

Politica di immigrazione e Costituzione europea

di Bruno Nascimbene

Sommario

1. Premessa. La Costituzione e l'immigrazione. – 2. La Costituzione e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. – 3. La definizione delle competenze. – 4. Il ruolo dei Parlamenti nazionali. – 5. Il contenuto delle norme in materia di immigrazione. – 6. Considerazioni conclusive. Profili evolutivi e tutela giurisdizionale.

1. Premessa. La Costituzione e l'immigrazione

Il 18 giugno 2004 la Conferenza intergovernativa approvava il “Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa”, la cui firma è prevista il successivo 28 ottobre a Roma ove, come è noto, furono sottoscritti, il 25 marzo 1957 i trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea per l’energia atomica, in vigore dal 1 gennaio 1958 ⁽¹⁾. Il nuovo Trattato, o più semplicemente la Costituzione europea, una volta ratificato dai Paesi contraenti in conformità alle rispettive norme costituzionali, entrerà in vigore il 1 novembre 2006 se tutti gli strumenti di ratifica saranno stati depositati (presso il Governo italiano); altrimenti, precisa l’art. 8 della parte IV del-

(1) Una versione consolidata del Trattato è contenuta nel doc. CIG 86/04 del 25 giugno 2004: si tratta di una versione provvisoria, in attesa di una “messa a punto” del testo da parte dei giuristi-linguisti. Per una “guida pratica” e una lettura di “brani scelti” di tale versione cfr. *Agence Europe – Bulletin Quotidien Europe* 8753 del 23 luglio 2004 (documenti n. 2374-2375). Il testo del Progetto presentato alla Conferenza intergovernativa, oggetto di discussione e, quindi, di approvazione nella versione indicata, è in *G.U.U.E.*, C 169 del 18 luglio 2003. Per un esame del Progetto cfr., fra gli altri, A. TIZZANO (a cura di), *Una Costituzione per l’Europa*, Milano, 2003; O. DE SCHUTTER, P. NIHOUL (sous la direction de), *Une Constitution pour l’Europe*, Bruxelles, 2004; L. S. ROSSI (a cura di), *Il Progetto di Trattato-Costituzione*, Milano, 2004.

la Costituzione, “il primo giorno del secondo mese successivo all’avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procederà per ultimo a tale formalità”. Fare previsioni in proposito, soprattutto dopo l’annuncio di vari Paesi di voler sottoporre la ratifica a referendum, non è facile, e l’ampliamento a venticinque non favorisce certo tempi brevi ⁽²⁾.

Alcune riflessioni sui profili delle politiche dell’Unione così come disciplinate nella nuova Costituzione sembrano, comunque, fin d’ora opportune: le considerazioni che seguono sono dedicate alla politica di immigrazione, una delle più interessanti quanto ad evoluzione e possibile trasformazione.

La politica di immigrazione rappresenta, invero, una delle componenti dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, disciplinato nella parte III della Costituzione, dedicata alle politiche e al funzionamento dell’Unione. Dopo aver distinto le politiche interne (titolo III) da quelle esterne (titolo V), la Costituzione classifica la politica di immigrazione fra quelle interne, anche se presenta qualche collegamento, come si dirà, con l’azione e la politica estera. Essa è considerata congiuntamente alle politiche, strettamente connesse, relative ai controlli alle frontiere e all’asilo (sezione 2 del capo IV, dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nell’ambito, appunto, del titolo III). L’obiettivo dell’Unione di procedere alla realizzazione di tale spazio comprende altri importanti settori delle politiche interne: la cooperazione giudiziaria in materia civile, quella in materia penale e quella di polizia (disciplinate, rispettivamente, nelle sezioni 3,4,5 del medesimo capo IV) ⁽³⁾.

Nello spazio sono così unificate le materie che sono, oggi, ancora disciplinate in trattati diversi, pur dopo la comunitariz-

(2) Sui problemi posti dal processo di ratifica cfr. *Agence Europe – Bulletin*, cit., p. 1 ss.

(3) Per rilievi sui profili più recenti della politica di immigrazione cfr. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2003, p. 219 ss.; B. NASCIBENE, C. FAVILLI, *Orientamenti comunitari*, in *IX Rapporto sull’immigrazione 2003 – ISMU*, Milano, 2004, p. 79 ss.; i vari contributi in P. DE BRUYCKER (under the supervision of), *The Emergence of a European Immigration Policy*, Bruxelles, 2003.

zazione delle materie “visti, asilo e immigrazione” e della “cooperazione giudiziaria in materia civile” avvenuta con il Trattato di Amsterdam (nuovo titolo IV del Trattato CE; prima delle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam, tali materie erano contenute nel titolo VI del Trattato UE). Non comunitarizzate sono le materie della cooperazione giudiziaria penale e della cooperazione di polizia, appartenendo ancora al cd. terzo pilastro (titolo VI del Trattato UE).

2. *La Costituzione e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*

La Costituzione dell'Unione realizza una comunitarizzazione completa: cessando di esistere la Comunità (il trattato istitutivo della Comunità europea, come pure quello relativo all'Unione europea, vengono abrogati dall'art. 2 della parte IV della Costituzione), si realizza, per così dire, una “unionizzazione” delle materie in esame. Vengono infatti assoggettate ad una medesima disciplina materie che presentano profili comuni ed hanno il medesimo presupposto (la formula cooperativa, la reciproca fiducia), ma non ritenute dagli Stati membri tali da poter consentire la comunitarizzazione fin dall'epoca del Trattato di Amsterdam (in vigore dal 1 maggio 1999).

La Costituzione non distingue più i pilastri, unificando le materie in un solo trattato, anche se distingue, quando necessario, le competenze, la procedura di adozione degli atti, l'impugnazione degli stessi, la competenza della Corte di giustizia, a seconda che le materie siano quelle già appartenenti al primo (Trattato CE) o al secondo (Politica estera e di sicurezza comune-PESC) ovvero al terzo (Giustizia e affari interni-GAI) pilastro.

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è disciplinato da alcune disposizioni che sono comuni alle diverse materie di cui si compone: si tratta di disposizioni di carattere generale (artt. 158-165), che trovano la loro giustificazione nella parte I della Costituzione, ove sono definiti i principi generali, gli obiettivi, le competenze e le modalità di esercizio, il quadro istituzionale,

le regole sulla cd. vita democratica dell'Unione (fondata sui principi dell'uguaglianza dei cittadini, della democrazia rappresentativa e partecipativa), sulle finanze e risorse dell'Unione, sui rapporti di vicinato con gli Stati limitrofi, sull'appartenenza all'Unione.

La realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è indicata come uno degli obiettivi dell'Unione contemplati, appunto, nella parte I: l'Unione "offre" (art. 3, par. 2) "ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne", oltre che "un mercato interno nel quale la concorrenza è libera e non distorta" (al mercato interno è dedicato il capo I dello stesso titolo III, parte III sulle politiche e azioni interne, venendo qui disciplinate la libera circolazione delle persone, lo stabilimento, i servizi e le regole di concorrenza) ⁽⁴⁾.

3. *La definizione delle competenze*

Nella parte I sono contenute altre disposizioni che si riferiscono allo spazio. Sono norme sulle competenze e sull'esercizio delle stesse, in particolare l'art. 13 sulle competenze "concorrenti". L'Unione ha una competenza a legiferare e ad adottare atti giuridicamente obbligatori (legislativi, quali la legge e la legge quadro; non legislativi, quali il regolamento e la decisione, artt. 32 ss.) che è concorrente con quella degli Stati membri: essa è distinta dalle competenze esclusive dell'Unione (art. 12, espressamente elencate) e da quelle di sostegno, coordinamento o complemento (art. 16, pure espressamente elencate). "Concorrente" significa, precisa la norma (art. 11, par. 2, parte I) che gli Stati esercitano la loro competenza "nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla".

La Costituzione prevede "disposizioni comuni" sul-

(4) Sulla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia cfr., anche per riferimenti, il nostro *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia in una prospettiva costituzionale europea*, in L.S. ROSSI (a cura di), in *Il Progetto*, cit., p. 273 ss.

l'esercizio delle competenze dell'Unione (artt. 32-37), ove vengono descritti gli atti giuridici dell'Unione, legislativi (leggi e leggi quadro) e non legislativi (obbligatorie quali i regolamenti e decisioni, o privi di effetto vincolante, quali le raccomandazioni e i pareri) ⁽⁵⁾ e alcune "disposizioni particolari" (artt. 39-42). Queste ultime sono, invero, dedicate alle materie cd. "unionizzate" dalla Costituzione: *a)* la politica estera e di sicurezza comune e il particolare profilo, che ne è parte integrante, della politica di sicurezza e difesa comune (artt. 39 e 40); *b)* la cooperazione in materia di giustizia e affari interni; *c)* l'istituzione, per l'appunto, dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 41; l'art. 42 prevede una "clausola di solidarietà" fra Unione e Stati membri quando uno Stato sia oggetto di attacco terroristico o di calamità, naturale o provocata dall'uomo).

L'Unione costituisce dunque uno spazio che si realizza grazie o "attraverso" l'adozione di leggi e leggi quadro, tese a ravvicinare o armonizzare, se necessario, le legislazioni nazionali (art. 41, par. 1, primo alinea; sul ravvicinamento provvede l'art. 65 ss., parte III). È l'Unione, come si è detto, che agisce, gli Stati avendo soltanto una competenza concorrente.

L'Unione si realizza, "costituisce" uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in quanto venga favorita la fiducia reciproca fra le autorità nazionali: favorendo dunque, in particolare, il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali (art. 41, par. 1, secondo alinea), ma anche attuando una "cooperazione operativa" o amministrativa fra le autorità o servizi nazionali, e fra questi e la Commissione (art. 164, parte III). Si tratta, precisamente, della cooperazione fra i servizi di

(5) I regolamenti, precisa l'art. 35, sono atti non legislativi "delegati" dal Consiglio alla Commissione, che completano o modificano determinati elementi non essenziali della legge e della legge quadro, ovvero, precisano gli artt. 32 e 36, hanno funzione attuativa-esecutiva sia di atti legislativi (leggi e leggi quadro), sia di norme ("talune disposizioni specifiche") della Costituzione. Il regolamento può essere vincolante in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, ovvero vincolare uno Stato membro destinatario per i risultati da raggiungere. Le decisioni (artt. 32, 34, 36) hanno, parimenti, funzione attuativa-esecutiva di atti legislativi; sono obbligatorie in tutti gli elementi e, se viene designato un destinatario, vincolano solo questo. Sono adottabili, con la stessa funzione, anche nei casi in cui la Costituzione lo prevede.

polizia, delle dogane, e fra quelli specializzati nella prevenzione e accertamento delle infrazioni penali.

4. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*

Nel contesto, ancora, delle disposizioni generali, prima di passare all'esame di quelle particolari della parte III, è opportuno sottolineare la novità rappresentata dal ruolo riconosciuto ai Parlamenti nazionali nel processo legislativo ed esecutivo dell'Unione.

Premesso che nel solo settore della cooperazione giudiziaria penale e di polizia è ancora riconosciuto, come allo stato attuale, il potere di iniziativa dei Paesi membri, oltre che della Commissione, così confermando il ruolo significativo degli Stati (seppur in forma più limitata, l'iniziativa dovendo essere di un quarto degli Stati *ex art.* 165), in tutti i settori dello spazio è prevista la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla valutazione delle politiche dell'Unione.

La partecipazione dei Parlamenti nazionali è certamente più rilevante e incisiva per quanto riguarda il controllo dell'attività di Europol (controllo politico, esercitato in "associazione" con il Parlamento europeo, art. 177, parte III) e di Eurojust ("valutazione", esercitata in "associazione" con il Parlamento europeo, art. 174, parte III). In tutti gli altri casi i Parlamenti "partecipano ai meccanismi di valutazione" (art. 41, par. 2, parte I) venendo semplicemente assicurata l'informazione circa i contenuti e i risultati della valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione delle politiche comunitarie da parte degli Stati membri, sottolineando comunque l'obiettivo di "favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco" (art. 161, parte III).

L'attenzione verso i Parlamenti nazionali è espressione di un'esigenza di maggior coinvolgimento, a livello democratico, dei cittadini, elettori dei Parlamenti nazionali nei confronti dei quali i Governi nazionali (rappresentati nel Consiglio dei ministri e nel Consiglio europeo, art. 45, parte I) sono responsabili.

La valutazione e il controllo da parte dei Parlamenti nazionali vogliono rendere effettivo, d'altra parte, il diritto del cittadino di "partecipare alla vita democratica dell'Unione" e di far sì che le decisioni, in generale, siano "prese nella maniera più aperta e più vicina possibile al cittadino" (art. 45, par. 3, parte I). L'art. 9, parte I e il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevedono una partecipazione indiretta dei cittadini, attraverso i Parlamenti nazionali, alla formazione delle norme comunitarie: viene riconosciuto un potere di controllo, *rectius* di proposta di modifica dei "progetti di atti legislativi europei" ⁽⁶⁾.

Il parere motivato del Parlamento nazionale, o più precisamente di ciascuna Camera di ogni Parlamento (con obbligo, se è previsto dall'ordinamento nazionale, di consultare i Parlamenti regionali con poteri legislativi), deve esporre le ragioni per le quali il progetto non è conforme al principio di sussidiarietà. In particolare il Parlamento europeo, il Consiglio dei ministri, la Commissione "tengono conto" di tali pareri, con l'obbligo di riesaminare il progetto di atto se i voti espressi dai Parlamenti nazionali (uno per ciascuna Camera o due per ciascun Parlamento) rappresentino almeno un terzo (un quarto se l'iniziativa legislativa è degli Stati membri in materia di cooperazione giudiziaria penale e di polizia) dei voti complessivi. Al Parlamento, o alle Camere, è riconosciuto anche il diritto di ricorso alla Corte di giustizia per il tramite dello Stato di appartenenza: i ricorsi sono "trasmessi" dagli Stati alla Corte "in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome" di un Parlamento o di una Camera ⁽⁷⁾.

5. *Il contenuto delle norme in materia di immigrazione*

Il contenuto delle norme sull'immigrazione si sviluppa at-

(6) Sulla definizione di "progetto di atto legislativo" cfr. art. 32, par. 2, parte I e art. 2 *bis* del Protocollo; sulla procedura cfr. artt. 5, 6 del Protocollo.

(7) Cfr. l'art. 7 del Protocollo, che rinvia all'art. 270, parte III, sulle modalità di ricorso alla Corte.

torno a tre diversi temi o politiche: il controllo delle frontiere, l'asilo, l'immigrazione (in senso stretto).

A) Distinte le frontiere interne da quelle esterne, è significativo segnalare la precisazione, non contenuta nel trattato CE (art. 62), secondo cui è impregiudicata la competenza degli Stati membri circa "la delimitazione geografica delle frontiere esterne, conformemente al diritto internazionale" (art. 166, parte III). Il diritto comunitario, nonché quello dell'Unione, non possono invadere competenze ritenute esclusive da parte degli Stati.

È invece con legge o legge quadro che dovranno essere disciplinati i visti e i titoli di soggiorno di breve durata, i controlli alle frontiere esterne e un sistema integrato di gestione delle stesse, la circolazione all'interno degli Stati membri, per un breve periodo, dei cittadini dei Paesi terzi, l'assenza di controllo sulle persone nell'attraversamento delle frontiere interne: trattandosi di un territorio unico, la cittadinanza delle persone è irrilevante, anche perché, per i cittadini dei Paesi terzi, vale il controllo (già) eseguito alla frontiera esterna.

Il diritto di libera circolazione per i cittadini dell'Unione è ben noto per il suo carattere fondamentale nell'ambito del diritto di cittadinanza (art. 18 del Trattato CE). La Costituzione ne ribadisce il carattere fondamentale, distinguendo i cittadini comunitari da quelli dei Paesi terzi: circolazione e soggiorno, per i primi, sono liberamente esercitabili, mentre per i cittadini dei Paesi terzi (art. 45, parte II) tale libertà è "accordata" a condizione che risiedano legalmente nel territorio di uno Stato membro (art. 8, parte I; art. 45, parte II) ⁽⁸⁾.

B) Più articolata è la politica sull'asilo che comprende anche forme diverse o "varianti" la protezione temporanea, che garantisce uno "status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale" e "il rispetto del principio del *non refoulement*" (art. 167, par. 1) ovvero la

(8) Cfr. anche le disposizioni (artt. 39-46) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, divenuta la parte II della Costituzione (la Carta, ex art. 7, parte I, "costituisce la parte II"). Sulla cittadinanza, più recentemente, M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione*, cit., p. 3 ss. (ivi riferimenti).

“protezione sussidiaria” che garantisce uno “*status* uniforme” a favore dei predetti cittadini che “pur senza il beneficio dell’asilo europeo, necessitano”, appunto, di “protezione internazionale” (art. 167, par. 2, lett. *b*). Protezione temporanea e sussidiaria sembrano coincidere, salvo nella specifica ipotesi di protezione temporanea offerta a coloro che non richiedono l’asilo, ma sono semplicemente “sfollati in caso di afflusso massiccio” (art. 167, par. 2, lett. *c*).

La legge e la legge quadro rappresentano gli strumenti giuridici indicati per disegnare il futuro “sistema europeo comune di asilo”. A parte alcune differenze terminologiche rispetto al testo vigente (art. 63 Trattato CE), viene aggiunta, quale materia oggetto di disciplina, “il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire” sia i flussi di richiedenti asilo, sia quelli di coloro che richiedono una protezione temporanea o sussidiaria (art. 167, par. 2, lett. *g*). Viene, invece, soppresso il riferimento alla promozione di un equilibrio degli sforzi, ovvero alla ripartizione degli oneri a carico degli Stati che ricevono i rifugiati e gli sfollati. La ragione di tale mancanza è nell’importanza attribuita a tale profilo, al punto da divenire oggetto di una norma *ad hoc* (art. 169) che codifica il “principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”. Il principio assume una rilevanza trasversale rispetto al controllo delle frontiere, all’asilo, all’immigrazione: gli atti adottati contengono (si precisa) “misure appropriate” ai fini dell’applicazione di tale principio di carattere generale (esso è anche indicato nelle “disposizioni generali”, art. 158, par. 2).

La politica in materia di asilo mira, quindi, a prevedere norme sostanziali e procedurali, sia sullo “*status* uniforme”, valido in tutta l’Unione, di chi ottiene il riconoscimento, sia sullo “*status* uniforme” di chi è beneficiario della protezione sussidiaria.

Altre norme, di carattere procedurale, riguardano la concessione e revoca dello “*status* uniforme” (in quanto rifugiato o protetto in via sussidiaria); la determinazione (“criteri e meccanismi”) dello Stato membro competente ad esaminare la domanda di asilo o di protezione sussidiaria e le “condizioni di

accoglienza” di tali richiedenti (queste ultime norme potrebbero essere tanto procedurali quanto sostanziali); la previsione di un “sistema comune” sulla protezione temporanea degli sfollati.

Modalità diverse, rispetto al testo vigente (art. 64, par. 2 Trattato CE), sono previste per affrontare situazioni di emergenza, quale l’afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi: l’atto che il Consiglio dei ministri può adottare è il regolamento o la decisione, dopo aver consultato il Parlamento europeo: un ruolo, questo, non previsto dal Trattato vigente.

La disciplina in questione deve rispettare le norme di diritto internazionale dettate dalla Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951 e dal Protocollo di New York del 1967: le norme comunitarie debbono esser conformi alla Convenzione, il diritto d’asilo rappresentando anche un diritto fondamentale, tutelato dall’art. 18 della parte II, che contiene, come s’è detto, la Carta dei diritti fondamentali (il diritto d’asilo, precisa l’art. 18, è garantito nel rispetto della Convenzione e “a norma della Costituzione”).

C) Di più ampio contenuto, rispetto al testo vigente (art. 63, par. 3 e 4 Trattato CE), sono le disposizioni sulla politica in materia di immigrazione. Vengono espressamente ripresi alcuni “punti” delle Conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Tampere (15-16 ottobre 1999) e inserite finalità che, nel Trattato UE, appartengono alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, quale la prevenzione e repressione della tratta degli esseri umani (art. 29 Trattato UE). L’unificazione dei trattati e dei pilastri trova, nello specifico, una coerente applicazione.

La politica sull’immigrazione si propone una gestione efficace dei flussi migratori, un equo trattamento per i cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri, l’intensificazione della prevenzione e contrasto dell’immigrazione clandestina e (già si è detto) della tratta degli esseri umani. Tali obiettivi erano stati precisati, e ribaditi, in occasione dei Consigli europei di Siviglia (21-22 giugno 2002) e di Salonicco (19-20 giugno 2003), essendo emersa in modo assai chiaro la necessità di una cooperazione adeguata da parte dei Paesi terzi

quanto al controllo dei flussi e dell'immigrazione clandestina⁽⁹⁾. Negli accordi con i Paesi terzi devono essere previste clausole sulla gestione comune dei flussi e sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina. La mancata cooperazione legittimerebbe, da parte dell'Unione, l'adozione di misure o posizioni comuni nel quadro della PESC (artt. 14, 15, 23 Trattato UE) e delle altre politiche dell'Unione, pur dovendosi rispettare gli obiettivi, di carattere generale, della cooperazione allo sviluppo.

L'Unione adotta leggi e leggi quadro (art. 168, par. 2) per disciplinare le condizioni di ingresso e soggiorno, i visti e i titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli per ricongiungimento familiare; per disciplinare i diritti dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nei Paesi membri e la possibilità (le "condizioni") di circolare e soggiornare nel territorio di altri Paesi membri. Oggetto della politica in questione sono, inoltre, l'immigrazione e il soggiorno irregolare, l'allontanamento e il rimpatrio, prevedendo espressamente (e coerentemente con le Conclusioni dei Consigli europei prima ricordate) la conclusione di accordi con Paesi terzi perché riammettano, in quanto Paesi di origine o di provenienza, i cittadini illegalmente immigrati (art. 168, par. 3; sulla procedura dispone l'art. 227); la già menzionata lotta contro la tratta degli esseri umani (donne e bambini in particolare; l'azione è ricordata anche nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale, art. 172, par. 1)⁽¹⁰⁾.

L'Unione dedica, infine, specifica attenzione a due profili.

a) Il primo, che ben può collocarsi nel quadro delle competenze di sostegno, coordinamento o completamento esercitate dall'Unione (art. 16, parte I), non già, quindi, nel quadro delle

(9) Per ampi riferimenti e indicazioni, anche sulle conclusioni del Consiglio di Tampere (nonché dei successivi, di Siviglia e Salonicco) si rinvia agli autori cit. alla nota 3.

(10) Per alcuni dati sulle iniziative e risultati conseguiti nella materia oggetto di esame cfr. la Comunicazione della Commissione, *Aggiornamento semestrale del quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione europea*, COM (2003) 812 del 30 dicembre 2003.

ricordate competenze “concorrenti”, del tutto prevalenti nella materia, riguarda le misure volte a favorire l’integrazione dei cittadini regolarmente soggiornanti nel contesto dello Stato di soggiorno. L’azione dell’Unione, che incentiva e sostiene l’azione degli Stati, incontra precisi limiti non potendo tuttavia comportare un’armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (in questi termini l’art. 168, par. 4 e la norma generale, art. 16, par. 3, parte I).

b) Il secondo profilo riguarda il diritto degli Stati di determinare le quote di ingresso o, secondo la previsione normativa (art. 168, par. 5), il volume di ingresso dei cittadini dei Paesi terzi che immigrano allo scopo di cercare un lavoro subordinato o autonomo. Nessun vincolo, dunque, nel prevedere quote comunitarie, malgrado alcune iniziative in tal senso (italiana, in particolare), in relazione alle quali il Consiglio dell’Unione (seduta del 5-6 ottobre 2003) si limitò a dare incarico alla Commissione di compiere degli studi di approfondimento ⁽¹¹⁾.

6. Considerazioni conclusive. Profili evolutivi e tutela giurisdizionale

Il quadro che emerge, composito, offre lo spunto per qualche riflessione di carattere generale.

La prima riguarda l’aspirazione, di fondo, a disciplinare in via unitaria lo spazio, quali che siano i profili della cooperazione integrata oggetto delle norme della Costituzione.

La seconda riguarda l’avvenuta adesione di dieci Paesi membri (il 1 maggio 2004) che comporta, di per sé, una nuova valutazione dei vari profili delle politiche in esame, mutando i confini e le frontiere. I Paesi terzi che, per così dire, contribuiscono a formare flussi di immigrazione divengono Paesi membri e le frontiere esterne divengono interne, le prime spostandosi

(11) Cfr. in proposito B. NASCIBENE, C. FAVILLI, *Orientamenti*, cit., p. 91. Per le riflessioni della Commissione in proposito cfr. la Comunicazione COM(2004) 401 del 2 giugno 2004, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti*.

verso i Paesi attualmente candidati all'adesione (Bulgaria, Romania, Turchia, Croazia) e quelli non candidati o che potrebbero esserlo in futuro (quali Russia, Bielorussia, Ucraina, Serbia e Montenegro) ⁽¹²⁾.

La terza riflessione riguarda le norme che verranno adottate, a completamento di quelle oggi esistenti: esse dovranno essere meglio coordinate con i diritti fondamentali tutelati nella parte II contenente la "Carta", una lettura congiunta delle diverse norme e parti imponendosi per ragioni sia sistematiche sia di coerenza.

Infine (quarta riflessione), per quanto riguarda il profilo giurisdizionale, ovvero la tutela dei diritti del singolo avanti alla Corte di giustizia, non vi sarà più, grazie alla "unionizzazione", la preclusione, esistente circa il rinvio pregiudiziale che, oggi, soltanto il giudice di ultimo grado può disporre (art. 68 Trattato CE). L'art. 274, parte III, nel riprodurre sostanzialmente l'art. 234 Trattato CE, introduce una "accelerazione" della procedura nelle ipotesi di giudizio pendente che riguarda una persona in stato di detenzione. Le esigenze dell'equo processo, del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, fatte proprie dall'art. 47, parte II, e prima dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ben si impongono, nella Costituzione, anche nel procedimento pregiudiziale che non potrà più, come prevede l'attuale disciplina, essere rinviato alla fase del giudizio di ultima istanza ⁽¹³⁾.

La fiducia reciproca fra gli Stati membri, più volte evocata dalla Costituzione perché lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sia effettivamente realizzato (art. 41, parte I, per esempio) è espressione della leale cooperazione sancita dall'art. 5 della Costituzione (art. 10 Trattato CE) e della corretta esecuzione, a

(12) Sui problemi conseguenti all'adesione cfr. A. LANG, *Libera circolazione delle persone in un'Unione ampliata: il nuovo regime dopo il 1° maggio 2004*, in *Corriere giuridico*, 2004, p. 817 ss.

(13) Per alcuni rilievi in proposito, si permette rinviare al nostro *Nuovi profili di competenza del giudice comunitario in materia di cooperazione giudiziaria*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, p. 55 ss.; in generale, sulle competenze della Corte, A. TIZZANO, *La "Costituzione europea" e il sistema giurisdizionale comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 455 ss.

carico degli Stati, degli obblighi derivanti dalla Costituzione e dagli atti delle istituzioni dell'Unione (art. 10, par. 2 Costituzione). Lo stesso spirito e *ratio* animano il sistema giurisdizionale, fondato su Corte e Tribunale da un lato, e sui giudici nazionali, dall'altro lato. Dopo aver affermato, l'art. 28 della Costituzione (parte I), che la Corte, comprendente il Tribunale e i Tribunali specializzati, assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione della Costituzione, precisa che gli Stati membri "stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nel settore del diritto dell'Unione".

L'Unione si propone di migliorare e facilitare l'accesso alla giustizia, integrando, per così dire, i giudici nazionali nel sistema comunitario. L'accesso effettivo alla giustizia e la reciproca fiducia fra i diversi sistemi giurisdizionali rappresentano dei punti fondamentali o "capisaldi" delle Conclusioni del Consiglio straordinario di Tampere. L'obbligo di cooperazione fra giudice comunitario e giudice nazionale è un principio consolidato nella giurisprudenza comunitaria⁽¹⁴⁾, il giudice nazionale divenendo giudice comunitario quando applica le norme comunitarie, così garantendo la tutela giurisdizionale spettante ai singoli sulla base di norme e principi comuni agli ordinamenti nazionali. Esistono valori e principi comuni ai quali gli Stati si conformano, così configurandosi un "mercato comune dei diritti fondamentali" anche nell'ambito della cooperazione penale, che si fonda (anch'essa) sulla "reciproca fiducia nell'adeguatezza delle normative degli Stati membri e nella corretta applicazione di tali normative", rappresentando ormai "un elemento imprescindibile del processo evolutivo che riguarda e coinvolge attualmente l'Unione europea"⁽¹⁵⁾.

(14) Cfr., fra le altre, le sentt. 14 dicembre 1995, causa C-132/93, *Peterbroeck*, in *Raccolta*, p. I-4599; 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, in *Raccolta*, p. I-6677, punti 41-42. Per riferimenti cfr. il nostro *Nuovi profili*, cit.

(15) Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer in causa C-187/01 e C-385/01, *Gözütok e Brügger*, punti 5, 33 ss., 124, sentenza dell'11 febbraio 2003, in *Raccolta*, p. I-1345.