

## “We, the people of Éire”: la cittadinanza nell’evoluzione e nell’attualità costituzionale dell’Irlanda\*

di Giammaria Milani

**Abstract:** “We, the people of Éire”: citizenship in the constitutional evolution and present of Ireland – During the first century since the independence, citizenship has always represented a central issue of the constitutional system of Ireland, and a very useful lens for reading the internal and international political dynamics but also the social and economic changes having shaped the country. The purpose of this article is to analyse the evolution and the present of the rules on citizenship in Ireland, dividing the work into three parts dedicated to different relevant phases: citizenship as a tool for the creation of the Irish State (1922-1937); citizenship as a tool for the creation of the Irish nation (1937-1998); citizenship in the new millennium (1998-...). The article closes with some reflections on the possibility that citizenship absorbs, in perspective, the pressures deriving from the current and virtual changes in course in the islands of Great Britain and Ireland.

**Keywords:** Ireland; citizenship; State; territory; nation.

57

### 1. Premessa: perché studiare la cittadinanza in Irlanda è rilevante per il diritto costituzionale comparato

L’Irlanda ha da poco tempo superato i cento anni dalla sua indipendenza, sancita tra il 1921 e il 1922 dalla fine della guerra con il Regno Unito, la firma dell’*Anglo-Irish Treaty*, l’istituzione dell’*Irish Free State* come *Dominion* dell’Impero britannico e l’approvazione della prima costituzione irlandese. Nel corso di questa storia lunga poco più di un secolo, la cittadinanza ha sempre rappresentato un tema centrale dell’assetto costituzionale irlandese, e una lente assai utile per leggere le dinamiche politiche interne e internazionali ma anche i mutamenti sociali ed economici che hanno interessato il Paese. Non sorprende, quindi, che la cittadinanza abbia trovato uno spazio importante nei due testi che hanno segnato l’evoluzione costituzionale dell’Irlanda, la *Constitution of the Irish Free State* del 1922 e la *Constitution of Ireland* del 1937<sup>1</sup>; e che la stessa

---

\* La ricerca alla base del presente articolo è finanziata con i fondi PRIN 2017 “Implicazioni costituzionali dei separatismi europei” (Principal Investigator: Prof. Alessandro Torre), Unità di Siena “Separatismi, diritti delle minoranze e trasformazioni della cittadinanza” (Responsabile: Prof.ssa Valeria Piergigli).

<sup>1</sup> La manualistica di riferimento indica questi due documenti come le due costituzioni che si sono susseguite a partire dall’indipendenza, anche se alcuni, tra i quali, B.

disciplina costituzionale sulla cittadinanza sia stata oggetto di due controversi emendamenti che si sono rapidamente susseguiti nel 1998 e nel 2004. Una scelta, come noto, non comune almeno nel costituzionalismo europeo<sup>2</sup>, contesto caratterizzato dalla scarsa rilevanza politica e costituzionale della cittadinanza, come già da tempo segnalato dalla dottrina<sup>3</sup>.

Già di per sé questa condizione rende interessante lo studio della cittadinanza irlandese per il diritto costituzionale comparato. A ciò concorrono nondimeno ulteriori fattori, che caratterizzano particolarmente l'Irlanda ma che riflettono al contempo sfide comuni ad altre esperienze costituzionali comparate. In primo luogo, in Irlanda è chiaro l'impatto esercitato dagli elementi extragiuridici sulla disciplina della cittadinanza: le relazioni internazionali, le dinamiche migratorie, la crescita economica, la dimensione isolana, hanno avuto e continuano ad avere evidenti riflessi sulle norme costituzionali e legislative in materia, che risultano così in continua evoluzione e adattamento rispetto al contesto di riferimento. In secondo luogo, la cittadinanza in Irlanda è indiscutibilmente un elemento costitutivo dello Stato, contribuendo qui però a definire non soltanto il popolo, come comunemente si afferma, ma anche il territorio, in un intreccio costante e complicato con un altro fattore decisivo, vale a dire la nazione.

Date queste premesse, lo scopo di questo articolo è quello di indagare sull'evoluzione e sulla attualità della disciplina della cittadinanza in Irlanda, dividendo il lavoro in tre parti dedicate ad altrettante fasi significative: la cittadinanza come strumento per la creazione dello Stato irlandese (1922-1937); la cittadinanza come strumento per la creazione della nazione irlandese (1937-1998); la cittadinanza nel nuovo millennio (1998-...). L'analisi ha lo scopo di comprendere come la cittadinanza interagisca con alcuni fattori extragiuridici rilevanti e contribuisca a definire il popolo e il

---

Chubb, *The Constitution and Constitutional Change in Ireland*, Dublin, 1978, 7, individuano come prima costituzione irlandese la *Constitution of Dáil Éireann* del 1919.

<sup>2</sup> Nei 27 paesi dell'Unione europea, per esempio, i riferimenti alla cittadinanza si rinvencono frequentemente nelle disposizioni costituzionali che riservano alla legge la disciplina e in quelle che vietano la privazione della cittadinanza per alcuni motivi specifici, mentre decisamente rare sono le norme che definiscono direttamente a livello costituzionale i criteri per l'acquisto della cittadinanza: tra queste, si segnalano Bulgaria (art. 25), Estonia (art. 8), Finlandia (art. 5), Polonia (art. 34) e Ungheria (art. G), che introducono una preferenza per il principio dello *ius sanguinis*, e Cipro (art. 198), che prevede una sorta di *ius soli* temperato e dove la relativa disciplina risulta condizionata dalle dinamiche internazionali che hanno interessato la creazione dello Stato.

<sup>3</sup> A partire dal Settecento le prime norme in materia di cittadinanza, che da una parte definiscono lo *status* e dall'altra dettano le regole per accedervi, hanno rilievo costituzionale: disposizioni di questo tipo si trovano ad esempio nelle costituzioni francesi del 1791 e del 1793 e in quasi tutti i testi costituzionali rivoluzionari degli Stati italiani. Successivamente, nell'Ottocento, la cittadinanza perde il suo spazio all'interno delle costituzioni: essa inizia ad essere oggetto della legislazione ordinaria e perde, assieme al valore costituzionale, ogni connotato politico. Vedi E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997, 246-260. G.F. Ferrari, *Constitutional Rights in Ireland between Domestic and Supranational Courts*, in G.F. Ferrari, J. O'Dowd (Eds.), *75 Years of the Constitution of Ireland. An Irish-Italian Dialogue*, Dublin, 2014, 4, rileva "The emphasis on citizenship as the founding condition of the nation".

territorio, emergendo come fondamentale elemento costitutivo dello Stato e assumendo dunque una indiscutibile rilevanza politica e costituzionale.

L'articolo si chiuderà con alcune riflessioni sulla possibilità che la cittadinanza assorba, in prospettiva, le pressioni che derivano dai mutamenti attuali e virtuali in corso nelle isole di Gran Bretagna e Irlanda: un'area che, almeno a partire dall'ultimo decennio, si è affermata in Europa per la sua continua dinamicità, non soltanto a causa della Brexit, ma anche per le ipotesi non così remote di secessione (della Scozia dal Regno Unito) e di (ri)unificazione (di Irlanda e Irlanda del Nord). Temi di grandissima attualità, appunto, non soltanto per il contesto irlandese e britannico, ma per tutto il costituzionalismo europeo.

## 2. La cittadinanza come strumento per la creazione dello Stato irlandese

### 2.1 Le radici della cittadinanza irlandese nell'evoluzione del diritto britannico

L'istituto della cittadinanza irlandese esiste dal 1922, anno di costituzione dello Stato libero di Irlanda<sup>4</sup>. Un'affermazione che a prima vista può apparire banale, ma che invece dice molto sia sul contesto nel quale siffatto istituto si è sviluppato, quello dell'evoluzione dell'Impero britannico, sia sulle specificità che hanno caratterizzato l'Irlanda in questo stesso contesto.

Innanzitutto, affermare che la cittadinanza irlandese è stata creata nel 1922 significa dire che, in precedenza, tale cittadinanza non esisteva. Nonostante sia stato rilevato qualche tentativo di istituire uno *status* uniforme sull'isola irlandese tra il XVII e il XVIII secolo, la prima vera e propria disciplina della cittadinanza in Irlanda è stata quella dell'Impero britannico, istituto che affonda le sue radici in età medievale e che si è sviluppato attraverso una stratificazione di atti e principi elaborati per definire il rapporto di sudditanza rispetto alla Corona dell'Inghilterra, del Regno Unito e dell'Impero.

Il primo criterio per definire siffatto rapporto è stato quello territoriale, fondato nella *natural allegiance* che, con l'affermazione del feudalesimo, ha caratterizzato a partire dal Medioevo i vincoli tra il Re e i sudditi<sup>5</sup>; il principio dello *ius soli*, applicato già nel caso Elyas de Rabayn del 1290, si consolida poi con il caso Calvin del 1608 e si afferma da quel

<sup>4</sup> Come puntualizzano M.E. Daly, *Irish Nationality and Citizenship since 1922*, in *Irish Historical Studies*, 2001, 377; C. Parry, *Nationality and Citizenship Laws of the Commonwealth and of the Republic of Ireland. I*, London, 1957, 925; C.R. Simmons, *Irish Nationality Law*, in R. Hansen, P. Weil (Eds.), *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, New York, 2001, 273; J. Handoll, *Ireland*, in R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch (Eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 2: Country Analyses*, Amsterdam, 2006, 293.

<sup>5</sup> La centralità e la continuità del concetto di *allegiance* sono evidenziate da A. Torre, *Cittadinanza, immigrazione e condizione degli stranieri nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 781-799.

momento come elemento cardine della cittadinanza britannica<sup>6</sup>. A ciò si aggiunge il riconoscimento, sempre a partire dall'età medievale, del principio dello *jus sanguinis*; il *De natis ultra mare*, approvato nel 1351, prevede infatti l'acquisto dello *status* di suddito per nascita da genitori sudditi, sebbene le disposizioni ivi contenute rendano a lungo incerta l'applicazione del criterio<sup>7</sup>. Ed è sempre nel Medioevo che si registrano i primi casi di naturalizzazione, anche se bisognerà aspettare il XIX secolo per l'elaborazione di regole e procedure standardizzate<sup>8</sup>.

In questo stesso periodo, infatti, iniziava a farsi viva la necessità di elaborare un sistema organico e generale per la concessione dello *status* di suddito britannico. Da una parte, l'espansione coloniale del Regno Unito rende necessario ridefinire la sudditanza britannica in modo da includere i nuovi popoli soggetti alla Corona come membri dell'Impero. Dall'altra parte, la rivoluzione industriale, che ha contribuito in maniera decisiva allo sviluppo della potenza inglese, costituisce una forte attrazione per masse di immigrati dall'Europa continentale.

Il concorso di questi fattori porta all'approvazione, nel 1844, di una legge sulla naturalizzazione<sup>9</sup>, la quale rende più semplice e prevedibile l'acquisto dello *status*<sup>10</sup>, lasciando tuttavia alcuni aspetti indefiniti, tra cui il più rilevante è senza dubbio legato alla possibilità di utilizzare la procedura di naturalizzazione anche nelle colonie<sup>11</sup>. A fugare i dubbi a riguardo il Parlamento interviene, nel 1847, con l'adozione di un'altra legge<sup>12</sup>: con essa si distinguono gli effetti della *imperial naturalization*, conferita nella madrepatria e valida su tutto l'Impero britannico, da quelli della *local*

---

<sup>6</sup> Vedi H.S.Q. Henriques, *The Law of Aliens and Naturalization, Including the Text of The Alien Act, 1905*, London, 1906, 29-30; J.W. Salmond, *Citizenship and Allegiance*, in *The Law Quarterly Review*, 1901, 270; C. Parry, *Nationality and Citizenship Laws*, cit., 30-31.

<sup>7</sup> Vedi R. Karatani, *Defining British Citizenship: Empire, Commonwealth, and Modern Britain*, London, 2003, 41; C. Parry, *Nationality and Citizenship Laws*, cit., 30-34.

<sup>8</sup> Il primo caso di naturalizzazione risalirebbe al 1295, quando Elias Daubeny diventa suddito inglese per i servizi resi da lui e dai suoi antenati al re, mentre i primi atti di naturalizzazione collettiva si hanno nel 1609, 1663 e 1667; vedi C. Parry, *Nationality and Citizenship Laws*, cit., 34-35. Nel frattempo, peraltro, si erano andate distinguendo due differenti modalità per diventare sudditi inglesi dopo la nascita, la *naturalization* e la *denization*: in base alla prima procedura, lo *status* veniva conferito dal Parlamento e aveva effetti retroattivi; il secondo meccanismo, invece, prevedeva una decisione della Corona e non agiva retroattivamente; vedi W.E. Davies, *The English Law Relating to Aliens*, London, 1931, 262-273.

<sup>9</sup> *Naturalization Act 1844*.

<sup>10</sup> In base a questa legge, il candidato doveva soltanto presentare una memoria scritta al segretario di Stato in cui dichiarasse la sua volontà di vivere nel Regno Unito e la sua fedeltà alla Corona. Sulla base di questa dichiarazione poteva essere concesso, a discrezione del segretario di Stato, un certificato di naturalizzazione, che conferiva all'individuo tutti i diritti degli altri sudditi, ad eccezione della possibilità di far parte del Privy Council o di essere eletto al Parlamento. R. Karatani, *Defining British Citizenship*, cit., 55; C. Parry, *Nationality and Citizenship Laws*, cit., 34-35.

<sup>11</sup> Fino a quel momento le colonie avevano gestito con una certa libertà nei confronti della madrepatria sia le procedure di naturalizzazione che le politiche migratorie. Vedi, ad esempio, A.H. Carpenter, *Naturalization in England and the American Colonies*, in *The American Historical Review*, 1904, 288.

<sup>12</sup> *Naturalization Act 1847*.

*naturalization*, concessa dalle colonie e valida solo nell'ambito dei rispettivi territori.

Tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX le regole che definiscono la sudditanza mutano ancora, anche in questo caso a causa della combinazione di diversi fattori. Da un lato, c'è la volontà di superare le differenze tra lo *status* degli individui naturalizzati e dei sudditi per nascita. Dall'altro lato, una pressione migratoria quantitativamente e qualitativamente in evoluzione crea tensioni sociali che portano presto all'adozione di politiche più restrittive in materia.

Sullo sfondo, si stagliano i grandi cambiamenti politici che interessano l'Impero, nell'ambito del quale si creano e consolidano diversi livelli di autonomia nei confronti del Regno Unito: gran parte del territorio imperiale rimane costituito da colonie, presso le quali governi nominati dai rappresentanti della Corona amministrano gli affari locali senza un effettivo coinvolgimento delle popolazioni residenti, mentre in alcune parti dell'Impero si formano i *Dominions*, confederazioni di ex colonie che hanno raggiunto un elevato livello di autonomia e gestiscono gli affari locali attraverso proprie istituzioni governative e parlamentari<sup>13</sup>. Gradualmente, i *Dominions* iniziano a rendersi di fatto indipendenti dal Regno Unito, sebbene ancora formalmente legati all'Impero britannico e alla Corona; al Canada, che ottiene l'indipendenza nel 1867, seguono l'Australia (1901), la Nuova Zelanda (1907) e il Sudafrica (1910)<sup>14</sup>.

Il Regno Unito e i *Dominions* iniziano presto ad avvertire la necessità di creare un codice comune in materia, in grado di risolvere la confusione tra *imperial naturalization* e *local naturalization* che caratterizzava la legislazione precedente. Nel corso di successive conferenze tra i rappresentanti della madrepatria e dei *Dominions* vengono elaborati, in tal senso, una serie di principi: l'uniformità della cittadinanza imperiale, ferma restando la possibilità di istituire cittadinanze locali; la presenza di un requisito di residenza sul territorio uniforme per tutto l'Impero; la discrezionalità delle procedure di naturalizzazione; la necessità che i *Dominions* approvino espressamente la nuova disciplina affinché essa entri in vigore in quei territori; la prevalenza delle norme già in vigore nei territori in caso di contrasto con la nuova legge<sup>15</sup>.

In questo contesto è approvata, nel 1914, una nuova legge che per la prima volta disciplina, all'interno di un unico testo, la cittadinanza per nascita e quella per naturalizzazione<sup>16</sup>. Pur creando un codice comune applicabile a tutto il territorio imperiale, la legge del 1914 prevede la possibilità, per i *Dominions*, di adottare delle normative parallele valide soltanto nei rispettivi territori. In particolare, si stabilisce che solo le parti I

<sup>13</sup> Vedi A. Porter, *From Empire to Commonwealth of Nations*, in F. Bosbach, H. Hiery (Eds.), *Imperium/Empire/Reich. Ein Konzept politischer Herrschaft in deutsch-britischen Vergleich. An Anglo-German Comparison of a Concept of Rule*, München, 1999, 168-169.

<sup>14</sup> Vedi R. Holland, *Britain, Commonwealth and the End of Empire*, in V. Bogdanor (Eds.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, 2003, 631-662.

<sup>15</sup> Vedi R. Karatani, *Defining British Citizenship*, cit., 75-76.

<sup>16</sup> *British Nationality and Status of Aliens Act 1914*. È anche la prima volta che la parola *nationality* viene introdotta nella legislazione in materia, come evidenzia M. Koessler, "Subject," "Citizen," "National," and "Permanent Allegiance", in *The Yale Law Journal*, 1946, 58-76.

(cittadinanza per nascita) e III (disposizioni generali) della legge siano immediatamente applicabili in tutto l'Impero; la parte II, relativa alla naturalizzazione, sarebbe invece entrata in vigore in ciascun *Dominion* soltanto dopo il loro esplicito consenso e la conseguente autonoma attuazione da parte degli stessi<sup>17</sup>.

## 2.2 La creazione della cittadinanza irlandese: la Costituzione del 1922 e la legge del 1935

Come si colloca l'Irlanda in questa evoluzione? Inglobata formalmente nel territorio del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda nel 1801<sup>18</sup>, anche se già da secoli posta sotto il controllo inglese, l'isola ha di fatto costituito per tutto il XIX secolo, dal punto di vista politico ed economico, una colonia dell'Impero piuttosto che una parte costitutiva del Regno<sup>19</sup>. L'Irlanda diventa un *Dominion* nel 1921<sup>20</sup>, ma con caratteristiche molto diverse rispetto agli altri *Dominions* dell'Impero: la vicinanza geografica con la Gran Bretagna, la conquista dell'autonomia mediante processi violenti e repentini, il riconoscimento dello *status* di *Dominion* non come processo di progressione, ma di regressione nei rapporti con il Regno Unito, sono tutti aspetti che hanno un impatto fondamentale sull'assetto costituzionale dell'Irlanda, in generale, e sulla disciplina della cittadinanza, in particolare<sup>21</sup>.

La principale esigenza che ha spinto gli altri *Dominions*, tutti territori con crescenti flussi migratori in entrata, a negoziare la possibilità di definire con una certa autonomia le proprie regole sulla cittadinanza è stata infatti quella di controllare e selezionare l'arrivo e la permanenza dei migranti; mentre a livello internazionale tutti trovano conveniente che i propri cittadini continuino ad essere considerati cittadini britannici<sup>22</sup>. Per l'Irlanda, paese all'epoca con una bilancia migratoria nettamente negativa,

---

<sup>17</sup> Ciò che in effetti avviene negli anni seguenti. Canada: *Naturalization Act 1914*; Australia: *Naturalization Act 1920*; Nuova Zelanda: *The British Nationality and Status of Aliens (in New Zealand) Act 1928*; Sudafrica: *The British Nationality in the Union and Naturalization and Status of Aliens Act 1926*.

<sup>18</sup> L'*Act of Union* approvato nel 1800 dal Parlamento britannico e da quello Irlandese, ed entrato in vigore l'anno successivo, ha infatti sancito l'unione del Regno Unito di Gran Bretagna con quello di Irlanda.

<sup>19</sup> Del resto, come evidenzia A. Torre, *Regno Unito*, 3<sup>a</sup> ed., Bologna, 2021, "la Scozia era considerata una periferia e l'Irlanda un altro mondo".

<sup>20</sup> La Guerra di indipendenza irlandese, anticipata dagli eventi degli *Easter Risings* del 1916 e combattuta tra il 1919 e il 1921, termina con la firma dell'*Anglo-Irish Treaty*, con il quale si sancisce la creazione dell'*Irish Free State* con lo *status* di *Dominion*.

<sup>21</sup> Vedi S. O'Leary, *Irish Nationality Law*, in B. Nascimbene (Eds.), *Nationality Laws in the European Union. Le droit de la nationalité dans l'Union Européenne*, Milano, 1996, 426.

<sup>22</sup> Vedi L. Cahillane, *Drafting the Irish Free State Constitution*, Manchester, 2016, 104; R.V.V. Heuston, *British nationality and Irish citizenship*, in *International Affairs*, 1950, 77; C. Parry, *Nationality and Citizenship Laws*, cit., 925.

la disciplina autonoma della cittadinanza è funzionale all'affermazione della propria indipendenza e della propria statualità<sup>23</sup>.

Così, non solo l'Irlanda si dota immediatamente di una Costituzione, ma vi include altresì alcune norme in materia le quali, pur limitandosi a individuare gli *stock citizens* o *original citizens*, ovvero i primi cittadini irlandesi<sup>24</sup>, costituiscono il fondamento giuridico della cittadinanza irlandese<sup>25</sup>: è previsto in tal senso all'art. 3 della *Constitution of the Irish Free State* del 1922 che sia cittadino dello Stato libero chiunque risieda in Irlanda alla data dell'entrata in vigore della Costituzione, se nato in Irlanda o da almeno un genitore nato in Irlanda o ivi residente da almeno sette anni<sup>26</sup>.

L'assenza, per diversi anni, di una legge che disciplini per il futuro i casi di acquisto e perdita della cittadinanza provoca tuttavia più di una incertezza sul rapporto tra la cittadinanza irlandese e quella britannica<sup>27</sup>. Si confrontano infatti due visioni che, più in generale, rispecchiano le diverse prospettive circa la posizione dell'Irlanda nell'Impero: da un lato, l'ipotesi di una *common citizenship*, che riflette un ruolo dominante della Gran Bretagna e il carattere accessorio e interno della cittadinanza locale; dall'altro lato, la strada della *reciprocity*, che rappresenta una posizione parificata di tutte le entità politiche presenti nell'Impero e la piena autonomia dei relativi *status* di cittadinanza<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Vedi S. O'Leary, *Irish Nationality Law*, cit., 449; C.R. Simmons, *Irish Nationality Law*, cit., 274; M.E. Daly, *Irish Nationality and Citizenship*, cit., 407.

<sup>24</sup> Vedi C. Parry, *Nationality and Citizenship Laws*, cit., 927; J. Handoll, *Ireland*, cit., 292; S. O'Leary, *Irish Nationality Law*, cit., 429; B. Ryan, *The Celtic Cubs: The Controversy over Birthright Citizenship in Ireland*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, 173; M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza. Problemi e prospettive*, Santarcangelo di Romagna, 2022, 116.

<sup>25</sup> Vedi M.E. Daly, *Irish Nationality and Citizenship*, cit., 377; J. Stanley, *Immigration and Citizenship Law*, Dublin, 2017, 103; J. Handoll, *Ireland*, cit., 293.

<sup>26</sup> È altresì prevista la possibilità di rifiutare tale cittadinanza, mentre si rimanda a una legge per la disciplina dei casi futuri di acquisto e perdita della cittadinanza. La Costituzione individua nella “*area of the jurisdiction of the Irish Free State (Saorstát Eireann) at the time of the coming into operation of this Constitution*” la dimensione rilevante per definire la cittadinanza irlandese. È da osservare come, in base all'*Anglo-Irish Treaty* del 1922, l'*Irish Free State* si sarebbe esteso su tutta l'isola, salva la possibilità per l'Irlanda del Nord di dichiarare il suo *opt out* e rimanere nel Regno Unito. Com'è noto, e come era prevedibile, la dichiarazione è stata inviata, ma soltanto il giorno dopo, per cui è stata successivamente sostenuta e accolta l'ipotesi di considerare la “*area of the jurisdiction of the Irish Free State (Saorstát Eireann) at the time of the coming into operation of this Constitution*” come tutta l'isola di Irlanda. In tal senso si è espressa peraltro una corte irlandese nel caso *In re Logue* del 1933. Vedi R.V.V. Heuston, *British nationality and Irish citizenship*, cit., 83; C. Parry, *Nationality and Citizenship Laws*, cit., 926; J. Stanley, *Immigration and Citizenship Law*, cit., 104; B. Ó Caoindealbháin, *Citizenship and Borders: Irish Nationality Law and Northern Ireland*, in *IBIS Working Papers*, 2006, 11.

<sup>27</sup> Complice anche il fatto che l'art. 3 ambigualmente afferma che “*a citizen of the Irish Free State (Saorstát Eireann) (...) shall within the limits of the jurisdiction of the Irish Free State (Saorstát Eireann) enjoy the privileges and be subject to the obligations of such citizenship*”.

<sup>28</sup> Un confronto ben espresso dalla questione dei passaporti, che si sviluppa nei primi due anni di indipendenza dell'Irlanda sull'opportunità o meno di inserire l'espressione

In questo quadro, l'approvazione di una legge sulla cittadinanza<sup>29</sup>, e contestualmente di una legge sull'immigrazione<sup>30</sup>, nel 1935, segna un passo importante nell'affermare la volontà dell'Irlanda di dotarsi di una disciplina autonoma e separata, resa peraltro necessaria dall'incertezza sulle regole da applicare alle persone nate dopo il 1922<sup>31</sup>. Infatti, la nuova legge, attuando l'art. 3 della Costituzione, peraltro modificato sempre nel 1935<sup>32</sup>, sancisce formalmente l'esistenza di siffatta disciplina e la sua rilevanza non soltanto locale, ma chiaramente anche internazionale<sup>33</sup>. Un'evoluzione favorita anche dalle vicende vissute in quegli stessi anni nel seno dell'Impero, che con la Dichiarazione Balfour del 1926 e lo Statuto di Westminster del 1931 si trasforma nel *Commonwealth of Nations*.

Del resto, a una così chiara esigenza di formale distacco dal Regno Unito non corrisponde un sostanziale allontanamento della nuova disciplina dalla tradizione giuridica britannica, che evidentemente ispira il legislatore irlandese<sup>34</sup>. In tal senso, l'art. 2, nel disciplinare l'acquisto della cittadinanza alla nascita, elegge lo *ius soli* come criterio fondamentale, pur prevedendo un'estesa applicazione anche dello *ius sanguinis* per garantire la cittadinanza ai discendenti irlandesi nati all'estero.

La cittadinanza irlandese è infatti riconosciuta a tutti gli individui nati sul territorio dello Stato libero di Irlanda prima e dopo l'entrata in vigore della legge; il riferimento allo Stato libero chiaramente riduce in questo caso, a differenza della Costituzione, l'ambito di operatività del criterio dello *ius soli*, impedendo dunque l'automatica applicabilità di tale principio per le persone nate in Irlanda del Nord. Del pari, la cittadinanza irlandese è riconosciuta agli individui nati all'estero da padre irlandese, ma con alcune condizioni, che si applicano soltanto agli individui nati dopo l'entrata in vigore della legge: in particolare, nel caso in cui il padre sia a

---

“*British subject*” sui documenti dei cittadini irlandesi. Vedi J.P. O’Grady, *The Irish Free State Passport and the Question of Citizenship, 1921-4*, in *Irish Historical Studies*, 1989, 396; M.E. Daly, *Irish Nationality and Citizenship*, cit., 379; L. Cahillane, *Drafting the Irish Free State Constitution*, cit., 106.

<sup>29</sup> *Irish Nationality and Citizenship Act, 1935*.

<sup>30</sup> *Aliens Act, 1935*.

<sup>31</sup> Vedi M.E. Daly, *Irish Nationality and Citizenship*, cit., 383; R.V.V. Heuston, *British nationality and Irish citizenship*, cit., 83.

<sup>32</sup> È infatti abrogata la parte dell’art. 3, menzionata in nota *supra*, che limitava “*within the limits of the jurisdiction of the Irish Free State (Saorstát Eireann)*” il godimento dei diritti e l’esercizio dei doveri da parte dei cittadini irlandesi.

<sup>33</sup> Significativo in tal senso l’art. 33, che così dispone: “*The British Nationality and Status of Aliens Act, 1914, and the British Nationality and Status of Aliens Act, 1918, if and so far as they respectively are or ever were in force in Saorstát Eireann, are hereby repealed. The common law relating to British nationality, if and so far as it is or ever was, either wholly or in part, in force in Saorstát Eireann, shall cease to have effect*”.

<sup>34</sup> Vedi I. Honohan, *Citizenship Attribution in a New Country of Immigration: Ireland*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, 813; B. Ryan, *The Celtic Cubs*, cit., 376; M.E. Daly, *Irish Nationality and Citizenship*, cit., 383; J. Handoll, *Ireland*, cit., 289. Nello stesso senso vanno lette peraltro quelle disposizioni contenute nella legislazione in materia di immigrazione che garantiscono uno *status* particolare per i sudditi britannici. Vedi R.V.V. Heuston, *British nationality and Irish citizenship*, cit., 85; P. Brazil, C. Cosgrave, *The implications of Brexit for British citizens in Ireland navigating the Irish immigration system*, in *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 2018, 3.



sua volta nato all'estero o abbia ottenuto la cittadinanza per naturalizzazione, è richiesto che la nascita sia registrata entro un anno presso una sede diplomatica o consolare e che l'individuo entro un anno dal compimento della maggiore età confermi la sua cittadinanza irlandese e rinunci a quella straniera eventualmente posseduta. È inoltre prevista la possibilità per le persone nate prima del 1922 in Irlanda o da padre irlandese che non abbiano acquisito la cittadinanza *ex art. 3* della Costituzione di diventare cittadini irlandesi, automaticamente, se residenti in Irlanda, o previa dichiarazione, se residenti all'estero.

La legge disciplina altresì, agli artt. 3 e seguenti, l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione. La domanda deve essere inviata al Ministro della Giustizia, il quale può rilasciare un certificato di naturalizzazione, godendo di assoluta discrezionalità ma essendo soggetto alle disposizioni previste dalla legge, le quali impongono il rispetto di alcuni requisiti: la maggiore età, la sanità mentale, il buon carattere, la residenza sul territorio nell'anno precedente alla domanda e per quattro degli otto anni anteriori, la volontà di continuare a risiedere in Irlanda e la formale accettazione della cittadinanza irlandese. Il certificato di naturalizzazione può essere rilasciato anche ai coniugi di cittadini irlandesi, senza che sia provato il requisito della residenza, e alle persone con *Irish descent* o *Irish associations*, anche precedentemente al raggiungimento della maggiore età. È inoltre prevista la possibilità, su decisione del Governo e senza la verifica del rispetto dei menzionati requisiti, di conferire la cittadinanza a persone che hanno onorato o servito la nazione irlandese.

### 3. La cittadinanza come strumento per la creazione della nazione irlandese

#### 3.1 L'evoluzione del quadro costituzionale e internazionale: la Costituzione del 1937 e la fine dell'impero britannico

La legge del 1935 attua dunque, con alcuni anni di ritardo, la *Constitution of the Irish Free State* del 1922. Quest'ultima, tuttavia, è sostituita in quello stesso periodo da una nuova costituzione, la *Constitution of Ireland* del 1937. La volontà di recidere i legami formali con il Regno Unito contenuti nella prima costituzione, la quale era stata approvata contestualmente dai Parlamenti di Irlanda e Regno Unito, ma anche la sua eccessiva flessibilità, sono stati i motivi principali che hanno spinto Éamon de Valera, leader del *Fianna Fáil* e capo del Governo (salve alcune interruzioni) dal 1932 al 1959, a proporre l'adozione di una nuova costituzione<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Vedi D. Keogh, A.J. McCarthy, *The Making of the Irish Constitution 1937*, Cork, 2007; G.W. Hogan, G.F. Whyte, D. Kenny, R. Walsh, *Kelly: The Irish Constitution. V ed.*, Dublin, 2018, 7; O. Doyle, T. Hickey, *Constitutional Law: Text, Cases and Materials. II ed.*, Dublin, 2019, 11. Il problema della flessibilità, in particolare, è dovuto alla clausola contenuta nell'art. 50 della Costituzione, il quale stabilisce un periodo transitorio di otto anni dall'entrata in vigore del testo nel corso del quale si sarebbe potuto procedere ad approvare emendamenti costituzionali mediante il procedimento legislativo ordinario; lo stesso art. 50 è stato successivamente modificato estendendo

La Costituzione del 1937, che per molti aspetti sostanziali, e in particolare il sistema istituzionale e la garanzia dei diritti fondamentali, non si allontana troppo dalla precedente, presenta nondimeno un linguaggio e una struttura in discontinuità rispetto al testo del 1922, elementi che rivestono un certo interesse per l'analisi dell'evoluzione della disciplina della cittadinanza. Ciò che emerge è, infatti, una rinnovata rilevanza costituzionale per la nazione irlandese, che diventa tema di grande attenzione nella Costituzione del 1937. Se nella prima costituzione i riferimenti alla nazione si esaurivano in pochi richiami alla *national life* nel preambolo e negli artt. 30 e 45 sull'organizzazione del Parlamento, nonché al *national language* nell'art. 4, la seconda costituzione dedica un'intera parte, peraltro la prima, alla nazione (artt. 1-3), cui segue la seconda parte, dedicata allo Stato (artt. 4-11)<sup>36</sup>. I riferimenti alla nazione come soggetto costitutivo sono poi rafforzati nel Preambolo e nell'art. 1 della Costituzione, cui si aggiungono altre disposizioni dall'elevato valore simbolico, come la conferma dell'irlandese come *national language* (art. 8) e il riferimento alla *national flag* (art. 7)<sup>37</sup>.

La nazione compare esplicitamente anche nell'art. 9 della Costituzione del 1937, che contiene la nuova disciplina costituzionale in materia di cittadinanza: si dispone infatti che “*Fidelity to the nation and loyalty to the State are fundamental political duties of all citizens*”, introducendo quindi almeno formalmente l'idea di una non necessaria sovrapposibilità della nazione con lo Stato, che invece dalla lettura di altre parti della costituzione sembrano confondersi<sup>38</sup>. Per il resto, l'art. 9, analogamente

---

tale periodo transitorio a sedici anni. Vedi A. Kavanagh, *Unconstitutional Constitutional Amendments from Irish Free State to Irish Republic*, in E. Carolan (Eds.), *The Constitution of Ireland: Perspective and Prospects*, Dublin, 2012.

<sup>36</sup> È significativo confrontare proprio i rispettivi artt. 1, e la scelta del soggetto nelle relative disposizioni: nel primo caso “*The Irish Free State (otherwise hereinafter called or sometimes called Saorstát Eireann) is a co-equal member of the Community of Nations forming the British Commonwealth of Nations*” (1922), e nel secondo “*The Irish nation hereby affirms its inalienable, indefeasible, and sovereign right to choose its own form of Government, to determine its relations with other nations, and to develop its life, political, economic and cultural, in accordance with its own genius and traditions*” (1937). Nel preambolo di quest'ultima costituzione si legge inoltre “*Gratefully remembering their heroic and unremitting struggle to regain the rightful independence of our Nation*”.

<sup>37</sup> Sugli elementi identitari contenuti nella Costituzione irlandese del 1937, in particolare quelli relativi alla cristianità, riflettono tra gli altri M. Tushnet, *National Identity as a Constitutional Issue: The Case of the Preamble to the Irish Constitution of 1937*, in E. Carolan (Eds.), *The Constitution of Ireland*, cit.; A. Rinella, *The Irish Constitutional Preamble in a Comparative Perspective*, in G.F. Ferrari, J. O'Dowd (Eds.), *75 Years of the Constitution of Ireland*, cit.; A. McCall, *Identity in Northern Ireland*, London, 1999; G.O. Tuathaigh, *The Irish Nation-State in the Constitution*, in B. Farrell (Eds.), *De Valera's Constitution and Ours*, Dublin, 1988.

<sup>38</sup> Sul tema riflette in particolare D.M. Clarke, *Nationalism, the Irish constitution, and multicultural citizenship*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2000; anche in Id., *Nation, state and nationality in the Irish Constitution*, in *Irish Law Times*, 1998; Id., *Constitution Bootstrapping: The Irish Nation*, in *Irish Law Times*, 2000. Vedi anche M. Forde, D. Leonard, *Constitutional Law of Ireland*, Dublin, 2013; J. Casey, *Constitutional Law in Ireland. III ed.*, Dublin, 2000; B. Doolan, *Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland. III ed.*, Dublin, 1994; D. Barrington, *The North and the Constitution*, in B. Farrell (Eds.), *De Valera's Constitution and Ours*, cit.

all'art. 3 della Costituzione del 1922, si limita anche in questo caso a definire gli *stock citizens* o *original citizens*, individuati questa volta in coloro che erano “*citizen[s] of Saorstát Éireann immediately before the coming into operation of this Constitution*”, lasciando alla legge la disciplina dei casi di acquisto e perdita della cittadinanza<sup>39</sup>.

I riferimenti tuttavia più controversi alla nazione, nonché i più rilevanti per comprendere l'evoluzione della disciplina della cittadinanza, sono senz'altro quelli contenuti negli artt. 2 e 3 della Costituzione, che definiscono il territorio nazionale dell'Irlanda. In questi articoli si afferma, rispettivamente, che “*The national territory consists of the whole island of Ireland, its islands and the territorial seas*” e che “*Pending the re-integration of the national territory, and without prejudice to the right of the Parliament and Government established by this Constitution to exercise jurisdiction over the whole of that territory, the laws enacted by that Parliament shall have the like area and extent of application as the laws of Saorstát Éireann and the like extra-territorial effect*”.

La Costituzione chiaramente esprime con queste parole l'aspirazione all'unità politica e giuridica dell'isola, che ospita un'unica nazione e sul quale dovrebbe estendersi un unico Stato. Si trattava di due articoli dal chiaro valore politico e ideologico, esempio di quella venatura confessionale e nazionalista della Costituzione irlandese maggiormente foriera di problematiche e di difficile interpretazione<sup>40</sup>. Due articoli cui peraltro la Corte suprema ha riconosciuto pieno valore giuridico, affermando che la reintegrazione del territorio nazionale costituisce “*a constitutional imperative*”<sup>41</sup> e “*a claim of legal right*”<sup>42</sup>.

Di fatto, sembra sorgere un contrasto, se non strettamente giuridico, certamente di carattere teleologico tra l'aspirazione all'unità dell'Irlanda contenuta nella Costituzione del 1937 e l'indifferenza verso la questione nordirlandese che emerge nella legge sulla cittadinanza approvata appena due anni prima, nel 1935<sup>43</sup>. A cambiare peraltro non è soltanto il quadro costituzionale, ma anche quello internazionale. Nel secondo dopoguerra, infatti, gli ultimi legami formali con il Regno Unito sono recisi con l'approvazione del *The Republic of Ireland Act* del 1948: con la proclamazione della Repubblica di Irlanda e l'attribuzione al presidente dell'Irlanda degli ultimi residui poteri riconosciuti alla Corona, è sancita l'uscita del paese dal *Commonwealth*<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Vedi J. Handoll, *Ireland*, cit., 292; S. O'Leary, *Irish Nationality Law*, cit., 429; M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., 116.

<sup>40</sup> Vedi G.O. Tuathaigh, *The Irish Nation-State in the Constitution*, cit.; D. Barrington, *The North and the Constitution*, cit.

<sup>41</sup> Caso *Russell v. Fanning* del 1989.

<sup>42</sup> Caso *McGimpsey v. Ireland* del 1990.

<sup>43</sup> Vedi B. Ó Caoindealbháin, *Citizenship and Borders*, cit., 12; M.E. Daly, *Irish Nationality and Citizenship*, cit., 392.

<sup>44</sup> La definizione dell'Irlanda come Repubblica arriva soltanto nel 1948 anche per la contrarietà espressa precedentemente da Éamon de Valera, che sperava così di poter superare la situazione di partizione dell'Irlanda nell'ambito del *Commonwealth* e che avrebbe voluto riservare il nome di *Republic of Ireland* all'Irlanda unita; vedi G.O. Tuathaigh, *The Irish Nation-State in the Constitution*, cit., 48. L'utilizzo della locuzione *Republic of Ireland* è stato anche al centro di controversie con il Regno Unito, che nelle

Contestualmente, peraltro, il Regno Unito approva una nuova legge sulla cittadinanza, il *British Nationality Act* del 1948, che finalmente afferma il carattere sussidiario dello *status* di *British subject*, riconosciuto automaticamente a coloro che posseggono la cittadinanza del Regno Unito o degli altri Stati del *Commonwealth*, i quali sono così espressamente abilitati ad adottare proprie leggi in materia. Lo stesso Regno Unito, poi, con l'approvazione dell'*Ireland Act* del 1949, riconosce uno *status* particolare ai cittadini dell'Irlanda, definita dalla legge stessa “*not a foreign country*”<sup>45</sup>.

### 3.2 L'evoluzione del quadro legislativo: la legge del 1956

I mutamenti del quadro costituzionale e internazionale spingono il legislatore a intervenire con l'approvazione di una nuova legge sulla cittadinanza nel 1956<sup>46</sup>. L'impianto della legge precedente non viene stravolto, pur essendo chiara la volontà di rafforzare mediante la rinnovata disciplina l'identità nazionale irlandese, coerentemente con le disposizioni della Costituzione del 1937. Un obiettivo che la legge persegue in particolare rendendo più accessibile l'acquisto della cittadinanza per gli irlandesi del Nord e per quelli della diaspora. La legge sulla cittadinanza si posiziona dunque in continuità con l'assetto costituzionale, come strumento utile a dare rilevanza giuridica alla nazione irlandese e a proiettare l'Irlanda oltre i confini contingenti e provvisori della sua dimensione statale<sup>47</sup>. A tal fine, la legge continua a prevedere una combinazione dei principi dello *ius soli* e dello *ius sanguinis* come criteri per l'acquisto della cittadinanza alla nascita, estendendone in entrambi i casi la portata rispetto alla legislazione precedente.

---

relazioni e nei documenti ufficiali utilizzava questa dizione in luogo di *Ireland*, nome dello Stato ai sensi dell'art. 4 della Costituzione del 1937; sulla questione è intervenuta anche la Corte suprema irlandese, che con il caso *Ellis v. O'Dea* del 1989 ha condannato la pratica delle corti inglesi di riferirsi alla *Republic of Ireland* nei mandati di estradizione, chiarendo che il nome dello Stato è Irlanda e che Repubblica Irlanda costituisce una descrizione. Si segnala peraltro, sempre a proposito, una certa confusione nella formula utilizzata dall'art. 4 della Costituzione, e in particolare nel rapporto tra il testo inglese e quello irlandese, in quanto entrambi riportano sia il nome in inglese che quello in irlandese: “*The name of the State is Éire, or, in the English language, Ireland / Éire is ainm don Stát nó, sa Sacs-Bhéarla, Ireland*”. È stato in tal senso proposto nel *Report of the Constitution Review Group* del 1996 di modificare il testo dell'art. 4 lasciando il solo nome in inglese e in irlandese nei testi scritti nella lingua rispettiva: “*The name of the State is Ireland / Éire is ainm don Stát*”. Una certa ambiguità si rileva anche nel fatto che il preambolo della versione inglese utilizza la formula “*We, the people of Éire*” e non “*We, the people of Ireland*”.

<sup>45</sup> Vedi B. Ó Caoimh, *Citizenship and Borders*, cit., 12; M.E. Daly, *Irish Nationality and Citizenship*, cit., 388; R.V.V. Heuston, *British nationality and Irish citizenship*, cit., 77; S. O'Leary, *Irish Nationality Law*, cit., 428; C.R. Simmons, *Irish Nationality Law*, cit., 273.

<sup>46</sup> *Irish Nationality and Citizenship Act, 1956*.

<sup>47</sup> Anche in questo caso la spinta decisiva in tal senso proviene da Éamon de Valera. Vedi M.E. Daly, *Irish Nationality and Citizenship*, cit., 402; C.R. Simmons, *Irish Nationality Law*, cit., 279. Sul rapporto tra la Costituzione del 1937 e la legge del 1956 vedi anche C. Parry, *Nationality and Citizenship Laws*, cit., 930; S. O'Leary, *Irish Nationality Law*, cit., 426; J. Handoll, *Ireland*, cit., 297.

Per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza tramite *ius soli*, la legge del 1956 sancisce che “*Every person born in Ireland is an Irish citizen from birth*” (art. 6), dopo aver peraltro chiarito che “*In this act (...) ‘Ireland’ means the national territory as defined in Article 2 of the Constitution*” (art. 2). La legge richiama così espressamente le norme sul territorio nazionale di cui all'art. 2 della Costituzione: emerge, in tal modo, una rinnovata attenzione per la questione nordirlandese e un esplicito collegamento tra l'aspirazione all'unità territoriale e le regole sulla cittadinanza. Ciononostante, la piena parificazione tra la nascita sul territorio dello Stato dell'Irlanda e quella in Irlanda del Nord subisce delle eccezioni, valide “*pending the re-integration of the national territory*” (art. 7), anche in questo caso, dunque, coerentemente con la Costituzione, e in particolare con l'art. 3: è infatti previsto che l'individuo nato in Irlanda del Nord dopo il 1922 e che non sia cittadino irlandese sulla base di altre modalità possa acquisire la cittadinanza irlandese dalla nascita previa dichiarazione, fatta autonomamente se maggiorenne o dai genitori se minorenni.

Come anticipato, la legge del 1956 stabilisce anche una più ampia applicazione dello *ius sanguinis*, disponendo in particolare che “*Every person is an Irish citizen if his father or mother was an Irish citizen at the time of that person's birth*” (art. 6). Una parziale limitazione a questa regola generale è disposta dalla legge per gli individui nati all'estero da genitori nati a loro volta all'estero, nel qual caso è richiesto che la nascita sia registrata presso una sede diplomatica o consolare. Oltre a parificare la trasmissione paterna e quella materna della cittadinanza, la nuova legge elimina dunque la necessità, una volta raggiunta la maggiore età, di confermare la volontà di acquisire la cittadinanza irlandese e di rinunciare a quella straniera eventualmente posseduta, requisiti previsti nella legislazione precedente.

La legge del 1956, agli artt. 14 e ss., regola altresì l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, anche in questo caso coerentemente con l'impianto precedente, pur introducendo una razionalizzazione delle condizioni da soddisfare e delle procedure da seguire. In particolare, è ribadita la *absolute discretion* del Ministro della Giustizia, e sono confermati i principali requisiti previsti per poter presentare la domanda di naturalizzazione: la maggiore età, il buon carattere, la residenza sul territorio nell'anno precedente alla domanda e per quattro degli otto anni anteriori, la volontà di continuare a risiedere in Irlanda; la dichiarazione di formale accettazione della cittadinanza irlandese è sostituita da una “*declaration (...) of fidelity to the nation and loyalty to the State*”, chiaro richiamo all'art. 9 della Costituzione che in tal modo definisce i doveri politici fondamentali dei cittadini. La legge stabilisce inoltre una serie di casi rispetto ai quali il Ministro della Giustizia può concedere la naturalizzazione anche in mancanza dei requisiti generali previsti: tra questi, in particolare, rientrano gli individui di *Irish descent* o *Irish associations* e i figli di genitori naturalizzati.

È infine prevista la possibilità di richiedere la cittadinanza per matrimonio, modalità assente nella legislazione precedente. La relativa disciplina risulta tuttavia in un primo momento disordinata sul punto e, soprattutto, rispecchia un approccio costituzionale sulla famiglia fondato

sul riconoscimento di una diversità di ruoli e posizioni tra i coniugi<sup>48</sup>. In particolare, la legge distingue diversi casi, a seconda del sesso del richiedente e delle modalità di acquisto della cittadinanza da parte del coniuge. Fermo restando che l'acquisto della cittadinanza irlandese non attribuisce automaticamente la cittadinanza anche al coniuge (art. 20), la cittadinanza per matrimonio vera e propria è riservata alle donne sposate con cittadini irlandesi per nascita, le quali possono accedere alla cittadinanza mediante semplice dichiarazione (art. 8). È inoltre regolata la possibilità per le donne sposate con cittadini naturalizzati e per gli uomini sposati con cittadine irlandesi per nascita di presentare una domanda semplificata di naturalizzazione (art. 16), mentre non è prevista alcuna procedura specifica per gli uomini sposati con cittadine naturalizzate. Sul punto il legislatore è intervenuto con una modifica nel 1986<sup>49</sup>, eliminando le differenziazioni presenti nella legge e prevedendo che la domanda di cittadinanza possa essere inoltrata dopo tre anni dal matrimonio o dall'acquisto della cittadinanza da parte dell'altro coniuge, se già precedentemente sposati<sup>50</sup>.

#### 4. La cittadinanza verso il nuovo millennio

##### 4.1 Gli effetti della questione nordirlandese: l'emendamento costituzionale del 1998 e la legge del 2001

La Costituzione del 1937 e la legge del 1956 esaltano dunque in maniera chiara l'esistenza di una nazione irlandese e la sua non diretta sovrapposibilità con lo Stato dell'Irlanda. Due fattori sono evidentemente in grado di espandere il perimetro della nazione ben oltre quello dello Stato: la questione nordirlandese e la diaspora irlandese. Proprio questi fattori, tuttavia, nella seconda metà del XX secolo iniziano a subire dei mutamenti che proprio sul finire del secolo provocano importanti cambiamenti nella disciplina, costituzionale e legislativa, della cittadinanza.

In primo luogo, la questione nordirlandese, esacerbata, fin dagli anni Sessanta, dalle vicende dei *troubles*. A partire dal 1968, e fino al 1998, organizzazioni paramilitari della fazione repubblicana/nazionalista e di quella unionista/lealista si fronteggiano in maniera violenta, come conseguenza delle rivendicazioni sociali e politiche avanzate dalla comunità cattolica, storicamente discriminata in Irlanda del Nord. La guerra, che coinvolge anche l'esercito del Regno Unito e provoca altresì ricadute in

---

<sup>48</sup> Vedi in particolare l'art. 41 della Costituzione, in base al quale "*the State recognises that by her life within the home, woman gives to the State a support without which the common good cannot be achieved. The State shall, therefore, endeavour to ensure that mothers shall not be obliged by economic necessity to engage in labour to the neglect of their duties in the home*".

<sup>49</sup> *Irish Nationality and Citizenship Act, 1986*.

<sup>50</sup> L'introduzione di tale periodo è supportata dalla necessità di ridurre i casi di matrimonio contratto in maniera fraudolenta per ottenere la cittadinanza irlandese; vedi C.R. Simmons, *Irish Nationality Law*, cit., 284.

Gran Bretagna e in Irlanda, causa oltre 3.000 morti<sup>51</sup>. Le vicende dei *troubles* influiscono ovviamente sui rapporti tra Regno Unito e Irlanda, che tentano una soluzione politica e negoziale della questione già nel 1973 con il *Sunningdale Agreement* e nel 1985 con l'*Anglo-Irish Agreement*, prima che, nel 1998, il *Belfast Agreement* garantisca il raggiungimento della pace in Irlanda del Nord<sup>52</sup>.

In secondo luogo, la diaspora irlandese, e più in generale la bilancia migratoria irlandese, in rapida evoluzione in quegli stessi anni. L'Irlanda si era caratterizzata almeno a partire dal XIX secolo come area di forte emigrazione, soprattutto verso le altre colonie britanniche e gli Stati Uniti, complice un sistema economico a lungo arretrato ed esposto a importanti fattori di rischio: l'evento in tal senso più tragico è rappresentato dalla *Great Famine*, la grande carestia che ebbe luogo tra il 1845 e il 1850, dovuta alla malattia che colpì la patata, principale produzione irlandese dell'epoca, causando circa un milione di morti e l'emigrazione di altrettante persone<sup>53</sup>. Nel secondo dopoguerra, l'evoluzione della bilancia migratoria è senz'altro favorita dall'ingresso del paese nelle Comunità europee, avvenuto nel 1973 insieme al Regno Unito e alla Danimarca: infatti, la *membership* europea dell'Irlanda da un lato costituisce di per sé un fattore di attrazione per l'immigrazione, e dall'altro lato apre la strada a quell'impressionante crescita economica che vale all'Irlanda l'appellativo di *Celtic Tiger* e che converte il paese in una meta di ingenti flussi migratori, portando per la prima volta in attivo nel 1996 la bilancia migratoria<sup>54</sup>.

Si tratta di fattori che, come a breve si avrà modo di vedere, incidono in maniera complessa e contraddittoria sulla disciplina della cittadinanza,

<sup>51</sup> Tra le tante opere dedicate al tema, si segnalano le cronologie contenute in P. Bew, G. Gillespie, *Northern Ireland. A Chronology of the Troubles 1968-1993*, Dublin, 1993; B. Bell, *The Irish Troubles. A Generation of Violence 1967-1992*, Dublin, 1994.

<sup>52</sup> Gli accordi del 1973 e del 1985 prevedevano peraltro una aspirazione all'autodeterminazione dell'Irlanda del Nord virtualmente in contrasto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione irlandese, contrasto che in effetti è stato affrontato, negli accordi del 1998, tramite un impegno ad approvare un apposito emendamento costituzionale. Vedi B. Ryan, *The Ian Paisley Question: Irish Citizenship and Northern Ireland*, in *Dublin University Law Journal*, 2003, 165; G.O. Tuathaigh, *The Irish Nation-State in the Constitution*, cit., 56.

<sup>53</sup> Anche in questo caso le opere dedicate al tema della diaspora irlandese sono molte, per cui ci si limita a rimandare a D.H. Akenson, *The Irish diaspora*, Belfast, 1993; A. Bielenberg (Eds.), *The Irish Diaspora*, London, 2000.

<sup>54</sup> L'Irlanda all'epoca è stata l'ultimo paese dell'Unione europea a divenire paese di immigrazione: vedi E. Quinn et al., *Handbook on Immigration and Asylum in Ireland*, in *Esri Research Series*, 2008, 6; S. Loyal, *Understanding immigration in Ireland*, Manchester, 2011, 3; B. Fanning, *New Guests of the Irish Nation*, Dublin, 2009. Sull'impatto dell'integrazione europea sulla situazione migratoria dell'Irlanda e sulla disciplina della cittadinanza si vedano anche I. Honohan, *Citizenship Attribution*, cit.; M.E. Daly, *Irish Nationality and Citizenship*, cit.; J. Handoll, *Ireland*, cit.; N. Schuppers, S. Loyal, *Monitoring Integration in Ireland*, in R. Bijl, A. Verweij (Eds.), *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe Integration policies and monitoring efforts in 17 European countries*, The Hague, 2012; C. Cosgrave, B. Ryan, *Ireland*, in C. Adam, A. Devillard (Eds.), *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States*, Geneva, 2009; B. Fanning, *From Developmental Ireland to Migration Nation: Immigration and Shifting Rules of Belonging in the Republic of Ireland*, in *The Economic and Social Review*, 2010.

combinandosi in quello che la Corte suprema ha definito in maniera significativa come un “*accident of history*”<sup>55</sup>, segnato, nel volgere di pochi anni a cavallo del nuovo millennio, da due emendamenti costituzionali e da altrettanti interventi legislativi in materia.

Il primo insieme di modifiche si ha proprio in conseguenza della soluzione politica alla questione nordirlandese, che nel 1998 ha messo fine ai *troubles* tramite il *Belfast Agreement*, noto anche come *Good Friday Agreement*. Si tratta di un accordo dalla forma complessa, costituito dal *Multi-Party Agreement*, concluso tra i principali partiti politici nordirlandesi e i Governi di Regno Unito e Irlanda, e il *British-Irish Agreement*, allegato all’altro e stipulato dai due Governi. Il primo accordo contiene impegni sulle riforme costituzionali e istituzionali, oltre a una serie di disposizioni dedicate alla tutela dei diritti, al disarmo, alla sicurezza, alla giustizia, al trattamento dei prigionieri; il secondo dispone invece sugli impegni specifici dei Governi di Regno Unito e Irlanda per permettere l’entrata in vigore e la successiva attuazione degli accordi<sup>56</sup>.

L’aspetto più rilevante per il tema qui affrontato, nonché tema centrale di tutto l’accordo, riguarda l’impegno delle parti a modificare il proprio assetto costituzionale per assicurare il diritto all’autodeterminazione dell’Irlanda del Nord. Siffatto principio, fondamento del *Belfast Agreement*, è declinato in una duplice dimensione: sul piano collettivo, è garantito il diritto dell’Irlanda del Nord di scegliere sul proprio *status*, pur limitatamente all’alternativa tra appartenenza al Regno Unito o all’Irlanda; sul piano individuale, è riconosciuto il “*birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose*” e confermato che “*their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland*”.

Per il Regno Unito, considerata l’assenza di una costituzione formale unidocumentale, l’accordo prevede l’inserimento di alcune disposizioni nella legislazione rilevante, in seguito effettivamente incluse nell’art. 1 del *Northern Ireland Act* del 1998<sup>57</sup>. Per l’Irlanda è previsto invece un complesso meccanismo per la revisione formale degli artt. 2 e 3 della Costituzione, da svolgersi in parziale rottura rispetto agli artt. 46 e 47, che disciplinano le modalità di approvazione degli emendamenti costituzionali, in modo tale da condizionare la modifica degli artt. 2 e 3 all’attuazione degli impegni assunti dal Regno Unito<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Così nel caso *Lobe and Osayande v Minister for Justice, Equality and Law Reform* del 2003.

<sup>56</sup> La struttura e il contenuto dell’accordo sono analizzati nel dettaglio in A. Morgan, *The Belfast Agreement. A practical legal analysis*, London, 2000.

<sup>57</sup> “*It is hereby declared that Northern Ireland in its entirety remains part of the United Kingdom and shall not cease to be so without the consent of a majority of the people of Northern Ireland voting in a poll held for the purposes of this section in accordance with Schedule 1. But if the wish expressed by a majority in such a poll is that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland, the Secretary of State shall lay before Parliament such proposals to give effect to that wish as may be agreed between Her Majesty’s Government in the United Kingdom and the Government of Ireland*”.

<sup>58</sup> Gli artt. 46 e 47 prevedono in particolare l’approvazione dell’emendamento costituzionale da parte del *Dáil* e la ratifica tramite referendum.



L'accordo stabilisce infatti l'introduzione di un nuovo art. 29.7, il quale contiene provvisoriamente la nuova versione degli artt. 2 e 3, che sarebbe tuttavia entrata in vigore soltanto una volta che il Governo dell'Irlanda avesse dichiarato di considerarsi obbligato ad attuare l'accordo, dopo che fosse stata accertata l'avvenuta attuazione dell'accordo stesso da parte del Regno Unito. Si procede dunque, nei termini dell'accordo, all'introduzione dell'art. 29.7 secondo il normale procedimento di modifica costituzionale *ex* artt. 46 e 47, tramite l'approvazione del XIX emendamento alla Costituzione dell'Irlanda nel 1998; e l'anno successivo, nel 1999, il Governo irlandese adotta la dichiarazione prevista all'art. 29.7 permettendo l'entrata in vigore dei novellati artt. 2 e 3 della Costituzione. Tale particolare meccanismo di modifica della Costituzione è stato peraltro oggetto di contenzioso davanti alla Corte suprema, la quale ha tuttavia rilevato che sostanzialmente il procedimento seguito rispetta il principio fondamentale della sovranità popolare<sup>59</sup>.

Più che il complesso procedimento di approvazione dell'emendamento costituzionale, interessa soprattutto qui sottolineare l'impatto della modifica sulla disciplina costituzionale della cittadinanza. Si è già osservato come gli artt. 2 e 3, definendo il territorio nazionale, abbiano avuto un impatto nel rafforzare una certa idea di nazione irlandese, con riflessi anche sulle norme in materia di cittadinanza, tema che tuttavia non rientrava propriamente nell'ambito di tali articoli. La modifica costituzionale del 1998-1999 rende invece espresso questo legame, condensato in particolare nell'art. 2, che da quel momento costituisce dunque insieme all'art. 9 il fondamento costituzionale della cittadinanza. In particolare, in base al rinnovato art. 2 della Costituzione, "*It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, to be part of the Irish Nation. That is also the entitlement of all persons otherwise qualified in accordance with law to be citizens of Ireland. Furthermore, the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad who share its cultural identity and heritage*".

La disposizione risulta particolarmente ambigua nella misura in cui aggrava la confusione, già presente nel testo originario della Costituzione, tra concetti fondamentali quali cittadinanza, nazione e Stato. Soltanto il secondo enunciato dell'articolo sembra infatti riferirsi in senso stretto alla cittadinanza, peraltro ridondando in quanto già espresso nell'art. 9, rimandando entrambi alla legge per la disciplina dei modi di acquisto dello *status*. Il primo enunciato sembra invece riferirsi soltanto all'appartenenza alla nazione irlandese, e non quindi necessariamente allo Stato. Tuttavia, alcuni elementi linguistici concorrono a ricondurre entrambe le fattispecie al diritto alla cittadinanza, e in particolare l'utilizzo dell'avverbio "*otherwise*"<sup>60</sup>. Un senso ancora diverso di nazione sembra emergere inoltre dal terzo enunciato, che per la prima volta introduce espressamente

---

<sup>59</sup> Si tratta dei casi *Riordan v An Taoiseach* (No. 2) del 1998 e *Riordan v. An Taoiseach* (No. 3) del 1999. Vedi A. Kavanagh, *Unconstitutional Constitutional Amendments*, cit.; G. Hogan, *The British-Irish Agreement and the Irish Constitution*, in *European Public Law*, 2000; A. Morgan, *The Belfast Agreement*, cit.

<sup>60</sup> Vedi *Lobe and Osayande v Minister for Justice, Equality and Law Reform* del 2003.

all'interno della Costituzione il tema della diaspora, come visto già affrontato a livello legislativo<sup>61</sup>.

Nonostante tale ambiguità sia stata foriera di più di una incertezza, si ritiene in maniera tendenzialmente condivisa che la modifica abbia introdotto una preferenza costituzionale per il criterio dello *ius soli* come modalità di acquisto della cittadinanza alla nascita, peraltro in maniera conforme con la tradizione e con la legislazione dell'Irlanda. La nuova disposizione comporta tuttavia un fondamentale cambio di prospettiva rispetto al perimetro della nazione irlandese, fondato non sul dato territoriale, ma sulla comune appartenenza a una medesima comunità politica formata dal vincolo della cittadinanza. È un segno della rinuncia al *territorial claim*, che passa anche dalla modifica dell'art. 3 della Costituzione, in base al quale “*It is the firm will of the Irish nation, in harmony and friendship, to unite all the people who share the territory of the island of Ireland, in all the diversity of their identities and traditions, recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions in the island*”<sup>62</sup>.

Il rinnovato quadro costituzionale dà dunque piena attuazione al principio di autodeterminazione dell'Irlanda del Nord, sia sul piano collettivo che su quello individuale<sup>63</sup>. Risulta fondamentale, in questo senso, la configurazione della cittadinanza *iure soli* non come un automatismo da attivare alla nascita, ma come una possibilità riconosciuta alle persone nate sull'isola, che hanno “*the entitlement and birthright*” di far parte della nazione e dello Stato dell'Irlanda<sup>64</sup>. Un punto su cui insiste anche la nuova legge sulla cittadinanza, approvata nel 2001 in attuazione delle modifiche costituzionali<sup>65</sup>.

In tal senso, la legge del 2001, modificando l'art. 6 della legge sulla cittadinanza del 1956, e coerentemente con la novellata Costituzione, dispone che “*Every person born in the island of Ireland is entitled to be an Irish citizen*”. La regola generale viene ulteriormente sviluppata dalle disposizioni successive, in base alle quali “*a person born in the island of Ireland is an Irish citizen from birth if he or she does, or if not of full age has done on his or her behalf, any act which only an Irish citizen is entitled to do*” e “*The fact that a person so born has not done, or has not had done on his or her behalf,*

---

<sup>61</sup> Vedi R. Humphreys, *Constitutional Contradictions: Accommodating Multiple Identities after Good Friday Agreement*, in E. Carolan, C. Doyle (Eds.), *The Irish Constitution. Governance and Values*, Dublin, 2008, 114; J. Stanley, *Immigration and Citizenship Law*, cit., 106; M. Forde, D. Leonard, *Constitutional Law*, cit., 63; A. Morgan, *The Belfast Agreement*, cit., 172; B. Ryan, *The Celtic Cubs*, cit., 177.

<sup>62</sup> Vedi O. Doyle, T. Hickey, *Constitutional Law*, cit., 14; G.W. Hogan, G.F. Whyte, D. Kenny, R. Walsh, *Kelly: The Irish Constitution*, cit., 92; J. Handoll, *Ireland*, cit., 300.

<sup>63</sup> Per una critica al concetto di autodeterminazione nel *Belfast Agreement* si vedano M. Kearney, *Self-Determination and the Irish Constitutional Framework*, in M. Cahill, C. Ó Cinnéide, S. Ó Conaill, C. O'Mahony (Eds.), *Constitutional Change and Popular Sovereignty. Populism, Politics and the Law in Ireland*, London, 2022; K. Cavanaugh, C. Bell, “*Constructive Ambiguity*” or *Internal Self-Determination? Self-Determination, Group Accommodation, and the Belfast Agreement*, in *Fordham International Law Journal*, 1998.

<sup>64</sup> Vedi *Lobe and Osayande v Minister for Justice, Equality and Law Reform* del 2003.

<sup>65</sup> *Irish Nationality and Citizenship Act, 2001*.

*such an act shall not of itself give rise to a presumption that the person is not an Irish citizen or is a citizen of another country*<sup>66</sup>.

La legge modifica marginalmente le modalità di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* e per naturalizzazione, mentre introduce importanti novità ancora con riguardo alla cittadinanza per matrimonio. La disciplina della cittadinanza per matrimonio viene infatti nuovamente ricondotta nell'ambito delle regole sulla naturalizzazione, comportando importanti aggravii sostanziali e procedurali rispetto alla normativa precedente: da un lato, infatti, vengono introdotti più stringenti requisiti di residenza, giacché si applica lo schema previsto per la naturalizzazione, vale a dire un periodo di un anno subito prima della domanda e due dei quattro anni anteriori rispetto a quel periodo; dall'altro lato, soprattutto, la cittadinanza per matrimonio ricade nell'ambito della *absolute discretion* del ministro competente, non essendo più sufficiente a ottenere la cittadinanza la mera dichiarazione da parte dell'interessato.

#### 4.2 Gli effetti dell'evoluzione migratoria: l'emendamento costituzionale e la legge del 2004

In questo quadro si innesta il secondo insieme di modifiche apportate in questi anni alla disciplina costituzionale e legislativa in materia di cittadinanza, dovute in questo caso all'evoluzione migratoria che ha profondamente mutato, sul finire del secolo, il contesto demografico e sociale irlandese e ha portato già nel 1999 a una profonda revisione della legislazione sull'immigrazione<sup>67</sup>. Il ribaltamento della bilancia migratoria e l'adesione ormai pressoché incondizionata dell'Irlanda al principio dello *ius soli* hanno infatti provocato in quegli anni una certa pressione sulle politiche migratorie irlandesi, sviluppata principalmente attorno allo *status* da riconoscere ai genitori stranieri di bambini nati in Irlanda e quindi aventi diritto all'acquisto della cittadinanza irlandese. Una situazione resa ancora più problematica dalla contestuale evoluzione della disciplina della cittadinanza nel Regno Unito, che con il *British Nationality Act* del 1981 ha fortemente limitato l'acquisto della cittadinanza britannica *iure soli*.

Il tema più controverso affrontato in questi anni è, in particolare, quello del cosiddetto *baby tourism* o *citizenship tourism*, ovvero l'utilizzo strumentale della disciplina irlandese sulla cittadinanza per avere accesso a uno *status* migratorio stabile nell'Unione europea e, in prospettiva, alla cittadinanza europea. Si tratta di un problema certamente enfatizzato mediaticamente e politicamente, che tuttavia si intreccia con rilevanti questioni giuridiche di cui si sono occupati tanto il giudice nazionale quanto quello europeo<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Vedi J. Stanley, *Immigration and Citizenship Law*, cit., 107; J. Handoll, *Ireland*, cit., 302; B. Ryan, *The Celtic Cubs*, cit., 177.

<sup>67</sup> *Immigration Act*, 1999.

<sup>68</sup> Vedi I. Bacik et al., *The Citizenship Referendum: Implications for the Constitution and Human Rights*. Dublin, Dublin, 2004; C. Smyth, D. O'Connell, *The Irish Citizenship Referendum 2004: A Solution in Search of a Problem*, in P. Shah, W. Menski (Eds.), *Migration, Diasporas and Legal Systems in Europe*, London, 2006; H. Hogan, *Democratic Constitutionalism or Elite Control? Revisiting the 2004 Irish Citizenship Referendum*, in M.

La giurisprudenza della Corte suprema sul punto mostra in effetti un rapido mutamento di approccio al tema. Nel 1990, con il caso *Fajjonu and Ors v Minister for Justice, Equality and Law Reform*, il giudice ha riconosciuto il diritto costituzionale del minore nato in Irlanda alla cura da parte dei suoi genitori nel rispetto dell'unità familiare, a meno che non sussistano forti ragioni contrarie basate sull'interesse del bene comune e della protezione dello Stato. Nel 2003, con il caso *Lobe and Osayande v Minister for Justice, Equality and Law Reform*, la posizione della Corte muta sensibilmente; il giudice afferma infatti, in questo secondo caso, che il Ministro competente ha il potere di espellere i genitori stranieri di un bambino irlandese quando ci sono gravi e sostanziali ragioni relative al bene comune, anche se ciò comporta la contestuale espulsione del bambino stesso, e dovendo tenere in considerazione nell'ambito della sua valutazione circa l'impatto sul bene comune elementi come la lunghezza del periodo di residenza della famiglia all'interno dello Stato.

Siffatta evoluzione giurisprudenziale si interseca con una importante decisione emanata nel 2004 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department*. Zhu era nata nel 2000 da genitori cinesi che risiedevano nel Galles e che avevano deciso di far nascere la figlia in Irlanda del Nord, permettendole di acquisire la cittadinanza irlandese e quindi europea, dal momento che la legislazione del Regno Unito non prevedeva la possibilità di acquisire la cittadinanza britannica *iure soli* in caso di nascita da genitori con permesso di soggiorno temporaneo. Una volta acquisita la cittadinanza irlandese ed europea da parte della figlia, i genitori avevano presentato dunque domanda di permesso di soggiorno permanente nel Regno Unito, rigettato dal *Secretary of State for the Home Department*, decisione contestata davanti alla *Immigration Appellate Authority*, che aveva deciso di sollevare la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Quest'ultima ha stabilito che il diritto dell'Unione europea “*confer on a young minor who is a national of a Member State, is covered by appropriate sickness insurance and is in the care of a parent who is a third-country national having sufficient resources for that minor not to become a burden on the public finances of the host Member State, a right to reside for an indefinite period in that State. In such circumstances, those same provisions allow a parent who is that*

---

Cahill, C. Ó Cinnéide, S. Ó Conaill, C. O'Mahony (Eds.), *Constitutional Change and Popular Sovereignty*, cit.; J.M. Mancini, G. Finlay, “*Citizenship Matters*”: *Lessons from the Irish Citizenship Referendum*, in *American Quarterly*, 2008; I. Honohan, *Bounded Citizenship and the Meaning of Citizenship Laws: Ireland's Ius Soli Citizenship Referendum*, in L. Cardinal, N. Brown (Eds.), *Managing Diversity. Practices of Citizenship*, Ottawa, 2007; S. Mullally, *Defining the Limits of Citizenship: Family Life, Immigration and "Non-Nationals" in Irish Law*, in *Irish Jurist*, 2004; W. Binchy, *The Implications of the Referendum for Constitutional Protection and Human Right*, in *Irish Law Times*, 2004; B. Fanning, F. Mutwarasibo, *Nationals/non-nationals: immigration, citizenship and politics in the Republic of Ireland*, in *Ethnic and Racial Studies*, 2007; C. Smyth, D. O'Connell, *Citizenship and the Irish Constitution*, in U. Fraser, C. Harvey (Eds.), *Sanctuary in Ireland, Perspectives on Asylum Law and Policy*, Dublin, 2003; M.M. Howard, *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge, 2009; J. Stanley, *Immigration and Citizenship Law*, cit., 109; J. Handoll, *Ireland*, cit., 305; B. Ryan, *The Celtic Cubs*, cit., 109.

*minor's primary carer to reside with the child in the host Member State*". La decisione della Corte accoglie di fatto le conclusioni dell'Avvocato generale, nelle quali tuttavia è presente anche il suggerimento, rivolto al legislatore irlandese, di restringere l'acquisto della cittadinanza *iure soli*: "*The fact is that the problem, if problem there be, lies in the criterion used by the Irish legislation for granting nationality, the ius soli, which lends itself to the emergence of situations like the one at issue in this case. In order to avoid such situations, the criterion could have been moderated by the addition of a condition of settled residence of the parent within the territory of the island of Ireland*".

Proprio la necessità di allinearsi agli altri paesi dell'Unione europea, insieme all'esigenza di porre fine ad una asserita invasione dei reparti di maternità degli ospedali da parte di madri straniere volenterose di far nascere i propri figli in Irlanda, sono stati i principali argomenti utilizzati dal Governo irlandese per proporre una nuova modifica alla disciplina in materia di cittadinanza; si interviene innanzitutto con un emendamento costituzionale, presentato come una misura di buon senso e di carattere squisitamente tecnico, ciò che porta ad affrettare molto i tempi del procedimento di revisione e a limitare lo sviluppo di un dibattito pubblico sulla modifica.

Con l'approvazione del XXVII emendamento alla Costituzione dell'Irlanda, nel 2004, a cambiare è questa volta l'art. 9, che fino a quel momento aveva individuato i cittadini originari dell'Irlanda e riservato alla legge la disciplina dei casi di acquisto della cittadinanza. Con la novella costituzionale, si introduce nell'art. 9 una limitazione al criterio dello *ius soli* di cui all'art. 2, disponendosi che: "*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 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*". La disposizione produce alcuni rilevanti problemi tecnici, dovuti in particolare al contrasto, del resto reso esplicito, tra art. 9 e art. 2, e a cascata alla possibile violazione del *Belfast Agreement*, costringendo peraltro i Governi di Regno Unito e Irlanda a una dichiarazione interpretativa congiunta di compatibilità tra l'accordo e la revisione costituzionale<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> "*The two Governments hereby give the following legal interpretation: That it was not their intention in making the said Agreement that it should impose on either Government any obligation to confer nationality or citizenship on persons born in any part of the island of Ireland whose parents do not have sufficient connection with the island of Ireland; And therefore the two Governments declare that the proposal to amend Article 9 of the Constitution of Ireland so as to provide that a person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, who does not have, at the time of his or her birth, at least one parent who is an Irish citizen or is entitled to be an Irish citizen, is not entitled to Irish citizenship or nationality, unless otherwise prescribed by law, is in accordance with the intention of the two Governments in making the said Agreement and that this proposed change to the Constitution is not a breach of the said Agreement or the continuing obligation of good faith in the implementation of the said Agreement. The British Government notes that the Irish Government confirms that the rights of all persons referred to in Article 1(vi) of, and Annex 2 to, the said Agreement will be preserved by legislation*".

Una nuova legge sulla cittadinanza, approvata sempre nel 2004<sup>70</sup>, dà attuazione al nuovo quadro costituzionale introducendo un nuovo art. 6A, il quale stabilisce una sorta di regola generale per limitare l'estensione dello *ius soli*: si afferma infatti che la cittadinanza per nascita sul territorio dell'isola di Irlanda è condizionata alla nascita da almeno un genitore regolarmente residente sull'isola per un periodo complessivo di tre degli ultimi quattro anni. Segue un elenco di eccezioni, tra le quali le più significative sono quelle orientate a garantire il rispetto dello spirito del *Belfast Agreement*: la nascita sull'isola da almeno un genitore cittadino irlandese o britannico, o con il diritto alla cittadinanza irlandese, o residente permanente nell'Irlanda del Nord.

L'evoluzione della bilancia migratoria dell'Irlanda ha comportato altresì una maggiore attenzione alle norme in materia di naturalizzazione, che con l'ultima modifica non hanno tuttavia subito modifiche sostanziali. Cionondimeno, merita un cenno l'evoluzione giurisprudenziale sul tema, soprattutto rispetto all'estensione del principio della *absolute discretion*. Siffatto principio, peraltro, opera in un contesto legislativo caratterizzato dalla perdurante limitata definizione dei criteri necessari per richiedere la naturalizzazione: il principale requisito rimane, accanto a quello della residenza, quello del buon carattere, mentre sono del tutto assenti criteri di integrazione<sup>71</sup>.

L'aspetto più controverso di questa disciplina è stato rappresentato, negli ultimi decenni, dalla necessità o meno che il Ministro competente fornisca una motivazione circa il rifiuto delle domande di naturalizzazione<sup>72</sup>. Sul punto, le prime sentenze dell'Alta Corte irlandese erano state chiare nel considerare come necessario corollario della *absolute discretion* la facoltà del Ministro di non rendere manifeste le motivazioni della sua decisione di diniego<sup>73</sup>, una posizione poi ribadita con estrema chiarezza nel 2010, quando la stessa Alta Corte ha affermato che “*the Court must accept the plain meaning of the words absolute discretion. There is no ambiguity in the expression. If the legislature had intended that the Minister should provide reasons, it is highly unlikely that he would have been given absolute discretion by the Act of 1956 or that the words absolute discretion would have been retained in the amendment in 1986. The Courts must respect the wording of the*

---

<sup>70</sup> *Irish Nationality and Citizenship Act, 2004*.

<sup>71</sup> Per un'analisi sul punto sia consentito rinviare a G. Milani, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, 2017.

<sup>72</sup> Vedi H. Becker, C. Cosgrave, *Naturalisations Procedures for Immigrants: Ireland*, in *EUDO Citizenship Observatory*, 2013; J.D. Tjaden, H. Becker, *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration. Handbook for Ireland*, in *EUDO Citizenship Observatory*, 2018; J. Handoll, *Country Report: Ireland*, in *EUDO Citizenship Observatory*, 2012; H. Becker, *Immigration and Citizenship Law*, in B. Moriarty, E. Massa (Eds.), *Human Rights Law. IV ed.*, Oxford, 2012; C. Murphy, *Reconciling Sovereignty Claims with Individual Rights: Access to Citizenship after “Mallak” and “Sulaimon”*, in *Irish Jurist*, 2013; C. Cosgrave, *Living in Limbo: Migrants' Experiences of Applying for Naturalisation in Ireland*, Dublin, 2011; S. Groarke, R. Dunbar, *Pathways to Citizenship through Naturalisation in Ireland*, in *Esri Research Series*, 2020.

<sup>73</sup> Vedi in particolare *Pok Sun Shun & Others v. Ireland & Others del 1986* e *Mishra v. Minister for Justice Ireland and the Attorney General del 1996*.

*Statute*<sup>74</sup>. Siffatta posizione è stata però superata da una più recente decisione della Corte suprema, che nel 2012 ha ricondotto l'esigenza di motivare le decisioni di rifiuto della cittadinanza al rispetto del principio del *rule of law*, affermando che “*In the present state of evolution of our law, it is not easy to conceive of a decision-maker being dispensed from giving an explanation either of the decision or of the decision-making process at some stage. The most obvious means of achieving fairness is for reasons to accompany the decision*”<sup>75</sup>.

## 5. Le sfide del presente e del futuro alla cittadinanza in Irlanda (e oltre)

A vent'anni dall'ultima modifica costituzionale e legislativa, la disciplina della cittadinanza irlandese continua a rappresentare un tassello fondamentale di un quadro tutt'altro che statico. Un evento, su tutti, sta segnando il contesto nel tempo presente ed è suscettibile di incidere in futuro sulle norme in materia di cittadinanza: la Brexit.

L'uscita del Regno Unito dall'Unione europea ha rappresentato di per sé un evento che, pur non avendo provocato un cambio delle regole sulla cittadinanza dell'Irlanda, ne ha inciso profondamente e variamente sul contenuto. Due dei tre pilastri fondamentali individuati dalle istituzioni europee per l'avvio dei negoziati tra Unione europea e Regno Unito per la firma del *withdrawal agreement ex art. 50* del Trattato sull'Unione europea sono infatti strettamente connessi con il tema qui analizzato: la tutela dei diritti dei cittadini britannici residenti in Unione europea e dei cittadini europei residenti nel Regno Unito e la questione del confine tra Irlanda e Irlanda del Nord<sup>76</sup>.

Entrambi i temi occupano in effetti una parte importante del *withdrawal agreement*, in vigore dal 2020. La seconda parte dell'accordo è dedicata ai *citizens' rights* e include tra l'altro la garanzia della non discriminazione e della continuità di residenza per i cittadini britannici e europei. Un apposito protocollo regola invece le relazioni tra Irlanda e Irlanda del Nord, riconoscendo nel preambolo “*that Irish citizens in Northern Ireland, by virtue of their Union citizenship, will continue to enjoy, exercise and have access to rights, opportunities and benefits, and that this Protocol should respect and be without prejudice to the rights, opportunities and identity that come with citizenship of the Union for the people of Northern Ireland who choose to assert their right to Irish citizenship, as defined in Annex 2 of the British-Irish Agreement 'Declaration on the Provisions of Paragraph (vi) of Article 1 in Relation to Citizenship'*”.

L'attenzione al tema della cittadinanza e dei diritti di cittadinanza svela la presenza di aspetti assai problematici causati dalla fuoriuscita di uno Stato dall'UE, aggravati in maniera specifica dal contesto geografico e storico che caratterizza i territori di Gran Bretagna e Irlanda. Si pensi, ad

---

<sup>74</sup> Vedi *Abuissa v Minister for Justice, Equality and Law Reform* del 2010.

<sup>75</sup> Vedi *Mallak v Minister for Justice, Equality and Law Reform* del 2012.

<sup>76</sup> Vedi S. O'Leary, *Acquisition and Loss of Nationality: Irish and European Perspectives*, in *Irish Journal of European Law*, 2019.

esempio, all'elevato e straordinario numero di cittadini britannici, non soltanto residenti in Irlanda del Nord, che hanno chiesto la cittadinanza irlandese a seguito della Brexit<sup>77</sup>; alla possibilità di acquisto della cittadinanza europea senza legami di parentela o di residenza, scardinando dunque i tradizionali criteri dello *ius sanguinis* e dello *ius soli* come modalità principali di acquisto della cittadinanza alla nascita<sup>78</sup>; alla connessa potenziale presenza di una forte comunità di cittadini europei in un territorio extra europeo, di fatto privati di rappresentanza nelle stesse istituzioni dell'Unione europea<sup>79</sup>.

La Brexit può tuttavia produrre ulteriori effetti rilevanti e ha già di fatto provocato un'importante conseguenza sul contesto irlandese: per la prima volta dall'entrata in vigore del *Northern Ireland Act* del 1998, che ha creato la *Northern Ireland Assembly* e istituito le funzioni di *First Minister* e *deputy First Minister* secondo un sistema di *power-sharing*, il partito nazionalista-repubblicano *Sinn Féin* ha vinto le elezioni, nel 2022, potendo così esprimere il nome della Prima ministra, Michelle O'Neill, entrata in carica nel 2024. La possibilità di organizzare un referendum sulla (ri)unificazione appare ancora remota, ma senz'altro la vittoria delle forze politiche favorevoli alla creazione di un'Irlanda unita dona una qualche concretezza a tale prospettiva<sup>80</sup>.

È del tutto evidente come tale scenario sia suscettibile di avere effetti importanti sulla disciplina della cittadinanza. L'inquadramento del processo di unificazione o riunificazione nell'ottica del riconoscimento dell'Irlanda come *continuing state*, elemento di primaria importanza per garantire l'appartenenza dell'Irlanda all'Unione europea e ad altre organizzazioni internazionali senza soluzione di continuità, renderebbe senz'altro formalmente non necessaria o non urgente una revisione delle regole sulla

---

<sup>77</sup> Ciò che rischia di creare anche nuove tensioni attorno alla definizione di *Irishness*; vedi P.B. Wood, M. Gilmartin, *Irish enough: changing narratives of citizenship and national identity in the context of Brexit*, in *Space and Polity*, 2018; C.R.G. Murray, A. O'Donoghue, *Life after Brexit: Operationalising the Belfast/Good Friday Agreement's Principle of Consent*, in *Dublin University Law Journal*, 2020; P. Brazil, C. Cosgrave, *The implications of Brexit*, cit.; M. Kearney, *Self-Determination*, cit.; B. Dickson, T. Hickey, *Nationality and Citizenship in Ireland, North and South* (in corso di pubblicazione).

<sup>78</sup> Elemento che potrebbe comportare un nuovo sviluppo giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di cittadinanza, soprattutto sul rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale e sul principio di effettività del legame tra individuo e Stato espresso dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Nottebohm (Lichtestein v. Guatemala)* del 1955. Oltre al caso Chen del 2004, in precedenza analizzato, si segnalano in particolare il caso *Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria* del 1992 e il caso *Janko Rottman v Freistaat Bayern* del 2010. Vedi M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., 76 ss.

<sup>79</sup> La residenza nello Stato è infatti condizione necessaria nella legislazione irlandese per l'esercizio del diritto di elettorato attivo, salva l'elezione di una parte del *Seanad*, e in molti casi anche dell'elettorato passivo. Vedi J. O'Dowd, S. Coutts, *Access to Electoral Rights: Ireland*, in *EUDO Citizenship Observatory*, 2014.

<sup>80</sup> Sulle relazioni tra Brexit, (ri)unificazione irlandese e indipendenza scozzese si veda C. Martinelli, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, Torino, 2023.



cittadinanza<sup>81</sup>. Ciò che differenzia la situazione dell'Irlanda, ad esempio, da quella della Scozia, dove il Governo ha espresso chiaramente il carattere prioritario della definizione delle regole sulla cittadinanza una volta eventualmente proclamata l'indipendenza<sup>82</sup>.

Cionondimeno, siffatta circostanza non toglierebbe il ruolo cruciale che la cittadinanza avrebbe nel definire l'identità costituzionale di un'Irlanda unita: tale processo dovrebbe in effetti prestare una rinnovata attenzione al tema dell'identità *tout court*, in una realtà che sarebbe caratterizzata dalla presenza di una comunità maggioritaria irlandese e di una importante comunità britannica, ma anche di altri gruppi minoritari, autoctoni, come gli Ulster Scots, o alloctoni, considerata la numerosa presenza di migranti nell'isola<sup>83</sup>. Si tratta di una sfida che, in fin dei conti, attende in ogni caso l'Irlanda, unita o divisa, così come ogni ordinamento che si conforma ai principi dello Stato costituzionale: quella di garantire la coesione sociale in un contesto culturalmente e politicamente sempre più plurale.

Giammaria Milani  
Dipartimento di Giurisprudenza  
Università di Siena  
[giammaria.milani@unisi.it](mailto:giammaria.milani@unisi.it)

<sup>81</sup> Anche se, come si legge nel *Final Report of the Working Group on Unification Referendums on the Island of Ireland* del 2021, disponibile su <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/news/2021/may/new-report-final-report-working-group-irish-unification-referendums> “It is arguable, however, that the continuing obligations under the 1998 Agreement require at least some constitutional amendment in the context of unification. Article 1(vi) of the ‘Constitutional Issues’ section requires, in our view, that the Irish government not impose Irish citizenship on British citizens of the former Northern Ireland who wish to be accepted solely as British. Article 1(v) requires full respect for political rights in the former Northern Ireland. However, at present the Irish Constitution only allows Irish citizens to vote at referendums and in presidential elections”.

<sup>82</sup> Così si esprime il report del governo scozzese *Building a New Scotland: citizenship in an independent Scotland* disponibile su <https://www.gov.scot/publications/building-new-scotland-citizenship-independent-scotland/>: “Determining eligibility for Scottish citizenship would be an essential part of Scotland’s transition to independence”. Sui tentativi di indipendenza della Scozia si vedano A. Torre (cur.), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Sant’Arcangelo di Romagna, 2016; C. Martinelli (cur.), *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, Torino, 2016.

<sup>83</sup> Sui diritti, in particolare linguistici, delle minoranze in Irlanda e in Irlanda del Nord si vedano R.A. Costello, A. Hanna, *To be British, Irish, or both: Understanding Language Rights as a Tool for Reconciliation in Northern Ireland*, in *Irish Studies in International Affairs*, 2022; R.A. Costello, *The Identity and Language (Northern Ireland) Act 2022 and compliance with the European Charter on Regional and Minority Languages*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 2023/2024.

