte dichiarava che «[t]he Court had regard to the concerns [...] 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» (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS PRESS RELEASE, *ECHR 197 (2022)*, 14 June 2022, <https://hudoc.echr.coe.int/>).



2. La sentenza della Corte suprema sul piano di ricollocamento dei migranti in Ruanda

A dispetto di un orientamento giurisprudenziale di preservazione di un solido patrimonio culturale europeo che si affranca dalle dinamiche di natura politico-istituzionale⁷, il terreno dei diritti fondamentali è quello in cui la Corte ha manifestato l'intenzione di definire un nuovo percorso di garanzie ancorato al diritto internazionale, in tal maniera scongiurando il rischio di restare intrappolata in un *trend* politico-normativo di emancipazione dal diritto europeo nonché nella perversa dinamica dei conflitti tra poteri.

Con una sentenza del 15 novembre 2023, relativa al caso *R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department*⁸, la Corte suprema, ribaltando la pronuncia di primo grado⁹ – che, pur non rilevando profili di illegittimità nell'accordo intercorso tra i due Governi, nella dichiarazione di inammissibilità delle richieste di asilo e nel conseguente ricollocamento in Ruanda, rinveniva mere irregolarità formali di singoli provvedimenti sanabili dalle autorità competenti – e allineandosi a quella della Corte d'appello¹⁰ – che, invece, rilevava profili di illegittimità nella politica migratoria concertata con il Ruanda cui era connesso il rischio concreto di violazione del principio di non respingimento nonché della sez. 6 dello *HRA 1998* che recepisce nello specifico l'art. 3 Cedu vietando la tortura e i trattamenti inumani o degradanti – ha dichiarato illegittimo il piano di ricollocamento in Ruanda di alcuni richiedenti asilo provenienti da Siria,

⁷ Tra le più recenti, emblematica è la sentenza *Bloomberg v. ZXC* [2022] UKSC 5.

⁸ [2023] UKSC 42. Per un commento con un particolare *focus* sul principio di non respingimento v. M. SERIO, *Il principio di non respingimento (non-refoulement) dei richiedenti asilo nella recente giurisprudenza della UK Supreme Court*, in *Giustizia insieme*, 27 novembre 2023.

⁹ [2022] EWHC 3230 (Admin). Il testo della sentenza di primo grado è consultabile al link <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2022/12/AAA-v-SSHD-Rwanda-judgment.pdf>.

¹⁰ [2023] EWCA Civ 745. Il testo della sentenza di appello è consultabile al link in <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2023/06/AAA-v-SSHD-judgment-290623.pdf>.



Vietnam, Iraq, Iran e Sudan¹¹. Il Governo britannico, infatti, aveva dichiarato inammissibili le loro richieste di asilo e disposto il loro trasferimento in Ruanda, considerato Paese sicuro in cui per i migranti sarebbe stato possibile reiterare le richieste di asilo in applicazione della *Migration and Economic Development Partnership* del 13 aprile 2022, accordo quinquennale intervenuto tra Regno Unito e Ruanda, integrato da un *Memorandum of understanding* e da due note verbali diplomatiche. In forza di tale accordo il Ruanda si impegnava a trattare ogni migrante trasferito e la relativa richiesta d'asilo in conformità ai diritti interno e internazionale, osservando il c.d. *non-refoulement principle*.

Gli atti governativi contestati erano attuativi delle *Immigration Rules*¹² adottate dall'*Home Office* in attuazione dell'*Immigration Act 1971*: in particolare, la dichiarazione di inammissibilità della richiesta di asilo trovava fondamento nei paragrafi da 345A a 345D delle *Immigration Rules* a norma dei quali tale dichiarazione è legittima qualora il richiedente, pur avendone la possibilità, non abbia preliminarmente rivolto la domanda al Governo di un Paese terzo sicuro. In tal caso, le norme prevedono che il Governo britannico possa disporre il

¹¹ Con il suo pronunciamento la Corte ha contestualmente rigettato il ricorso incidentale proposto da cittadini iracheni avverso la pronuncia della Corte d'appello che aveva respinto la tesi di migranti di origine irachena che, quanto al ricollocamento, lamentavano la violazione del diritto comunitario ancora in vigore nel Regno Unito (*retained EU law*) e, in particolare, della direttiva 2005/85/EC dell'1 dicembre 2005 che fissa gli standard minimi da applicare nei procedimenti relativi al conferimento ed alla revoca dello *status* di rifugiato in quanto, a differenza di quanto richiesto dagli articoli 25 e 27 della medesima direttiva, nessuno dei richiedenti asilo presentava alcun collegamento con il Ruanda. La Corte suprema ha respinto la tesi secondo la quale la politica del Ruanda è illegale perché incompatibile con il *retained EU law*. Gli artt. 25 e 27 succitati prevedono che i richiedenti asilo possano essere trasferiti in un Paese terzo, come il Ruanda, unicamente qualora abbiano un legame con quel Paese tale per cui sia ragionevole immaginare che possano essere ivi ricollocati. Tuttavia, tali articoli non hanno più efficacia nel Regno Unito perché ricadono nell'ambito di applicazione del paragrafo 6(1) della *Schedule 1*, dell'*Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act 2020*; pertanto, hanno cessato di avere efficacia nel diritto interno quando il periodo di transizione è terminato il 31 dicembre 2020.

¹² V. *Statement of Changes in Immigration Rules*, 10 December 2020, consultabile in https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fd2379fd3bf7f305eb89394/CCS207_CCS1220673408-001_Statement_of_changes_in_Immigration_Rules_HC_1043_Web_accessible_.pdf.



Saggi

trasferimento del richiedente presso uno Stato terzo sicuro e disponibile ad accoglierlo e a esaminare la domanda. A norma del punto (ii) del paragrafo 345 B, «[a] country is a safe third country for a particular applicant, if: [...] the principle of non-refoulement will be respected in that country in accordance with the Refugee Convention». Ricevute rassicurazioni da parte del Governo ruandese in ordine all'osservanza del divieto di non respingimento, il Governo britannico aveva disposto il trasferimento dei richiedenti asilo la cui domanda era stata dichiarata inammissibile dal Regno Unito sulla base del presupposto che avrebbe potuto essere indirizzata ad un Paese terzo sicuro, il Ruanda appunto.

La Corte ha sottolineato che né il *Memorandum of understanding* né le due note verbali di cui l'accordo concluso con il Ruanda si compone, concernenti il procedimento di asilo e le misure di accoglienza dei richiedenti asilo trasferiti in Ruanda, costituiscono fonti vincolanti di diritto internazionale¹³. Diversamente, il principio di non respingimento vincola la comunità internazionale indipendentemente dall'adesione ad un trattato che ne sancisca il carattere cogente¹⁴.

Il principio di non respingimento, previsto dall'art. 33 della Convenzione sullo *status* dei rifugiati del 1951, come integrata dal Protocollo del 1967, vieta di trasferire i richiedenti asilo presso altro Stato in cui possano ritenersi in pericolo di vita o la loro libertà possa essere limitata per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un particolare gruppo sociale, oppure in cui corrano il rischio effettivo di essere sottoposti a tortura o trattamenti inumani o degradanti *ex art. 3 Cedu*. Tale principio – ha evidenziato la Corte – assume carattere vincolante per il Regno Unito, prima che in ragione della firma, tra le altre fonti di diritto internazionale, della Convenzione sui Rifugiati del 1951, perché integra il diritto internazionale consuetudinario. Difatti, la Dichiarazione degli Stati contraenti della Convenzione del 1951 e aderenti al Protocollo del 1967, sottoscritta nel 2001, racchiude, nel quarto “considerando”

¹³ *R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 12.

¹⁴ *Ivi*, par. 25.



Saggi

del suo Preambolo, il riconoscimento della «continuing relevance and resilience of this international regime of rights and principles, including at its core the principle of non-refoulement, whose applicability is embedded in customary international law»¹⁵. Questo importante riconoscimento rende il principio *ius cogens* per tutti gli Stati della comunità internazionale.

Il principio in esame, difatti, come rimarcato dalla Corte, trova diffuso riscontro nel diritto interno britannico a partire dalla sez. 2 dell'*Asylum and Immigration Appeals Act 1993* a norma della quale nessuna disposizione delle *Immigration Rules* può legittimare pratiche contrarie alla Convenzione del 1951; allo stesso modo, il combinato disposto della sezione 82(1)(2) del *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002 riconosce ai richiedenti asilo la facoltà di ricorrere in appello contro decisioni governative in conflitto col disposto convenzionale del 1951, compreso il divieto di respingimento; inoltre, a norma dell'*Asylum and Immigration (Treatment of Claimants) Act 2004, Schedule 3*, par. 17, il *Secretary of State* è chiamato, ai fini dell'eventuale ricollocamento del richiedente asilo in un Paese terzo, a verificare che lo Stato ricevente sia un Paese sicuro ossia che ivi la vita e le libertà dell'interessato non siano in pericolo per ragioni razziali, religiose, politiche o di appartenenza ad un determinato gruppo sociale; infine, quanto allo *Human Rights Act 1998* (d'ora in poi, *HRA 1998*), atto di incorporazione della Cedu nel diritto interno, che alla sez. 6 accorda specifica tutela a fronte di eventuali atti della pubblica amministrazione adottati in violazione delle garanzie Cedu, la Corte ha sottolineato che la giurisprudenza britannica non ha mai abbandonato l'indirizzo ermeneutico di cui al caso *Soering*¹⁶, dunque interpretando l'art. 3 Cedu in modo da prevedere in capo allo Stato che disponga il

¹⁵ *Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, consultabile in <https://www.unhcr.org/>.

¹⁶ La sentenza della Corte Edu nel caso *Soering v. United Kingdom* (1989) 11 EHRR 439 è richiamata in numerosi passaggi della pronuncia *R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, in particolare ai parr. 23, 28 e 34.



Saggi

ricolloccamento del richiedente asilo l'obbligo di assicurarsi che lo stesso non rischi di subire quanto vietato dalla norma convenzionale.

La Corte ha rinvenuto nella pronuncia della Corte di Strasburgo il metodo di verifica dell'osservanza del principio di non respingimento ignorato dal giudice di primo grado ma condiviso dalla Corte d'appello: sono i giudici a dover accertare direttamente se sussistano fatti concreti che consentono di affermare che il ricolloccamento in un Paese terzo specifico esporrebbe il richiedente asilo ai trattamenti vietati dall'art. 3 Cedu¹⁷; non è sufficiente, dunque, il vaglio governativo che, peraltro, nel caso di specie si fondava sulle rassicurazioni fornite dal Ruanda in ordine all'osservanza del principio di non respingimento. A tale ultimo proposito, la Corte suprema ha richiamato la sentenza del 2019 della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Ilias v. Ungheria*¹⁸: i criteri ai quali è tenuto ad attenersi lo Stato contraente che intenda trasferire in uno Stato terzo i richiedenti asilo che si trovino sul proprio territorio sono rigorosi, nel senso che sullo Stato di provenienza grava l'obbligo di accertare l'eventuale sussistenza di un rischio effettivo che lo Stato terzo ricevente possa negare ai richiedenti asilo l'accesso ad una procedura adeguata che protegga loro dal grave pericolo del respingimento¹⁹, passando per l'esame del funzionamento in concreto e *in loco* del sistema di concessione del diritto di asilo, soprattutto alla luce delle carenze di tale sistema segnalate da organismi internazionali quali l'Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite (d'ora in poi, UNHCR). All'uopo, la Corte suprema ha rievocato la sentenza *Othman v. Regno Unito*²⁰ in cui la Corte Edu dichiarava che le rassicurazioni fornite dallo Stato ricevente vanno esaminate caso per caso e non hanno valore assoluto²¹. Infine, rievocando

¹⁷ *R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 34.

¹⁸ (2019) 71 EHRR 6.

¹⁹ *R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 24.

²⁰ (2012) 55 EHRR 1.

²¹ *R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, parr. 47, 52 e 55.



Saggi

un precedente della *House of Lords* del 2001²² il collegio giudicante ha sottolineato l'inopportunità, invece cavalcata dal giudice di primo grado, di affidare nella competenza e nell'esperienza delle persone incaricate dal Governo britannico di valutare le rassicurazioni ruandesi²³: ciò in quanto, come dichiarava Lord Hoffmann, se la deportazione comporta un rischio reale di tortura o trattamenti inumani o degradanti, le garanzie di cui all'art. 3 Cedu sono prevalenti e il Governo statale deve trovare un altro modo per affrontare una minaccia alla sicurezza nazionale alternativo al trasferimento all'estero; la valutazione in ordine alla sussistenza di tale rischio deve basarsi su prove evidenti e a tal proposito l'Esecutivo non gode di alcuna prerogativa costituzionale²⁴.

Difatti, la Corte suprema, lamentando l'errore commesso dal giudice di primo grado circa una superficiale valutazione delle prove agli atti che avallavano la concretezza dei rischi connessi al trasferimento dal Regno Unito al Ruanda di cittadini richiedenti asilo passibile di tradursi nella violazione del principio di non respingimento, e richiamando i rapporti dell'UNHCR, agenzia di alta competenza specialistica a livello internazionale il cui intervento in giudizio i giudici supremi hanno ritenuto pertanto ammissibile, ha ricordato che numerosi sono i casi di respingimenti compiuti in violazione del diritto internazionale da parte del Governo ruandese²⁵ e significativi sono il fatto che la procedura di richiesta

²² *Secretary of State for the Home Department v. Rehman* (2001) UKHL 47. Il principio era stato poi recepito dalla *Supreme Court* in *R (Begum) v. Special Immigration Appeals Commission* (2021) UKSC 7.

²³ «[...] an assessment of whether there is a risk of refoulement of asylum seekers removed to Rwanda requires an examination of how the asylum procedure operates there, in order to ensure that it affords sufficient guarantees that asylum seekers are not at risk of being removed to their country of origin without a proper evaluation of their claims» (*R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 42).

²⁴ *R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 56.

²⁵ In particolare, la Corte ha ricordato che il Ruanda non è nuovo a episodi di respingimenti in attuazione di accordi conclusi con altri Stati, come quello sottoscritto con Israele nel 2013 e dichiarato illegittimo dalla Corte suprema israeliana nell'aprile 2018 (v. *R(AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 97).



Saggi

di asilo in Ruanda si dispieghi in assenza di garanzie circa l'adozione di decisioni in materia che siano adeguatamente motivate nonché la circostanza per la quale non si registra un solo caso di ricorso giurisdizionale avverso una decisione di rigetto delle domande d'asilo. Inoltre, – ha ricordato la Corte suprema – la stessa *Divisional Court* in una pronuncia del 2017²⁶ aveva manifestato il timore che il potere giudiziario ruandese non fosse indipendente dal potere esecutivo potendo di conseguenza ritenersi viziate le decisioni su ricorsi in sede giurisdizionale avverso il rigetto governativo delle richieste di asilo.

In conclusione, la Corte ha dichiarato che il Ruanda non è da intendersi un Paese terzo sicuro cui indirizzare i richiedenti asilo nel Regno Unito, principalmente perché ancora persistente è la percezione che lo Stato africano non attribuisca efficacia cogente al principio di non respingimento sulla base delle fonti documentali prodotte in giudizio col contributo dell'UNHCR nella veste di interveniente in giudizio; il collegio giudicante, inoltre, ha sollevato dubbi circa la capacità del sistema giudiziario ruandese di assumere «fair decisions»²⁷ nonché sullo standard offerto dal sistema ruandese di garanzia dei diritti umani²⁸. La Corte, dunque, si è dichiarata pessimista in ordine alla capacità ruandese nel breve termine di attuare modifiche di sistema che comportino efficacemente un allineamento agli standard internazionali²⁹, anche considerando l'interesse economico ruandese connesso alla conclusione dell'accordo.

È significativa la scelta stilistica della Corte che nell'*incipit* della pronuncia, riferendosi alla forte carica politica delle questioni dedotte in giudizio, ha dichiarato che «[t]he court is not concerned with the political debate surrounding the policy»³⁰:

²⁶ *Government of Rwanda v Nteziryayo* (2017) 191 EWHC (Admin).

²⁷ *R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 105.

²⁸ Ivi, parr. 75-76.

²⁹ *R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 102.

³⁰ Ivi, par. 2. Commenti alla pronuncia che sottolineano questo profilo in: B. CATHERINE, C. CATHRYN, *Supreme Judgecraft: Non-Refoulement and the End of the UK-Rwanda 'Deal'*, in *Verfassungsblog on*



Saggi

passando per l'affermazione del principio di non respingimento quale principio fondamentale per tutte le pubbliche autorità britanniche, indipendentemente dal destino dell'*HRA 1998*, la pronuncia attesta pienamente significato ed efficacia del principio del *rule of law* che, scongiurando il rischio di istruttorie naturalmente incomplete da parte del Governo chiamato ad adottare decisioni di politica estera, realizza una costruttiva collaborazione tra i poteri dello Stato assicurando in tal modo la tenuta dell'ordinamento democratico.

Nondimeno, la reazione del Governo al pronunciamento della Corte è stata immediata. Il Primo Ministro ha dichiarato, infatti, di voler procedere ad un contenimento del potere di *judicial review* delle Corti britanniche che ostacola l'attuazione delle politiche migratorie governative³¹, ricorrendo alla legislazione emergenziale per l'identificazione del Ruanda quale Paese sicuro e sottoponendo all'esame parlamentare il *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill*. Il progetto di legge contiene disposizioni impositive nei confronti delle Corti in ordine alla qualificazione del Ruanda quale Paese terzo sicuro e dispone la disapplicazione dello *HRA 1998* ove incompatibile con le disposizioni del progetto di legge; infine, preclude il sindacato giurisdizionale su tutte le decisioni di rigetto delle richieste d'asilo e di ricollocamento in Ruanda. Non stupisce, dunque, che la Corte al paragrafo 25 della sentenza abbia ancorato il principio di non respingimento al diritto internazionale consuetudinario anziché allo *HRA 1998* che l'amministrazione conservatrice ha manifestato l'intenzione di superare con il *Bill of Rights Bill*, seppur ritirato il 27 giugno 2023.

Matters Constitutional, 20 November 2023, <https://verfassungsblog.de/supreme-judgcraft/>; M. SERIO, *Il principio di non respingimento (non-refoulement) dei richiedenti asilo nella recente giurisprudenza della UK Supreme Court*, cit.; 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.

³¹ *PM remarks on Supreme Court Judgement: 15 November 2023. The Prime Minister Rishi Sunak's remarks on the Supreme Court Judgement*, Prime Minister's Office, 10 Downing Street and The Rt Hon Rishi Sunak MP, 15 November 2023, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-remarks-on-supreme-court-judgement-15-november-2023>.



La pronuncia, pertanto, ripropone il tema del conflitto tra Esecutivo e Giudiziario e la vocazione del primo a comprimere lo spazio di manovra del secondo con l'approvazione di un progetto di legge, conseguente al pronunciamento giudiziale, che introduce nuovi limiti allo scrutinio giudiziale dell'attività amministrativa, ponendosi in linea di continuità con il *Judicial Review and Courts Act 2022*, legge volta in concreto a limitare l'accesso al giudice avverso atti della pubblica amministrazione.

3. La reazione governativa alla pronuncia della Corte suprema: il trattato

Al pronunciamento della Corte sono seguite due repliche governative, quella ruandese e quella britannica.

La portavoce del Governo ruandese, Yolande Makolo, ha dichiarato in una nota che «[w]hile this was ultimately a decision for the UK's judicial system, we take issue with the ruling that Rwanda is not a safe country for asylum seekers and refugees»; ha proseguito affermando che «[g]iven Rwanda's welcoming policy and our record of caring for refugees, the political judgments made today were unjustified. The examples raised in court to support the ruling were insensitive to violations of international humanitarian law ongoing in many parts of the world»³².

Sul versante interno britannico, a fronte del rischio avvertito dalla Corte suprema che i richiedenti asilo inviati in Ruanda fossero reinviati, direttamente o indirettamente, nel loro Paese di origine ovvero in altro Paese non sicuro in violazione del principio di non respingimento, il Governo ha definito i dettagli del suo piano per l'espulsione dei richiedenti asilo in Ruanda, nella forma di un

³² Come riportato in *Rwanda – UK Migrant Plan Thwarted*, in *Africa Research Bulletin*, 1-30 November 2023, 24257. Cfr. anche <https://africaresearchonline.wordpress.com/2023/11/20/rwanda-uk-court-rejects-migrant-plan/>.



trattato pubblicato il 5 dicembre³³ e il giorno successivo sottoposto a vaglio parlamentare insieme a un disegno di legge volto a confermare che il Ruanda è un Paese sicuro.

Il nuovo trattato, firmato dal Ministro dell'Interno britannico, James Cleverly, e dal Ministro degli Esteri ruandese, diversamente dal precedente *Memorandum* d'intesa che non era stato sottoposto al vaglio parlamentare in quanto non generava obblighi per gli Stati contraenti³⁴, è giuridicamente vincolante per i due Paesi. Ciò implica che il Governo ne sottoponga il testo a scrutinio parlamentare ai sensi della sez. 20 del *Constitutional Reform and Governance Act 2010*.

Con il passaggio ad un trattato giuridicamente vincolante, il Governo ha operato una modifica di approccio significativa al fine di fornire ai rifugiati garanzie più solide precludendo l'allontanamento dal Ruanda dei migranti ivi trasferiti dal Regno Unito³⁵. Diversamente dall'art. 10.4 del *Memorandum*, infatti, in base al

³³ HOME OFFICE, *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*, 5 December 2023, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-rwanda-treaty-provision-of-an-asylum-partnership>.

³⁴ HOME OFFICE, *Memorandum of Understanding 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 arrangement*, 13 April 2022, par. 1.6, <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou-between-the-uk-and-rwanda/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-government-of-the-republic-of-r>. Public Law Project, un ente benefico, aveva criticato l'assenza dello scrutinio parlamentare e sottolineava che la decisione di ricorrere a un *Memorandum* anziché a un trattato aveva avuto un certo peso nella decisione della Corte di Strasburgo di emettere un decreto ingiuntivo che portò alla cancellazione del primo volo di trasferimento previsto per il 14 giugno 2022 (PUBLIC LAW PROJECT, *Why treaties matter: statement on flight cancellation*, 15 June 2022, <https://publiclawproject.org.uk/latest/why-treaties-matter-statement-on-rwanda-flight-cancellation/>). Allo stesso modo, nell'ottobre 2022 anche l'*House of Lords International Agreements Committee* osservava: «it is unacceptable that the Government should be able to use prerogative powers to agree important arrangements with other states that have serious human rights implications without any scrutiny by Parliament» (INTERNATIONAL AGREEMENTS COMMITTEE, *Memorandum of Understanding between the UK and Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*, 18 October-2022, HL 71, 2022-23, p. 11).

³⁵ PRIME MINISTER'S OFFICE, *PM remarks on Supreme Court Judgement*, 15 November-2023.



Saggi

quale il Ruanda avrebbe potuto rigettare la richiesta di asilo e trasferire i migranti in altro Paese, l'art. 10(2) e (3) del trattato lo esclude espressamente e prevede che a chiunque non sia idoneo all'asilo verrà comunque concesso un permesso di soggiorno permanente. In altri termini, il trattato prevede che il Ruanda non potrà ricollocare il richiedente asilo in altro Stato, ma tutt'al più riconsegnarlo al Regno Unito³⁶. Inoltre, se secondo il paragrafo 11 del Memorandum le persone ricollocate potevano essere reinviolate oltremarica nel caso in cui il Regno Unito fosse legalmente obbligato ad agevolare i rientri, ai sensi dell'articolo 11 del trattato il Regno Unito può richiedere il rientro in territorio britannico per qualsiasi motivo.

Benché una Nota verbale di accompagnamento al Memorandum originario prevedesse alcune garanzie procedurali, oltremisura l'allegato B del trattato prevede che nuove istituzioni decidano sulle richieste di asilo e sui ricorsi avverso la decisione di rigetto proposti dai migranti ricollocati in Ruanda. Sia i decisori che i giudici saranno tenuti a consultare esperti indipendenti, e alcuni giudici non saranno ruandesi.

L'art. 15 del trattato ha ampliato i poteri della Commissione di monitoraggio indipendente. L'organo può pubblicare i rapporti delle sue ispezioni secondo valutazioni discrezionali di opportunità, diversamente dall'Ispettorato dell'immigrazione del Regno Unito cui il Ministero degli Interni non consente di farlo. Inoltre, la Commissione ha il compito di istituire un sistema dei reclami e può anche assumere personale.

L'articolo 3.1 specifica che le Parti contraenti convengono che gli obblighi previsti dal trattato saranno rispettati nei confronti di tutti gli individui ricollocati, indipendentemente dalla loro nazionalità e senza discriminazioni; novità, questa, rispetto al Memorandum, con tutta probabilità conseguente al passaggio

³⁶ Trasposto poi nella sez. 1(3)(a) del *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill* all'esame dei Lord.



della pronuncia della Corte suprema sul trattamento dei richiedenti asilo medio-orientali in Ruanda³⁷.

L'articolo 19 del trattato stabilisce che le Parti prenderanno accordi affinché il Regno Unito reinsedi una parte dei rifugiati più vulnerabili nel Regno Unito, riconoscendo l'impegno di entrambe le Parti a fornire una migliore protezione internazionale ai rifugiati.

L'articolo 22 contempla un sistema di risoluzione delle controversie tra Regno Unito e Ruanda comprensivo dell'arbitrato.

4. Il *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill* e le sue ricadute costituzionali

A seguito della stipula di un trattato tra il Regno Unito e il Ruanda che prevede l'espulsione di alcuni richiedenti asilo in territorio ruandese, il Governo ha presentato in Parlamento il *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill*. Il trattato non prevede il trattenimento in Ruanda dei richiedenti asilo in attesa dell'esito della procedura relativa alla richiesta di asilo nel Regno Unito, bensì lo svolgimento dell'intera procedura dinanzi alle autorità ruandesi e la permanenza in Ruanda.

L'immediato antecedente legislativo del disegno di legge è l'*Illegal Migration Act 2023* varato il 20 luglio 2023.

La legge del 2023 mira a rendere più semplice l'allontanamento delle persone in arrivo nel Regno Unito con mezzi non autorizzati o ingannevoli, anche ove abbiano fatto richiesta di asilo. Prevede, infatti, che i richiedenti asilo vengano trasferiti in un Paese terzo come il Ruanda e vieta il loro rimpatrio quando il rischio di persecuzione nel Paese di provenienza non possa essere pienamente valutato. L'attuazione del disposto legislativo, dunque, dipende dalla disponibilità del Ruanda o di altro Paese terzo ad accogliere i richiedenti asilo.

³⁷ *R (AAA and Ors) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 85.



Come il disegno di legge allo stato in seconda lettura nella Camera dei Lord, la legge del 2023 tenta di neutralizzare il rischio di ricorsi avverso il provvedimento di ricollocamento: la sez. 5(1)(d) stabilisce l'obbligo di allontanamento dei migranti irregolari anche ove abbiano presentato ricorso avverso la misura di ricollocamento; le sezz. 39-56 contemplano la sospensione del provvedimento di allontanamento unicamente qualora l'interessato non soddisfi le condizioni di allontanamento o corra un rischio reale di danno irreversibile; infine, alla sez. 6 e alla *schedule* 1 il Ruanda è identificato come un Paese terzo sicuro presso il quale trasferire i migranti da ricollocare.

Il disegno di legge in corso di vaglio parlamentare si è posto in linea di continuità con la legge del 2023 ed è stato pubblicato con grande clamore, integrando la replica governativa alla recente sentenza con cui la Corte suprema ha dichiarato illegale la politica del Ruanda perché violava il principio di non respingimento. Il principio, come già sottolineato, protegge i richiedenti asilo dal rimpatrio in un Paese la loro vita e le loro libertà sarebbero a rischio ovvero ove sussista un rischio concreto di tortura o trattamenti inumani o degradanti. Riconosciuto nel diritto internazionale, la normativa interna ne impone conseguentemente l'applicazione come si evince dalla sez. 6 dello *HRA 1998* che incorpora l'art. 3 Cedu richiedendo l'adeguamento relativo della normativa interna.

Giova evidenziare che nel comunicato con cui annunciava la pubblicazione del disegno di legge, il Ministro dell'Interno ha dichiarato che il Regno Unito non ha alcuna intenzione di lasciare la Cedu; inoltre, nel *Memorandum* di accompagnamento al disegno di legge con riguardo alla sua compatibilità con il disposto convenzionale, il Governo ha dichiarato che il disegno di legge è applicabile compatibilmente con la Convenzione³⁸.

Ciononostante, in corso di esame parlamentare il disegno di legge è stato corredato da una dichiarazione con la quale il Ministro dell'Interno non si è detto

³⁸ HOME OFFICE, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill: European Convention on Human Rights Memorandum*, 6 December 2023.



Saggi

convinto che il disegno di legge possa resistere ad un ricorso fondato sulla sua compatibilità con la Cedu. A norma della sez. 19 dello *HRA 1998*, infatti, il ministro incaricato di un disegno di legge è chiamato a rendere una dichiarazione, prima della seconda lettura parlamentare, volta ad attestare la compatibilità del disegno di legge con la Cedu; purtuttavia, a norma della sez. 19(1)(a), qualora il ministro non sia in grado di attestare pienamente tale compatibilità, ciononostante può chiedere al Parlamento di sottoporre il disegno di legge al suo vaglio³⁹.

Un'analoga dichiarazione di dubbia compatibilità con il disposto convenzionale era stata resa anche in corso di passaggio parlamentare della legge del 2023. Il rilascio di due dichiarazioni di questo tipo nel giro di pochi mesi è sintomatico di un cambiamento di approccio volto a forzare l'adeguamento del disposto legislativo a quello convenzionale in sede parlamentare. Prima del 2023, dall'entrata in vigore della legge del 1998, dichiarazioni *ex* sez. 19(1)(b) erano state rilasciate in cinque occasioni che hanno riguardato legislazione di prosecuzione di una politica esistente, norme la cui compatibilità non era chiara ovvero casi in cui gli emendamenti apportati al disegno di legge sollevavano dubbi sulla sua compatibilità con la Cedu. In tutti i casi le dichiarazioni precedenti identificavano con precisione le disposizioni cui imputare la potenziale incompatibilità.

Al fine di contestualizzare la presentazione del disegno di legge nel quadro del bilanciamento tra i poteri rileva sottolineare che la Corte suprema con la sentenza

³⁹ HOUSE OF COMMONS, JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Twelfth Report of Session 2022-23*, 11 June 2023, par. 77, <https://committees.parliament.uk/publications/40298/documents/196781/default/>: «A statement under section 19(1)(b) does not indicate that the Government believes a Bill is necessarily incompatible with the Convention rights; it only means that the minister is unable to make a positive statement that the provisions of a Bill are more likely than not to be compatible. Speaking to our Committee in December 2022, the Rt Hon Dominic Raab MP, then Deputy Prime Minister and Lord Chancellor and Secretary of State for Justice, confirmed that this was “effectively a 51% test” [Oral evidence taken before the Joint Committee on Human Rights on 14 December 2022, HC (2022–23) 611, Q34]. Even in circumstances when a minister has made a section 19(1)(b) statement in respect of a provision, it is possible for the Government to go on to successfully defend the compatibility of that provision with Convention rights in court» (corsivo nostro).



Saggi

in commento non ha dichiarato l'illegittimità dell'accordo stipulato tra Regno Unito e Ruanda, ma si è limitata ad affermare che allo stato il rischio che il Ruanda non rispetti il principio di non respingimento è alto e, dunque, che il ricollocamento dei migranti nello Stato africano costituirebbe di per sé una violazione di tale principio da parte del Regno Unito. La Corte suprema, in altri termini, ha fondato su una circostanza di fatto la risoluzione di una questione di diritto ritenendo, diversamente dal Governo britannico che qualificava il Ruanda come Paese terzo sicuro, che non si potesse fare affidamento sulle garanzie del Governo ruandese riguardo al rispetto del principio di non respingimento. La divergenza di posizioni tra Governo e Corte suprema è un dato di fatto, ma spetta alle corti in tutti i casi l'accertamento della legittimità di una decisione governativa.

Ciò premesso, il disegno di legge all'esame parlamentare supera la constatazione di fatto della Corte suprema prevedendo alla *clause 2(1)*, che «[e]very decision-maker must conclusively treat the Republic of Rwanda as a safe country». Se il disegno di legge fosse adottato nella sua forma attuale, non si potrebbero contestare le decisioni governative di ricollocamento dei richiedenti asilo in Ruanda sulla base del fatto che non è un Paese sicuro. Secondo il disegno di legge, pertanto, anche se fossero presentate prove del fatto che il Ruanda non è Paese sicuro, i giudici dovrebbero fingere che lo sia. Una mera asserzione legislativa si traduce in un fatto⁴⁰, ma il disegno di legge si spinge oltre sino ad appropriarsi del giudizio sul fatto: la *clause 1(2)(b)* stabilisce, infatti, che «this Act gives effect to the *judgement of Parliament* that the Republic of Rwanda is a safe country». Questo passaggio introduce il tema della separazione dei poteri: il Parlamento approva le leggi mentre le corti accertano i fatti; l'utilizzo dell'espressione *judgement of Parliament* è fuorviante rischiando di suggerire che il giudizio del Parlamento si sostituisce quello delle corti.

⁴⁰ A. TUCKER, in *The Rwanda Policy, Legal Fiction(s), and Parliament's Legislative Authority*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22 November 2023 (consultabile in <https://ukconstitutionalaw.org/>) ha definito questa una *legal fiction* che si traduce in una forma di abuso del potere del potere legislativo.



Ma, ancora, il disegno di legge non si limita ad usurpare la funzione giurisdizionale, ma estromette la giurisdizione delle corti dal sistema approntato dal legislatore⁴¹: la *clause* 2(1) impone alle corti di considerare il Ruanda un Paese sicuro; le *clauses* 2(3) e (4) impediscono alle corti di rivedere le decisioni del Governo sulla base del fatto che il Ruanda non è Paese sicuro e che potrebbe decidere a sua volta di trasferire il migrante presso altro Paese in cui correrebbe il rischio di essere perseguitato (profilo, questo, su cui si è focalizzata la Corte suprema nella sentenza resa nel novembre 2023)⁴². Ciò implica che, anche ove le decisioni governative siano errate, non vi sarebbe la possibilità di operare correzioni se non nelle circostanze di cui alla *clause* 4. Inoltre, considerato che l'unica ragione per la quale il Governo britannico sostiene che il Ruanda sia un Paese sicuro è che ha firmato il trattato con il Regno Unito, v'è da chiedersi cosa accadrebbe ove il Paese africano ne violasse il disposto. Il Ministro dell'Interno ha manifestato perplessità in ordine alla compatibilità del disegno di legge con il disposto convenzionale, la Corte suprema ha messo in discussione il rispetto degli obblighi internazionali da parte del Ruanda; tuttavia, è significativo che il disegno di legge consideri inconcepibile una violazione del trattato da parte del Ruanda e impedisca alle corti di pronunciarsi in ordine a qualsivoglia ricorso fondato su una eventuale violazione del principio di non respingimento⁴³.

La *clause* 1 è una norma programmatica indicativa dell'obiettivo del disegno di legge ovvero sia la prevenzione e la lotta all'immigrazione illegale. La restante parte del disposto legislativo nella *clause* 1 si connota per uno stile linguistico

⁴¹ Così R. CORMACAIN, *What's wrong with the Safety of Rwanda Bill?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11 December 2023, <https://ukconstitutionallaw.org/>.

⁴² Tale divieto potrebbe essere oggetto di contestazione dinanzi alle corti di giustizia ove comportasse un diniego di accesso a un giudice, come ha sottolineato A. MACKENZIE in *UK court battles still lie ahead over revamped Rwanda removal scheme*, in *Financial Times*, 6 December 2023.

⁴³ Non a caso M. ELLIOTT, in *The Rwanda Bill and Its Constitutional Implications*, in *Public Law for Everyone*, 6 December 2023, <https://publiclawforeveryone.com/>, ha rilevato una enorme ipocrisia in questo passaggio del disegno di legge.



Saggi

assertivo e dichiarativo, in particolare al comma 4 che ribadisce la sovranità del Parlamento e stabilisce che il diritto internazionale non può prevalere sul diritto interno di rango legislativo primario. Più che volto a disciplinare una materia complessa, il disegno di legge sembra indirizzare un monito, forse alle Corti, ribadendo principi fondanti la *Constitution* britannica.

La *clause* 2(5), difatti, precisa che il divieto per le corti di decidere contestazioni concernenti la sicurezza del Ruanda sussista nonostante alcune disposizioni dell'*HRA 1998* e altre disposizioni del diritto interno, compreso il *common law*. Ciò preclude la possibilità di un ricorso, ma non del tutto: la *clause* 4(1)(b), infatti, lascia aperta la strada alla revisione delle decisioni di ricollocamento sulla base di «compelling evidence relating specifically to the person's particular individual circumstances», ma non sulla base del fatto che il Ruanda non è da intendersi in generale come Paese sicuro ovvero che potrebbe violare il principio di non respingimento. Tali revisioni sono precluse se connesse al mero rischio che qualcuno sia soggetto a respingimento dal Ruanda verso un altro Paese; in altre parole, sono circoscritte ai casi in cui circostanze particolari legate all'individuo interessato attestino che la sua sicurezza in territorio ruandese non è garantita.

Più in generale, la *clause* 3 disapplica alcune disposizioni dell'*HRA 1998*: in particolare, la sez. 2, stabilendo che quando in un procedimento giudiziario si pone la questione della qualificazione del Ruanda quale Paese sicuro nel contesto dei diritti convenzionali i giudici non sono tenuti a tenere conto della giurisprudenza della Corte Edu, benché non gli sia impedito di farlo, in quanto «the courts and tribunals should defer to Parliament's sovereign view that Rwanda is safe country as defined, and are under no obligation that could conflict with this»⁴⁴; la sez. 3, stabilendo che le corti non sono chiamate a interpretare la legislazione in modo compatibile con il disposto convenzionale, diversamente dalla legge del 2023 che l'aveva sostituita invece con una disposizione che vincola le corti a

⁴⁴ HOME OFFICE, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill. Explanatory Notes*, 7 December 2022, par. 39, <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-04/0038/en/230038en.pdf>.



interpretare le leggi in modo funzionale all'obiettivo di prevenire e combattere l'immigrazione illegale; la sez. 6 che comporta l'obbligo delle pubbliche autorità di agire in conformità al disposto convenzionale, nonché le sezz. 7-9 che riconoscono a ciascun individuo il diritto di cercare rimedio alla violazione di un proprio diritto presso le corti britanniche prima che presso la Corte di Strasburgo.

A tale ultimo proposito, il disegno di legge prevede la disapplicazione di tali sezioni in relazione all'adozione di determinate decisioni: una decisione che riguardi la qualificazione del Ruanda quale Paese sicuro; una decisione in ordine all'adozione di un provvedimento provvisorio, come un'ingiunzione, che impedisca l'allontanamento nel quadro di una contestazione basata su circostanze individuali ai sensi della *clause* 4(4) del disegno di legge; una decisione in ordine alla sussistenza di un rischio reale di danno grave e irreversibile in una contestazione di allontanamento in Ruanda basata su particolari circostanze individuali ai sensi della *clause* 4(1) del disegno di legge. A livello nazionale avverso tali decisioni non è ammesso ricorso per violazione dei diritti convenzionali.

Il *Memorandum* governativo relativo alla compatibilità del disegno di legge con la Cedu riconosce la compatibilità della *clause* 3 con il diritto a un ricorso effettivo previsto dall'art. 13 Cedu in quanto non impedisce che il disegno di legge sia letto in modo compatibile con i diritti della Convenzione; per il Governo è sufficiente una dichiarazione di incompatibilità come rimedio efficace a fronte delle impugnazioni delle decisioni basate sulla presunzione che il Ruanda sia un Paese sicuro⁴⁵.

Il disegno di legge, infatti, non disapplica la sezione 4 dell'*HRA 1998*, che consente ai giudici di emettere dichiarazioni di incompatibilità quando la legislazione britannica viola la Cedu. Sebbene ciò lasci aperta la possibilità di una contestazione della legge sulla base della sua incompatibilità con la Cedu, anche se accolta non renderebbe la politica ruandese illegale a livello nazionale. Questo

⁴⁵ HOME OFFICE, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill European Convention on Human Rights memorandum*, 6 December 2023, par. 21, <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-04/0038/ECHRmemo.pdf>.



perché le dichiarazioni di incompatibilità ai sensi dell'*HRA 1998* non pregiudicano la validità della legislazione incompatibile né esigono la correzione dei profili di incompatibilità. In altri termini, una eventuale dichiarazione di incompatibilità non è vincolante per il Governo.

Ciò che il disegno di legge non può fare è impedire che i ricorrenti si rivolgano alla Corte europea dei diritti dell'uomo se non sono riusciti a far valere i propri diritti nelle corti nazionali. La Corte di Strasburgo non sarebbe vincolata dal trattato Regno Unito-Ruanda o dalla legislazione britannica, ma sulla base delle ultime prove disponibili accerterebbe se vi sia stata una violazione della Cedu.

La *clause 5* del disegno di legge, inoltre, consente ai ministri di decidere se assecondare o ignorare le misure cautelari decise dalla Corte di Strasburgo in costanza di procedimento innanzi alla stessa corte avverso la misura di ricollocamento per violazione dei diritti convenzionali, qualora relativamente ai ricollocamenti in Ruanda ritenga sussista un rischio grave e irreparabile per l'interessato. Secondo il Governo, la *clause 5* può trovare applicazione in modo compatibile con i diritti convenzionali «in the sense that it will not necessarily give rise to an unjustified interference of those rights, meaning the legislation itself will not be incompatible»⁴⁶, di fatto forzando il ministro ad assecondarle in quanto in caso contrario l'interessato sarebbe trasferito in Ruanda in corso di procedimento dinanzi alla Corte di Strasburgo anche ove sussista il rischio di subire un danno grave e irreparabile, configurandosi così per il Regno Unito una violazione degli obblighi Cedu.

Infine, la *clause 7(2)* del disegno legge ne preclude l'applicazione ai cittadini ruandesi. Naturalmente la richiesta di asilo alle autorità britanniche da parte di questi ultimi potrebbe fondarsi sul rischio di persecuzione nel Paese di provenienza: in tal caso, il Regno Unito potrebbe decidere di respingere i cittadini ruandesi unicamente sulla base dell'accertamento dell'insussistenza di tale rischio⁴⁷.

⁴⁶ Ivi, par. 29.

⁴⁷ HOME AFFAIRS COMMITTEE, *Asylum and migration oral evidence HC 197*, 11 May 2022, Q24 and Q26.



Saggi

A norma della *clause* 9 il disegno di legge entrerà in vigore al perfezionamento della ratifica del trattato britannico-ruandese come previsto dall'art. 24 del trattato. Il Regno Unito, in base alla sez. 20 del *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, non potrà ratificare il trattato prima del 30 gennaio 2024⁴⁸ in ragione della circostanza per la quale è stato sottoposto al vaglio parlamentare il 6 dicembre 2023 per un periodo della durata di 21 giorni; a norma dell'art. 167 della Costituzione ruandese del 2003 come modificata nel 2015, il trattato dovrà essere ratificato dal Presidente ruandese salvo la necessità del consenso parlamentare in casi eccezionali. Se ne conclude che, ove il trattato entri in vigore prima dell'approvazione definitiva del disegno di legge, quest'ultimo troverà applicazione prima che sia diventato legge.

5. Riflessioni conclusive

È di tutta evidenza che il disegno di legge costituisce un affronto alla separazione dei poteri e allo stato di diritto in quanto annulla di fatto una sentenza della

⁴⁸ V. anche Commons Library briefing CBP-9568, *UK Rwanda Migration and Economic Development Partnership*, sez. 2.2. Secondo il *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, la Camera dei Comuni può ritardare la ratifica di un trattato con il Ruanda, mentre la Camera dei Lord svolgerebbe un ruolo consultivo. Se la Camera dei Comuni approverà una risoluzione contraria alla ratifica entro il periodo di 21 giorni di seduta, ciò innescherà un ulteriore ritardo di 21 giorni, rinviando potenzialmente la ratifica. Tuttavia, il Governo può reimpostare ripetutamente questa finestra di 21 giorni fornendo una dichiarazione che giustifichi il motivo per cui il trattato con il Ruanda dovrebbe essere ratificato nonostante l'obiezione della Camera dei Comuni. In casi eccezionali, il Governo può ratificare un trattato senza completare questo processo, a meno che una delle Camere non abbia approvato una risoluzione contraria alla ratifica. I Lord, d'altro canto, non possono bloccare o ritardare la ratifica oltre il periodo iniziale di 21 giorni, e la loro obiezione può essere ignorata dal Governo, a condizione che offra una dichiarazione giustificativa (cfr. Library briefing CBP-9247, *How Parliament treats treaties*, p. 21). Alexander HORNE, Arabella LANG e Holger HESTERMEYER, in audizione nell'aprile 2023 dinanzi al *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* nel quadro della *Scrutiny of International Treaties and other International Agreements in the 21st-century inquiry*, hanno dichiarato che «treaty scrutiny mechanisms in the House of Commons are both fragile and contingent». Sul punto v. anche 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, <https://ukconstitutionallaw.org/>.



Saggi

Corte suprema, attenta alla funzione giudiziaria e sottrae alla giurisdizione delle corti il giudizio di legittimità delle decisioni governative. Nella nota pronuncia *Privacy International*⁴⁹, Lord Carnwath dichiarava che «it is ultimately for the courts, not the legislature, to determine the limits set by the rule of law to the power to exclude review»⁵⁰. Nondimeno, per una corte dichiarare che il Parlamento ha valicato i confini delle sue competenze nel tentativo di comprimere il ruolo costituzionale dei giudici esaspererebbe una tensione tra poteri passibile di minare alle fondamenta l'edificio costituzionale. Rileva constatare in tutti i casi che il disegno di legge sul Ruanda può rendere concreto un conflitto possibile tra Parlamento e giudici.

Anche ove, estremizzando la dottrina della sovranità parlamentare, si ammetta che il disegno di legge sul Ruanda sia immune da contestazioni nel quadro del diritto interno, si tratterebbe di una parziale chiave di lettura della vicenda. Le disposizioni di diritto interno che il disegno di legge disapplicherebbe fanno salvi gli obblighi internazionali del Regno Unito. A meno che il Regno Unito ritiri la sua adesione alla Cedu, rimane intatto il vincolo agli obblighi derivanti dai trattati internazionali. Ne consegue che la politica del Ruanda in conflitto con il principio di non respingimento permarrà illegale nel quadro del diritto internazionale anche se le corti nazionali fossero costrette dal disegno di legge a chiudere un occhio su tale conflitto. Ad esempio, il Regno Unito rimarrà vincolato dall'articolo 3 della Cedu, che riflette il principio di non respingimento, e resterà soggetto alla giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo. È quindi molto probabile che il disegno di legge, se approvato, genererà un ricorso dinanzi a quella Corte. La *clause 5* rischia di stimolare tale epilogo consentendo ai ministri del Regno Unito di ignorare sul versante interno le misure cautelari adottate dalla Corte di Strasburgo.

⁴⁹ *Privacy International, R (on the application of) v. Investigatory Powers Tribunal & Ors* [2019] UKSC 22.

⁵⁰ Ivi, par. 131.



In definitiva, il disegno di legge non cela le sue numerose contraddizioni: ribadendo il principio della sovranità parlamentare suggerisce che il Parlamento britannico, poiché è sovrano, può in qualche modo svincolare il Governo dai suoi obblighi internazionali. In verità confonde la sovranità del Parlamento britannico nel quadro del diritto interno con la sovranità del Regno Unito nello scenario internazionale: è proprio nell'esercizio della sua sovranità statale che il Regno Unito ha assunto obblighi vincolanti derivanti dai trattati; in altri termini, la sovranità parlamentare come principio di diritto interno, che svincola il Legislatore dal controllo giudiziario, nulla toglie ai vincoli contratti dal Regno Unito nella comunità internazionale. Del pari, il disegno di legge da un lato presuppone che il Ruanda rispetti i propri obblighi internazionali, dall'altro lato mette il Regno Unito in condizione di violare i propri.

Il disegno di legge evidentemente, ponendo il Regno Unito in condizione di violare la Cedu, è passibile di incontrare forti resistenze parlamentari, soprattutto da parte di coloro che guardino con timore all'audacia governativa nel sovrascrivere il diritto internazionale.

Frattanto, quale che sia il destino del progetto di legge nella forma attuale, non è fantasioso immaginare ulteriori difficoltà ove emergessero prove convincenti che le autorità ruandesi si allontanano sistematicamente dagli standard fissati dal trattato: se è fuor di dubbio da escludere l'intenzione parlamentare di ignorare, con la *clause 2*, prove concrete di gravi violazioni dei diritti umani, la Corte suprema ha chiarito che è necessario apportare cambiamenti significativi alle «procedure, understanding and culture»⁵¹ del Ruanda, manifestando il timore che i necessari cambiamenti non del tutto semplici è altamente probabile che non si realizzino nel breve termine.

Le contraddizioni e le criticità che connotano il testo del disegno di legge, malgrado il suo disposto comprimato sino ad annullare la giurisdizione delle corti,

⁵¹ *R (AAA and others) v. Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 102.



Saggi

accende i riflettori sul ruolo del Giudiziario. La Corte suprema, in verità, con la pronuncia in commento ha dato una lezione di *rule of law* che non si limita ad assicurare la legittimità degli atti dell'Esecutivo e del Legislativo, ma implica un bilanciamento tra poteri centrato sulle garanzie dei diritti⁵². Vale a dire che la questione del ricollocamento dei migranti in Ruanda accende i riflettori su questioni di diritto interno che trascendono il tema dell'immigrazione illegale: per un verso, ha acceso un alert rispetto ad un orientamento politico volto a menomare la separazione dei poteri del ruolo equilibratore della funzione giurisdizionale; per altro verso, ha suggerito una immagine di Legislativo e Giudiziario come antagonisti, anche passando per una strumentale modifica dello stile linguistico adoperato nei testi di legge; infine, ha contribuito a svelare sostanziali ipocrisie nel sodalizio Esecutivo-Legislativo nel quadro del governo di fenomeni che intersecano al contempo la politica interna e la politica estera⁵³.

A tale ultimo proposito, infatti, l'Esecutivo è responsabile della ratifica dei trattati; ma il controllo parlamentare avviene in una fase avanzata del processo di negoziazione degli stessi, lasciando spesso poco tempo per un esame significativo; a norma della sez. 20 del *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, i trattati devono essere presentati al Parlamento per 21 giorni di seduta, durante i quali ciascuna Camera può opporsi alla loro ratifica; un ministro ha la facoltà di estendere il periodo di altri 21 giorni, ma il Parlamento non può obbligarlo a operare tale estensione; inoltre, i memorandum esplicativi del Governo vengono generalmente forniti poco prima della ratifica prevista, limitando ulteriormente la

⁵² P. CRAIG, *The Rule of Law and EU: Responsibility, Independence and Rights*, in A. ROSAS, J. RAITIO, P. POHJANKOSKI (eds.), *The Rule of Law's Anatomy in the EU. Foundations and Protections*, Bloomsbury, Oxford-New York, 2023, pp. 29 ss.

⁵³ Si tratta, in tutti i casi, di un cerchio di poteri che si chiude facendo perno intorno al principio del *rule of law*: cfr., tra i numerosi contributi dell'Autore sulla sovranità parlamentare e i suoi antagonisti nella *Constitution* britannica, A. TORRE, *Il fantasma della sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», num. spec. 2019, pp. 745 ss. V. anche ID., «*Serial Miller*». *Revival della prerogativa, sovranità parlamentare, Corte Suprema (ed esigenze di codificazione costituzionale?) nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, in «DPCE online», 2019, pp. 3083 ss.



Saggi

capacità del Parlamento di controllare efficacemente un trattato. L'assenza di procedure consolidate per i dibattiti e il voto sui trattati rimane una lacuna significativa della *Constitution* britannica che va senza dubbio affrontata.

È significativo notare, inoltre, che nessuna delle due Camere, da quando è stata approvata la legge del 2010, ha discusso o votato una mozione contraria alla ratifica di un trattato seguendo la procedura prevista dal disposto legislativo; almeno fino al 22 gennaio 2024, quando la Camera dei Lord ha approvato una mozione contro la ratifica del trattato con il Ruanda. Purtuttavia, a norma della sez. 20 della legge del 2010 una mozione di questo tipo non vincola il Governo, che già aveva sottratto il trattato al dibattito parlamentare⁵⁴, né gli impedisce di ratificarlo: l'*Act 2010*, infatti, richiede solamente al Ministro competente di rilasciare una dichiarazione esplicativa delle ragioni per le quali ritiene in tutti i casi che il trattato debba essere ratificato.

Infine, molti trattati, spesso richiedono solo modifiche minori al diritto interno o talvolta non ne richiedono affatto; ciò implica che si può giungere alla ratifica di un trattato con un coinvolgimento parlamentare del tutto contenuto sul piano sostanziale.

A fronte di un disegno di legge sbilanciato in favore dell'Esecutivo, a riabilitare il ruolo parlamentare e del Giudiziario nella vicenda ha provveduto la Camera dei Lord, in cui il Governo non ha la maggioranza, che ha approvato dieci emendamenti al disegno di legge⁵⁵ con il proposito di renderlo compatibile con il diritto interno e il diritto internazionale: in sintesi, le modifiche consentono che la

⁵⁴ Come, di contro, chiedeva l'*Home Affairs Committee* della Camera bassa nel rapporto *UK-Rwanda Treaty: Provision of an Asylum Partnership, Second Report of Session 2023–24*, pubblicato il 10 gennaio 2024, <https://committees.parliament.uk/publications/42852/documents/213003/default/>. Più di recente, anche il *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* della Camera dei Comuni, nel rapporto pubblicato il 29 gennaio 2024 (HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Parliamentary Scrutiny of International Agreements in the 21st century, Second Report of Session 2023–24*, <https://committees.parliament.uk/publications/43077/documents/214311/default/>), ha formulato proposte volte a potenziare il controllo parlamentare sulla ratifica dei trattati internazionali.

⁵⁵ Consultabili in <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-04/0182/230182.pdf>.



Saggi

qualifica del Ruanda quale Paese sicuro - riconoscimento per il quale è necessario attendere la piena attuazione del trattato - sia confutata dalle corti di giustizia ove siano disponibili prove credibili, sminuendo il tentativo del Governo di impedire ai giudici di ricevere ricorsi fondati sul fatto che il Ruanda non è sicuro per l'interessato; inoltre, le modifiche contemplano il ricorso avverso la decisione di ricollocamento ove l'interessato sia ritenuto erroneamente adulto, in modo da scongiurare il rischio che i minori non accompagnati siano trasferiti in Ruanda; infine, impediscono il ricollocamento di migranti che in passato abbiano sostenuto le truppe britanniche all'estero o siano state vittime della schiavitù moderna e del traffico di esseri umani.

Giunti all'esame della Camera dei Comuni, i dieci emendamenti approvati dai Lord sono stati respinti il 18 marzo 2024 da un Partito conservatore pressoché coeso, a fronte di Laburisti, Liberal-democratici e Partito nazionalista scozzese favorevoli all'approvazione. Il disegno di legge, dunque, tornerà nella Camera alta nella sua formulazione originaria. Nell'attesa del completamento dell'*iter* parlamentare che sollecita un'analisi approfondita degli equilibri politico-partitici all'interno dell'organo legislativo e una rinnovata riflessione intorno a pregi e criticità del bicameralismo britannico, resta da osservare l'effettivo impatto costituzionale del disegno di legge in esame, soprattutto (ma non necessariamente) ove sia definitivamente approvato.