

## IMMIGRAZIONE E LAVORO QUALI REGOLE?

La disciplina italiana sull'immigrazione economica, ormai risalente, non consente di selezionare i lavoratori stranieri necessari. Non consente, perciò, di gestire entro la legalità un processo strutturale, indispensabile per lo sviluppo della società di destinazione. Movendo da queste premesse, l'Accademia di diritto e migrazioni (ADiM) ha avviato nel 2020 una ricerca volta a individuare, attraverso la comparazione con altri ordinamenti, i modelli e le soluzioni utili. Il volume raccoglie studi che esaminano non solo il caso italiano e i vincoli europei e internazionali sulle migrazioni economiche, ma anche il contesto storico e geopolitico, la legislazione e i problemi applicativi in altri Paesi occidentali di destinazione dei flussi migratori (Germania, Francia, Regno Unito, Stati Uniti, Canada, Irlanda, Portogallo, Spagna, Svezia e Svizzera). L'obiettivo è contribuire ad alimentare un dibattito costruttivo tra studiosi e *policy-makers*.

**Paolo Bonetti** è professore associato confermato di Diritto costituzionale nell'Università di Milano-Bicocca, docente di Diritto degli stranieri e direttore del Master in "Diritto degli stranieri e politiche migratorie".

**Madia D'Onghia** è ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Foggia e componente del Tavolo tecnico per l'elaborazione del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso presso il Ministero del lavoro.

**Paolo Morozzo della Rocca** è ordinario di Diritto privato nell'Università per stranieri di Perugia e membro dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale presso il Ministero dell'Istruzione.

**Mario Savino** è ordinario di Diritto amministrativo nell'Università della Toscana e coordina l'Accademia di diritto e migrazioni (ADiM) e il Centro di eccellenza Jean Monnet Integration of Migrants in Europe (IntoME).

in copertina: Photo by Krzysztof Hepner on Unsplash



euro 50,00

## IMMIGRAZIONE E LAVORO QUALI REGOLE?

MODELLI PROBLEMI E TENDENZE

a cura di

Paolo Bonetti

Madia D'Onghia

Paolo Morozzo della Rocca

Mario Savino

EDITORIALE SCIENTIFICA

ES







**IMMIGRAZIONE E LAVORO:  
QUALI REGOLE?**

MODELLI, PROBLEMI E TENDENZE

A cura di

Paolo Bonetti  
Madia D'Onghia  
Paolo Morozzo della Rocca  
Mario Savino

This Volume has been produced with the support of the Erasmus+ Program of the European Union within the framework of the Jean Monnet Centre of Excellence on the Integration of Migrants in Europe (IntoME). The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views of authors only, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2022  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
979-12-5976-264-1

## INDICE

PAOLO BONETTI, MADIA D'ONGHIA, PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, MARIO SAVINO, Introduzione	7
--	---

### **PARTE I: I MODELLI STRANIERI**

ANDREA DE PETRIS, Germania	17
SARA BENVENUTI, WILLIAM CHIAROMONTE, Francia	84
ANTONIA BARAGGIA, ELEONORA CELORIA, Regno Unito	132
LUCA PIETRO VANONI, Stati Uniti	167
DAVIDE STRAZZARI, Canada	199
LUCIA BUSATTA, Irlanda	230
EMELLIN DE OLIVEIRA, Portogallo	259
CLAUDIO DI MAIO, Spagna	297
ANDREA IOSSA, VINCENZO PIETROGIOVANNI, Svezia	324
ANNA LAZZARO, Svizzera	352

### **PARTE II: LA SITUAZIONE IN ITALIA**

CECILIA CORSI, STEFANIA DALL'OGGIO, Il quadro normativo	395
MARGHERITA INTERLANDI, I dati e le tendenze	447

### **PARTE III: I VINCOLI EUROPEI E INTERNAZIONALI**

ROBERTA NUNIN, Le migrazioni economiche nel diritto dell'Unione europea	461
LUIGIMARIA RICCARDI, FRANCESCA RONDINE, Le migrazioni economiche nel diritto internazionale	484

**PARTE IV:**  
**LE LEZIONI DELLA COMPARAZIONE**

PAOLA PANNIA, Alcune tendenze delle legislazioni nazionali in materia di ingressi per motivi di lavoro	521
MONICA MCBRITTON, Le migrazioni economiche: accesso al territorio e accesso al mercato del lavoro	542
PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, Le vie dell'immigrazione e quelle della regolarizzazione	555
Gli Autori	585

## IRLANDA\*

Lucia Busatta

SOMMARIO: 1. Premessa: la complessità dell'ordinamento costituzionale irlandese. – 2. Profili storico-politici dell'ordinamento irlandese in riferimento al fenomeno migratorio e riflessi giuridico-costituzionali. – 2.1. La cittadinanza irlandese nel tessuto costituzionale: dal *Good Friday Agreement* al referendum del 2004. – 3. La disciplina irlandese delle migrazioni per motivi di lavoro – 3.1. La disciplina sui permessi di soggiorno per motivi di lavoro. – 3.2. Profili critici e questioni concrete. – 4. Conclusioni: quale futuro per il diritto delle migrazioni in Irlanda? – Riferimenti bibliografici essenziali.

### 1. *Premessa: la complessità dell'ordinamento costituzionale irlandese*

Non sono poche le occasioni di studio e di approfondimento nelle quali l'ordinamento della Repubblica d'Irlanda offre fertile materiale per il giurista. Si tratta, infatti, di un sistema nel quale fattori tradizionalmente opposti, talvolta confliggenti, convivono abitualmente, determinando spesso interessanti o inediti approcci giuridici.

Il primo elemento di interesse riguarda senza ombra di dubbio il livello istituzionale e costituzionale: si tratta di un Paese di *common law*, il cui tessuto giuridico è fortemente legato a quello del Regno Unito, ma che ha scelto ormai da quasi un secolo di dotarsi di una costituzione lunga, rigida e scritta. L'attuale testo costituzionale irlandese risale al 1937, sebbene una prima versione della Carta fondamentale della neonata Repubblica celtica fosse stata approvata nel 1922, all'indomani dall'indipendenza ottenuta dal Regno Unito<sup>1</sup>. Un ulteriore e notorio fattore di particolarità della Repubblica d'Irlanda,

\* Il presente contributo, con minime modifiche, è stato pubblicato con il titolo *L'immigrazione per motivi di lavoro in Irlanda: tra spinte identitarie e scelte mirate*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, 2021, 2, pp. 191 ss.

<sup>1</sup> Per alcune note di storia costituzionale irlandese cfr. D.G. MORGAN, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, Torino, Giappichelli, 1998; G. HOGAN, G. WHYTE, D. KENNY, R. WALSH, KELLY, *The Irish Constitution*, London, Bloomsbury Professional, 2018; H. LERNER, *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 152 ss.



non solo in termini giuridici, ma anche a livello storico, politico e culturale riguarda il rapporto con l'Irlanda del Nord, le tensioni probabilmente mai del tutto sopite che contraddistinguono questa piccola porzione di territorio dell'isola, la necessità di convivere con l'idea di un confine che nemmeno l'Unione Europea – prima della Brexit – è riuscita completamente a far venire meno<sup>2</sup>.

Sono dunque molte le riflessioni che, in prospettiva giuspubblicistica, la perdurante delicatezza della c.d. questione irlandese sollecita e, in passato, ha sollecitato: si pensi agli strumenti di repressione del terrorismo durante il protratto periodo di forti asperità al confine e in Irlanda del Nord, all'individuazione di strumenti giuridici e istituzionali di mediazione che hanno assunto, negli anni, fogge sempre diverse. Si ponga, poi, mente al peso che la gestione del confine tra Ulster e Repubblica d'Irlanda ebbe, sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, nelle trattative per il perfezionamento della *devolution*<sup>3</sup> e che assume oggi nel contesto del nuovo scenario determinato dall'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea<sup>4</sup>. Con il compimento della Brexit, in particolare, il territorio della piccola isola irlandese è in parte appartenente all'Unione e in parte appartenente ad un Paese terzo: di qui la nota difficoltà nella definizione dei dettagli dell'accordo in riferimento ad una pur piccola, ma potenzialmente esplosiva, porzione di territorio, che costituisce l'unico confine terrestre tra il Regno Unito e l'UE<sup>5</sup>.

Ancora, se si punta il *focus* d'analisi sulla gestione dei confini e sulle politiche migratorie, la Repubblica d'Irlanda si contraddistingue per le proprie

<sup>2</sup> F. MARONGIU BUONAIUTI, F. VERGARA CAFFARELLI, *Brexit: a New Solution to the Irish Border Puzzle*, in *Federalismi.it*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2020, 20, p. 191.

<sup>3</sup> A riguardo, si pensi all'incidenza della c.d. questione irlandese nel lungo procedimento che, alla fine degli anni Novanta, condusse al completamento della *devolution* nel Regno Unito. Ne tratta, *inter multas*, A. TORRE, *Pluralismo e asimmetrie in uno stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della devolution nel Regno Unito*, in *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, a cura di A. BENAZZO, Padova, Cedam, 2010, pp. 125 ss.

<sup>4</sup> In argomento, cfr. P.B. WOOD, M. GILMARTIN, *Irish enough: changing narratives of citizenship and national identity in the context of Brexit*, in *Space and Polity*, 2018, 22(2), pp. 224 ss.

<sup>5</sup> Sulla difficoltà di addivenire ad un accordo e sulle relative implicazioni cfr. C. MARTINELLI, *La Brexit come vaso di Pandora della Costituzione britannica*, in *DPCE online*, [www.dpceonline.it](http://www.dpceonline.it), 2019, 3, pp. XI ss.; G. SAPUTELLI, *Brexit e devolution nel Regno Unito: quando è lo Stato (e non l'UE) a mostrare i suoi limiti*, in *DPCE online*, [www.dpceonline.it](http://www.dpceonline.it), 2020, 4, pp. 4707 ss.

peculiarità. Come è noto, insieme al Regno Unito, l'EIRE aveva negoziato una clausola di non partecipazione allo spazio Schengen, con il risultato che al momento dell'ingresso nello spazio insulare britannico o irlandese, chiunque, anche se cittadino UE, deve sottoporsi ai controlli di frontiera. A riguardo, gli effetti della Brexit e la nuova posizione che l'Irlanda viene ora ad occupare nel panorama europeo portano a chiedersi se l'Irlanda opterà per modificare la propria adesione al trattato Schengen, oppure se continuerà a mantenere la propria posizione originaria<sup>6</sup>. Per le ragioni che vedremo nei paragrafi seguenti, inoltre, il confine tra Irlanda e Regno Unito – ora neoconfine esterno dell'UE – non ha determinato la ripresa dei controlli alla frontiera tra i due Paesi, a motivo della perdurante validità di un accordo precedente all'adesione dei due Stati all'allora Comunità Europea.

Vi sono poi altri, ed affascinanti, aspetti che caratterizzano l'ordinamento irlandese e lo distinguono dal vicino Regno Unito. Il primo, e ben noto, riguarda la decisione di aderire alla moneta unica europea. Il secondo, più risalente nel tempo, concerne la scelta linguistica. In base all'articolo 8 della Costituzione, il gaelico è la lingua ufficiale del Paese, mentre l'inglese è riconosciuto come “seconda lingua ufficiale”. Ciò determina il fatto che, ad esempio, molti documenti istituzionali, fra cui i testi normativi, siano scritti in due lingue e che, di prassi, anche i siti web ufficiali abbiano la doppia versione linguistica<sup>7</sup>.

Per comprendere a fondo la natura complessa di questo ordinamento, bisogna infine tenere a mente la forte impronta religiosa che, almeno sino agli anni più recenti, ha connotato la regolazione dei diritti civili e, parallelamente, il profondo mutamento che, proprio con riguardo a queste discipline, sta attraversando il Paese<sup>8</sup>. Complessivamente, si può osservare come, nell'ampio processo di evoluzione che l'ordinamento irlandese sta attraver-

<sup>6</sup> Per alcune riflessioni sugli scenari aperti da Brexit nella gestione della questione nordirlandese, cfr., *inter multis*, A. CIERVO, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione Europea tra “sistema hotspot” e “Brexit”*, in *Costituzionalismo.it*, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2016, 3, pp. 107 ss.

<sup>7</sup> Curiosamente, ciò vale (ma solo in parte) anche per l'Unione europea. Il gaelico gode infatti di una sorta di deroga, in base alla quale solamente alcuni atti normativi vengono tradotti in tale lingua, restando valido, per tutti gli altri ambiti di intervento dell'UE la seconda lingua ufficiale.

<sup>8</sup> L. BUSATTA, C.M. REALE, *The Celtic Tiger al referendum: l'Irlanda verso una nuova stagione di tutela costituzionale dei diritti?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, 4, p. 1223.

sando ormai da parecchi anni, vi sia un progressivo allontanamento dalla forte matrice tradizionalista cristiano-cattolica<sup>9</sup>, riscontrabile *in primis* da un diverso approccio nella regolazione dei diritti fondamentali che ha condotto anche ad alcune significative modifiche della Costituzione.

Volendo osservare la disciplina di alcune questioni cd. eticamente sensibili, infatti, si può facilmente rilevare come, nell'arco di un decennio, il Paese abbia saputo operare, in alcune occasioni, scelte legislative talora decisamente progressiste e abbia messo in discussione, in altre circostanze, profili regolatori che sino ad un dato momento avevano rappresentato un elemento distintivo dell'ordinamento. Si pensi, nel primo caso, al referendum costituzionale che nel 2015 ha aperto alla regolazione del matrimonio egalitario<sup>10</sup> e in seguito al quale la Repubblica gaelica è divenuta il primo ordinamento occidentale a scegliere di incorporare espressamente nel testo costituzionale (non solo, dunque, in via legislativa) tale istituto. Analogamente, e sempre sulla scia del profondo rinnovamento culturale e giuridico che sta attraversando l'ordinamento, con un ulteriore referendum, tenutosi nel 2018, si è sostituita la tutela costituzionale del diritto alla vita del nascituro con la previsione della possibilità di disciplinare l'interruzione di gravidanza in via legislativa<sup>11</sup>.

## 2. *Profili storico-politici dell'ordinamento irlandese in riferimento al fenomeno migratorio e riflessi giuridico-costituzionali*

Al fine di affrontare l'analisi del diritto migratorio della Repubblica irlandese, è necessario sviluppare alcune sintetiche riflessioni relative alle ten-

<sup>9</sup> G. WHYTE, *Some Reflections on the Role of Religion in the Constitutional Order*, in *Ireland's Evolving Constitution*, a cura di T. MURPHY, P. TWOMEY, Oxford, Hart, 1998, pp. 51 ss.

<sup>10</sup> Il quesito ha modificato l'art. 41.4 della Costituzione irlandese in modo tale da rendere il matrimonio un istituto neutro rispetto al genere, per aprirlo anche a persone dello stesso sesso. Per effetto di tale referendum, la norma costituzionale ora prevede che «*Marriage may be contracted in accordance with law by two persons without distinction as to their sex*».

<sup>11</sup> L. BUSATTA, C.M. REALE, *The Celtic Tiger al referendum*, cit., pp. 1230 ss. Si tratta della revisione dell'art. 40.3.3° della Costituzione irlandese, approvata con il referendum costituzionale del 25 maggio 2018, che ora prevede «*Provision may be made by law for the regulation of termination of pregnancy*». Alla modifica della Costituzione è seguita la legge intitolata *Health (Regulation of Termination of Pregnancy) Act 2018*, approvata nel dicembre dello stesso anno.

denze che a livello storico e politico hanno caratterizzato questo Paese e, di conseguenza, ai riflessi che ciò ha avuto sul piano giuridico. Come è probabilmente noto, gli irlandesi sono un popolo di emigranti: nei secoli scorsi, la povertà della popolazione, le grandi carestie occorse, la repressione religiosa subita dai regnanti inglesi e la sostanziale assenza di un tessuto economico produttivo che non fosse direttamente collegato al settore primario (agricoltura e pastorizia) hanno costretto gli irlandesi a diffondersi nel mondo. Così, molti irlandesi hanno attraversato l'Atlantico per trovare spesso grandi fortune negli Stati Uniti o – come nel caso di alcuni illustri statunitensi di origine irlandese – per contribuire attivamente alla crescita di una delle più grandi potenze mondiali.

La storia irlandese somma in sé una tradizione di un popolo di emigranti con un passato quasi-coloniale, se si considera il fatto che da sempre il fiero popolo irlandese ha considerato i britannici “invasori”, sino al raggiungimento dell'indipendenza dalla Corona nel 1922<sup>12</sup>. Si tratta di elementi di cui è fondamentale avere contezza al fine di comprendere l'andamento dell'attuale approccio della Repubblica alla disciplina della cittadinanza, alla regolazione delle migrazioni e il suo collocarsi non solo nel contesto europeo di gestione del fenomeno migratorio, ma anche nella dimensione globale.

Accanto a ciò, non si può tralasciare il conflitto con l'Irlanda del Nord, giunto finalmente alla tregua nel 1998, con il *Good Friday Agreement*<sup>13</sup>. Si tratta di un aspetto che connota profondamente l'identità culturale e costituzionale della Repubblica, se si considera che proprio l'indipendenza dal dominio inglese fu la ragione che portò, a partire dal 1922, alla proclamazione della Repubblica e all'approvazione del testo costituzionale. Il citato accordo bilaterale del 1998 consentì al governo britannico di completare la lunga e complessa transizione verso la *devolution*<sup>14</sup> e, sul versante irlandese, di chiudere un conflitto politico, religioso ed etnico che aveva lacerato l'isola e di inserire nella Costituzione l'anelito alla riunificazione<sup>15</sup>.

In tempi più recenti, inoltre, l'Irlanda ha affrontato alterne vicende, dal punto di vista economico e politico, tutte significativamente (e non casual-

<sup>12</sup> T.G. DALY, *Unfinished revolutions: constitutional pasts and futures in Ireland and Mexico*, in *Revista Estudos Institucionais*, 2018, 4, p. 905.

<sup>13</sup> T.G. DALY, *Unfinished revolutions*, cit., p. 917.

<sup>14</sup> N. BURROWS, *Devolution*, London, Sweet & Maxwell, 2000.

<sup>15</sup> Si vedano gli articoli 2 e 3 della Costituzione, come modificati in seguito all'approvazione del diciannovesimo emendamento, in seguito agli accordi di Belfast del 10 aprile 1998.

mente) legate all'adesione all'Unione Europea. La piccola Repubblica celtica, come è noto, ha infatti largamente beneficiato dei finanziamenti europei (fra cui, ad esempio, i fondi strutturali) per il rilancio dell'economia e per il recupero di zone abbandonate.

La rapida espansione economica che ha caratterizzato l'isola negli ultimi anni del ventesimo secolo, e alla quale si fa riferimento con l'espressione "*Celtic Tiger*", ha determinato una profonda trasformazione della società, in termini demografici e culturali. Infatti, anche grazie agli interventi europei, l'Irlanda ha vissuto un vero e proprio boom economico che si è anche accompagnato ad una significativa crescita demografica nei primi anni Ottanta. Tali fattori rendono la popolazione irlandese tra le più giovani d'Europa<sup>16</sup>. Al contempo, la *Celtic Tiger* ha parzialmente riconvertito la propria economia, puntando allo sviluppo del settore tecnologico e cercando di attrarre investimenti di grandi aziende multinazionali, incentivate a fissare la propria sede in Irlanda anche da un regime fiscale favorevole. Senza abbandonare la tradizionale vocazione agricola dell'isola e senza sacrificare il verde che contraddistingue il panorama del Paese, quindi, la Repubblica irlandese è riuscita a rilanciarsi nel panorama europeo, diventando territorio d'attrazione e, dunque, di immigrazione e non più solo di esodo e diaspora<sup>17</sup>. Tra il 1995 e il 2000, ad esempio, si assistette ad un significativo fenomeno di migrazione di ritorno, se si considera che circa la metà di coloro che fecero ingresso nel Paese in quegli anni erano irlandesi che rientravano nella madrepatria<sup>18</sup>.

Tale assetto ha, inevitabilmente, condizionato l'impianto delle politiche migratorie del Paese, offrendo interessanti soluzioni – come poi vedremo – per la disciplina dell'immigrazione per motivi di lavoro. A riguardo, bisogna segnalare, da un lato, che, similmente all'ordinamento italiano, la Repubblica irlandese, divenendo progressivamente da luogo di emigrazione a territorio di immigrazione, si è trovata a configurare quasi da zero la struttura normativa del diritto migratorio. Per questo si è misurata con la necessità di adattare nel tempo le soluzioni assunte al cambiamento dell'andamento del fenomeno migratorio e al crescente impatto del diritto dell'Unione Europea in materia.

<sup>16</sup> A riguardo, si vedano i dati pubblicati periodicamente da Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20170215-1>.

<sup>17</sup> B. FANNING, F. MUTWARASIBO, *Nationals/non nationals: Immigration, citizenship and politics in the Republic of Ireland*, in *Ethnic and Racial Studies*, 2007, 30(3), p. 440.

<sup>18</sup> P. MACENRI, *Immigration policy in Ireland*, in *Responding to racism in Ireland*, a cura di F. FARRELL, P. WATT, Dublin, Veritas, 2001, p. 53.

Dall'altro lato, questo cambiamento ha coinvolto anche la disciplina della cittadinanza e le relative previsioni costituzionali, modificate nel 2004.

A questo proposito, e per concludere la rapida panoramica dell'evoluzione economica e demografica del Paese, bisogna anche ricordare come la veloce ascesa della tigre celtica si sia scontrata, a cavallo tra il 2007 e il 2008, con gli effetti della crisi economica globale, per poi riprendere il cammino verso il 2014<sup>19</sup>. Come è naturale, la fase ascendente del ciclo economico ha rappresentato uno dei fattori principali dell'inversione della tendenza del fenomeno migratorio. Ciò ha trasformato la Repubblica irlandese in una nuova destinazione sia per la popolazione europea (anche per un fattore linguistico e per l'adozione della moneta unica europea) sia per persone provenienti da Paesi terzi.

Tutte le evoluzioni di cui si è dato brevemente conto hanno avuto un impatto significativo, a livello sociale, su di una popolazione che per decenni era stata tendenzialmente omogenea dal punto di vista linguistico, etnico e culturale, portando gruppi, lingue e culture profondamente differenti a convivere su un territorio piuttosto piccolo<sup>20</sup>.

#### 2.1. *La cittadinanza irlandese nel tessuto costituzionale: dal Good Friday Agreement al referendum del 2004*

Al fine di comprendere a pieno la disciplina irlandese concernente l'immigrazione per motivi di lavoro, è necessario trattare, seppur brevemente, del referendum costituzionale con il quale, nel 2004, venne modificata la norma sulla cittadinanza. Nel contesto che si è qui brevemente descritto, si inserisce la volontà di modificare tale previsione, provocando una significativa rivoluzione anche di carattere culturale sul modo di intendere il legame originario e primordiale della persona con lo Stato.

A questo riguardo, bisogna subito segnalare che il referendum sulla cittadinanza del 2004 è molto significativo per le riflessioni che si stanno qui trattando perché, da un lato, si pone in collegamento con gli emendamenti costituzionali successivi al *Good Friday Agreement*, ritrattandone in parte il contenuto e, dall'altro lato, venne approvato facendo leva sulla spinta emotiva e populista di stampo anti-immigratorio venutasi a creare anche per effetto dei mutamenti sociali che il Paese stava in quegli anni attraversando e di cui si è detto.

<sup>19</sup> T.G. DALY, *Unfinished revolutions*, cit., p. 917.

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 918.

Fino al 2004, in Irlanda, il criterio di attribuzione della cittadinanza era lo *ius soli*: chiunque nascesse sull'*isola* era automaticamente un cittadino irlandese<sup>21</sup>. Il ventisettesimo emendamento della Costituzione, approvato dalla popolazione nel giugno di quell'anno, andava a completare il percorso di evoluzione del concetto di cittadinanza (che da tempo caratterizzava l'ordinamento) in termini etnico-culturali<sup>22</sup>. Sebbene il criterio dell'attribuzione della cittadinanza per residenza fosse stato a lungo in vigore, l'evoluzione demografica del Paese di cui si è detto e, non ultimo, l'orgoglio identitario rinvigorito a seguito dell'accordo di Belfast del 1998 hanno portato ad una modificazione del concetto di cittadinanza. Sul punto, vi è stato chi ha osservato come nel discorso politico irlandese fosse da tempo connaturata una tensione tra un'idea aperta di cittadinanza, basata su uno *ius soli* tendente a trascendere i confini nazionali, e una concezione etnica e civica di nazione decisamente più delimitata<sup>23</sup>.

Prima del referendum del 2004, dunque, l'ottenimento della cittadinanza irlandese, al di là dello *ius soli*, era piuttosto semplice, poiché bastava aver avuto la residenza nel Paese per cinque anni, durante gli otto anni precedenti e dichiarare la propria intenzione di continuare a vivere in Irlanda. Non era nemmeno previsto il soddisfacimento di alcun requisito linguistico o culturale. D'altro canto, tuttavia, il procedimento era soggetto ad un'elevata discrezionalità amministrativa e ad una valutazione relativa all'integrazione sociale. Le richieste erano, del resto, piuttosto limitate e bisogna tenere in considerazione il fatto che la maggior parte dei non cittadini residenti in Irlanda era di nazionalità britannica<sup>24</sup>.

Complessivamente, dunque, la disciplina della cittadinanza irlandese, fino a pochi decenni fa, si basava principalmente sullo *ius soli*, con un limitato *ius sanguinis* e con la naturalizzazione basata essenzialmente sul criterio della residenza passata e futura. La ragione di siffatta regolazione ha evidentemente profonde radici storiche. Queste si legano alla trascorsa dipendenza

<sup>21</sup> M. GILMARTIN, *Ireland and Migration in the Twenty-First Century*, Manchester, Manchester University Press, 2015, p. 132.

<sup>22</sup> I. HONOHAN, *Bounded Citizenship and the Meaning of Citizenship Laws: Ireland's Ius Soli Citizenship Referendum*, in *Managing Diversity: Practices of Citizenship in Australia, Canada and Ireland*, a cura di L. CARDINAL, N. BROWN, Ottawa, University of Ottawa Press, 2007, p. 81.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 81.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 82.



dell'Irlanda dalla Gran Bretagna e alla necessità di mantenere vivo il legame con tale Paese, ma sono anche da ricondurre a un sistema amministrativo non particolarmente articolato e alla sostanziale assenza di flussi migratorio in ingresso, sino agli anni Novanta<sup>25</sup>.

Si è già fatto cenno alla svolta che l'accordo di Belfast nel 1998 determinò per l'isola: la pacificazione con l'Irlanda del Nord richiese una revisione costituzionale, approvata dalla popolazione nel maggio dello stesso anno, con cui non solo venne recepito l'accordo bilaterale, ma vennero modificati gli articoli 2 e 3 della Costituzione. Questo emendamento determinò il superamento delle rivendicazioni irredentiste che caratterizzano la precedente versione del testo della Carta fondamentale e portarono, invece, all'affermazione dell'aspirazione a costruire un'Irlanda unita in modo pacifico. In questa scia si colloca anche la previsione del diritto alla cittadinanza irlandese dalla nascita per chiunque sia nato «*in the island of Ireland*»<sup>26</sup>. Ciò si pone nel solco di un lungo percorso di costruzione del concetto di cittadinanza in senso nazionale e di appartenenza etnica, definito come un processo di «*exclusionary nation building*», che ha reso l'Irlanda uno stato nazionale<sup>27</sup>.

In questo contesto, ben si può comprendere, quindi, la previsione dello *ius soli*, formalizzata a livello costituzionale nel 1998 e destinata, però, a durare solamente cinque anni. Con il referendum del 2004, a causa dei timori generati dal pericolo di una sorta di “turismo della cittadinanza”, si decise di preferire lo *ius sanguinis*, con l'effetto di valorizzare maggiormente l'idea di stato-nazione e il legame ancestrale con il Paese d'origine che caratterizza ogni ordinamento con una lunga tradizione di emigrazione. Per effetto della revisione costituzionale, dunque, veniva introdotta una nuova previsione all'interno dell'art. 9 della Costituzione, secondo la quale una persona nata *nell'isola di Irlanda*, che al momento della nascita non ha almeno un genitore di cittadinanza irlandese (o in diritto di essere cittadino irlandese) non ha il diritto alla cittadinanza irlandese, a meno che non sia diversamente previsto per legge<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> P.B. WOOD, M. GILMARTIN, *Irish Enough: Changing Narratives of Citizenship and National Identity in the Context of Brexit*, cit., p. 229.

<sup>27</sup> B. FANNING, F. MUTWARASIBO, *Nationals/non nationals*, cit., p. 440.

<sup>28</sup> Il testo dell'art. 9.2. della Costituzione prevede letteralmente «1° *Notwithstanding any other provision of this Constitution, a person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, who does not have, at the time of the birth of that person, at least one parent*



Al di là dell'interessante (e curiosa) modalità di individuazione della cittadinanza *a contrario*, va segnalato come, nel segno del processo di costruzione dell'identità nazionale di cui si è detto, il referendum venne approvato a larga maggioranza dalla popolazione a causa della "falla" che si era creata nella combinazione tra le norme sulla cittadinanza e gli altri diritti fondamentali di rango costituzionale e derivanti dal diritto dell'Unione europea. Sebbene le modificazioni introdotte con la revisione della Carta fondamentale abbiano un'apparenza tendenzialmente nazionalista, non si può non scorgere il peso che i flussi migratori hanno avuto sulla necessità di tali emendamenti.

Era andato, infatti, ben presto consolidandosi una sorta di turismo della cittadinanza, che faceva leva sulla possibilità di rimanere nel territorio dello Stato se si aveva un figlio cittadino irlandese per nascita<sup>29</sup>. Questa possibilità era dovuta a un precedente della *High Court*, reso nel 1987, e dunque prima del *Belfast Agreement* e prima che l'Irlanda divenisse meta di immigrazione. In base a quanto affermato dai giudici nel caso *Fajujonu v. Minister of Justice*<sup>30</sup>, i richiedenti asilo e altri migranti che avessero figli nati nel Paese (e quindi cittadini irlandesi per nascita) avevano diritto a rimanere nel territorio, nel miglior interesse dei minori stessi. La decisione traeva origine dall'impugnazione dell'espulsione nei confronti di una coppia di cittadini rispettivamente del Marocco e della Nigeria che avevano due figli irlandesi. Questi ultimi, in base alla Costituzione dello Stato, hanno un diritto alla vita familiare che ha consentito non solo di accogliere il ricorso dei genitori, ma anche di regolarizzare la posizione di molti altri stranieri con figli nati in Irlanda<sup>31</sup>.

Nell'impossibilità di modificare la previsione dell'accordo di Belfast sulla cittadinanza, il governo reagì alla decisione accordando permessi di soggiorno alle famiglie di rifugiati con figli nati in Irlanda, nella consapevolezza che, in base alla legge sulla cittadinanza, per queste persone sarebbe stato possibile richiedere la cittadinanza irlandese dopo cinque anni di residenza nel Paese.

Un nuovo caso non tardò ad arrivare e venne deciso nel 2003 dalla Corte

*who is an Irish citizen or entitled to be an Irish citizen is not entitled to Irish citizenship or nationality, unless provided for by law 2° This section shall not apply to persons born before the date of the enactment of this section».*

<sup>29</sup> M. GILMARTIN, *Ireland and Migration in the Twenty-First Century*, cit., p. 133.

<sup>30</sup> High Court of Ireland, sentenza dell'11 novembre 1987, *Fajujonu v. Minister of Justice*, [1987] IEHC 2.

<sup>31</sup> B. FANNING, F. MUTWARASIBO, *Nationals/non national*, cit., p. 445.

Suprema, che si occupò di definire i diritti costituzionali dei minori migranti in Irlanda. Sebbene i giudici abbiano riconfermato la prevalenza del diritto all'unità familiare ed abbiano affermato il divieto di espulsione per i richiedenti asilo e i loro figli fino al termine del procedimento di verifica della sussistenza dei requisiti per la protezione internazionale, la sentenza stabilisce, però, anche la possibilità di espellere un minore pur di cittadinanza irlandese insieme al genitore straniero<sup>32</sup>.

Bisogna inoltre osservare che, con ogni probabilità, non fu casuale che, in concomitanza con il dibattito sul referendum costituzionale sulla cittadinanza, poi approvato nel 2004, fosse pendente dinanzi alla Corte di giustizia il caso *Chen*<sup>33</sup>, nel quale una donna cinese che viveva in Galles scelse di far nascere la propria figlia a Belfast, in modo tale da assicurarle la cittadinanza irlandese dalla nascita<sup>34</sup>. Tale decisione era motivata, naturalmente, dalla possibilità di rendere la propria figlia automaticamente cittadina europea: ciò avrebbe consentito alla madre, sebbene cittadina di un Paese terzo, di poter chiedere il permesso di soggiorno di lunga durata e poter, così, risiedere nel territorio dell'Unione, avvalendosi della cittadinanza europea della figlia. La Corte decise quando il referendum costituzionale in Irlanda si era già celebrato e, come si ricorderà, affermò che il diritto dell'Unione conferisce al cittadino europeo minorenni il diritto di soggiorno nel territorio di uno Stato membro, diritto che si estende anche al genitore che lo ha a carico, purché siano entrambi coperti da un'adeguata assicurazione sanitaria e abbiano risorse sufficienti per non diventare un onere per le finanze pubbliche dello Stato ospitante<sup>35</sup>.

Dunque, senza venir meno al disegno identitario di unione e pacificazione dell'isola, che aveva trovato infine sigillo nel *Good Friday Agreement*, il referendum del 2004 e la successiva modifica legislativa riuscirono a conte-

<sup>32</sup> Irish Supreme Court, *Lobe v Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2003] IESC 3.

<sup>33</sup> CGUE, sentenza del 19 ottobre 2004, *Chen*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639.

<sup>34</sup> Secondo quanto previsto dagli articoli 2 e 3 della Costituzione Irlandese, modificati in seguito all'accordo di Belfast del 1998 e dall'articolo 6, n. 1, dell'*Irish Nationality and Citizenship Act* del 1956, come modificato nel 2001.

<sup>35</sup> In commento alla sentenza che ha influito significativamente sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza europea e diritto di soggiorno, cfr. G. PERIN, *In margine alla sentenza Chen: il diritto di circolazione dei familiari di cittadini comunitari*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2005, 4, p. 89.

neri i rischi di turismo della cittadinanza, promuovendo lo *ius sanguinis* (come abbiamo visto attraverso l'inserzione dell'articolo 9.2. Cost.) e temperando lo *ius soli* di cui all'art. 2 Cost. per mezzo della previsione, in via legislativa, del requisito per il genitore di una residenza almeno triennale nel territorio dell'isola, durante i quattro anni precedenti la nascita<sup>36</sup>. In effetti, come è stato sottolineato, il risultato della revisione costituzionale successiva agli accordi di Belfast è da collegare integralmente al significato simbolico di unione tra le due parti divise d'Irlanda: che ciò abbia avuto un impatto sui flussi migratori in ingresso nella Repubblica è stato completamente non intenzionale<sup>37</sup>. Complessivamente, si può anche valutare come il risultato delle riforme successivamente intercorse abbia contribuito ad allineare l'Irlanda agli altri Paesi europei, riuscendo anche a valorizzare la dimensione identitaria di legame con il Paese d'origine, attraverso un allargamento dello *ius sanguinis*, introdotto a partire dal 2001, ai figli di cittadini irlandesi, nati al di fuori del territorio dell'isola<sup>38</sup>.

### 3. *La disciplina irlandese delle migrazioni per motivi di lavoro*

Il necessario inquadramento dell'ordinamento giuridico irlandese ci ha consentito di mettere a fuoco le diverse anime della nazione e di scorgere i tratti di un Paese in continuo movimento. Come abbiamo visto, infatti, il migrare appartiene al DNA del popolo irlandese, abituato da secoli a spostarsi lontano dalla terra natia in cerca di fortuna; più recentemente, poi, il Paese si è riscoperto terra di ospitalità e, con l'inizio del 2020, è divenuto una nuova frontiera terrestre dell'Unione europea.

Non si può comprendere la *ratio* dell'articolata disciplina irlandese sulla migrazione per motivi di lavoro, quindi, se non si colloca questo ordinamento nell'intricato tessuto dato dalla geografia insulare, da una storia di carestie, dalla cultura cattolica, da un approccio fortemente identitario alla tutela dei

<sup>36</sup> Art. 6A, *Irish Nationality and Citizenship Act 1956* e ss.mm.

<sup>37</sup> B. FANNING, F. MUTWARASIBO, *Nationals/non national*, cit., p. 446.

<sup>38</sup> Art. 7, *Irish Nationality and Citizenship Act 1956* e ss.mm. A riguardo cfr. J. GUILLAUMOND, *Who is Irish Today? Citizenship and Nationality Issues in 21st Century Ireland*, in *Revue Française de Civilisation Britannique*, <http://journals.openedition.org/rfcb/882>, 2016, XXI-1.

diritti e dai benefici dell'adesione all'Unione<sup>39</sup>. Quest'ultimo aspetto, in particolare, è di significativa rilevanza, per l'Irlanda così come per ogni altro Stato membro, quando ci si occupa di migrazioni, dal momento che – ferma restando la sovranità di ciascun ordinamento sul controllo dei propri confini – la cittadinanza dell'Unione e i diritti da essa derivanti escludono ogni iniziativa statale nella regolazione dei diritti dei cittadini UE. Peraltro, anche le posizioni giuridiche e gli *status* degli stranieri provenienti da Paesi terzi sono, da tempo, oggetto degli interventi normativi delle istituzioni europee (oltre che protette, almeno per un livello minimo di tutela, dal diritto internazionale)<sup>40</sup>. Può, dunque, apparire non molto estesa la discrezionalità statale sul diritto migratorio. Eppure, le varie esperienze nazionali ci dimostrano che, proprio con riguardo alla regolazione dell'ingresso e del soggiorno per motivi di lavoro, le soluzioni a disposizione del legislatore possono variare significativamente anche tra Stati tra loro molto vicini.

Venendo a trattare nello specifico dell'ordinamento irlandese, una prima chiave di lettura per affrontare l'analisi della disciplina riguarda la consapevole scelta dell'ordinamento irlandese di distinguersi a livello europeo, anche per costruire una propria indipendenza economica dal vicino Regno Unito (quanto meno prima della Brexit). Non potendo controllare o limitare i flussi in ingresso provenienti da altri Stati membri, l'Irlanda ha consapevolmente scelto di farsi guidare dalla propria adesione all'Unione, decidendo di non imporre particolari restrizioni all'ingresso per motivi di lavoro ai “nuovi” cittadini europei, in seguito all'allargamento dell'Unione nel 2004<sup>41</sup>, e facendo leva su due forti fattori di attrazione, la moneta unica e la lingua inglese<sup>42</sup>.

Rispetto alla gestione dei flussi migratori provenienti da Paesi terzi, invece, l'Irlanda non si è distinta, in passato, per un approccio univoco ai temi migratori, oscillando nelle soluzioni adottate anche in base al livello di pressione o al mutare dell'andamento del fenomeno. Così come è possibile osservare nel nostro ordinamento, questo approccio è tipico di Paesi che abbiano alle spalle

<sup>39</sup> Per un inquadramento in chiave antropologica, cfr. V. LELE, *Demographic Modernity' in Ireland: A Cultural Analysis of Citizenship, Migration, and Fertility*, in *Journal of the Society for the Anthropology of Europe*, 2008, 8, pp. 5-17.

<sup>40</sup> M. GILMARTIN, *Ireland and Migration in the Twenty-First Century*, cit., p. 18.

<sup>41</sup> Cfr. *Infra*, paragrafo 3.2.

<sup>42</sup> M. COUSINS, *Migrants' Access to Social Protection in Ireland*, in *Migration and Social Protection in Europe and Beyond, Vol. 1. Comparing Access to Welfare Entitlements*, a cura di J.M. LAFLEUR, D. VINTILA, Cham, Springer, 2020, p. 228.

una storia relativamente recente di immigrazione<sup>43</sup>. A questo riguardo, bisogna precisare che, naturalmente, la regolazione e la gestione della protezione internazionale e dell'asilo sono significativamente condizionate dal diritto europeo, mentre la gestione degli ingressi per motivi di lavoro consente maggior spazio di manovra agli Stati membri, offrendo fertile materiale di riflessione.

In linea con le tendenze apparentemente confliggenti che abbiamo già osservato nei paragrafi precedenti e che caratterizzano l'essenza dell'ordinamento giuridico irlandese, anche con riguardo al diritto dell'immigrazione possiamo rilevare il medesimo andamento. La "tigre celtica", infatti, ha da tempo e ampiamente puntato ad attrarre migranti iper-qualificati, chiamati a lavorare nelle grandi aziende che, grazie a politiche fiscali particolarmente vantaggiose, negli anni del boom economico avevano fissato le proprie sedi nell'isola. Al contempo, l'Irlanda non è rimasta del tutto indenne nemmeno dalla "comune" immigrazione economica, la cui disciplina è, dunque, andata a mischiarsi e sovrapporsi a quella sui lavoratori migranti qualificati.

### 3.1. *La disciplina sui permessi di soggiorno per motivi di lavoro*

La politica di regolamentazione del mercato del lavoro da parte dell'Irlanda si riflette in modo significativo sui flussi migratori che la caratterizzano<sup>44</sup>. Come già evidenziato ampiamente, per effetto di una significativa riqualificazione del tessuto economico, a partire dagli anni Novanta, la Repubblica è divenuta territorio di immigrazione oltre che di esodo, sino a quando gli effetti della crisi economica globale hanno iniziato ad avvertirsi anche nell'isola, tra il 2007 e il 2008. Proprio in quegli anni, infatti, si invertì drasticamente (e per la prima volta dopo molto tempo) la prevalenza di emigranti rispetto al numero di stranieri in ingresso<sup>45</sup>. A tale proposito, bisogna

<sup>43</sup> M. COUSINS, *Migrants' Access to Social Protection in Ireland*, cit., 229.

<sup>44</sup> Per i dati statistici sul fenomeno migratorio in Irlanda, si veda la pagina dedicata nel sito dell'Ufficio Centrale per le Statistiche (Central Statistics Office), <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er/pme/populationandmigrationestimatesapril2020/>.

<sup>45</sup> F. MCGINNITY, R. GROTTI, S. GROARKE, S. COUGHLAN, *Ethnicity and Nationality in the Irish Labour Market*, Irish Human Rights and Equality Commission, 2018, report disponibile all'indirizzo [https://emn.ie/files/p\\_201812181009082018\\_EthnicityandNationalityintheIrishLabourMarket.pdf](https://emn.ie/files/p_201812181009082018_EthnicityandNationalityintheIrishLabourMarket.pdf), p. 3, ove viene presentato un grafico che mette chiaramente in evidenza questo andamento. Addirittura, in base a quanto si evince da questo grafico, nel 2010 si giunse a un saldo negativo nella differenza tra immigrati ed emigranti, con valori numerici molto

segnalare che questi conteggi comprendono anche i cittadini europei che entrano in Irlanda per motivi di lavoro e che ormai tradizionalmente costituiscono la maggioranza degli stranieri lavoratori nell'isola.

La disciplina sull'ingresso e il soggiorno per motivi di lavoro nel territorio irlandese è contenuta nell'atto legislativo denominato *Employment Permits Act 2003* che, non casualmente, venne approvato in prossimità dell'allargamento ad Est dell'Unione europea del 2004. La legge ha subito alcune modificazioni negli anni successivi, pur mantenendo la propria *ratio* di fondo, mirata a limitare l'immigrazione di cittadini di Paesi terzi ai lavoratori altamente qualificati<sup>46</sup>.

Prima di questo nuovo atto normativo, la disciplina dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro era essenzialmente basata sull'iniziativa dei datori di lavoro, che potevano reclutare quanti lavoratori stranieri desiderassero, senza particolari vincoli. Ciò è dimostrato dal raffronto dei dati sui permessi di soggiorno rilasciati nel 1999 e nel 2003: si passò da 5.750 nel 1999 ai 47.707 del 2003<sup>47</sup>.

L'approvazione dell'*Employment Permits Act* nel 2003 si collega all'allargamento dell'Unione poiché attraverso tale legge l'Irlanda, pur restringendo l'ingresso per motivi di lavoro nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, scelse di rinunciare al periodo transitorio che, in base agli accordi sull'annessione, avrebbe potuto condizionare la libera circolazione dei cittadini dei dieci nuovi Paesi membri per i sette anni successivi all'ingresso nell'Unione europea<sup>48</sup>.

Sebbene decisioni simili, all'epoca, fossero state adottate anche dal Regno Unito e dalla Svezia, l'Irlanda da subito prevede che non fosse necessaria nessuna particolare registrazione o certificato per i cittadini europei provenienti dagli Stati membri di nuova annessione, sia nel caso in cui si fossero trasferiti sull'isola dopo il 2004, sia che fossero già presenti<sup>49</sup>. Come poi vedremo, la legge del 2003

vicini a quelli antecedenti l'ascesa economica del Paese.

<sup>46</sup> Cfr. F. MCGINNITY ET AL., *Ethnicity and Nationality in the Irish Labour Market*, cit., p. 4.

<sup>47</sup> M. RUHS, *Managing the Immigration and Employment of Non-EU Nationals in Ireland*, in *Studies in Social Policy*, 2005, 19, p. xii.

<sup>48</sup> European Commission, *Free Movement for Persons – A Practical Guide for an Enlarged European Union*, 2002, disponibile all'indirizzo internet [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/press\\_corner/publications/55260\\_practica\\_guide\\_including\\_comments\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/press_corner/publications/55260_practica_guide_including_comments_en.pdf).

<sup>49</sup> Art. 3, *Employment Permits Act 2003*. M. RUHS, *Managing the Immigration and Em-*

venne significativamente modificata nel 2006 e, successivamente, nel 2014, anche per far fronte alle mutate esigenze del mercato del lavoro e dei flussi migratori. Questa più recente modifica si accompagna, come abbiamo visto, alla ripresa economica dopo la grande recessione globale e si inserisce nel contesto di un fenomeno migratorio dall'identità profondamente mutata.

Cercando di presentare per categorie il complesso quadro normativo irlandese in materia di permessi di soggiorno per motivi di lavoro, possiamo sin d'ora rilevare come le ragioni di ingresso nel territorio statale siano divise in due macro-gruppi, che distinguono i migranti altamente qualificati da quelli essenziali<sup>50</sup>. Ad accomunare entrambe le categorie e a caratterizzare tutte le tipologie di permessi di soggiorno di cui ora si dirà, vi è la condizione che solo un posto di lavoro effettivamente esistente determini il rilascio di un permesso di soggiorno.

Le richieste di permesso di soggiorno e le relative procedure sono disciplinate dall'*Employment Permits Act* 2006 (artt. 4 ss.)<sup>51</sup>.

Venendo alla disciplina del lavoratore altamente qualificato, l'art. 15.1.d. dell'atto normativo prevede che il Ministero del lavoro svolga periodicamente una valutazione della carenza di abilità (*skills shortage*). Tale concetto è chiarito dal regolamento attuativo della legge, in base al quale la carenza di tali capacità lavorative o professionali nel mercato del lavoro deve essere richiesta per il corretto funzionamento dell'economia<sup>52</sup>. Come è evidente, lo scopo di una tale disciplina è quello di attrarre forza-lavoro la cui alta specializzazione minimizza il rischio di una successiva perdita del posto, di disoccupazione e, quindi, di necessità di un intervento assistenziale pubblico. La

*ployment of Non-EU Nationals in Ireland*, cit., 11. È interessante osservare come, fra i cittadini provenienti dai dieci Stati membri che entrarono a far parte dell'Unione Europea a partire dal 2004, circa la metà fossero di nazionalità polacca.

<sup>50</sup> La denominazione è di chi scrive.

<sup>51</sup> La versione consolidata e aggiornata di tale atto normativo è disponibile sul sito del Parlamento irlandese, a questo indirizzo: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2006/act/16/enacted/en/print.html>. Le modifiche introdotte nel 2014 hanno introdotto nuovi criteri e regole per concedere i permessi di soggiorno per lavoro, in modo da adeguare la legislazione alla flessibilità del mercato del lavoro. Cfr. E. GUSCIUTE, E. QUINN, A. BARRETT, *Determining Labour and Skills Shortages and the Need for Labour Migration in Ireland*, European Migration Network, ESRI Research Series Number 49, Dublin: ESRI, 12, 2015.

<sup>52</sup> Employment Permits Regulations 2014-2015, Schedule 3: «*Employments in respect of which there is a shortage in respect of qualifications, experience or skills which are required for the proper functioning of the economy*».



strategia, peraltro, è anche quella di iniettare nel mercato del lavoro dell'isola professionalità tendenzialmente attive e creative, per alimentare la crescita economica del Paese.

Per effetto delle modifiche introdotte nel 2014, i permessi di soggiorno per lavoro esistenti in Irlanda si distinguono in base alla specializzazione del lavoratore: a seconda del titolo di studio o della qualificazione professionale, ma anche in base al reddito annuo, sono state individuate diverse categorie di permessi di soggiorno per lavoro (*Employment Permits – EP*)<sup>53</sup>. Oltre alle tipologie principali di permessi di soggiorno per lavoro, di cui ora si dirà, vi sono altre categorie che portano il novero complessivo dei titoli di permanenza collegati all'occupazione a nove, con le seguenti denominazioni: *Critical Skills Employment Permit*; *Dependant/Partner/Spouse Employment Permit*; *Intra-Company Transfer Employment Permit*; *General Employment Permit*; *Contract for Services Employment Permit*; *Reactivation Employment Permit*; *Internship Employment Permit*; *Sport and Cultural Employment Permit*; *Exchange Agreement Employment Permit*<sup>54</sup>.

I *Critical Skills EP* sono quelli di cui si è appena trattato e sono pensati per attrarre personale altamente specializzato, identificato attraverso la lista delle carenze<sup>55</sup>, che indica le professionalità indispensabili all'economia irlandese e attualmente carenti. Per ottenere questo permesso di soggiorno è necessario un reddito annuo di almeno 64mila euro. È prevista anche una categoria con reddito inferiore (a partire da 32mila euro annui, che però deve coprire occupazioni strategicamente importanti per l'economia del Paese). La durata è di almeno due anni. Per questa tipologia di permesso di soggiorno, il datore di lavoro non deve effettuare la previa verifica delle necessità del mercato del la-

<sup>53</sup> La presentazione delle attuali tipologie di permessi di soggiorno per motivi di lavoro si può ricostruire a partire da *Employment Permits (Amendment) Act 2014*. Attualmente tali permessi di soggiorno sono di nove diverse tipologie. La relativa descrizione è disponibile a questo indirizzo: [https://www.citizensinformation.ie/en/employment/migrant\\_workers/employment\\_permits/](https://www.citizensinformation.ie/en/employment/migrant_workers/employment_permits/).

<sup>54</sup> Un quadro sinottico molto esaustivo è disponibile in E. GUSCIUTE, E. QUINN, A. BARRETT, *Determining Labour and Skills Shortages and the Need for Labour Migration in Ireland*, cit., pp. 15-17.

<sup>55</sup> Questa è prevista dalla Schedule 3 del *Employment Permits (Amendment) Regulations 2018*. L'attuale lista, consultabile a questo indirizzo: <https://enterprise.gov.ie/en/What-We-Do/Workplace-and-Skills/Employment-Permits/Employment-Permit-Eligibility/Highly-Skilled-Eligible-Occupations-List/>, è valida a partire dal 1 gennaio 2020.



voro, poiché si tratta di personale molto specializzato e qualificato.

Il permesso di lavoro “ordinario” (*General Employment Permit*), invece, segue una disciplina differente. Esso viene rilasciato dal *Department of Business, Enterprise and Innovation*, su richiesta del datore di lavoro, oppure del lavoratore in ingresso.

A questo riguardo, e in comparazione con il nostro ordinamento, è interessante osservare come l’attenzione sull’immigrazione, in Irlanda, sia condivisa tra diversi Ministeri e dipartimenti. Fra questi, come abbiamo visto, e in linea con la tendenza a condizionare i flussi migratori dai Paesi terzi in modo il più possibile mirato alla crescita economica del Paese, spicca l’elevato coinvolgimento del Ministero dell’economia e di quello per l’innovazione nell’individuazione delle abilità professionali per le quali è riscontrabile una carenza nell’isola e che necessitano di essere colmate attraverso il ricorso a personale straniero.

Tali permessi di soggiorno parificano il lavoratore straniero a quello irlandese in termini di diritti. Bisogna, tuttavia, evidenziare che la richiesta di questa tipologia di titolo di soggiorno è possibile a partire da un reddito minimo di trentamila euro<sup>56</sup>. Un ulteriore elemento da considerare riguarda la necessità che sia direttamente il datore di lavoro ad effettuare l’assunzione (con la conseguente esclusione di agenzie per l’impiego o altri intermediari).

Da ultimo, è opportuno rimarcare che, in base a quanto previsto dall’art. 10.2.b dell’*Employment Permits Act* 2006, vige la cosiddetta regola del 50%, in base alla quale un datore di lavoro non può assumere personale straniero, a meno che più della metà dei dipendenti siano cittadini europei o svizzeri<sup>57</sup>. Precondizione necessaria al rilascio del permesso di soggiorno è che il datore di lavoro abbia effettuato il cd. *labour market needs test*, ossia abbia tentato prima di rispondere alle proprie esigenze di assunzione cercando tra la forza lavoro già presente nel Paese<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> In via eccezionale, si può richiedere tale permesso di soggiorno anche per un reddito annuale inferiore (ma di almeno 27mila euro annui) nel caso di primo impiego per un laureato a cui sia stato offerto una posizione compresa nella *Highly Skilled Eligible Occupations List*.

<sup>57</sup> Alla lettera, l’art. 10.2.b prevede che: «*An employment permit to which this section applies shall not be granted unless the applicant satisfies the Minister that – [...] at the time of the application, more than 50 per cent of the employees of the applicant are nationals of any of the following, namely – i) one or more Member States of the EEA, or (ii) the Swiss Confederation, or (iii) a combination of any of the states referred to in subparagraphs (i) and (ii)*».

<sup>58</sup> Operativamente, la disponibilità del posto deve essere segnalata attraverso i servizi per

I permessi di lavoro di questa tipologia hanno una durata di due anni e possono essere rinnovati per altri tre anni. Dopo un quinquennio di ininterrotta attività lavorativa in Irlanda, si può richiedere il permesso di soggiorno di lungo periodo.

La lettura d'insieme di tale quadro normativo conferma le considerazioni già sviluppate riguardo all'adozione, in Irlanda, di una netta politica volta ad attrarre personale altamente qualificato e a scoraggiare flussi migratori di lavoratori non specializzati. Le ragioni di una decisione così marcata possono essere facilmente individuate nella configurazione della Repubblica, con una popolazione molto ridotta ed un tessuto economico che, pur avendo affrontato un profondo e radicale rinnovamento negli ultimi decenni, non può far fronte a qualunque tipo di richiesta di impiego.

### 3.2. *Profili critici e questioni concrete*

Sebbene, come abbiamo visto, la disciplina irlandese dell'immigrazione per motivi di lavoro sia marcatamente orientata ad attrarre forza lavoro altamente qualificata, vi sono alcuni elementi di criticità che meritano di essere presi in considerazione adeguatamente. Così come per altri ordinamenti europei, infatti, anche in Irlanda la forza lavoro straniera è un facile bersaglio di emarginazione sociale, sfruttamento o discriminazione, che può condurre anche a situazioni di grave vulnerabilità socio-economica<sup>59</sup>.

Si è fatto cenno sopra al fatto che il permesso di soggiorno per motivi di lavoro rende pari, in termini di diritti, i lavoratori stranieri a quelli irlandesi (o cittadini europei). Tale *status* è collegato, naturalmente, all'esistenza di un contratto di lavoro. Nel momento in cui quest'ultimo dovesse venir meno, il migrante perderebbe il diritto a mantenere il proprio permesso di soggiorno, divenendo irregolare. Per il lavoratore privo di contratto (e dunque non in regola nemmeno con le norme relative al soggiorno nel Paese), non vi sono garanzie, poiché mancando un contratto di lavoro, non vi è titolo al riconoscimento dei diritti spettanti al lavoratore.

l'impiego per quattro settimane. La procedura da seguire è indicata nella sezione dedicata del sito del Ministero competente: <https://enterprise.gov.ie/en/What-We-Do/Workplace-and-Skills/Employment-Permits/Labour-Market-Needs-Test/>.

<sup>59</sup> In argomento si veda il recente studio di C. MURPHY, D.M. DOYLE, M. MURPHY, 'Still Waiting' for Justice: Migrant Workers' Perspectives on Labour Exploitation in Ireland, in *Industrial Law Journal*, 2020, 49(3), pp. 318 ss.

È importante, però, sottolineare che, in base all'art. 4 dell'*Employment Permits (Amendments) Act 2014*, per il lavoratore privo di contratto è prevista la possibilità di agire contro il datore di lavoro, al fine di ottenere una compensazione per il lavoro svolto, a condizione che il lavoratore provi di aver adottato ogni possibile misura per richiedere un permesso di soggiorno<sup>60</sup>.

Il diritto migratorio irlandese, in termini generali, presenta elementi di criticità spiegabili, in primo luogo, per il fatto che esso è relativamente “giovane”: come abbiamo già ampiamente discusso, infatti, la Repubblica è divenuta solo recentemente territorio d'attrazione di flussi migratori europei ed extra-europei. Di conseguenza, la regolazione di questa materia ha seguito l'andamento dei flussi e, come per il nostro Paese, è fortemente intrisa di elementi che puntano a rispondere a bisogni contingenti, invece che offrire una disciplina organica.

In secondo luogo, la legislazione irlandese sulla cittadinanza e sull'immigrazione, come si è già visto, è costruita spesso in modo strumentale o simbolico, con lo scopo di promuovere l'identità nazionale e ampliare le differenze tra cittadini e non-cittadini, nonché tra diverse categorie di stranieri<sup>61</sup>. Interventi che incidono concretamente sulla vita dei migranti, lavoratori e non, presenti nel Paese vengono, ad esempio, inseriti in testi normativi che disciplinano gli ambiti più disparati. Lo stile normativo degli ordinamenti di *common law*, inoltre, non aiuta a chiarire la relativa disciplina e ad avere contezza dei requisiti e delle procedure necessarie per ottenere determinati benefici sociali o per soddisfare i requisiti necessari alla permanenza regolare nel territorio dell'isola.

Un profilo, poi, che merita senz'altro attenzione, riguarda il rapporto tra accesso al lavoro e richiedenti asilo. Soprattutto negli ultimi anni, anche a motivo dell'incremento delle domande di protezione internazionale, la questione è stata oggetto di attenzione, anche in sede giurisdizionale. In base all'art. 9 del *Refugee Act 1996*, infatti, in Irlanda vige(va) una completa proibizione di lavoro per i richiedenti asilo<sup>62</sup>, tema sul quale si era pronunciata,

<sup>60</sup> La norma introdotta nel 2014 modifica gli articoli 2B e 2C dell'*Employment Permits Act 2003*.

<sup>61</sup> M. GILMARTIN, *Ireland and Migration in the Twenty-first century*, cit., p. 31.

<sup>62</sup> L'art. 9.4.b prevede, alla lettera: «An applicant shall not [...] (b) seek or enter employment or carry on any business, trade or profession during the period before the final determination of his or her application for a declaration».

in una nota e controversa decisione, la *High Court* nel 2015<sup>63</sup>. All'epoca, esprimendosi sul ricorso di due richiedenti asilo ai quali era stato vietato, anche temporaneamente, l'accesso all'impiego, in attesa della decisione della competente commissione sulla loro domanda, i giudici irlandesi affermarono che, sebbene la Costituzione irlandese riconosca il diritto a guadagnarsi il necessario per vivere («*to earn a livelihood*»<sup>64</sup>), questo diritto non può comprendere la corrispondente obbligazione statale a garantire il diritto a lavorare ai richiedenti protezione internazionale. In altre parole, il diritto al lavoro è costituzionalmente tutelato, ma non è assoluto<sup>65</sup>.

Nemmeno le successive modificazioni del quadro normativo interno, necessarie per il recepimento degli atti europei<sup>66</sup>, hanno rimosso completamente tale divieto, tanto che sul punto si è da poco pronunciata la Corte di giustizia. Nella sentenza *K.S.*, pubblicata nel gennaio 2021<sup>67</sup>, i giudici di Lussemburgo hanno rilevato il contrasto con il diritto europeo delle norme interne irlandesi che, oltre a prevedere un intervallo di almeno otto mesi tra la presentazione della domanda di protezione internazionale e la possibilità di richiedere l'accesso all'impiego, escludono da tale possibilità i destinatari di una decisione di trasferimento ai sensi del Regolamento Dublino<sup>68</sup>. Secondo la Corte di giustizia, in particolare, non si può differenziare i richiedenti asilo in base alla procedura alla quale sono sottoposti, sia essa un potenziale trasferimento in applicazione del Regolamento Dublino III, impugnato dal richiedente, oppure una valutazione sostanziale della sua domanda di prote-

<sup>63</sup> Ireland High Court, *N.H.V. & F.T v Minister for Justice and Equality* [2015] IEHC 246. Il caso venne poi confermato anche dalla Corte d'Appello, *N.H.V. v. Minister for Justice, Equality and Others* [2016] IECA 86. Per i riferimenti di entrambe le decisioni si veda la pagina web dedicata a questo indirizzo <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/ireland-nhv-and-ft-v-minister-justice-and-equality-respondent-and-irish-human-rights>.

<sup>64</sup> Articolo 40.3 della Costituzione irlandese.

<sup>65</sup> L. THORNTON, *Socio-Economic Rights and Ireland*, in *International Human Rights: Perspectives from Ireland*, a cura di S. EGAN, Dublin, Bloomsbury, 2015, pp. 179 ss.

<sup>66</sup> Si tratta del decreto European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018, con cui sono state trasposte nel diritto irlandese le previsioni della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

<sup>67</sup> CGUE, sentenza del 14 gennaio 2021, *K.S. e M. H.K.*, cause riunite C-322/19 e C-385/19, ECLI:EU:C:2021:11.

<sup>68</sup> Cfr. C-322/19 e C-385/19, paragrafi 20 ss. Si tratta dell'art. 11 del decreto irlandese del 2018.

zione. Sebbene, inoltre, fra le «condizioni materiali di accoglienza» di cui all'art. 2 della direttiva 2013/33 non rientri espressamente l'accesso al mercato del lavoro, la Corte rileva che non può essere altrimenti e che, anzi, l'obbligo di concedere l'accesso al lavoro al richiedente protezione internazionale (*ex art. 15 della direttiva del 2013*) cessa, per lo Stato membro interessato, «unicamente al momento del trasferimento definitivo di quest'ultimo verso lo Stato membro richiesto»<sup>69</sup>. In particolare, tale misura contribuisce a garantire ai richiedenti un livello di vita dignitoso in modo omogeneo in tutto il territorio dell'Unione, poiché questo concorre ad assicurare il rispetto della dignità umana che si impone nei confronti di tutti i richiedenti asilo che si trovano in attesa della determinazione della loro domanda, nel merito e nella definizione dello Stato membro competente ad esaminare la richiesta<sup>70</sup>.

Nel rilevare, dunque, che il diritto irlandese che esclude dall'accesso al lavoro il richiedente asilo in attesa di decisione sul proprio trasferimento verso lo Stato membro competente ad esaminare la sua domanda di protezione internazionale osta alle previsioni della direttiva accoglienza, la recente sentenza della Corte di giustizia impone, di fatto, all'Irlanda di modificare nuovamente il proprio quadro normativo, in senso maggiormente inclusivo<sup>71</sup>. La necessità di intervento del giudice europeo pone in evidenza, quanto meno, l'urgenza di riallineare la disciplina interna al diritto europeo in materia di protezione internazionale, raggiungendo, peraltro, anche il risultato concreto di evitare la necessità di prevedere interventi di carattere assistenziale per queste categorie di migranti.

Tornando all'individuazione degli elementi di criticità della disciplina dell'immigrazione per motivi di lavoro, bisogna evidenziare un ulteriore aspetto che accomuna l'ordinamento irlandese a quello italiano, sebbene i punti di partenza siano distinti: mentre l'Irlanda ha tarato la propria disciplina dell'immigrazione per motivi di lavoro sul personale altamente qualificato,

<sup>69</sup> C-322/19 e C-385/19, paragrafo 68.

<sup>70</sup> C-322/19 e C-385/19, paragrafo 69. La Corte si riferisce alla propria precedente sentenza del 27 settembre 2012, *Cimade e GISTI*, C 179/11, EU:C:2012:594, par. 43.

<sup>71</sup> La dottrina irlandese è già intervenuta commentando questa importante decisione della Corte di Lussemburgo e sostenendo, accanto alla necessità di una celere modifica legislativa, anche la diretta applicabilità dei principi della decisione. V. L. THORNTON, *Asylum Seekers subject to 'Dublin procedures' have a right to work under EU Law*, 14 gennaio 2021, disponibile all'indirizzo <https://liamthornton.ie/2021/01/14/asylum-seekers-subject-to-dublin-procedures-have-a-right-to-work-under-eu-law/>.

l'ordinamento italiano si è da tempo assestato sul sistema di ingresso per quote che, come noto, ha sempre stentato ad andare completamente a regime<sup>72</sup>.

Nonostante le due discipline partano da assunti completamente differenti, simili sono gli effetti collaterali prodotti da norme che faticano a tener conto dei dati oggettivi relativi ai flussi migratori. Del resto, il raffronto tra le discipline italiana e irlandese, tanto diverse da essere quasi opposte, ma simili quanto all'inefficacia dei risultati prodotti, porta a confermare quanto in dottrina è già stato da tempo segnalato, relativamente all'effetto controproducente che politiche migratorie sbagliate possono produrre sull'ordinamento e sul suo complessivo equilibrio: «ogni restrizione agli ingressi alla fine può rivelarsi inefficace sul medio e lungo periodo, allorché manchino forme regolari, semplici, veloci e proporzionate alle spinte migratorie»<sup>73</sup>.

In entrambi i casi, infatti, la strada per l'ingresso nel Paese dei migranti economici non qualificati (o, in Italia, in assenza della determinazione ministeriale delle quote) è quella della protezione internazionale. Le dimensioni più ridotte della Repubblica irlandese e la sua posizione geografica non la espongono nemmeno lontanamente ai numeri italiani. Eppure, anche in questo ordinamento sono state riscontrate non poche criticità in relazione alla gestione delle richieste di protezione internazionale, alla lentezza delle relative procedure di verifica e ai rischi di conseguente emarginazione sociale, disoccupazione o rimpatrio cui sono esposti coloro che entrano nel territorio irlandese chiedendo asilo<sup>74</sup>.

Ciò si lega, naturalmente, alla presenza di migranti irregolari nel territorio irlandese, potenzialmente esposti ad attività illegali o a sfruttamento lavorativo. Il tema è da tempo all'attenzione sia delle istituzioni sia del dibattito dottrinale<sup>75</sup>. A riguardo, è interessante osservare come un sondaggio condot-

<sup>72</sup> Su queste questioni cfr. P. BONETTI, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, in *Diritto pubblico*, 2019, 3, p. 656.

<sup>73</sup> P. BONETTI, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri*, cit., 656.

<sup>74</sup> L'estensione del presente scritto non consente di approfondire adeguatamente la disciplina della protezione internazionale in Irlanda. Per i rilievi critici cui si è fatto cenno e per alcuni dati numerici si veda M. GILMARTIN, *Ireland and Migration in the Twenty-first century*, cit., pp. 69 ss.

<sup>75</sup> A riguardo, cfr. E. DEWHURST, *The Gap Between Immigration and Employment Law in Ireland: Irregular Immigrants Fall Through the Cracks*, in *Irish Journal of Employment Law*,

to nell'ottobre 2020 dal *Migrant Rights Centre Ireland* (MRCI) fra circa un migliaio di migranti irregolari abbia evidenziato che, di questi, circa il 75% sono presenti in Irlanda da oltre cinque anni, mentre il 93% lavora<sup>76</sup>.

Il tema della regolarizzazione dei migranti è attualmente all'attenzione delle istituzioni: le elezioni tenutesi nel giugno 2020 hanno portato al governo dell'isola una nuova coalizione. Nel programma politico del nuovo esecutivo, un punto specifico è dedicato all'impegno a mettere in regola gli stranieri irregolari di lungo corso che soddisfino determinati requisiti<sup>77</sup>. Si tratta di un tema politico decisamente molto delicato, anche in considerazione delle politiche migratorie molto mirate che hanno sinora contraddistinto l'isola<sup>78</sup>.

Nel solco dell'attuale emergenza epidemiologica, si colloca infine la decisione del Ministero della giustizia di prorogare la validità di tutti i permessi di soggiorno fino a maggio 2022<sup>79</sup>.

2013, 10; E. DEWHURST, *Exclusionary or Inclusionary Constitutional Protection: Protecting the Rights of Citizens, Non-Citizens and Irregular Immigrants Under Articles 40-44 of the Irish Constitution*, in *Irish Jurist*, 2013, pp. 98 ss.

<sup>76</sup> *Migrant Rights Centre Ireland* (MRCI), *We live here, we work here. We belong here. A survey of over 1,000 undocumented people in Ireland*, 14 ottobre 2020, disponibile all'indirizzo internet <https://www.mrci.ie/2020/10/14/we-live-here-we-work-here-we-belong-here-a-survey-of-over-1000-undocumented-people-in-ireland/>.

<sup>77</sup> *Programme for Government. Our shared future*, pubblicato nel giugno 2020 e disponibile all'indirizzo internet [https://www.finegael.ie/app/uploads/2020/06/ProgrammeforGovernment\\_Final\\_16.06.20-1.pdf](https://www.finegael.ie/app/uploads/2020/06/ProgrammeforGovernment_Final_16.06.20-1.pdf) (cfr. p. 76). Mentre il presente contributo è in bozze, il governo irlandese ha infatti provveduto ad aprire una finestra per la regolarizzazione dei migranti presente continuamente da oltre quattro anni sull'isola, che abbiano avuto una buona condotta e che non abbiano subito condanne penali. La finestra per la regolarizzazione resta aperta dal 7 febbraio 2022 al 7 agosto 2022. Ogni informazione sulla procedura è disponibile sulla pagina informativa istituzionale, all'indirizzo [https://www.citizensinformation.ie/en/moving\\_country/moving\\_to\\_ireland/rights\\_of\\_residence\\_in\\_ireland/permission\\_to\\_remain\\_for\\_undocumented\\_noneea\\_nationals\\_in\\_ireland.html](https://www.citizensinformation.ie/en/moving_country/moving_to_ireland/rights_of_residence_in_ireland/permission_to_remain_for_undocumented_noneea_nationals_in_ireland.html).

<sup>78</sup> La questione della regolarizzazione dei migranti senza permesso di soggiorno era giunta anche in precedenza all'attenzione delle istituzioni, pur senza particolare successo. Si veda a riguardo l'interrogazione rivolta da un parlamentare all'allora Ministro della giustizia nel luglio del 2017, la cui risposta era stata decisamente di segno opposto rispetto al rinnovato impegno dell'attuale governo. L'interrogazione è disponibile a questo link: [https://www.finegael.ie/app/uploads/2020/06/ProgrammeforGovernment\\_Final\\_16.06.20-1.pdf](https://www.finegael.ie/app/uploads/2020/06/ProgrammeforGovernment_Final_16.06.20-1.pdf).

<sup>79</sup> Si veda il comunicato stampa del Ministero della giustizia del 17 dicembre 2021, dal ti-



#### 4. *Conclusioni: quale futuro per il diritto delle migrazioni in Irlanda?*

La rapida disamina di una porzione limitata del diritto dell'immigrazione irlandese, circoscritta alla disciplina dell'ingresso per motivi di lavoro, ha restituito l'immagine di un Paese dinamico, che sta attraversando una significativa fase di rinnovamento, pur nella consapevolezza della fragilità del proprio tessuto economico, già messo alla prova dalla crisi economica globale.

L'Irlanda, come abbiamo ampiamente visto, è una piccola Repubblica in un territorio insulare, che si distingue per la costruzione di una fiera identità nazionale, una Costituzione particolarmente attenta alla tutela dei diritti individuali, e un profondo rinnovamento sociale, economico e culturale che ne sta attraversando il territorio almeno da una ventina d'anni. Per effetto di questi fattori, l'Irlanda è riuscita ad invertire la tendenza, qualificandosi come territorio di immigrazione e non più (solo) di emigrazione, eccezion fatta per una breve parentesi tra il 2010 e il 2014.

In questo solco, il Paese ha scelto di connotare fortemente il proprio approccio sia alla cittadinanza, sia all'immigrazione. Quanto al primo profilo, come si è visto, per effetto dell'avvenuta pacificazione con il vicino Regno Unito e la soluzione della questione nord-irlandese, si è deciso di favorire l'accesso alla cittadinanza irlandese a tutti i nati sull'isola, al fine di intraprendere una politica inclusiva nei confronti del Nord-Irlanda. Ben presto si sono resi evidenti le falle e i possibili abusi collegati a tale scelta normativa, tanto da portare ad un successivo referendum costituzionale sulla cittadinanza. Frattanto, l'allargamento ad Est dell'Unione del 2004 aveva portato nuova forza lavoro nella Repubblica, che in quella fase viveva una congiuntura economica decisamente favorevole. Sapendo di non poter condizionare i flussi migratori dei cittadini europei, si decise allora di attribuire una forte connotazione alla disciplina dell'ingresso per motivi di lavoro, sfruttando il fattore economico e le specifiche necessità di un mercato del lavoro particolarmente caratterizzato.

Tutto ciò, sul lato pratico, non ha naturalmente escluso in assoluto la presenza di cittadini di paesi terzi non particolarmente qualificati dal punto di vista professionale, né ha escluso l'esistenza di gravi situazioni di sfruttamento lavorativo per figure socialmente fragili<sup>80</sup>. Al contempo, così come nel

tolo *Minister announces further temporary extension of immigration permissions*, disponibile all'indirizzo <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/COVID-19-updates-and-announcements>.

<sup>80</sup> È il caso, ad esempio, del comparto della pesca. In tema si veda C. MURPHY, *Tackling*



nostro ordinamento, nell'impossibilità di entrare in Irlanda per motivi di lavoro, i migranti economici non qualificati hanno sfruttato diversi percorsi migratori, fra cui – come è avvenuto in tutta Europa nell'ultimo decennio – quello della protezione internazionale.

Dal punto di vista numerico, la popolazione irlandese attualmente sfiora i cinque milioni. I dati relativi agli ingressi, negli ultimi anni si aggirano intorno alle ottantamila unità per anno. I dati del censimento del 2016 indicano, per il 2015, la presenza di circa mezzo milione di persone straniere, fra le quali sono compresi anche i cittadini europei e quelli del Regno Unito<sup>81</sup>. Sommando tale dato al progressivo aumento della popolazione straniera in ingresso, si arriva a circa settecentomila persone straniere presenti nel Paese<sup>82</sup>. Il dato interessante, che si pone in linea con le riflessioni sinora sviluppate e importante da sottolineare ai fini di una riflessione sul futuro delle migrazioni in Irlanda, riguarda il fatto che gran parte della percentuale degli stranieri in ingresso nel Paese sono di nazionalità britannica oppure europea. Soffermandosi sui dati relativi al 2020, va rilevato che su 85.400 persone in ingresso, quasi 29mila sono irlandesi, cui si sommano 5.500 cittadini del Regno Unito; 12.600 sono cittadini di Stati membri dell'Unione prima dell'allargamento del 2004 e altri 11.400 sono cittadini degli Stati membri che hanno aderito all'UE dopo il 2004. I cittadini di Paesi terzi sono complessivamente poco più di 30mila unità.

Ciò che è significativo rilevare di questi dati concerne, da un lato, l'ampio numero di irlandesi per discendenza che decidono di intraprendere il proprio percorso migratorio nell'isola e, in modo non trascurabile, i dati concernenti i cittadini europei e i britannici. Come si è già avuto modo di osservare, si tratta di un fenomeno inquadrabile facilmente nel contesto delle politiche migratorie irlandesi nei confronti dei flussi migratori provenienti da Paesi terzi, non potendo condizionare quelli provenienti dagli altri Stati membri UE. Non è peraltro affatto trascurabile il fatto che circa la metà dei cittadini europei che si trasferiscono in Irlanda vengano da Stati membri di recente adesione.

*Vulnerability to Labour Exploitation through Regulation: The Case of Migrant Fishermen in Ireland*, in *Industrial Law Journal*, 2017, 46(3), pp. 417 ss.

<sup>81</sup> *Census of Population 2016 – Profile 7 Migration and Diversity*, disponibile all'indirizzo internet <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cp7md/p7md/p7anii/>.

<sup>82</sup> Ulteriori statistiche sui numeri del fenomeno migratorio sono disponibili nella sezione dedicata del sito *European Migration Network*, Ireland, in <https://emn.ie/useful-statistics/>.

Si è posta particolare attenzione a questa peculiarità del fenomeno migratorio irlandese, poiché il quesito di ricerca dal quale la presente indagine ha preso le mosse riguarda proprio l'eventuale impatto della Brexit sui flussi migratori interni. Sebbene sia presto per valutare quali conseguenze il compiuto recesso del Regno Unito dall'Unione europea possa avere, non solo perché il suo perfezionamento è divenuto effettivo il 1° gennaio 2021, ma anche a motivo del naturale rallentamento dei flussi migratori causato dall'emergenza pandemica in atto, si può cercare di avanzare qualche ipotesi, a partire da una sintetica ricostruzione dell'attuale quadro giuridico.

Anzitutto, sebbene ora i cittadini del Regno Unito siano a tutti gli effetti *third-country nationals*, ai sensi del diritto dell'Unione europea, il loro *status* nei confronti della Repubblica d'Irlanda rimarrà sostanzialmente invariato. Ciò si deve alla precedente esistenza di un accordo tra i due Paesi, il *Common Travel Area* (CTA), risalente al 1922, che consente ai cittadini britannici residenti in Irlanda (e, viceversa, agli irlandesi nel Regno Unito) di muoversi, vivere, lavorare e circolare liberamente tra i due Paesi, indipendentemente dal recesso dall'Unione. Con l'avvicinarsi del termine per l'uscita dall'Unione, nel maggio 2019, il *Common Travel Area* è stato oggetto di un *Memorandum of Understanding* e da un *Joint Statement* fra i governi dei due Stati, che hanno confermato la volontà di mantenerne la validità<sup>83</sup>. In base all'accordo, i britannici già residenti in Irlanda e quelli che vi si trasferiranno non hanno bisogno di particolari documenti o di titoli di soggiorno<sup>84</sup>.

In quest'ambito, merita attenzione il fatto che, in base al CTA, gli irlandesi e i britannici hanno diritto all'assistenza sociale, sanitaria, all'edilizia residenziale e hanno il diritto di voto in alcune consultazioni elettorali. Non vi sono, invece, previsioni relative allo scambio di merci, beni o servizi<sup>85</sup>.

La valutazione complessiva dell'approccio irlandese alla gestione dei flus-

<sup>83</sup> *Joint Statement on the Common Travel Area*, 8 maggio 2019, disponibile all'indirizzo <https://www.dfa.ie/media/dfa/eu/brexit/brexitandyou/Joint-Statement-CTA.pdf>; *Memorandum of Understanding* tra la Repubblica d'Irlanda e il Regno Unito, riguardante il *Common Travel Area* e i diritti e privilegi ad esso associati, disponibile all'indirizzo <https://www.dfa.ie/media/dfa/eu/brexit/brexitandyou/Memorandum-of-Understanding-Ire-version.pdf>.

<sup>84</sup> Informazioni disponibili anche nella pagina istituzionale del Ministero: <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/uk-nationals-living-in-ireland>.

<sup>85</sup> In argomento v. B. RYAN, *The Common Travel Area between Britain and Ireland*, in *The Modern Law Review*, 2001, 64, pp. 831-854.

si migratori per motivi di lavoro offre, come si è anticipato in introduzione e come si è avuto modo di porre in evidenza durante la trattazione, fertile materiale di riflessione.

Così come in altri ambiti giuridici, l'Irlanda combina elementi apparentemente inconciliabili per restituire un quadro decisamente interessante: questo è ciò che si è potuto osservare mettendo insieme la costruzione della disciplina della cittadinanza in senso fortemente identitario, con la valorizzazione del legame ancestrale dato dalla discendenza diretta da un cittadino irlandese. In questo contesto si aggiunge la netta scelta di attrarre personale straniero altamente qualificato, con il risultato di riservare il mercato del lavoro non qualificato o a reddito basso ai cittadini europei (in particolare, a quelli provenienti dagli Stati membri di successiva adesione) o agli irlandesi.

Rimangono da verificare le implicazioni dello scenario post-Brexit: a prescindere dallo *status* giuridico decisamente privilegiato (anche rispetto ai cittadini UE) di cui godono i britannici nell'isola verde, non si può non considerare il fatto che l'Irlanda, con ogni probabilità, diverrà un terreno di forte attrazione dei flussi migratori di cittadini europei. Questo è dovuto essenzialmente al fattore linguistico (l'inglese rimane ancora la lingua "franca") e non va nemmeno sottovalutata la comodità di poter beneficiare degli scambi monetari in euro.

Sebbene gli scenari post-pandemici non siano promettenti dal punto di vista economico, la Tigre celtica potrebbe avere ancora l'opportunità di distinguersi positivamente in Europa, se saprà valorizzare adeguatamente la riconversione che sarà richiesta per superare la grave crisi economica cui stiamo andando incontro. Da questo punto di vista, il fatto di aver tanto investito sulle nuove economie e sul settore dell'ICT negli anni passati potrebbe rappresentare un fattore chiave per il rilancio dell'economia di questo piccolo Paese.

In questo contesto, dunque, si può avanzare l'ipotesi che la disciplina dei flussi di ingresso per lavoro basata su una netta valorizzazione del personale altamente qualificato oppure specializzato possa rappresentare un buon canale di gestione delle migrazioni, se si considera anche il verso che le istituzioni europee stanno cercando di imprimere alla ripresa<sup>86</sup>. Mantenere politiche migratorie esclusivamente elitarie, tuttavia, non potrà essere sufficiente,

<sup>86</sup> Il riferimento va, naturalmente, all'accordo per il quadro finanziario pluriennale dell'Unione Europea e all'iniziativa NextGenerationEU, con i quali verrà stanziato il più ingente pacchetto di aiuti mai finanziati a livello europeo, per ricostruire l'Unione dopo la pandemia, e che è mirato a imprimere un profondo rinnovamento anche economico a tutti gli Stati.