numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-Q9B

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Recensione a Robert Thomas, Administrative law in action. Immigration administration, Hart, 2022

Monica Capasso
Dottoranda in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione
presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Recensione a Robert Thomas, Administrative law in action. Immigration administration, Hart, 2022

di Monica Capasso*

Abstract (Ita): Il volume Administrative law in action di Robert Thomas analizza l'operato dell'Home Office, al fine di esaminare in modo critico come tale dipartimento sia strutturato e come elabori e attui le politiche migratorie. L'autore, successivamente, si sofferma sui sistemi di monitoraggio e di responsabilità politica dell'organo, individuando, infine, delle proposte di riforma e miglioramento ai fini della tutela dei migranti e richiedenti asilo su suolo britannico. L'analisi si inscrive nella delicata ricerca di un equilibrio tra sicurezza dei confini e tutela dei diritti fondamentali nell'ambito delle politiche sull'immigrazione sul piano europeo e da parte dei paesi dell'UE.

Abstract (Eng): The volume Administrative Law in Action, by Robert Thomas, critically examines the functioning of the Home Office, with the aim of analysing how the department is structured and how it formulates and implements immigration policies. The author then focuses on the mechanisms of oversight and political accountability of the institution, ultimately identifying proposals for reform and improvement to enhance the protection of migrants and asylum seekers on UK territory. The analysis is situated within the broader and complex endeavour to strike a balance between border security and the protection of fundamental rights in the context of immigration policies at the European level and within EU Member States.

Parole chiave: Diritto amministrativo; Dipartimento immigrazione; Politiche migratorie; Scandalo Windrush

Keywords: Administrative law; Home Office; Immigration policy; Windrush scandal

L'opera di Robert Thomas, *Administrative law in action* si colloca nell'ambito degli studi dedicati al diritto migratorio nel Regno Unito e si inscrive nel più ampio dibattito in corso nei paesi europei sul tema. Infatti, a seguito dell'aumento dei flussi migratori degli ultimi decenni sia l'Unione Europea che i singoli stati si interrogano su quali soluzioni adottare per la gestione dei migranti in ingresso[1]. Le normative in materia si articolano in un quadro multilivello, nel quale le problematiche costituzionali si collocano sul piano sovranazionale ed europeo[2]. Sul piano costituzionale, in particolare, emerge una dialettica continua tra potere esecutivo, legislativo e giudiziario nella definizione delle politiche migratorie statali. A riguardo risulta emblematico il caso del Regno Unito, dove si registra un'attrazione della materia migratoria nelle mani dell'Esecutivo[3].

L'obiettivo del volume di Thomas è l'analisi dell'operato dell'*Home Office*, il dipartimento governativo britannico competente in materia di immigrazione. L'intento dell'autore è esaminare in modo critico come tale dipartimento elabori e attui le politiche migratorie, analizzando anche i sistemi di monitoraggio e di responsabilità politica dell'organo. In particolare, partendo dall'analisi delle criticità del sistema, l'opera mira a individuare delle

* Dottoranda in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro

[1] Tra i tanti sul tema, si veda A. De Petris, *Gli accordi bilaterali di esternalizzazione dei migranti: l'Occidente tra diritti umani, coerenza e sindrome di Nimby*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2, 2024, 1 ss.

[2] D. Camoni, P. Pannia, *Tutelare i diritti oltre i confini: il ruolo dei giudici di fronte alle politiche statali di controllo dell'immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2024, 1 ss.

[3] A riguardo si veda 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.

proposte di riforma e di miglioramento, in un'ottica di tutela degli utenti destinatari delle azioni del dipartimento.

L'*Home Office* si articola in tre direzioni responsabili dei diversi aspetti dell'amministrazione dell'immigrazione: *l'UK Visas and Immigration, l'Immigration Enforcement* e la *Border Force*, incaricate rispettivamente di supportare le richieste di visti e permessi di soggiorno su territorio britannico, di applicare la legge e di effettuare i controlli alle frontiere. Dal punto di vista costituzionale, quindi, la politica sull'immigrazione è esclusivamente di competenza del dipartimento, e, in particolare, del Segretario di Stato per l'Interno, soggetto allo scrutinio parlamentare.

Il primo capitolo anticipa alcuni dei punti che verranno trattati nel testo, ponendo immediatamente l'attenzione sull'importanza dell'operato del dipartimento dell'immigrazione, dotato di ampi poteri normativi e del potere decisorio sui ricorsi riguardanti lo status migratorio dei richiedenti e titolare del potere attuativo mediante le decisioni di espulsione. L'autore pone in luce alcune delle problematiche che da sempre caratterizzano il dipartimento, mostratosi nel tempo inadeguato nella gestione del compito affidatogli, come l'enorme quantità di arretrati nelle decisioni e l'incapacità di attuare correttamente le norme sulla migrazione. Thomas evidenzia che tali problemi trovino causa nel contesto politico in cui il dipartimento si trova ad operare, tendenzialmente incapace di gestire un fenomeno sistemico come quello migratorio.

Altro scopo del libro è capire come il diritto amministrativo operi nella pratica, essendo una branca del diritto inseparabile dalle agenzie che lo creano. Tale concetto emerge dal titolo stesso dell'opera, «Diritto amministrativo in azione», il quale evidenzia come l'amministrazione da un lato sia dotata di poteri normativi, mentre dall'altro lato sia titolare di funzioni di attuazione di tali poteri. A riguardo, questione centrale riveste la definizione di diritto amministrativo nell'ordinamento britannico. Infatti, nel pensiero giuridico tradizionale questo viene concepito come potere di controllo della legalità dell'azione amministrativa svolto dalle corti (il cosiddetto «modello della legalità del diritto amministrativo»); tuttavia, una concezione più recente ritiene che il diritto amministrativo si occupi principalmente dell'elaborazione delle politiche e della loro attuazione attraverso le istituzioni amministrative. Le dottrine più recenti, quindi, abbracciano il modello della *governance,* avviando uno studio del diritto amministrativo che non guardi solo ai limiti dell'azione amministrativa, ma veda anche le attività pratiche della governance amministrativa.

L'operato amministrativo è frutto del programma politico dei ministri, i quali sono responsabili davanti al Parlamento, mentre è compito dei funzionari di alto livello attuare gli obiettivi politici di livello superiore. Al di sotto, i funzionari di *front-line* svolgono funzioni specifiche, come prendere decisioni individuali e adottare misure di applicazione. L'amministrazione risponde delle politiche adottate a vari livelli; non solo davanti al popolo, ma anche tramite il controllo interno delle decisioni individuali da parte di funzionari di grado superiore e, infine, tramite rimedi giudiziali avverso le decisioni assunte.

Conclusa la parte introduttiva, nel secondo capitolo viene introdotto nel dettaglio il lavoro del dipartimento dell'immigrazione, analizzando la sua organizzazione, le funzioni, la struttura, le operazioni, la storia e i molteplici contesti in cui opera. L'analisi parte dai poteri di cui è titolare l'*Home Office*: potere di regolamentazione, potere di decisione e potere

di applicazione delle norme. Il potere di regolamentazione si attua sia mediante la legislazione primaria, sia tramite le *Immigration rules*. Il potere decisorio si attua in merito alle decisioni sulle domande presentate dai richiedenti lo status di migrante regolare. Infine, il potere di applicazione delle norme implica la possibilità di interdire l'accesso sul territorio a chi sia privo di autorizzazione.

Dal punto di vista della struttura, il dipartimento è articolato in divisioni generali, sotto direzioni, unità operative per la gestione di casi e unità per il controllo e l'applicazione delle norme. L'indirizzo politico è deciso dagli alti funzionari pubblici e viene attuato dalla dirigenza amministrativa che supervisiona il *middle management*, il quale gestisce il personale operativo di prima linea. Le operazioni quotidiane sono svolte da funzionari, i quali svolgono compiti che non richiedono competenze professionali specifiche. L'organizzazione è sottoposta ad un costante controllo sia interno all'organizzazione, sia politico che giuridico. In particolare, la direzione dell'*Immigration Enforcement* (Controllo dell'immigrazione) dispone di poteri coercitivi.

L'analisi della struttura organizzativa è utile per la comprensione della complessa articolazione interna del dipartimento e per le problematiche che la riguardano. Infatti, l'autore sottolinea come tali articolazioni siano carenti nella comunicazione e nella coordinazione interna. A tale situazione si affianca la prassi della esternalizzazione di un numero crescente di attività amministrative, come la gestione dei centri di detenzione per immigrati e la fornitura di alloggio ai richiedenti asilo. Le lacune del sistema amministrativo sono state rese pubbliche a seguito dello scandalo *Windrush*, analizzato nel terzo capitolo, prodotto della politica migratoria dell'«ambiente ostile» *(hostile environment policy)*, portata avanti dal dipartimento con gli *Immigration Acts* del 2014 e del 2016. Tale politica migratoria prevedeva delle misure specifiche finalizzate a limitare l'accesso ai servizi da parte dei migranti irregolari, in modo da indurli a lasciare il paese volontariamente. Già con l'*Immigration Act* del 1971 erano state previste sanzioni per chi agevolasse la permanenza illegale di immigrati nel Regno Unito; tali misure erano state seguite, nel 1996, dall'introduzione di restrizioni all'impiego di immigrati irregolari e, nel 1999, da sanzioni a vettori aerei e operatori responsabili del trasporto di migranti irregolari nel paese. Le misure punitive per i vettori responsabili dei trasporti estendevano quelle già introdotte nel 1987.

Successivamente, gli *Immigration Acts* del 1999 e 2002 hanno limitato l'accesso ai benefici sociali per gli individui senza permesso di soggiorno, come con la previsione del sistema *Right to Rent*. Tale misura richiede che i proprietari di immobili verifichino il permesso di soggiorno del potenziale affittuario prima di concedere la locazione. Negli anni successivi, misure simili hanno previsto il diniego della patente di guida per chi non fosse in grado di dimostrare la legalità del soggiorno o il divieto di accesso ai servizi bancari per i migranti irregolari. Alcune limitazioni hanno riguardato anche l'ambito sanitario.

Tali politiche hanno destato da subito perplessità, non solo in merito al rischio di conseguenze discriminatorie e disumane per i migranti irregolari, ma anche per la possibilità di colpire persone legalmente presenti sul territorio ma impossibilitate a dimostrarlo. Nella pratica entrambi gli scenari si sono poi verificati. In merito al secondo timore, nel 2017 la stampa portò alla luce lo scandalo *Windrush,* rendendo noto che circa 500.000 persone provenienti prevalentemente dai paesi caraibici del *Commonwealth*, giunte nel Regno Unito

tra il 1948 e il 1973, fossero state ingiustamente private dell'accesso ai servizi, poste in detenzione per motivi di immigrazione, espulse o private del permesso di rientrare nel Paese, pur essendo legalmente residenti nel Regno Unito da decenni.

Tale situazione si era verificata poiché la cosiddetta «generazione *Windrush*» aveva ottenuto il diritto di residenza nel Regno Unito perché arrivata prima del 1° gennaio 1973, data di entrata in vigore dell'*Immigration Act* del 1971. La legge conferiva loro esplicitamente uno status distinto: il *right of abode* (diritto di residenza permanente). Tuttavia, al momento dell'arrivo il Ministero dell'Interno non rilasciò documenti ufficiali che dimostrassero il loro status. Inoltre, non conservò registrazioni e, in seguito, distrusse le carte di sbarco. Negli anni, la memoria istituzionale del Ministero sull'unicità della posizione della generazione *Windrush* si affievolì, soprattutto a causa dell'evoluzione delle politiche migratorie a seguito dell'aumento delle richieste di asilo negli anni '90 e 2000. Negli anni 2010, l'attenzione si spostò sull'inasprimento dei controlli migratori e sull'introduzione delle cosiddette misure di ambiente ostile.

Pertanto, molti soggetti della generazione *Windrush*, pur essendo residenti di lunga data, non furono riconosciuti come aventi diritto a vivere nel Regno Unito. Le misure ostili, pensate per scoraggiare chi era senza status legale, colpirono persone che avevano il diritto legale di rimanere. Per regolarizzare lo status di tali soggetti vennero utilizzati istituti alternativi come la residenza di lunga durata, il rientro da residenti, oppure la richiesta del *No Time Limit*, che non conferisce uno status, ma conferma ufficialmente quello già esistente. Tuttavia, a causa dell'applicazione in ambito amministrativo del criterio della prova penale («oltre ogni ragionevole dubbio»), molte richieste furono respinte, anche quando accompagnate da abbondante documentazione.

A seguito dello scandalo *Windrush* vi furono gravi ripercussioni politiche. Inoltre, vennero redatti rapporti da parte di commissioni parlamentari e una revisione indipendente, la «Revisione *Windrush*», condotta da Wendy Williams, incaricata dal Ministero dell'Interno. Tra le varie conclusioni la «Revisione Windrush» osservò che l'*Home Office* non avesse considerato le questioni di uguaglianza e diversità, un aspetto importante del processo di elaborazione delle politiche, in osservanza dell'*Equality Act* 2010, in forza del quale tutte le autorità pubbliche sono soggette al dovere di uguaglianza del settore pubblico (PSED), all'eliminazione di ogni forma di discriminazione e alla promozione delle pari opportunità. Ciò fu confermato dalla *Equality and Human Rights Commission* (EHRC), che rilevò che il dipartimento non aveva rispettato il PSED, non comprendendo l'impatto che le misure ostili avrebbero potuto avere sulla generazione *Windrush* e i loro discendenti.

In definitiva, da analisi successive allo scandalo, emerse che l'*Home Office* avesse sviluppato la politica dell'ambiente ostile in tempi rapidi, sotto notevole pressione da parte dei ministri, senza valutare le sue possibili conseguenze, specialmente sulle persone di origine caraibica. Il Ministro dell'Interno, a seguito della *Revisione Windrush*, rese note le sue scuse ufficiali e accettò le 30 raccomandazioni formulate in tale sede.

Nei capitoli successivi, Thomas riprende l'analisi di alcune questioni tecniche utili ai fini della comprensione del sistema amministrativo nell'ambito dell'immigrazione. In particolare, il capitolo quattro affronta questioni trasversali sollevate dalle regole e dalle linee guida sull'immigrazione. Tali regole sono emanate dal governo e soggette all'approvazione

ministeriale. Non sono sottoposte alla supervisione parlamentare, il quale non ha potere di emendamento. Rispetto al carattere più episodico della legislazione primaria, la formulazione delle regole amministrative è un processo molto più continuo. Le regole amministrative sull'immigrazione, le *Immigration Rules,* assumono un ruolo centrale, poiché guidano i *caseworker* sui criteri da applicare nel decidere le domande di regolarizzazione dello status migratorio. Inoltre, individuano i requisiti, i documenti e le prove necessarie ai fini del riconoscimento della legalità del soggiorno.

A queste si affiancano politiche e istruzioni emesse all'interno del dipartimento, costituenti norme di *soft law*. Tra queste si possono distinguere le politiche ufficiali pubblicate, come i *White Papers*, le politiche interne formali e le pratiche amministrative interne informali. La presenza dell'eccessiva frammentazione e articolazione del dipartimento ha comportato una diffusione non coordinata di tale molteplicità di fonti, sebbene nel corso degli anni l'*Home Office* abbia cercato di semplificare, razionalizzare e chiarire le proprie linee guida.

Il tema delle fonti normative è strettamente collegato all'analisi della gestione dei casi di immigrazione e alla necessità di processare un enorme volume di domande giudiziarie. Il capitolo successivo, il quinto, analizza, quindi, il *caseworking,* ovvero l'attività decisionale sui singoli casi. Infatti, la posizione di migrante regolare deriva dal rispetto dei requisiti previsti dalle *Immigration Rules* e l'autorizzazione alla permanenza può vertere su motivi di lavoro, studio, famiglia, visite, asilo, residenza prolungata.

L'autore distingue due tipi di *casework*: le *Binary work stream processing*, decisioni semplici e standardizzate, basate su regole oggettive (es. visti per visitatori), svolte da funzionari junior senza grande discrezionalità; e le *Judgemental decisions,* ovvero decisioni più complesse che richiedono valutazioni soggettive (es. asilo, violenza domestica, diritti umani), dove si effettuano dei colloqui e si valuta la credibilità del richiedente.

Le decisioni sono formalmente prese a nome del Segretario di Stato, ma nella pratica vengono prese ogni giorno da migliaia di funzionari junior che affrontano problematiche come l'elevato *turnover* di personale, il ricorso a personale esterno per lo smaltimento dell'arretrato, la carenza cronica di risorse, l'aumento costante del numero di domande. Tali criticità comportano talvolta valutazioni affrettate o poco accurate. L'*Home Office* è intervenuto negli ultimi anni implementando gli strumenti digitali, passando a sistemi di richiesta online e affidando la gestione iniziale (biometria, passaporti) a partner commerciali nei centri di domanda di visti all'estero. Questo cambiamento ha però generato difficoltà operative, soprattutto nei periodi di picco (come l'inizio dell'anno accademico), con ritardi nell'emissione dei visti e problemi per molti studenti stranieri.

Con il capitolo sei, Thomas passa all'analisi dei sistemi di ricorso avverso le decisioni iniziali sui casi: le revisioni amministrative, gli appelli ai tribunali e le revisioni giudiziarie «individuali» svolte principalmente dall'Alta Corte (*Upper Tribunal, Immigration and Asylum Chamber*).

Analizzando la revisione amministrativa l'autore osserva come sia un meccanismo ibrido, tra controllo interno della qualità e strumento di riparazione. Infatti, i richiedenti possono chiedere la revisione di decisioni negative derivate da errori, limitandosi a verificare se il decisore originale abbia valutato in maniera non corretta le informazioni fornite. La revisione interna è più rapida e meno costosa di un appello giudiziario, tuttavia non prevede

un ulteriore diritto di appello e la gestione interna da parte del dipartimento non offre garanzie paragonabili a quelle dell'indipendenza giudiziaria. Inoltre, il processo tende più a dimostrare che l'*Home Office* non ha sbagliato, piuttosto che a garantire il miglior risultato possibile per il richiedente.

Dall'altra parte, i ricorsi in tribunale offrono ai richiedenti un rimedio giudiziario indipendente: un giudice esamina le prove, ascolta testimonianze e le deposizioni orali, quindi emette una decisione dettagliata che sostituisce quella del dipartimento, sia su questioni di diritto che di fatto. I tribunali seguono le stesse regole dei funzionari, ma le decisioni sono prese da giudici indipendenti, elemento che aumenta la fiducia rispetto alla burocrazia impersonale.

Prima del 2014, i richiedenti potevano appellare direttamente molti tipi di rifiuti, come quelli sul permesso di soggiorno. Dopo la riforma del 2014, si può presentare appello solo in caso di violazione di diritti umani o del diritto di asilo. Di conseguenza, i migranti hanno meno possibilità di ricorrere per questioni «amministrative» ordinarie, indebolendo il sistema della giustizia amministrativa.

Infine, è previsto lo strumento della revisione giudiziaria. In tale ipotesi il giudice può intervenire solo in caso di errore di diritto. Molti casi si risolvono nella fase iniziale e spesso il Governo accetta di rivedere la decisione entro tre mesi. La revisione giudiziaria è utile per identificare errori basilari nel giudizio, come il mancato esercizio corretto della discrezionalità, l'errata applicazione delle regole, il mancato rispetto delle linee guida dei tribunali o la mancata considerazione di prove rilevanti.

Guardando complessivamente a revisioni, appelli e ricorsi, si individuano alcune caratteristiche comuni: sono rimedi reattivi, cioè spetta ai singoli decidere se ricorrervi; si concentrano esclusivamente sul singolo caso, ignorando la possibilità che gli errori siano parte di problemi sistemici più ampi. Inoltre, gli esiti raramente producono un miglioramento organizzativo. I giudici tendono a evitare di vedere errori individuali come parte di tendenze più ampie, focalizzandosi sulle singole controversie.

Il capitolo sette analizza come il dipartimento cerca di far rispettare i controlli sull'immigrazione e la sua *performance* in questo ambito, considerando i diversi meccanismi di enforcement e compliance utilizzati dal dipartimento. Infatti, a seguito delle decisioni, di eventuali impugnazioni o revisioni giudiziarie, si pone il problema dell'applicazione delle misure. Le agenzie amministrative hanno vari poteri, ma la questione fondamentale è come questi poteri vengano usati nella pratica e con quali conseguenze, sia in termini di obiettivi politici sia di impatto sugli individui.

In particolare, l'autore analizza le varie strategie che gli enti amministrativi potrebbero adottare per indurre al rispetto delle norme sull'immigrazione. La prima ipotesi potrebbe prevedere l'abbandono totale di una politica migratoria, ma tale azione si mostra a prima vista come non proponibile per il disordine che comporterebbe. In alternativa, potrebbe esserci un'amnistia per regolarizzare chi si trova in una situazione di illegalità. Tuttavia, questa soluzione incoraggerebbe future immigrazioni irregolari. Un altro approccio, sperimentato in passato, consiste nella persuasione al rispetto delle regole, con minacce pubbliche di rimpatrio per i trasgressori o incentivi al rientro volontario. Anche questa strategia risulta fallace poiché la sua efficacia risulta estremamente variabile. Il metodo tradizionale

prevede la detenzione e la rimozione forzata di chi è senza status. Ciò include la detenzione amministrativa e la deportazione dei migranti irregolari. Ci sono, tuttavia, molte difficoltà pratiche in merito a tale approccio, tra cui la necessità di accordi con i paesi d'origine dei migranti. Un'altra strategia consiste nel rendere difficile la permanenza dei migranti irregolari, incentivando così la partenza volontaria. Questo è il risultato delle misure dell'ambiente ostile, che impediscono ai migranti irregolari di lavorare, di accedere all'assistenza sanitaria, di aprire conti bancari, di affittare case o ottenere patenti. Tuttavia, il coinvolgimento di attori terzi può distorcere l'applicazione di tali misure e, come dimostrato dal caso *Windrush*, può portare a effetti troppo estesi, che penalizzano anche chi è legalmente presente sul territorio. Un'altra opzione prevede il ricorso a tutte queste strategie contemporaneamente, ma in modi diversi.

Analizzate le strategie praticabili, Thomas descrive l'operato dell'*Immigration Enforcement*, la direzione dell'*Home Office* responsabile della prevenzione della migrazione illegale, della lotta a reati legati all'immigrazione e della rimozione fisica di persone senza permesso di soggiorno, sia in maniera volontaria che forzata. Gli agenti hanno ampi poteri coercitivi: possono perquisire, arrestare, sequestrare documenti, trattenere persone in detenzione amministrativa, arrestare lavoratori irregolari e sanzionare i datori di lavoro. Alcune funzioni sono state esternalizzate, come la gestione dei centri di detenzione e il servizio di scorta, affidate a *contractor* privati. Dopo l'analisi delle funzioni di tale direzione, il contributo analizza alcune criticità, sottolineando nuovamente la mancanza di coordinamento interno e l'assenza di un sistema efficace di monitoraggio degli effetti delle politiche, lacuna che ha comportato errori gravi come lo scandalo *Windrush*. Infatti, risulta evidente come le responsabilità interne siano legate *all'accountability* esterna. L'autore evidenzia che sebbene esistano meccanismi di controllo come NAO e PAC, manchi la capacità interna di comprendere e gestire l'impatto delle proprie azioni. Sono dunque necessarie riforme amministrative profonde per costruire un sistema efficace, equo e rispettoso dei diritti.

In merito al sistema dei controlli sull'operato del dipartimento dell'immigrazione, il capitolo otto analizza il ruolo della revisione giudiziaria *(judicial review)*. In particolare, il *judicial review* serve a garantire che l'amministrazione agisca nel rispetto della legge. Questo strumento giuridico ha la funzione di correggere problemi sistemici e di indirizzare l'amministrazione nel suo operato.

Infine, il capitolo nove indaga il fenomeno dell'oppressione burocratica, cioè quei comportamenti e quelle azioni amministrative che causano danni ingiustificati alle persone a causa di ritardi nelle decisioni, trattamenti disumani, errori, comunicazione inefficace, gestione inefficiente dei reclami. Nel contesto dell'immigrazione l'oppressione burocratica è percepita come particolarmente grave, considerata la vulnerabilità dei soggetti coinvolti e la più alta probabilità che si verifichino episodi di discriminazione o di ritardi a causa del carico di lavoro eccessivo per l'amministrazione. L'autore osserva come l'oppressione burocratica abbia un impatto significativo sulle persone, comportando piccoli disagi (siti malfunzionanti, moduli confusi) o, talvolta, gravi abusi (richiedenti asilo rimpatriati illegalmente e sottoposti a tortura, lo scandalo *Windrush,* abusi nei centri di detenzione). A titolo esemplificativo, si segnala la detenzione per motivi di immigrazione nei centri di detenzione per immigrati (IRC), dove i migranti possono essere ristretti senza un limite temporale

definito, poiché i principi di *Hardial Singh* fanno riferimento genericamente ad un «periodo ragionevole» come termine per la detenzione amministrativa.
In sintesi, l'autore nota che l'oppressione burocratica sia una caratteristica endemica dell'amministrazione dell'immigrazione, per la quale nessun singolo meccanismo di controllo risulta sufficiente. Giunge a tale conclusione a seguito dell'analisi dei vari strumenti di controllo attuati in merito, auspicando che il sistema migliore sia un modello ridondante in cui una varietà di soluzioni operino contemporaneamente. In particolare, ritiene che, ai fini di tutela dei migranti, servano più strumenti di contrasto attivi che affianchino a meccanismi esterni di controllo l'attuazione di riforme interne.
Il capitolo conclusivo del contributo, il decimo, trae delle riflessioni dalle analisi svolte. Primariamente, l'autore osserva come la legittimità amministrativa dipenda dalla capacità di trattare gli individui in modo equo e umano. Tale obiettivo può essere perseguito avviando una riforma del sistema che intervenga su più fronti. I migranti si trovano spesso a dover fronteggiare costi amministrativi molto alti per regolamentare la loro posizione, essendo spesso vittime di rifiuti fondati su errori o motivazioni insufficienti. Questo comporta un gran numero di ricorsi, appelli e revisioni e, conseguentemente, ritardi nelle decisioni e un gran numero di arretrati. Il dipartimento è eccessivamente articolato e non ben coordinato al suo interno. Anche l'applicazione delle leggi sull'immigrazione è spesso problematica. Inoltre, il dipartimento non valuta le conseguenze delle politiche attuate e spesso i migranti sono vittime dell'oppressione burocratica.
Tuttavia, dopo lo scandalo *Windrush* qualche miglioramento è stato avviato. Il problema principale, ostacolo a riforme sistemiche, rimane la forte pressione politica a cui soggiace l'*Home Office*. Per bilanciare tale situazione è necessario potenziare in modo significativo le sue capacità amministrative. Prima di proporre riforme, bisogna analizzare due aspetti fondamentali: la legittimità amministrativa e la sfida del *design* istituzionale.
La legittimità amministrativa è fondata su vari principi: autorità, democrazia, competenza, partecipazione ed efficienza. Il dipartimento basa gran parte della sua legittimità sulla responsabilità ministeriale, tuttavia Thomas ritiene che sia necessario distinguere chiaramente tra responsabilità politica e amministrativa per evitare interferenze e favorire un controllo efficace e imparziale. Infatti, considerato che il Dipartimento per l'Immigrazione è chiamato a svolgere funzioni complesse e talvolta in conflitto tra loro, la sua legittimità non può derivare solo dall'autorità ministeriale, ma deve basarsi su competenza, equità, legalità e trasparenza. Lo scandalo *Windrush* ha mostrato le gravi conseguenze di un modello troppo politicizzato e burocratico.
In merito al *design* istituzionale, il problema principale riguarda il modo in cui il Dipartimento per l'Immigrazione è strutturato, in particolare il rapporto tra ministri e funzionari e la loro responsabilità. Attualmente, secondo la dottrina della «responsabilità ministeriale», i ministri sono responsabili sia della politica sia delle decisioni operative. Tuttavia, questo sistema è superato e problematico: consente ai ministri di intervenire per fini politici nelle attività amministrative, ma di scaricare la colpa sui funzionari in caso di fallimenti operativi, ostacolando la vera responsabilità e il controllo parlamentare. L'autore ipotizza la creazione di agenzie indipendenti, guidate da un direttore esecutivo, che sian-

o responsabili verso il Parlamento e non siano soggette a interferenze politiche nelle decisioni sui singoli casi.
Infine, un ulteriore problema è rappresentato dalla mancanza di trasparenza degli obiettivi politici del governo in materia di immigrazione. Il contributo suggerisce l'introduzione di un «piano annuale sull'immigrazione», in cui il governo definisca obiettivi chiari, modalità di attuazione e criteri di valutazione, da presentare al Parlamento, prevedendo un obbligo di legge. Tale Piano dovrebbe prefissare obiettivi realizzabili, frutto di un dibattito trasparente e realistico, dopo una attenta valutazione sulle capacità reali del dipartimento, imparando dal caso *Windrush*.
L'opera si chiude con l'auspicio, da parte dell'autore, dell'applicazione di tali considerazioni anche ad altri dipartimenti governativi del Regno Unito, ritenendo che alcuni concetti analizzati siano utilizzabili altrove, pur tenendo conto delle specificità di ogni singola amministrazione.
Il libro offre un contributo significativo al dibattito sul diritto migratorio nel Regno Unito perché, partendo dall'analisi del funzionamento dell'*Home office* e dell'apparato amministrativo in materia migratoria, mette in evidenza le criticità del sistema, sottolineando disfunzioni sistemiche e la presenza di strumenti inefficaci alla tutela dei diritti dei migranti. Inoltre, sottolinea la tendenza allo spostamento della politica migratoria nelle mani dell'Esecutivo e il frequente ricorso a fonti secondarie nella sua regolamentazione, limitando il potere del Parlamento in tale ambito. Infine, evidenzia come le politiche migratorie britanniche degli ultimi anni riflettano un approccio securitario e di chiusura dei confini, volto a scoraggiare nuovi ingressi e a rendere più complessa la regolarizzazione della posizione dei migranti già presenti su suolo britannico.
Tali criticità si rinvengono anche nel panorama europeo. Infatti, nell'ambito del sistema europeo dell'immigrazione e l'asilo, da ultimo disciplinato dal *Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*[4], le politiche migratorie sembrano perseguire un obiettivo securitario invece che la creazione di un sistema che garantisca la tutela dei diritti dei migranti[5]. E tale trend è il riflesso delle politiche migratorie dei paesi membri.
A ben vedere, infatti, negli ultimi anni le politiche migratorie degli stati europei sono state caratterizzate dal restringimento dell'accesso sia alla protezione internazionale che al permesso di soggiorno per motivi economici[6]. Tali politiche si ispirano ad un approccio securitario, il quale comporta la previsione, da parte dei paesi, di limiti all'accesso sia fisici[7] che

[4] Sul *Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, tra i tanti autori, si veda G. Morgese, *Nuovo Patto Ue su migrazione e asilo: una solidarietà flessibile, poco incisiva, inutilmente complessa*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2024.
[5] Tra i vari autori sulla securitizzazione delle politiche europee sull'asilo e l'immigrazione si veda S. Léonard, *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices*, in *European Security*, 19, 2010, pp. 231-254 e G. Campesi, *Migrazioni, sicurezza e confini nella teoria sociale contemporanea*, in *Studi sulla questione criminale*, 7, 2012, 7-30.
[6] N. Maggini, *Chapter 2. Between Numbers and Political Drivers: What Matters in Policy-Making*, in V. Federico, S. Baglioni (cur.), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets. A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, Berlino, 2021, 19, pp. 22-25.
[7] A riguardo si pensi alla prassi dell'Italia del respingimento in mare dei migranti. Si veda la sentenza della Corte Edu [GC], *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ric. n. 27765/2009, 23 febbraio 2012.

procedurali[8]. Anche i paesi europei si mostrano, quindi, più orientati alla tutela dei confini che alla garanzia dei diritti fondamentali e delle libertà dei migranti.

Infine, sul piano costituzionale, anche nei paesi europei si registra una tendenza recessiva della regolazione legislativa e una marginalizzazione degli organi rappresentativi, con conseguente ricorso ad atti dell'Esecutivo nella governance migratoria[9].

[8] A titolo esemplificativo si pensi al sistema *hotspot* per il quale l'Italia è stata condannata più volte dalla Corte Edu. Alcune condanne sono analizzate in R. Cherchi, *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte Europea dei diritti J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, 2024, 1 ss.

[9] Per approfondire il sistema delle fonti nella *governance* dell'immigrazione in Italia, si veda M.A. Gliatta, *Governance dell'immigrazione in Italia, crisi della legge e (non) ruolo dei regolamenti dell'esecutivo*, in *Federalismi.it*, 2017, 2.