

---

**ADiM BLOG**

**Marzo 2024**

**ANALISI & OPINIONI**

---

***Il riconoscimento dello status di residente permanente ai cittadini europei nel Regno Unito: criticità e conseguenze sul diritto amministrativo inglese***

***Chiara Prevete***

PhD

Teaching Assistant in Public Law (University of Manchester)

***Parole Chiave***

*Brexit –Settled e Pre-Settled Status–UE–Revisione giudiziale – diritto dell’immigrazione*

***Abstract***

*Il presente contributo analizza le procedure di riconoscimento del settled e del pre-settled status ai cittadini europei in adempimento del Withdrawal Agreement concluso tra il Regno Unito e l’Unione Europa in seguito al referendum Brexit del 2016. Questo scritto intende sottolineare come l’Home Office applichi le procedure di riconoscimento del settled status in modo negligente nell’ambito di una politica migratoria “ostile”. Le modalità con le quali sono state svolte queste procedure dimostrano come il potere governativo si sia rafforzato in relazione a quello giudiziario imponendo così una riflessione più ampia sul diritto amministrativo inglese.*

*This contribution examines the EU settlement scheme rules under the Withdrawal Agreement concluded between the United Kingdom and the European Union following the 2016 Brexit referendum. It shows how the Home Office takes a hostile attitude to immigration, and that the executive has more*

*power than the judiciary in this area, creating new challenges for UK administrative law theory.*

## **1. Introduzione**

Le politiche migratorie del partito Conservatore inglese negli ultimi quattordici anni sono state molto chiare: creare un ambiente ostile per gli immigrati irregolari ([WEBBER, 2019](#)). Licenziare, bloccare il conto corrente, ritirare la patente di guida, impedire l'accesso alla salute pubblica, deportare e detenere chi non può dimostrare di risiedere legalmente nel Paese sono solo alcune delle conseguenze legate all'assenza di un permesso di soggiorno valido. Così è stato per la generazione Windrush dal 2010 ([THOMAS, 2022](#)) e così è oggi per i cittadini europei che non sono in possesso dello status di residente permanente (o *settled status*). Il presente contributo ha l'obiettivo di analizzare le modalità con le quali vengono riconosciuti i permessi di soggiorno (o status) ai cittadini europei residenti prima del Brexit e se le procedure amministrative e i rimedi previsti dall'Home Office (il nostro Ministero dell'Interno) rispettino il sistema di principi di diritto amministrativo. Ci si concentrerà in *primis* sulle politiche e la legislazione che hanno legittimato le procedure di riconoscimento dei due status concessi (*pre-settled* e *settled status*). Si analizzeranno poi nel dettaglio i criteri per l'ottenimento di questi due status. Infine, si discuteranno le recenti decisioni amministrative e giudiziali che impongono un'analisi critica sul *modus operandi* dell'Home Office ([HARLOW, RAWLINGS, 2016](#)) inglese nella concessione del *pre-settled status*.

Questa analisi critica permette una breve riflessione sulla necessità di ripensare il diritto amministrativo inglese. Il diritto amministrativo inglese è stato tradizionalmente considerato inesistente ([DICEY, 1915](#)) o legato alle decisioni dei giudici. Tuttavia, è proprio sul terreno del diritto dell'immigrazione che è possibile costruire le basi per una discussione su un diritto amministrativo moderno, quale espressione giuridica di politiche sviluppatesi all'interno di un ministero o di un ente pubblico, slegato sia dalle leggi emanate dal Parlamento inglese sia dalla *judicial review* ([GELLHORN, ROBINSON, 1975](#)).

## **2. L'idea di uno "status" ad hoc per i cittadini europei residenti nel Regno Unito: il Withdrawal Agreement e le nuove regole migratorie dopo il "leave"**

Dopo il referendum del 2016, in cui i cittadini inglesi hanno deciso di lasciare l'Unione Europea, il Governo inglese ha concluso un accordo con l'UE, "Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community" (di seguito anche solo Withdrawal Agreement o WA"), in cui si è stabilito un periodo di transizione - dal 31 gennaio 2020 al 30 dicembre 2020 - prima del definitivo "leave" del Regno Unito.

In questo periodo di transizione, il diritto dell'UE ha continuato ad applicarsi anche con riguardo ai principi sulla libera circolazione dei cittadini comunitari, di cui agli articoli 21, 45 e 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e di cui alla Direttiva 2004/38/CE.

Il Withdrawal Agreement, in particolare, prevede che i cittadini residenti nel Regno Unito prima del 31 dicembre 2020 possono esercitare un diritto a rimanere sul territorio inglese (articolo 10, paragrafo 1, lettera a) del WA). Nell'art. 13 al 17 del WA si indicano poi le modalità attraverso cui i cittadini europei possono richiedere di restare nel Regno Unito, mentre nell'art. 18 del WA che spetta al Regno Unito valutare caso per caso le condizioni per il riconoscimento di questo status. Tale valutazione è stata effettuata dall'Home Office, che ha così disciplinato la procedura del '[EU settlement scheme](#)'.

### ***3. La procedura di riconoscimento del pre settled e settled status.***

L'*EU settlement scheme* è il procedimento previsto per attuare il Withdrawal Agreement nella parte in cui si è previsto di preservare i diritti dei cittadini europei che vivevano nel Regno Unito prima del 30 dicembre 2020, per permettergli così di continuare a vivere e lavorare nel territorio inglese, di accedere ai servizi pubblici essenziali e di entrare e uscire liberamente dal Paese.

Vi sono due diversi tipi di status riconosciuti ai cittadini italiani già residenti nel territorio inglese prima della Brexit. Il primo è il *settled status*. Il criterio per richiedere il *settled status* è quello di aver vissuto nel Regno Unito per cinque o più anni continuativi prima del 30 dicembre 2020. Il *settled status* dà diritto a risiedere permanentemente nel Regno Unito. Si decade dal *settled status* se si risiede fuori dal Regno Unito per cinque anni continuativi.

Per coloro che invece vivevano da meno di cinque anni nel Regno Unito, ma che avevano iniziato la loro residenza prima del 30 dicembre 2020, è stato introdotto il *pre-settled status*.

Il *pre-settled* è un permesso temporaneo che può trasformarsi in residenza permanente (*settled status*) dimostrando di aver vissuto per cinque anni continuativi nel Regno Unito dal giorno del rilascio del permesso. Durante questi cinque anni, il titolare del *pre-settled* può assentarsi dal Regno Unito per un massimo di sei mesi all'anno o per più tempo in [circostanze ritenute eccezionali](#). La scadenza per richiedere lo status di *pre-settled* era il 30 giugno 2021, anche se le domande tardive sono tuttora consentite se il richiedente ha "motivi ragionevoli" per non aver rispettato la scadenza. Questi includono, ad esempio, avere una grave condizione medica.

Dopo cinque anni, secondo quanto previsto dal *EU settlement scheme*, i titolari del *pre-settled* avrebbero dovuto richiedere il riconoscimento del *settled status* attraverso una nuova domanda, viceversa il diritto di residenza e gli altri diritti collegati allo status sarebbero decaduti. Tuttavia, con la decisione dell'[High Court del 2022](#), le cose sono parzialmente cambiate (par. 4).

### ***4. Le criticità del sistema di riconoscimento del settled status***

La descrizione di queste due procedure, apparentemente così semplici, ha dato luogo a molteplici questioni dovute a inefficienze e negligenze dell'Home Office (ritardi nel riconoscimento dello status, richiesta di prove sproporzionate, errori nel sistema), indirizzate da specifiche scelte politiche. La sistematicità degli errori commessi lascia presagire l'ennesima criticità [per l'Home Office](#), le cui modalità di esercizio delle funzioni vengono da tempo considerate il prototipo della politica del Conservative Party che mira a creare un ambiente ostile per gli immigrati.

In molti casi di ricongiungimento familiare, infatti, l'Home Office ha ritenuto che non vi fossero prove sufficienti per dimostrare la presenza di una relazione coniugale o sentimentale, pur in presenza di preve decisioni giudiziali e di prove tangibili. È il caso, ad esempio, di [Malwattege Peiris](#), alla quale, a differenza del marito e del figlio, non è stato concesso il *pre-settled* e che pertanto oggi rischia la deportazione. Peiris ha anche fatto ricorso al [Giudice amministrativo](#) (*judicial review*) che le ha dato ragione e riconosciuto il diritto di restare insieme alla sua famiglia nel Regno Unito, ma ciò non le è servito a ottenere il permesso di soggiorno, tanto che l'Home Office le ha recentemente intimato la deportazione.

Vi sono poi i casi di applicazione di decisioni irragionevoli e sproporzionate nei confronti di coloro che non avevano presentato domanda di *settled* in tempo o per mancanza di un'attenta disamina dei casi. In un caso, [al proprietario di un ristorante italiano](#), e alla moglie britannica, erano stati congelati i conti bancari perché la sua carta di soggiorno permanente era scaduta e non aveva richiesto il *settled*. Vi è poi il caso di [una donna spagnola residente nel Regno Unito](#), rimpatriata con la forza in Spagna mentre cercava di rientrare in Gran Bretagna dopo una breve visita nel suo paese d'origine. Aveva con sé documenti, in particolare un certificato di richiesta per il *settled*, che attestavano chiaramente il suo diritto di vivere e lavorare nel Regno Unito, ma non aveva ancora avuto una decisione definitiva sulla sua domanda, in quanto il suo caso era ancora in fase di revisione a seguito di un ricorso contro un primo rifiuto. Alla frontiera le hanno detto che il documento non era valido, l'hanno trattenuta per la notte all'aeroporto di Luton e poi l'hanno rimandata in Spagna.

Secondo l'associazione [The3millions](#), nel 2024, ci sono circa 170.000 mila cittadini europei in attesa di una risposta da parte dell'Home Office.

Ma la negligenza sistematica dell'Home Office emerge chiaramente nei casi di mancato riconoscimento del *settled status* o di ritardi nel riconoscerlo, in seguito ai cinque anni di residenza continuativa (ovverosia in seguito alla scadenza del *pre-settled status*). Il riconoscimento al diritto alla residenza permanente, come indicato nella procedura prevista dall'Home Office, sarebbe dovuto avvenire in seguito ad una seconda domanda – diversa da quella per ottenere il precedente status di *pre-settled* – fornita delle nuove prove atte a dimostrare di aver soggiornato cinque anni consecutivi nel Regno Unito in seguito al riconoscimento dello status di *pre-settled*.

È stata l'*Independent Monitoring Authority for the Citizens' Rights Agreements* (IMA) – un ente pubblico indipendente, istituito dal Governo inglese nel 2019 – a sollevare la questione dinanzi

al giudice amministrativo in merito ai gravi effetti che si stavano producendo e si sarebbero prodotti nella richiesta del *settled status* per chi aveva il *pre-settled status* scaduto.

Difatti, coloro che avevano già ottenuto i diritti derivanti dal *pre-settled status* (tra cui il diritto a lavorare e risiedere nel Regno Unito) sono stati messi nella condizione, reale o potenziale, di perdere il lavoro e dover andare via da un giorno all'altro per i ritardi dovuti dal procedimento di richiesta del *settled status*, dalle risposte tardive e dai rifiuti ingiustificati dell'Home Office, con conseguenze negative non soltanto sui diritti degli immigrati europei, ma anche sull'economia del Paese e conseguentemente sui cittadini britannici.

Nel dicembre [2022 l'High Court](#) ha dato ragione all'IMA.

Secondo la Corte, infatti, ai sensi del Withdrawal Agreement, il Regno Unito può richiedere ai cittadini dell'UE di presentare "una sola domanda" per richiedere il riconoscimento dei diritti derivanti dall'accordo WA. Ciò significa che l'obbligo imposto dall' *EU settlement scheme* ai cittadini dell'UE di presentare una seconda domanda, per "passare" dal *pre-settled* al *settled*, deve ritenersi contrario all'accordo WA.

La Corte ha inoltre stabilito che coloro a cui è stato concesso lo status di *pre-settled* hanno il diritto automatico di risiedere permanentemente nel Regno Unito dopo aver vissuto nel Regno Unito ininterrottamente per cinque anni.

Nel febbraio 2023, il Governo ha dichiarato che si sarebbe adoperato per attuare la sentenza il più rapidamente possibile. Fino ad ora, però, vi è stata solo una proroga di due anni per chi è in possesso di un *pre-settled* in scadenza. In pratica, il Governo ha "prorogato" la decisione politica di riconoscere a chi ha già il *pre-settled* una residenza permanente, ma non è ancora intervenuto sulle modalità con la quale convertire il *pre-settled* in *settled status* senza dover presentare una nuova domanda.

##### ***5. Cenni conclusivi: cosa ci si aspetta nei prossimi mesi e come l'EU Settlement scheme contribuisce a rafforzare l'idea di un diritto amministrativo moderno***

In una fase difficile per il Regno Unito, entrato [ufficialmente in recessione economica nel dicembre 2023](#), il riconoscimento del *settled status* ai cittadini europei rappresenta un importante strumento per mantenere buone relazioni con l'Unione europea.

L'UE e i singoli Stati membri continuano a guardare con attenzione al trattamento riservato ai cittadini europei residenti nel territorio inglese. Nel maggio 2021, la Commissione europea aveva espresso "preoccupazione" in relazione alle detenzioni ingiustificate di cittadini [dell'UE ai confini del Regno Unito](#).

Nel febbraio 2023, l'UE ha espresso una serie di riserve per l'improvviso rifiuto da parte dell'Home Office di oltre 140.000 domande finalizzate ad ottenere lo status di residente, è stato ribadito che ["la protezione dei diritti dei cittadini dell'UE è una questione fondamentale"](#).

Inoltre, l'ostilità nei confronti dei cittadini europei e dell'Europa non trova più quell'ampio supporto politico ed elettorale che aveva permesso di vincere il referendum del 2016 e di appoggiare una politica migratoria profondamente conservatrice.

Tuttavia, il potere del Governo, già forte all'interno dell'architettura costituzionale inglese ([FOSTER, 2004](#)), appare ulteriormente rafforzato. Vediamo oggi un'amministrazione che decide le regole in assenza di un mandato del Parlamento e che si trova ad avere – sempre di più – una faticosa relazione con il potere giudiziario ([RABIN, 1977](#)). Un'amministrazione capace di disattendere una decisione giudiziale (come nel caso del rifiuto del ricongiungimento familiare) e di rinviare l'emanazione di un provvedimento chiaro in seguito ad una sentenza (come nel caso della proroga dei due anni) mostra l'esistenza di un potere amministrativo più forte e in cui il tradizionale sistema dei *check and balances* sembra perdere la sua tenuta. Ricorrere alla *judicial review*, inoltre, è un privilegio che possono permettersi in pochi, così che lo strumento che continua ad essere accessibile ai molti – e che pertanto dovrebbe rispettare la *rule of law* e i principi dettati dai giudici - è il procedimento amministrativo.

Questo caso, soprattutto in materia di diritto dell'immigrazione, porta a concludere che oggi il diritto amministrativo inglese non può limitarsi solo alle teorie sulla *judicial review* alla capacità dei giudici di entrare nel merito delle decisioni dell'esecutivo. Chi decide le procedure e come applicare le norme è il Governo nella sua definizione più ampia (i ministeri, le autorità locali, gli enti statali e le autorità che esercitano poteri di natura governativa). È vero che una Costituzione non scritta, come quella inglese, rende più difficile immaginare un diritto amministrativo sostanziale, ma nel diritto inglese già esistono la *rule of law*, la legalità, il principio del giusto procedimento (*procedural fairness*), la trasparenza, l'efficienza, l'*accountability*. Sarebbe bene che anche l'amministrazione inglese se ne ricordasse.

## APPROFONDIMENTI

### Dottrina:

- F. WEBBER, *On the creation of the UK's 'hostile environment'*, in *Race & Class*, 2019, 76-87.
- R. THOMAS, *Administrative Law in Action: Immigration Administration*, Oxford, 2022, 48-72.
- C. HARLOW, R. RAWLINGS, "Striking Back" and "Clamping Down": *An Alternative Perspective on Judicial Review*, in J. BELL, M. ELLIOTT, J.N.E. VARUHAS, P. MURRAY (a cura di), *Public Law Adjudication in Common Law Systems: Process and Substance*, Oxford, 2016.
- A. V. DICEY, *The Development of Administrative Law in England*, in *Law Review Quarterly* 1915.
- E. GELLHORN, G.O. ROBINSON, *Perspectives on Administrative Law*, in *Columbia Law Review*, 1975, p. 771.
- C. FOSTER, *Cabinet Government in the Twentieth Century*, in *The Modern Law Review*, 2004, pp. 753-771
- E.L. RUBIN, *Beyond Camelot: Rethinking Law and Politics for the Modern State*, Princeton, 2005.
- R.L. RABIN, *Administrative Law in Transition: A Discipline in Search of an Organizing Principle*, in *Northwestern University Law Review*, 1977, p. 120.

**Per citare questo contributo:** C. PREVETE, Il riconoscimento dello status di residente

permanente ai cittadini europei nel Regno Unito: criticità e conseguenze sul diritto amministrativo inglese, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, Marzo 2024.