ORDINES
Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

ISSN 2421-0730
NUMERO 1 – GIUGNO 2018

EMANUELA COSTANZO

Brexit: conseguenze e scenari per i cittadini

P. MINDUS, *European Citizenship after Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence*, Palgrave, 2017

EMANUELA COSTANZO*

Brexit: conseguenze e scenari per i cittadini

P. MINDUS, *European Citizenship after Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence*, Palgrave, 2017

Esprimendo la volontà di recedere dai trattati europei il Regno Unito ha forzato gli argini di un recinto finora ritenuto invalicabile. Il progetto europeo, seppur affetto da numerose criticità, pareva ai più la migliore strategia per affrontare le sfide di un mondo globalizzato basato sull'individualismo metodologico. L'esercizio del diritto di recesso ha sfatato il mito della comunità indissolubile prospettando come reale la possibilità di un'implosione generata dal riemergere della mai sopita sovranità nazionale.

Le implicazioni politiche e giuridiche che conseguono all'attivazione dell'articolo 50 del *Trattato sull'Unione Europea* sono innumerevoli; si tratta di arrestare un processo di cinquant'anni di integrazione per formulare, nel più breve termine di due anni, un nuovo paradigma giuridico in grado di regolare i rapporti tra Regno Unito e Unione Europea. L'avvio delle negoziazioni non esime la dottrina dal formulare ipotesi rispetto agli scenari che le parti saranno chiamate ad affrontare; in questo solco si inserisce a pieno titolo il testo di Patricia Mindus[1] *"European Citizenship after Brexit*[2]", uno sforzo teorico volto ad analizzare le conseguenze della Brexit sulla cittadinanza europea. Concentrandosi sulle

* Dottoranda di ricerca in "Teoria del diritto e Ordine giuridico ed economico europeo" presso l'università Magna Graecia.

[1] Patricia Mindus è docente di Filosofia Pratica presso l'università di Uppsala.

[2] *P. Mindus, European Citizenship after Brexit. Freedom of movement and Rights of Residence,*Palagrave Studies in European Union Politics, Palagrave, 2017.

insidie che il divorzio tra Regno Unito e Unione Europea produrrà per alcuni dei diritti afferenti alla cittadinanza, in special modo per la libertà di circolazione e il diritto di residenza, l'autrice propone di leggere la vicenda reinterpretando il concetto di status civitatis attraverso le lenti dell'approccio teorico funzionalista.

Le domande alle quali rispondere sono diverse: cosa accadrà ai diritti dei cittadini europei residenti nel Regno Unito e a quelli dei cittadini britannici residenti negli Stati membri? Possono i diritti acquisiti essere congelati senza rendere inutile l'attivazione dell'articolo 50? Chi può limitare lo status?

La necessità di avanzare una proposta teorica che possa coadiuvare l'interpretazione delle questioni sollevate deriva soprattutto dal fatto che "il modo in cui esse saranno affrontate sarà rivelatore della natura della cittadinanza europea nonché della forza o delle debolezze del legame verticale che unisce l'Unione e i suoi cittadini".

L'indagine di Patricia Mindus non è volta a prevedere gli esiti dei negoziati, a contrario questa è condotta senza avere considerazione di essi. Come la stessa autrice precisa nelle pagine dell'introduzione, la volontà di non fare previsioni rappresenta una scelta di metodo dettata dalla consapevolezza che nessun negoziato potrà essere comprensivo al punto tale da comporre tutte le possibili crepe; diversamente, una riflessione sulle soluzioni proponibili con le fonti normative attualmente a disposizione può rappresentare uno strumento per vagliare la qualità degli esiti delle trattative.

Se è pur vero che la Brexit produrrà un restringimento della sfera di validità dei trattati e dunque un'improvvisa e massiva perdita di diritti, specie per coloro che hanno fondato le loro scelte di vita facendo affidamento sulla libertà di movimento, è altresì certo che entità e misura di tale perdita non possono essere definite arbitrariamente. L'approccio funzionalista fornisce un metodo per eliminare possibili arbitrarietà senza suggerire l'adesione a nessuna concezione ontologica.

Subito dopo l'introduzione[3], l'autrice traccia brevemente i caratteri della cittadinanza europea. Individuare i diritti connessi allo status del cittadino europeo è un passo fondamentale per afferrare il senso della proposta teorica avanzata nel libro. Per conoscere i tratti salienti della cittadinanza europea è necessario attingere alle fonti di diritto primario e secondario, nonché alle numerose sentenze della Corte di Giustizia che negli anni ne ha plasmato il contenuto.

L'articolo 20 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* prevede un elenco di alcuni dei diritti riconosciuti a i cittadini europei: diritto di circolare e soggiornare liberamente; diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro ospitante; diritto alla tutela diplomatica e consolare negli Stati in un cui non sussiste la rappresentanza del paese di provenienza; diritto di presentare petizioni al Parlamento. A tale catalogo, non esaustivo, si aggiungono i diritti sanciti nella *Carta europea dei diritti fondamentali,* come il diritto ad una buona amministrazione e il diritto di accesso agli atti delle istituzioni.

Nel tempo molti dei diritti richiamati sono stati scolpiti, rinnovati, specificati, amplificati dall'attività interpretativa della Corte di Giustizia giunta a definire la cittadinanza europea lo status fondamentale dei cittadini dell'Unione[4].

A tenere uniti i cittadini europei, diversificando questo status dal modo di concepire la soggettività sul piano internazionale, è il divieto di discriminazione basato sulla nazionalità[5]: nessun cittadino europeo, a parità di condizioni, potrà essere assoggettato ad un trattamento differenziato a causa della sua nazionalità.

A parere della Mindus ciò che emerge è uno status sui generis, diverso dalle forme di doppia cittadinanza e dallo schema della cittadinanza

---

[3] Vedi capitolo 2.

[4] *Rudy Grzelczyk* (C-184/99).

[5] Articolo 18 TFUE.

federale, al quale viene ricollegato il godimento di un fascio molto eterogeno di diritti (libertà, diritti politici, diritti sociali). Proprio tale eterogeneità dona al contenuto della cittadinanza un carattere proteiforme: alcuni diritti sembrano previsti per contribuire alla creazione di uno status sovranazionale (diritto di votare i rappresentanti al Parlamento europeo), altri rinforzano le relazioni di reciprocità tipiche del diritto internazionale (libera circolazione).

Particolare attenzione viene riservata dall'autrice al diritto alla libera circolazione, molto spesso considerato il cuore pulsante della cittadinanza europea. Si tratta di un diritto originariamente riconosciuto ai soli lavoratori e successivamente esteso a classi sempre più ampie di soggetti fino a raggiungere e superare lo status di cittadino europeo. Attualmente, infatti, per esercitare il diritto alla libera circolazione lo status di cittadino europeo potrebbe non essere sufficiente o anche non essere necessario; un cittadino europeo può vedersi privato di tale diritto se lo Stato ospitante prova che la sua permanenza è divenuta un onere eccessivo per il sistema di sicurezza sociale[6]; così, un cittadino appartenente ad uno stato terzo, non munito di cittadinanza europea, può muoversi liberamente all'interno dell'area Schengen perché risiede da più di cinque anni in uno Stato membro[7], è un ricercatore o uno studente[8]. Per tali ragioni, precisa Patricia Mindus, non è esattamente corretto definire la libera circolazione come un diritto strettamente appartenente al cittadino europeo, seppure esso ha contribuito notevolmente a realizzare l'integrazione.

Alcuni diritti tradizionalmente associati alla cittadinanza europea, dunque, hanno una sfera di validità soggettiva più ampia; fra questi possiamo

[6] Direttiva 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri - Dano (C-333/2013).

[7] Direttiva 2003/109 relativa allo status dei cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

[8] Direttiva 2016/801 relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato e collocamento alla pari.

menzionare il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo, il diritto di accesso agli atti, il diritto ad una buona amministrazione e la libertà di circolazione e soggiorno. Tra i diritti che più correttamente possono essere definiti "dei cittadini" abbiamo: la protezione diplomatica e consolare; il diritto di eleggere ed essere eletti al Parlamento o alle elezioni amministrative dello Stato membro in cui il cittadino risiede; il diritto di aderire ad un'iniziativa legislativa.

Occorre ora domandarsi come cambierà il godimento dei diritti dopo la Brexit[9] esaminando distintamente la condizione dei cittadini europei residenti dal Regno Unito da quella dei cittadini britannici residenti in uno Stato membro.

La prima categoria dei soggetti non subirà una perdita della cittadinanza; ogni diritto sarà recuperato rientrando nel territorio dell'Unione, continuando ad esercitare senza restrizioni i diritti di cittadinanza il cui godimento non è territorialmente limitato. La situazione dei cittadini britannici sembrerebbe essere più infelice: divenendo agli occhi dell'ordinamento europeo cittadini di uno Stato terzo, gli stessi potranno continuare ad esercitare soltanto quei diritti di non esclusiva pertinenza dei cittadini europei. Chiarite le due diverse prospettive, occorre chiedersi cosa accadrà ai diritti acquisiti e a tutte le situazioni che cittadini europei e britannici stavano per consolidare. La questione della conservazione dei diritti acquisiti interessa posizioni che derivano dal riconoscimento dei diritti fondamentali, dalle politiche sociali, dal principio di non discriminazione ma, visto il ruolo centrale rivestito dalla questione migrazione nel dibattito antecedente la Brexit, il testo della Mindus tenta di fornire una possibile risposta per i soli diritti acquisiti derivanti dalla libertà di circolazione e soggiorno.

Decidere come regolamentare i diritti acquisti sarà certamente una delle fasi più complicate dei negoziati. Provvedimenti a favore del consolidamento delle posizioni sospese diminuiranno la pretesa

[9] Vedi capitolo 3.

autonomia politica che si vuole rivendicare con l'uscita dall'Unione Europea. Indipendentemente da come gli accordi disegneranno i nuovi equilibri politici, un approccio teorico può divenire uno strumento per scrutinare la correttezza delle decisioni riducendo l'ambito della mera arbitrarietà.

A tal fine Patricia Mindus propone di aderire all'interpretazione del concetto di cittadinanza avanzata dall'approccio teorico funzionalista[10]. Secondo questa teoria, concettualmente parlando, la cittadinanza è un termine medio, un ponte che stabilisce una relazione fra i diritti ad essa attribuiti e i criteri che ne determinano l'accesso. I diritti riferiti allo status di cittadinanza ci danno informazione rispetto al contenuto dello status, alla sua *intensione*, facendoci comprendere "cosa significa essere un cittadino"; i criteri di accesso aiutano a comprenderne l'*estensione* rispondendo alla domanda "chi può diventare cittadino?". *Intensione* ed *estensione* possono cambiare, mutare; la teoria funzionalista vuole dimostrare che tali variazioni non sono indefinite e razionalmente incontrollabili potendo essere in qualche modo previste grazie alla loro correlazione funzionale. Il rapporto matematico di correlazione funzionale[11] sta ad indicare che i criteri di accesso (*estensione*) dipendono dai diritti e doveri attribuiti *(intensione*): definire chi può diventare cittadino è una questione che scaturisce dalle caratteristiche richieste per il godimento dei diritti e l'esercizio della cittadinanza. Se tra intensione ed estensione non esiste questo rapporto di correlazione funzionale, la cittadinanza diviene uno strumento di chiusura sociale, afferma l'autrice.

Conoscendo il contenuto dello status di cittadinanza è possibile da esso dedurre quali siano i criteri che ne definiscono l'accesso; diversamente, disponendo dei criteri di accesso possiamo desumere i diritti compatibili.

[10] Vedi capitolo 4.

[11] La tesi della correlazione afferma che i criteri di acquisito e perdita sono funzione dei diritti riconosciuti (*f: D → C);* funzione suriettiva in cui ogni criterio di acquisto trova corrispondenza con almeno uno dei diritti riconosciuti.

Se dall'analisi delle due variabili emerge correttamente la correlazione funzionale si ottiene uno *standard* per valutare quanto i criteri di accesso siano appropriati, adeguati, legittimi. Per esemplificare l'autrice riporta alcuni esempi. Se l'*intensione* di uno status è determinata dall'essere assoggettati all'ordinamento giuridico, un'*estensione* determinata dallo ius soli (nascita nel territorio dell'ordinamento) sarà da ritenersi adatta; così, se il contenuto è definito dal garantire la solidarietà transgenerazionale, un criterio di acquisto basato su discendenza o altro legame familiare (ius sanguinis) sarebbe da ritenersi adeguato.

Come già è stato detto, la teoria sposata da Patricia Mindus non vuole fornire nessuna adesione a qualche tipo di visione ontologica che voglia definire da un punto di vista sostanziale quali criteri di accesso o esclusione siano da prediligere (ius soli, ius sanguinis ecc.); più tosto possiamo considerarlo un metodo razionalizzante basato sull'analisi del concetto di cittadinanza.

Orbene, come può tutto ciò essere applicato al fenomeno Brexit?

La cittadinanza europea non differisce dal concetto generale di status civitatis, per tanto anch'essa costituisce un ponte tra i criteri di accesso e perdita dello status e diritti e doveri riconosciuti. Non appena si esaminano contenuto e criteri di accesso alla luce della teoria funzionalista emergono immediatamente delle asimmetrie. Tali asimmetrie devono essere eviscerate al fine di poter valutare la legittimità delle regolamentazioni e dare risposta all'incertezza giuridica che si potrebbe generare.

La mancanza di correlazione funzionale tra i criteri di intensione ed estensione che governano la cittadinanza europea derivano dalla combinazione tra il suo carattere bi-dimensionale e l'eterogeneità dei diritti ad essa attribuiti.

Veniamo ora all'analisi degli spetti riguardanti *l'intensione*[12] della cittadinanza europea per cercare di comprendere se e quali diritti possono

[12] Vedi capitolo 5.

essere salvati e per quali motivi. In accordo con la teoria proposta dall'autrice, possiamo premettere che se non esiste correlazione funzionale tra *intensione* ed *estensione* non tutti i diritti attribuiti alla cittadinanza andranno persi.

La perdita massiva della cittadinanza europea rappresenta una fattispecie senza precedenti. Per tale ragione è necessario dare uno sguardo alle fonti di diritto internazionale e cercare di plasmarle, per quanto possibile, alle necessità del recesso del Regno Unito. Secondo Patricia Mindus, la fattispecie che più si vicina è il caso della successione tra stati. Servendoci di un ragionamento analogico potremmo dunque applicare i principi che guidano la successione tra stati alla Brexit. La letteratura sviluppata intorno alla successione tra Stati ritiene che al verificarsi di tale vento sorgono per gli stati coinvolti tre obblighi fondamentali: il dovere di negoziare delle soluzioni, il dovere di informare gli individui coinvolti e il dovere di fornire loro un diritto d'opzione scegliendo quale cittadinanza adottare. Il diritto d'opzione in particolare potrebbe costituire la base per riconoscere ai cittadini britannici e a quelli europei la possibilità di optare per la cittadinanza dello stato in cui risiedono. Nonostante lo sforzo questa prospettiva irenica pare difficilmente adattabile alla Brexit. A questo punto occorre cercare soluzioni alternative.

Il diritto di residenza, ad esempio, trova margini di resistenza sia nel diritto internazionale sia nel diritto europeo. L'autrice distinguere la condizione dei cittadini britannici residenti nel territorio dell'unione dai cittadini europei residenti nel Regno Unito.

Come sopra ricordato, i cittadini britannici residenti in uno Stato membro che non dispongono di altra cittadinanza (di Stati membri), diverranno agli effetti del diritto europeo cittadini di uno stato terzo e come tali assoggettati a principi generali del diritto europeo e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre, il loro diritto di residenza potrà essere preservato dalla direttiva 2003/109, nel caso in siano residenti di lungo termine, o dalla direttiva 2004/38, nel caso in cui siano familiari di

un cittadino europeo. Qualora il cittadino britannico non sia né residente di lungo termine né familiare di un cittadino europeo, il diritto alla residenza in quanto tale può essere fatto valere in applicazione del principio enucleato dalla *Corte europea dei dell'uomo* per il caso di apolidia generato dopo lo smembramento dell'ex Jugoslavia. In tale occasione la Corte ha statuito che le decisioni statali riguardanti l'immigrazione devono avere rispetto della vita privata e familiare[13] e cioè dei legami sociali che si sviluppano tra i residenti e gli appartenenti alla comunità. La residenza legittimamente ottenuta prima che lo status venga ritirato dovrebbe quindi essere mantenuta.

La tutela del diritto di residenza dei cittadini europei residenti nel Regno Unito, seppur più ardua, non è del tutto infondata. Anche in questo caso potrebbe essere applicata la sopracitata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ma la sua efficacia dipenderebbe da come il Regno Unito ne interpreterà la forza vincolante una volta formalizzato il recesso. Per il resto potrebbero essere richiamati i principi del divieto di retroattività e della violazione delle legittime aspettative.

Nell'analisi svolta da Patricia Mindus Il diritto di residenza sembra possa trovare ampi margini di riconoscimento nello scenario post Brexit, ciò deriva dal fatto che non si tratta di un diritto a carattere sovranazionale apparendo piuttosto come il portato di un sistema di reciprocità di rapporti tra stati molto più forte e consolidato rispetto all'idea di cittadinanza europea come status fondamentale.

Rimane a questo punto da comprendere quali declinazioni possa assumere la variabile dipendente del rapporto funzionale è cioè l'*estensione*[14]. Chi può determinare la perdita della cittadinanza europea? Ci sono limiti all'esercizio di questo potere?

La cittadinanza europea, essendo strettamente legata alla cittadinanza nazionale, può venire meno se il cittadino perde, per qualsiasi ragione, la

[13] Articolo 8, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*.

[14] Vedi capitolo 6.

cittadinanza dello Stato membro, oppure a seguito dell'attivazione dell'articolo 50 del trattato Ue. Per cui, alla domanda "chi può ritirare la cittadinanza europea" verrebbe spontaneo rispondere gli Stati membri. Patricia Mindus evidenzia come l'affare sia un po' più complicato. Con l'attivazione dell'articolo 50 si produrrà una massiva e involontaria[15] perdita della cittadinanza: può una simile perdita essere decisa da un singolo stato?

Nei trattati europei non esistono norme che regolano le conseguenze della perdita della cittadinanza e il diritto internazionale sembra rafforzare i poteri degli Stati[16]. In realtà, seppure gli stati vantano questo potere il suo esercizio non è scevro da limiti. Alcune restrizioni sono dettate dal diritto internazionale, altre dal diritto europeo.

Nel panorama del diritto internazionale principi guida sulla perdita della cittadinanza possono essere ritrovati nella *Convenzione sulla riduzione dell'apolidia* e nella *Convenzione europea sulla nazionalità*. Purtroppo, le due fonti non possono essere utilizzate per regolamentare la Brexit perché questa non determinerà apolidia. Si potrebbe allora utilizzare l'articolo 15 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* in cui si afferma che ogni individuo ha diritto ad avere una cittadinanza della quale non può essere arbitrariamente privato. La norma, che si applica sia ai casi di apolidia sia ai casi di ritiro della cittadinanza, non specifica quando si possa parlare di sottrazione arbitraria. Di certo rientrerebbe nella sottrazione arbitraria un provvedimento che restringe retroattivamente i criteri di acquisto dello status. Quindi, per non essere in contrasto con il diritto internazionale, il Regno Unito non potrà adottare provvedimenti finalizzati a deprivare i cittadini europei naturalizzati del loro status.

[15] A parere di Patricia Mindus la perdita della cittadinanza europea per i britannici è da considerarsi involontaria perché non consegue ad un atto di rinuncia volontaria. Il referendum non potrebbe essere paragonato ad un atto di rinuncia dal momento che dall'analisi dei voti emerge la contrarietà di intere aree territoriali all'uscita dall'Unione.

[16] Convenzione europea sulla nazionalità.

Il diritto europeo, in teoria, non potrebbe estendere la propria efficacia per regolamentare la perdita dalla cittadinanza europea dal momento che essa si realizzerà in concomitanza con il recesso del Regno unito dai trattati e quindi dalla sfera di influenza dell'ordinamento europeo eppure, l'influenza da esso esercitata nella delicata fase negoziale potrebbe riflettersi nella normativa che il regno Unito adotterà in futuro. Anche in questo caso l'autrice ci spinge ad andare oltre le apparenze e valutare l'utilizzabilità della giurisprudenza prodotta dalla Corte di giustizia nei casi *Micheletti*[17] e *Rottman*[18], nonché il rispetto dei principi di non discriminazione, legittimo affidamento e leale collaborazione.

Con il caso Micheletti la Corte stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di avere la dovuta considerazione del diritto europeo (oltre che del diritto internazionale) nel determinare i criteri di acquisto e perdita della cittadinanza, giudicando come inammissibile una legislazione nazionale che restringe gli effetti della concessione della cittadinanza di un altro Stato membro attraverso l'imposizione di ulteriori criteri per il riconoscimento. Nel Caso Rottman invece, la Corte riconosce il dominio riservato degli Stati nel determinare la revoca della cittadinanza nazionale ma, poiché questa ha delle conseguenze sul godimento dei diritti garantiti dai trattati, deve essere sottoposta ad un esame di proporzionalità condotto dai giudici nazionali.

Il rispetto dovuto al diritto europeo fino al momento dell'uscita ufficiale impedisce al Regno Unito l'adozione di legislazioni o provvedimenti che facilitano la naturalizzazione di alcuni cittadini europei a discapito di altri (violerebbe il principio di equità e non discriminazione) e di normative che impediscono o inaspriscono la naturalizzazione dei cittadini di altri Stati membri (ingannerebbero l'aspettativa legittima). Per le stesse ragioni gli Stati membri non possono esacerbare i criteri per naturalizzare i cittadini britannici, così come non possono porre ostacoli al ricongiungimento

[17] C -369/90.

[18] C-315/08.

familiare. Per contro, al fine di non violare il principio di leale collaborazione, non sarebbe loro concesso operare una naturalizzazione di massa.

Dopo avere esaminato il contenuto dei criteri di *intensione* ed *estensione* ed aver fornito gli spunti normativi per regolamentare alcune posizioni è ora possibile guardare alla cittadinanza europea e alle scelte che saranno prese con maggiore consapevolezza[19].

Ricapitolando: la legittimità delle azioni intraprese sulla cittadinanza dipende dall'adeguatezza dei criteri di acquisto e perdita dello status al suo contenuto. Se il contenuto dello status è un insieme di diritti speciali o privilegi reciprocamente riconosciuti, l'imposizione unilaterale della perdita che potrebbe discendere dalla Brexit è legittima. Al contrario, se il contenuto dello status è formato da diritti politici sovranazionali, generativi di qualcosa di diverso rispetto a ciò che ha generato loro, sarebbe illegittimo imporne unilateralmente la perdita. Orbene, la cittadinanza europea comprende sia diritti che permettono l'aggregazione tra stati membri e dunque lo sviluppo di interessi reciproci, sia diritti che contribuiscono ad associare gli stati membri creando interessi comuni agli individui che attraversano le frontiere. Dal momento che l'intensione della cittadinanza europea ha questo tipo di struttura dobbiamo concludere che uno stato può legittimamente sottrare alcuni dei diritti che ne formano il contenuto ma non altri.

Così stando le cose definire la cittadinanza europea come lo status fondamentale dei cittadini europei risulta un po' fuorviante rispetto alla realtà dei fatti.

Restituire razionalità alle politiche sulla cittadinanza reinterpretando il concetto di status civitatis alla luce della teoria funzionalista è senz'altro un nobile ed elegante tentativo. L'autrice, rivendicando la tradizione del *Realismo giuridico scandinavo*, confida nel potere che hanno i concetti giuridici nell'aiutare a comprendere il funzionamento del diritto. Come più

[19] Vedi capitolo 7.

volte ribadito nello sviluppo della recensione, l'approccio funzionalista non vuole favorire l'adozione di nessuna prospettiva ideologica; è piuttosto un metodo utile a fornire uno standard sulla cui base possa essere formulato un giudizio di razionalità, coerenza e legittimità dell'azione normativa. Gli standard di coerenza però stridono fortemente con una realtà politica in cui la cittadinanza viene utilizzata per riguadagnare autorità, arginare flussi migratori inarrestabili, ridurre l'erogazione di prestazioni economiche. La cittadinanza è l'unico strumento che gli stati hanno a disposizione per ristabilire la loro autorità in un panorama in cui i poteri economici schiacciano quelli pubblici e la globalizzazione scardina e ridisegna i tradizionali confini territoriali. Più instabile è il potere, più irrazionali saranno i criteri che determinano l'accesso alla cittadinanza.

A livello europeo le cose non sembrano cambiare. Dopo anni di crisi economica il progetto europeo, conseguenza e non causa della prosperità, sembra stia per crollare. Di certo ciò che emerge è una resistenza maggiore dei diritti basati sulla reciprocità rispetto a quelli che comportano un richiamo all'idea di un'entità sovranazionale forte. Probabilmente fino a quando l'Unione Europea rimarrà quell'istituzione sui generis a metà strada tra un'organizzazione federale e una semplice congregazione di stati, tutti i diritti che si spingono oltre questa prospettiva rimarranno deboli, privi del supporto materiale necessario per il loro funzionamento.

Una spinta riformatrice potrebbe basarsi sulle informazioni che ci derivano dalla legislazione emanata per alcuni dei diritti che sono espressione dei rapporti di reciprocità. Prendiamo ad esempio la direttiva che regola la libera circolazione dei cittadini europei e dei loro familiari (2004/38) e la direttiva che disciplina la circolazione dei cittadini dei paesi terzi. Entrambe considerano il periodo di cinque anni di residenza un tempo congruo per poter attribuire determinate prerogative, permettendo ai residenti di esercitare diritti e partecipare alla comunità del luogo in cui si svolge la loro vita, si consolidano legami e si sviluppano interessi. Un progetto teso ad armonizzare la normativa europea e quella interna agli

Stati membri che abbia lo scopo di rendere il termine di cinque anni di residenza un termine idoneo per riformare i criteri di accesso alla cittadinanza potrebbe forse risultare meno tracotante.