

Europa a “cerchi concentrici”

Con l'espressione “cerchi concentrici” s'intende descrivere una particolare e originale modalità di sviluppo del processo d'integrazione comunitaria (v. Integrazione, teorie della). Fino dalle sue origini, l'integrazione è stata pensata come metodo graduale e progressivo per mettere in comune, tra gli Stati membri, con il tempo progressivamente aumentati a seguito di ben cinque allargamenti (v. Allargamento), determinate politiche e specifici ambiti di intervento (v. Integrazione, metodo della). Tale percorso, inizialmente, riguardava soltanto interventi inerenti a un modello economico, mentre, a partire per lo meno dall'Atto unico europeo, l'integrazione europea è intervenuta anche in altri settori di fondamentale importanza, come quello ambientale e altri, fino alla costruzione di un'unione politica.

Si è trattato, sotto diversi aspetti, di uno sviluppo molto rapido, che alcuni definiscono addirittura inaspettato: proprio siffatta considerazione è stata alla base della volontà di alcuni Stati membri di imprimere allo sviluppo del processo di integrazione una velocità ancora maggiore. È da qui, infatti, che nasce la volontà di far progredire l'integrazione anche limitatamente ad alcuni Stati membri e non necessariamente con riferimento a tutti gli Stati membri. È l'idea, variamente denominata, dell'Europa “a geometria variabile”, dell'Europa “a più velocità”: si tratta di permettere agli Stati che lo richiedono di poter imprimere un'accelerazione al processo di integrazione, che si deve intendere esteso anche agli altri ma soltanto successivamente, quando questi, appunto, si dimostreranno pronti.

Il problema di due velocità del processo di integrazione si pose per merito del *Bundestag* tedesco, il quale, in un documento del settembre del 1994, fece riferimento a un “Nucleo duro” di paesi pronti per la cooperazione, in particolare, nella Unione economica monetaria (UEM). Il

documento – che destò un certo scalpore, poiché non prevedeva tra questi Stati l'Italia, Stato fondatore – fu subito seguito, nel novembre dello stesso anno, da una reazione francese, la quale prospettò appunto per prima il concetto di un'Europa a “cerchi concentrici”: il cerchio più piccolo avrebbe riunito gli Stati con possibilità e volontà di stretta cooperazione in materia monetaria e di difesa, il secondo cerchio avrebbe contenuto tutti gli Stati membri della Comunità economica europea e, infine, il terzo cerchio sarebbe stato quello della c.d. “grande Europa”, comprendente i paesi dell'Ovest e dell'Est definitivamente riuniti. Siffatto progetto, per problemi politici interni francesi, fu abbandonato nel breve periodo, ma già nel dicembre del 1995 l'idea fu ripresa da Helmut Josef Michael Kohl e Jacques Chirac, i quali indirizzarono una lettera in tal senso agli altri capi di Stato.

La previsione formale dell'Europa a cerchi concentrici si è avuta con le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam al Trattato sull'Unione europea (UE) (v. Trattato di Maastricht), in particolare, con la previsione di un apposito titolo VII recante “Disposizioni su una cooperazione rafforzata”, le quali, secondo molti commentatori, hanno definitivamente istituzionalizzato un processo di integrazione che si era utilizzato precedentemente, in specie, per quanto riguarda la Convenzione di Schengen.

Il principale problema legato a tale modalità di integrazione è che se è vero che non si possono deludere le speranze degli Stati membri che ritengono necessario procedere a una più stretta integrazione in determinati settori, non si possono però nemmeno sottovalutare i rischi di siffatto modo di procedere, in quanto pregiudicherebbero per lo meno uno sviluppo armonioso dello stesso processo di integrazione. In altre parole, ci si chiede se un processo di integrazione che si sviluppi a “cerchi concentrici” tra determinati Stati membri e in particolari materie possa un ruolo di traino per

il prosieguo dello stesso percorso d'integrazione, come sembrerebbe dimostrare la prassi fino ad ora seguita (si pensi, soltanto per fare un esempio, all'introduzione dell'Euro, la moneta unica), oppure se potrà causare momenti di stallo nello stesso processo di integrazione. È questa la principale questione sulla quale occorre riflettere allorquando si discute di cerchi concentrici, concetto che, ad ogni modo, dopo lo stallo nel processo di ratifica della c.d. "Costituzione europea", sembrerebbe aver trovato nuove prospettive di sviluppo.

Davide Galliani (2007)