

Passerella comunitaria

L'espressione "passerella comunitaria" si riferisce alla procedura che permette di trasferire la disciplina di alcune materie dal "metodo intergovernativo" al "metodo comunitario". L'obiettivo della "passerella" è di trasferire importanti materie dal "metodo intergovernativo" – previsto un tempo per il settore "Giustizia e affari interni" e oggi per le disposizioni relative alla Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale – al più efficace "metodo comunitario", che permette l'adozione di atti legislativi a efficacia vincolante dell'Unione europea (UE). Si tratta quindi di uno strumento volto a favorire lo sviluppo dell'integrazione politica dell'Unione (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della).

La norma che consente tale "passaggio" (detta anche "norma-passerella") è contenuta nel titolo VI del Trattato sull'Unione europea (TUE) all'art. 42. La sua prima formulazione risale al Trattato di Maastricht (art K. 9) che, nel momento in cui suddivideva l'UE nei tre "pilastri" (v. Pilastri dell'Unione europea), contemplava anche la possibilità di trasferire alcune materie del "terzo pilastro" (titolo VI TUE) – relativo alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni – al "primo pilastro", istitutivo della Comunità europea (CE). L'ex art. K. 9 prevedeva infatti che il Consiglio dei ministri potesse "comunitarizzare" (ossia permettere l'adozione del metodo utilizzato dall'UE per produrre atti legislativi vincolanti) settori nevralgici del titolo VI TUE come le Politiche dell'immigrazione e dell'asilo, le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, la politica d'immigrazione e la lotta all'immigrazione illegale, le condizioni di entrata, circolazione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri (v. anche Libertà di circolazione e di soggiorno e diritto

alla parità di trattamento dei cittadini dell'Unione europea), la lotta contro la tossicodipendenza e la frode e la Cooperazione giudiziaria in materia civile. La norma stabiliva che tale "comunitarizzazione" sarebbe avvenuta mediante l'applicazione dell'art. 100 C (introdotto con il Trattato di Maastricht) del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) (v. anche Trattati di Roma). Restavano nondimeno esclusi i settori relativi alla cooperazione giudiziaria in materia penale, alla cooperazione doganale e alla cooperazione di polizia.

La decisione sull'attivazione della "passerella" spettava al Consiglio, che avrebbe deliberato con Voto all'unanimità su iniziativa della Commissione europea o di uno Stato membro, stabilendo contestualmente le relative condizioni di voto. Le decisioni (v. Decisione) del Consiglio sarebbero in ogni caso state adottate dagli Stati membri in conformità alle loro rispettive norme costituzionali.

Con il Trattato di Amsterdam sono state direttamente "comunitarizzate", e inserite all'interno del titolo IV TCE (artt. da 61 a 69), le materie relative ai visti, all'asilo, all'immigrazione e alle altre politiche connesse con la Libera circolazione delle persone.

Il medesimo Trattato contiene una riformulazione della norma passerella, inserita nell'art. 42 TUE. Dal punto di vista della procedura per la sua attivazione, il nuovo testo ricalca il contenuto del precedente, con una novità: il Parlamento europeo, a differenza di quanto avveniva nel regime anteriore, deve ora essere consultato. Una tale modifica è peraltro coerente con il generale ampliamento delle prerogative assegnate al Parlamento nell'ambito del titolo VI TUE, a seguito della sua revisione operata dal Trattato di Amsterdam.

La modifica più rilevante introdotta dal nuovo testo riguarda le materie che possono essere "comunitarizzate" (e, nello specifico, trasferite all'interno del titolo IV TCE) mediante

l'utilizzo della "passerella". Vi sono infatti ricompresi i settori relativi alla cooperazione di polizia e alla cooperazione giudiziaria in materia penale che, come si è visto, erano esclusi nella precedente formulazione della norma e che, peraltro, sono i soli tuttora rientranti nell'ambito del "terzo pilastro": infatti per quanto riguarda la cooperazione doganale, il Trattato di Amsterdam ha già provveduto alla sua "comunitarizzazione". Coerentemente, il titolo VI del TUE ha assunto la nuova denominazione di "Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale".

Il Trattato che adotta una Costituzione europea, attualmente già ratificato da diciotto Stati membri tra cui l'Italia, nell'ottica della soppressione dei "pilastri", prevede la scomparsa della passerella comunitaria, così come concepita sin dal Trattato di Maastricht. Il Trattato introduce, peraltro, un nuovo meccanismo di "passerella" per permettere al Consiglio di adottare decisioni in aree specifiche, passando dal voto all'unanimità al voto a Maggioranza qualificata. Per la sua attivazione è necessaria una decisione all'unanimità del Consiglio europeo. L'iniziativa viene successivamente trasmessa ai parlamenti nazionali ed è sufficiente l'opposizione di uno solo di essi per bloccare il procedimento. La norma passerella, comunque, non può essere utilizzata per le decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della Politica europea di sicurezza e difesa.

Filippo Scuto (2005)