

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di diritto dell'Unione europea

La membership della Svezia nell'Unione
economica e monetaria europea: una macchia
nel processo di integrazione

RELATORE

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO

Matteo Desantis

Matr. 078922

Anno accademico 2017/2018

Abstract

The aim of this work is to present the challenges faced and the errors made by the European Union in the Economic and Monetary Union's (EMU) context. In particular, I will focus on the Swedish controversial membership of the EMU in order to deepen the analysis by giving the reader a concrete example at the national level. An example that, as I will demonstrate, is unique and will prove to be more than useful in the exposition of the central idea of this work. What did not work in such a carefully built construction? Can Sweden be a paradigmatic case to explain some of the biggest mistakes made by Europe in one of the most important phases of its recent history? Above all, what are these mistakes, can they be fixed once and for all?

Firstly, the Economic and Monetary union will be retraced in its fundamental stages until the systemic crisis of 2008. Here I will concentrate on its key values, constituent phases and general objectives before and after they are called into question by the European citizens.

Secondly, I will zoom in on Sweden to reconstruct events from an historical point of view and, at the same time, to study them by drawing information from different legal sources, both national and European. Decisions such as the refusal to enter the third phase of the EMU and the opposite one of reforming the Swedish central bank will be examined carefully and always in reference to the European treaties and guidelines.

In a third moment, I will present both the mistakes made by the European Union in respect of Sweden and those made in general, towards the entire community, and the research will try to understand how the former have influenced the latter and vice versa. The European Union seems to be guilty of having swallowed national identities into the vortex of convergence of economies, thus greatly reducing its credibility towards those states that were already skeptical. The final steps of this paper summarize recent events that could eventually change the fate of the "Europe-Sweden" binomial, which will be realized in any case in 2025.

In this analysis, a crucial source of information and reference is constituted by institutional European and national documents, such as conclusions of the European Council, Communications of the European Commission and Swedish Government's (Riksdagen) Bills, that show the formal positions of Europe and Sweden and help to shed a light on any discrepancies or violations.

When the Berlin Wall falls in 1989 and Germany is reunited, the Cold War is over and Europe is finally free from the pressures of America and Russia and can finally acquire its own personality and undertake the necessary path of

maturity that can be framed in the Economic and Monetary Union. The Delors Report revising the EU treaties is drafted in the same year and sets out the foundations and phases of the new project of economic and monetary integration.

Freedom of movement of capital and improvement of coordination between central banks through the accountability of the Committee of Governors are the initial objectives of the program. In 1990, with the abolition of any restriction on the movement of capital between member states, the first phase of EMU begins, a complex and mainly preparatory phase since, in addition to achieving great goals, it must also and above all deal with preparing the ground for the realization of the two successive phases.

The first of the two following phases begins shortly after, in 1992, with the entry into force of the Treaty of Maastricht. The “founding act of the European Union” establishes objectives and means to reach the goal: the single currency, the Euro, and the banking union of as many member states as possible.

The appearance of the European Monetary Institute in 1994 marks the beginning of the second phase of the Economic and Monetary Union. This is an intermediate moment during which the European community continues to work to strengthen the achievements achieved up to that point and, moreover, prepares the ground for the third and crucial phase through the functional creation of new institutions, pacts and reforms. The EMI is nothing more than a temporary institution that will be then replaced by the European Central Bank, but thanks to the work it has completed, a constitution for the Central Banks System, new exchange agreements and the first euro banknotes are drafted.

On 1 January 1999 a new year begins but this date also represents a fundamental moment in the history of the European Union, at the dawn of the new millennium. This third and last step basically institutionalises the provisions of the previous one, irrevocably fixes the conversion rates of the currencies and introduces the Euro for the eleven member states that already participate in the EMU and that from now on they will be under the guidance and control of the ECB.

After years of operation of the new machine set in motion by the EU, the wave of the financial crisis that started in the United States in 2008, breaks on the European states, which had not been equipped with any tool to defend themselves from exogenous shocks. New measures such as Six-Pack, Stability Mechanism and Fiscal Compact are arranged in a hurry and try to limit fractures and avoid the collapse of the new structure of European economic governance. The extensive use of inter-organizational forms of management and international agreements betray the original supranational logic of the union and undermine its credibility. In the meantime, some already skeptical countries are further convinced of their positions, and others, until recently considered loyal partners, carry out a progressive change of direction. This turnaround tendency leads them to question their own European identities and create, on the contrary, national specificities which, at the early stage of the

new millennium, exclude them from certain cooperation areas set in motion by the Union, specifically by EMU mechanisms.

One of the countries that claims its autonomy and keeps itself away from the developments of the European economic and monetary integration is Sweden. Its relationship with the European Union has been troubled since the accession procedure and continues to be so with the refusal to enter the third stage of EMU. Dissent that characterizes Sweden as a “one in a million” example because, in addition to creating a deadlock that has lasted for almost twenty years, it has violated the texts of the European Union Treaties without this reacting in any way. Indeed, Sweden has asserted and continues to impose its own parliamentary position even if, unlike Denmark and Great Britain, it does not benefit from any formal opt-out clause.

It is relevant to explain how the situation was born and evolved and why the forced entry into the third phase of 2025 will probably not solve that cleavage between public opinion and political class that has never been possible to smooth out over the years.

In the first part, I will trace the life of European Economic and Monetary Union historically: from its genesis, through the three fundamental stages created by President Delors, to the systemic crisis of the more recent times. This will allow me to enumerate the vital values of this community cooperation, describing its realization over time but also the errors, deriving the elements to explain the reasons for the failure. Integrate and further interconnect the community by completing the single market and preventing the economic sovereignty of Germany with a monetary and banking system modelled on the German one, equipped with a European Central Bank and a single currency, replacing those of the member states. This is the final purpose deduced from the Delors seminal report, which sees its possible success in a precise temporal scan.

Another text to which I will refer to explain the European declaration of intent, is the Treaty of Maastricht. In it the three "C"s of circulation (capitals), (banking) cooperation and (economic) convergence pave the way to a necessary institutional optimization that will come later with the creation of EMI and finally of the ECB and the European System of Central Banks (ESCB) to manage the complex framework by connecting all the points corresponding to the national central banks. It will therefore be clear that the irrevocable fixing of exchange rates and the introduction of the euro are nothing more than formalities which owe their realization to the preparatory work of the two preceding phases.

Finally, in the last section I will show how the European unpreparedness towards external threats has caused the crisis and also how the too technical, discretionary and intergovernmental tools, put in place by the Union, have failed against the member states, both on the economic and on the political side. The idea of mutual trust between members and towards the European Union is a topic of great importance, which is introduced here and on which I will return in the last chapter.

In the second part, I will focus my analysis on Sweden, with a case study of a country which from the start has reserved the right to decide on its participation in the European Economic and Monetary Union, although it has accepted the latter by signing the Treaty of accession, and whose dialogue with the European Union on the subject has always been difficult and sometimes almost incomprehensible.

In the first section I will use some Swedish Government Deliberations of 1994/95 and 1997/98 to illustrate the position of the Riksdag since the first years of the country's membership. Sweden declares its willingness to participate in the Economic and Monetary Union but also specifies that a decision regarding the transition to the third phase will come afterwards and will, in any case, be up to the nation and not to Europe. This position is then taken up in other official documents including the government bill on the entry of Sweden into the EU, which had been ratified without derogations against the EMU. It is precisely because of the lack of such derogations that the Swedish Parliament is arrogating a decisional prerogative that it cannot afford. Sweden, from now on, will work for stronger cooperation, also showing areas within EU policy that it has defended and exported to the continental debate. Many of these – environmental issues, openness, transparency, employment targets and further EU enlargement – have recognized Sweden the figure of a highly propulsive member of the Community. Yet, there has been no way for the Scandinavian power economy to abandon its currency and comply with the budgetary policies of the other member states, fully embracing the EMU project and thus approving the single currency and the supervision of the ECB over the Riksbank.

In fact, using the convergence criteria in art. 121 of the Treaty on European Union and of the old art. 10 of the European Community I will then show that Sweden, behaving in such a haughty manner, violates the strict European laws. In addition, reflecting on the EU's weak response to this violation, I will deduce its most significant mistake, a key theme of this work and a cue for subsequent reasoning: the UE has not faced the political problem of Sweden thus putting into risk its membership and, moreover, it has left the door open to its skepticism and its breach to be imitated by other member states.

In the last section, describing the events and the reasons for the reform of the Swedish Central Bank (SEB), I will illustrate the “hitchhiking” phenomenon introduced by Miles and, in light of this, I will explain why it is better to say that Sweden has moved in a parallel direction to the Union European rather than contrary. Keeping up with the evolution and the improvements of the EU while not being part of the project that expects them. This is the Swedish strategy that, on the one hand, shows the willingness to avoid the duties and risks arising from participation, on the other hand, seems to be forced by the discontent of public opinion that greatly restricts the decision-making space of the political class.

In the last chapter, I will present the challenges of Europe and Sweden, starting from the traditional problems, summarizing the events of today and finally, with the experience acquired, reasoning on the future prospects.

Initially, I will make a comparison between Sweden and the other Eurozone outsiders – Denmark and Great Britain, who have formal reservations as laid down in the Treaties – to highlight the uniqueness of the Swedish example and the mistakes in how the European Union handled and treated it. Analyzing the art. 139 TFEU, I will affirm that the temporariness is the most important characteristic of the status of a member state with a derogation. It is not permanent and once the Council decides that a Member State meets the convergence criteria and repeals the derogation, the respective State automatically enters the EMU, even if, in theory, against its will. A condition that differs from that of the states that enjoy the possibility of opting-out, which instead can be seized whenever they consider it could be the right time. However, Sweden has always behaved as if it enjoyed this opportunity and asserted its will, thus violating the Treaties. The European Union's mistake was, first of all, not having ensured compliance with its authority and, then, not being able to approach the country in the decades of discussions and repeated referendums, which have put its credibility to test and have increased the “federo-skepticism”.

Skepticisms which, as will be seen in the next part, the Union will further feed with its responses to the crisis. The EU has moved towards a "surveillance model" in which the center has no budgetary capacity, but has a power of invasive supervision over the fiscal policies of the member states. Incapable to produce valid counter-measures to the crisis, has created a "double deficit of legitimacy" of European integration: the ball has passed from parliaments to governments, from institutions to the domination of some states, from the purest supranational method to the intergovernmental one. Member states have found themselves in difficulty, those skeptics have seen their fears come true.

Ultimately, the discussion will consider the observations carried out so far and the latest domestic events in Sweden to turn towards tomorrow. A future whose most important moment is already known: unless something unexpected happens in the meantime, this moment is 2025, when Sweden will be obliged to enter the third stage of Economic and Monetary Union. The latest events involving the Nordea bank look promising but they will probably not be able to change the convictions of the electorate. as will the forced entry of 2025. Likewise, the forced entry of 2025 will presumably not succeed.

The leading idea is that the EU has lost a great opportunity with Sweden and its behaviour has risked threatening other chances related to more countries. The mistakes made by Europe in the case of Sweden are nothing more than the embryonic version of those errors committed again after the crisis. Political and ideological membership is as relevant as the economic one and if the EU neglected it in 2010, it seems to have forgotten it much earlier for

what concerns Sweden. “Proceeding all together, by small steps” was the original plan.

Indice

| | |
|--|----|
| Introduzione | 11 |
| Capitolo 1..... | 15 |
| L'Unione economica e monetaria europea: la genesi, i principi cardine, le tappe fondamentali prima e dopo la crisi | |
| 1.1 La prima fase dell'UEM: da Maastricht l'Europa matura delle tre "C": circolazione, cooperazione, convergenza..... | 15 |
| 1.2 La seconda fase dell'UEM: con Amsterdam stabilità ma anche crescita..... | 18 |
| 1.3 La terza fase dell'UEM: fissazione irrevocabile dei tassi di cambio e responsabilizzazione della BCE per un "Eurosistema" compatto..... | 21 |
| 1.4 Diritto della crisi e nuova impalcatura della <i>governance</i> economica europea: Meccanismo di Stabilità, Fiscal Compact ed Unione Bancaria..... | 23 |
| Capitolo 2..... | 27 |
| La Svezia nell'UEM: la <i>membership</i> inconsueta di un caso deviante | |
| 2.1 Coinvolgimento nella terza fase? L'ultima parola al <i>Riksdag</i> | 27 |
| 2.2 La Svezia temporeggia: un escamotage istituzionale che comporta la violazione dei trattati?..... | 31 |
| 2.3 L'ambigua interpretazione delle disposizioni di Maastricht: divergenza finanziaria ma riforma disimpegnante della <i>Riksbank</i> | 37 |

| | |
|--|----|
| Capitolo 3..... | 42 |
| Le sfide dell'Europa e della Svezia: problemi tradizionali, scenari odierni, prospettive future | |
| 3.1 Gli errori dell'Europa rintracciabili nel caso della Svezia: un esempio unico e non assimilabile agli altri <i>outsiders</i> continentali | 42 |
| 3.2 I paradossi dell'UEM: convergenza di economie o di identità?..... | 47 |
| 3.3 L'avvenire del binomio Europa-Svezia: finalmente alla stessa velocità?..... | 51 |
| Conclusioni..... | 55 |
| Bibliografia | 58 |

INTRODUZIONE

L'Unione economica e monetaria rappresenta un grande balzo in avanti in quel processo di integrazione delle economie dell'Unione europea, cominciato nel 1952, con la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e proseguito nel 1957. L'allora denominata "Comunità Economica Europea" (CEE) sarà da subito la più importante tra le collettività continentali, finché non arriverà a costituire uno dei punti più solidi del pilastro comunitario. Anche quando il termine "economica" viene meno, sempre di quel tipo rimane l'unione dei membri che costituisce uno dei più ambiti traguardi di un'Europa in espansione. Integrazione economica significa efficienza e stabilità, legate ad una dimensione allargata. Prevalentemente economica è la trazione dell'intero processo d'integrazione, che cerca l'Unione non solo nel nome ma anche nei fatti.

Dopo anni difficili, quasi del tutto scomparsi gli aloni di USA, da un lato, ed URSS, dall'altro, l'Europa può finalmente dotarsi di un'anima propria ed intraprendere quel necessario percorso di maturazione inquadrabile nell'Unione economica e monetaria. Questa presa di coscienza, i cui primi semi si insediano con la caduta del muro di Berlino del 1989 e la conseguente riunificazione della Germania, ed iniziano a germinare nel Rapporto Delors di revisione dei trattati comunitari dello stesso anno, avviene finalmente e formalmente poco dopo, nel 1992, con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, l'atto fondativo dell'Unione Europea.

Quelle che al giorno d'oggi potrebbero sembrare spiegazioni non troppo chiare, erano al tempo delle ragioni più che limpide che hanno portato al grandioso quanto spregiudicato trattato riformante, volto ad istituzionalizzare, all'interno dei suoi tre pilastri, l'ambizioso progetto di cittadinanza europea, l'ancor più complesso programma di politica estera e sicurezza comune e, infine, il prospetto di un'unione economica e monetaria.

Quest'ultima, in particolare, sembra non poter più aspettare e si configura come garante di integrazione e coesione in un'Europa che in quegli anni deve obbligatoriamente armonizzare le *memberships* di dodici Stati già parte dell'ampio disegno comunitario e prepararsi ad ammortizzare i prossimi ingressi di nuovi partecipanti. Si fa sempre più evidente che l'unione monetaria è il complemento perfetto al successo del mercato interno che altrimenti risulterebbe un traguardo incompleto:

[T]he achievement of a truly European marketplace could never be fully realized so long as monetary frontiers and national currencies made national markets less accessible to products and services coming from other Member States. The creation of a monetary union readily became the next challenge after the progress made in developing an internal market. An integrated internal

market appeared a truncated success without the cap of a monetary union¹.

La rimozione delle barriere ai cambi, provocate dalle diverse valute nazionali, e l'approdo alla moneta l'unica, l'Euro, sono punti programmatici conclusivi che si rintracciano solamente al termine di un processo evolutivo organizzato in tre tappe dall'allora presidente della Commissione Jacques Delors nel Giugno 1988 e redatto nell'omonimo rapporto con la presenza dei governatori delle banche centrali nazionali della Comunità Economica Europea.

Il 1° Luglio 1990, con l'abolizione di ogni tipo di restrizione alla circolazione di capitali fra gli Stati membri, ha inizio la prima fase dell'UEM, fase complessa e prevalentemente preparativa poiché, oltre alla garanzia di libertà pocanzi nominata ed al miglioramento del coordinamento fra banche centrali attraverso la responsabilizzazione del Comitato dei governatori, deve anche e soprattutto occuparsi di preparare il terreno per la realizzazione delle due fasi successive.

Ciò avviene proprio a Maastricht col Trattato sull'Unione Europea (TUE). Questo permette, un anno dopo la sua ratifica, nel 1994, l'inizio della seconda fase dell'UEM, segnato dalla comparsa dell'Istituto Monetario Europeo. Grazie al lavoro di tale ente provvisorio, vengono elaborati, in questo stadio centrale del processo, una costituzione per il Sistema delle banche centrali, nuovi accordi di cambio e le prime banconote in euro.

Con l'avvio dell'anno 1999, parte di pari passo, il 1° Gennaio, la terza ed ultima fase dell'UEM. Questa essenzialmente istituzionalizza quanto predisposto dalla precedente, fissa irrevocabilmente i tassi di conversione delle valute ed introduce l'Euro per i ben undici Stati membri che già partecipano all'UEM e che da questo momento in poi si troveranno sotto l'egida della BCE.

Da questo momento in avanti la letteratura in materia, che già si era occupata di analizzare le problematiche legate al fenomeno nella fase dei lavori, comincia ad utilizzare sempre più frequentemente la parola "crisi" finché non si arriva a parlare di un vero e proprio "diritto della crisi" nello studio delle dinamiche legate all'UEM. Misure decise quali Meccanismo di Stabilità, Fiscal Compact ed Unione Bancaria cercano di limitare le fratture ed evitare la rottura della neonata struttura di *governance* economica europea. Nel frattempo, alcuni paesi, fino a poco prima ritenuti *partners* leali, effettuano una progressiva inversione di rotta. Questo cambio di tendenza li porta a mettere in discussione le proprie identità europee e a creare, per converso, specificità nazionali che, agli albori del nuovo millennio, li escludono da determinate cooperazioni messe in moto dall'Unione, nello specifico dai

¹ GOEBEL (1998: 293 ss.).

meccanismi dell'UEM.

Cosa non ha funzionato in questa complessa impalcatura tanto meticolosamente edificata? L'elaborazione di questo lavoro cercherà di trovare risposta a tale domanda e lo farà su più fronti.

Inizialmente, partirà dall'analisi delle tappe cruciali dell'Unione economica e monetaria europea, elencate e brevemente descritte in precedenza, ed enucleando gli episodi chiave di ciascuna, comporrà il quadro generale di un'Unione sovranazionale nel suo più profondo periodo di transizione, un'Unione responsabile ed affacciata al nuovo millennio con estrema fiducia in un processo di ulteriore integrazione cementato nella complessa ma stimolante coesistenza tra la politica monetaria e quella economica. La prima, di esclusiva competenza dell'UE², assoggettata all'istituzione della Banca Centrale Europea, organo altamente indipendente, che vuole, da un lato, somigliare alla tedesca Bundesbank, e, dall'altro, limitarne la predominanza nel panorama continentale. La seconda, di competenza c.d. concorrente, basata "sullo stretto coordinamento delle politiche economiche nazionali"³ che avviene nei processi intergovernativi di confronto fra stati in sede al Consiglio ed al Consiglio Europeo. L'Europa si fa quindi garante dei propri trattati, non guadagna poteri in più ma dirige e regola il coordinamento delle parti dall'alto⁴.

Così, evidenziate le componenti fondamentali del periodo storico di indiscutibile seppur incompleto sviluppo dell'Unione, l'indagine muoverà verso il periodo più recente di crisi che ha minato le convinzioni dei cittadini del vecchio continente e continua ad essere identificato, accanto ad altri quali integrazione ed immigrazione, come uno dei principali fattori scatenanti squilibri nell'Unione. Una recessione che ha messo in luce le lacune degli strumenti "paracadute" di diritto, in special modo del Patto di Stabilità, la pericolosità degli eventi esogeni, estremamente contagiosi, e, ultima ma non meno importante, la debolezza scaturita dalla tutt'altro che omogenea composizione dell'Europa, divisa fra la solidale Zona Euro e le emarginate periferie che rimangono al suo esterno.

Fondamentale ai fini della ricerca sarà, poi, l'esame dell'interessante quanto controversa relazione della Svezia con l'UEM, un caso studio particolare ed unico nel suo genere, non assimilabile pertanto a nessun altro esempio in materia, né a Danimarca e Regno Unito per quanto riguarda il suo status di semplice membro c.d. "con deroga" senza riserve, né, ancora, a Regno Unito o Francia nel contesto della riforma della Banca Centrale Nazionale. Un modello speciale poiché se oggi l'uscita di uno Stato membro dall'UEM, a

² Artt. 3-127 TFUE.

³ Artt. 5-121 TFUE.

⁴ CAFARO (2017: 6 ss.).

lungo considerata un'ipotesi surreale, non costituisce più un tale *taboo*, la Svezia rappresenta, invece, l'unica esperienza di Stato che, pur rispettando i criteri di convergenza, non ha ancora aderito alla terza fase di tale sistema ma si troverà obbligato a farlo in un prossimo futuro. In questa esperienza scandinava, verranno prese in considerazione, oltre alle vicende legate alla crisi, anche e soprattutto quelle correlate alla fase embrionale dell'UEM, frutto di decenni di dibattiti nazionali, sfociati nella separazione concettuale dell'opinione pubblica, significativamente poco entusiasta dell'integrazione europea, dall'élite politica, decisamente più propensa ed intraprendente, ma comunque frenata dalla perdita di consensi che una posizione pro-UEM potrebbe causare nell'arena nazionale. Tale comportamento ha generato un'inevitabile asimmetria fra politica interna ed estera e comportato scelte apparentemente inspiegabili che hanno sempre più connotato la Svezia come Stato membro dalle due facce, un *outsider* all'interno del sistema. Atteggiamenti di basso profilo, "wait and see" e "conscious outsidership", in contrapposizione a forti prese di posizione ed improvvise riforme in direzione opposta, saranno perciò i soggetti dell'analisi di questa seconda sezione.

Nell'ultima parte, infine, i punti estrapolati dalla precedente analisi saranno raccolti e particolare rilievo sarà dato alla loro importanza in un approfondimento che guarda alla relazione fra Europa e Svezia da più prospettive per comprenderne le rispettive sfide e le comuni possibilità. Uno sguardo al passato per identificare chi ha sbagliato, dove ed in quale misura; uno al presente in cerca di correzioni ed eventuali perfezionamenti; uno al futuro per capire definitivamente se si tratterà di totale o, ancora, parziale convergenza.

Possono gli errori dell'Europa nella gestione dell'Unione economica e monetaria essere rintracciati nel caso svedese e, se sì, in quale misura? A tal riguardo, la nazione scandinava può veramente servire come eccellente eccezione per mettere a nudo le inadempienze o, ancora meglio, i punti deboli del processo integrativo europeo a trazione monetaria. A questo punto, la colpa dell'Europa è stata quella di forzare troppo la mano, andando ad intaccare le autonomie e le identità pubbliche, oppure quella di aver chiuso troppo spesso un occhio su questioni politiche invece rilevanti, come nel caso in questione?

Si tenterà quindi, in chiusura, di fare luce, ancora una volta, sull'ossimoro costituito dalla mancata convergenza economica e, allo stesso tempo, compiuta confluenza identitaria fra i due protagonisti per provare a delineare una proiezione futura per l'Unione economica e monetaria europea, in generale, e per il binomio UEM-Svezia, in particolare.

CAPITOLO 1

L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA EUROPEA: LA GENESI, I PRINCIPI CARDINE, LE TAPPE FONDAMENTALI PRIMA E DOPO LA CRISI

1.1 LA PRIMA FASE DELL'UEM. DA MAASTRICHT L'EUROPA MATURA DELLE TRE "C": CIRCOLAZIONE, COOPERAZIONE, CONVERGENZA

Dopo i tragici eventi delle guerre mondiali, che hanno attirato la furia bellica di potenze straniere d'oltremare all'interno dell'Europa, ed i fatti della Germania, avvenuti proprio nel cuore del continente, il progresso nella direzione degli "Stati Uniti d'Europa"⁵, uno Stato federale di stampo statunitense, sembra inevitabile per il conseguimento ed il mantenimento della pace. Una pace raggiungibile solo tramite l'unità politica, la cui ulteriore preconditione si manifesta nella forma di un'Unione economica e monetaria. Un progetto trino, costoso quanto rischioso, che rispecchia ed amplia l'originale piano della più importante delle Comunità europee. La CEE, originariamente composta dai sei membri della CECA – Italia, Francia, Germania dell'Ovest, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo – dal 1957, promuove la realizzazione di "un'unione sempre più stretta tra i popoli europei" attraverso:

"l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano"⁶.

Dopo anni di allargamento ma di essenziale stallo ideologico ed organizzativo, la logica integrativa delle Comunità, della CEE in particolare, viene sviluppata dall'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986. Questo, dopo l'adesione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito nel 1973, Grecia nel 1981 e Portogallo e Spagna proprio nel 1986, rappresenta il primo Trattato di revisione mai adottato e si prefigge di rilanciare l'integrazione europea,

⁵ FABBRINI (2017: 1 ss.).

⁶ Art. 2 TCEE.

portando a termine la realizzazione del mercato interno, in seria difficoltà dopo le crisi degli anni settanta. In questo periodo, infatti, il crollo del sistema di Bretton Woods e la prima crisi petrolifera incidono pesantemente e quello che si fa risalire al primo tentativo di creare un'Unione economica e monetaria, descritto nel rapporto Werner, non viene in alcun modo messo in pratica. L'Unione politica che l'Atto Unico Europeo ricerca passa obbligatoriamente per il completamento del mercato unico, il cui completamento viene fissato al 31 Dicembre 1992. Entro tale data la CEE deve quindi conseguire le quattro libertà fondamentali di circolazione (delle merci, delle persone, dei servizi, dei capitali) che sono precondizioni essenziali alla concretizzazione del mercato comune. Se qualche passo nella giusta direzione era già stato compiuto dalla CEE nel 1968, con l'unione doganale⁷, utile alla circolazione delle merci, ancora irrisolti erano i problemi per le altre libertà – su tutte quella dei capitali – alla entrata in vigore dell'AUE, nel 1987. Poco dopo, nello stesso anno della caduta del muro di Berlino, il rapporto Delors, redatto dallo stesso in una Commissione contenente i governatori delle banche centrali nazionali, esprime le fattezze di un nuovo tentativo di revisione dei Trattati comunitari. Una prova di maturità europea che arriva in un momento storico di distensione: la fine del bipolarismo, dell'instabilità filosovietica e della speranza filoamericana, la caduta del muro di Berlino e la riunificazione tedesca. Clima, quello appena descritto, che spiega la volontà di riformare, di dotare l'Europa di un proprio cuore pulsante, una delle cui principali arterie dovrà essere proprio l'Unione economica e monetaria. Un tentativo che si articolerà poi in un processo, conclusosi a Maastricht.

Con la ferma convinzione che, come sostenuto da Goebel, la creazione di un'unione monetaria diventi necessariamente la sfida successiva al mercato interno, per non rendere vani i risultati di quest'ultimo, il Consiglio Europeo, nel 1988, aveva affidato al presidente della Commissione, Jacques Delors, il compito di concepire un programma. Dalla presa di coscienza che un vero mercato interno europeo non sarebbe mai potuto essere possibile con la contemporanea esistenza delle limitazioni derivanti dalle frontiere monetarie nazionali, nasce perciò l'esigenza di realizzare un'Unione economica e monetaria in tre fasi diverse. Integrare e interconnettere ulteriormente la collettività completando il mercato unico e prevenendo la sovranità economica della Germania con un sistema monetario e bancario modellato proprio su quello tedesco, dotato di una Banca Centrale Europea e di una valuta unica, sostitutiva di quelle degli Stati membri. Un ambizioso piano che, vista la mole di lavoro indispensabile alla sua ultimazione, richiede una precisa scansione temporale.

⁷ L'unione doganale tramite abolizione dei dazi ad importazione ed esportazione, eliminazione delle tasse su circolazione intracomunitaria e fissazione di una tariffa comune, è un prodotto della CEE, che quest'ultima realizza nel 1968, un anno e mezzo prima del periodo in cui lo stesso art. 8 TCEE prevedeva l'istaurazione del mercato unico.

La prima fase del nuovo progetto è inaugurata dal Consiglio Europeo, il 1° Luglio 1990, come momento in cui sarebbero state abolite le restrizioni alla circolazione dei capitali tra gli Stati membri. Il punto di partenza del nuovo piano è ancora una volta il mercato unico, conquista sulla quale si insiste dai tempi della CEE ed i cui progressi sarebbero altrimenti monchi, e con lui, la garanzia della libertà di circolazione più importante in materia. La misura, che era stata presa dal Consiglio il 24 Giugno 1988⁸ è uno sviluppo decisivo di questa prima fase, un tema, sì evolutosi nel tempo, ma sul quale il Parlamento Europeo è recentemente tornato con la recente risoluzione del 2015⁹. Se, infatti, la direttiva del 1988 recita che poiché “il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere” allora “gli Stati membri sopprimono le restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra le persone residenti negli Stati membri”; la risoluzione del 2015 afferma che, se il contesto economico “sottolinea che il grado di integrazione finanziaria è diminuito dalla crisi e che le banche e gli investitori tornano ai mercati del proprio paese”, allora un autentico approccio europeo “ritiene che [...] l’UE debba costruire una propria e autentica Unione dei mercati dei capitali”. Il mercato interno e la libera circolazione dei capitali pertanto, sono insieme uno dei primi mattoni alla base della costruzione dell’UEM, in questa sua prima fase, ed hanno rappresentato nella loro più recente evoluzione, una risposta concreta alle difficoltà dell’Unione. Si tratta di un basamento solido, fondato su temi di grande durevolezza nel tempo.

La direttiva del Consiglio, orientandosi ad una logica decentralizzante per lo spazio commerciale interno, agevola il mercato unico e solidifica quelli transfrontalieri, contribuisce agli investimenti di capitale e quindi allo sviluppo finanziario dell’economia reale e completa altresì le precedenti tre libertà, istituite anteriormente, di circolazione di merci, servizi e persone, essendo una condizione per il loro esercizio effettivo. Già da ora si capisce l’importanza della spinta propulsiva di tale primo lungo passo dell’UEM. Esso, volendo guardare a risultati concreti, permetterà, ad esempio, nel 1999, il successo nell’internazionalizzazione dell’Eurozona, uno spazio che si aprirà all’interno ma anche verso l’esterno, un’area la cui moneta nulla dovrà temere dai mercati nipponici e statunitensi.

Il secondo obiettivo di questo primo stadio, la convergenza economica, viene perseguito, oltre che con la rimozione delle barriere, attraverso una maggiore responsabilizzazione del Comitato dei Governatori delle banche centrali. La decisione, presa dal Consiglio il 12 Marzo 1990, nasce dalla consapevolezza degli ottimi risultati ottenuti dal Comitato in materia di coordinamento monetario negli anni successivi alla sua istituzione e mira pertanto ad investirlo di nuovi compiti quali la promozione della convergenza utile alla stabilità dei prezzi, al miglioramento delle prestazioni economiche, all’introduzione di parità fisse tra monete e l’attuazione di consultazioni con

⁸ Direttiva 88/361/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988 per l’attuazione dell’articolo 67 del Trattato, GU 178, del 8.7.1988, p. 5.

⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 luglio 2015 su “Costruire un’Unione dei mercati dei capitali” (2015/2634(RSP)).

gli Stati membri riguardo le politiche monetarie. Operazioni preparatorie insomma, utili al conseguimento di quel Sistema Europeo di Banche Centrali, già in seno alla Comunità, che verrà poi ufficializzato a Maastricht. I lavori in esame vengono, perciò, subito presi in consegna dal Comitato che, resosi conto della loro importanza ai fini della seconda e terza fase dell'UEM, si mette all'opera per preparare un programma ed operare i preparativi sul piano legale, cioè le necessarie modifiche al Trattato di Roma, ovvero il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea. Approvato nel 1991 e ratificato l'anno successivo, il Trattato di Maastricht costituisce senza dubbio alcuno uno dei traguardi più importanti nella storia dell'Unione Europea

Quest'ultimo, che codificherà l'obiettivo della convergenza in precisi criteri strumentali alla crescita della Comunità, contiene anche il Protocollo, originariamente allegato al Trattato che istituisce la Comunità Europea, sullo Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC) e della Banca Centrale Europea (BCE) e quindi il terzo bersaglio della fase di partenza dell'UEM: il rafforzamento della cooperazione fra le banche centrali degli Stati membri. La nascita di un'Unione monetaria ha, difatti, reso indispensabile lo stabilimento di nuove autorità monetarie fortemente coese, incisive, ed indipendenti dalle altre istituzioni dell'Europa e dei suoi membri, e regolate da una disciplina speciale, diversa da quella dei trattati: una Banca Centrale Europea (BCE) ed un Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) composto dalla BCE e dalle Banche Centrali Nazionali.

La BCE, di natura associativa, è un organo autonomo da Stati membri ed istituzioni europee, dotato di indipendenza finanziaria, personalità giuridica e conseguente capacità giuridica che esercita secondo le normative nazionali interne. La Banca, con sede a Francoforte, è sottoposta al duplice controllo operato, dal lato giurisdizionale, da parte della Corte di Giustizia, e da quello finanziario, dalla Corte dei Conti. Eccetto queste due forme di controllo, le decisioni della BCE sono sottratte ad ogni tipo di pressione o condizionamento per evitare urti inflazionistici, ciò non implica però il divieto di confronto fra le autorità monetarie e le altre istituzioni europee.

Il SEBC, invece, non è un organo autonomo poiché formato dal quadro normativo delle banche centrali nazionali ed amministrato dagli organi decisionali della stessa BCE¹⁰. Esso adempie ad una serie di mansioni quali operazioni sui cambi, gestione delle riserve in valuta estera e coordinamento dei sistemi di pagamento e della politica monetaria dell'Unione, per realizzare il suo scopo principale, stabilito al primo comma: la salvaguardia della stabilità dei prezzi. Il SEBC, quindi, agisce nel rispetto del principio di libera concorrenza in un'economia di mercato aperta ed assicura un'equa distribuzione delle risorse.

Le banche centrali nazionali, infine, mantengono una loro personalità giuridica secondo i propri ordinamenti interni ma rimangono anch'esse subordinate alla gestione della BCE. Si tratta di vere e proprie pedine dell'autorità centrale che, nello svolgimento dei loro incarichi, non devono in

¹⁰ Art. 107 TCE (ora Art. 129 TFUE).

alcun modo interferire con quelli del SEBC. L'armonizzazione fra le parti avviene nell'organo sopranazionale del Consiglio direttivo della BCE, in cui siedono i governatori delle banche centrali degli Stati membri, non come rappresentanti di interessi nazionali ma, appunto, poiché parti costitutive di un collegio sopranazionale proiettato verso l'interesse generale.

Ancora, il controllo *a posteriori* sull'operato della BCE e del SEBC non rappresenta un limite alla loro indipendenza, bensì fonte di trasparenza per le istituzioni dell'Unione e per i cittadini e garanzia di democrazia.

Circolazione, convergenza e cooperazione sono perciò i tre pilastri, tanti quanti quelli del Trattato di Maastricht, su cui si erge la prima impalcatura dell'Unione economica e monetaria. Una fase embrionale e preparatoria, la prima stagione di una maturità sentita e voluta dai vertici europei ed unicamente raggiungibile tramite una gestione centripeta e tecnocratica che muova in direzione di una stabilità certa, senza però trascurare dubbi e preoccupazioni politiche nazionali e, anzi, lavorando anche alle condizioni per l'accesso e l'integrazione di nuovi partecipanti.

1.2 LA SECONDA FASE DELL'UEM. CON AMSTERDAM STABILITA' MA ANCHE CRESCITA

Il 1° Gennaio 1994, il Comitato dei governatori viene sciolto in favore di un nuovo ente transitorio, l'Istituto Monetario Europeo (IME) di Francoforte, ed ha ufficialmente inizio la seconda fase dell'Unione economica e monetaria.¹¹ Prima di tale data ciascuno Stato membro aveva adottato:

“[...] programmi pluriennali destinati ad assicurare la durevole convergenza necessaria alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria, in particolare per quanto riguarda la stabilità dei prezzi e la solidità delle finanze pubbliche”

b) il Consiglio, in base a una relazione della Commissione, valuta i progressi compiuti verso la convergenza economica e monetaria, in particolare per quanto riguarda la stabilità dei prezzi e la solidità delle finanze pubbliche, nonché i progressi compiuti verso l'attuazione della legislazione comunitaria riguardante il mercato interno.”¹²

In questo momento centrale, di passaggio, gli Stati membri cercano di evitare disavanzi pubblici eccessivi¹³ e, avviano il processo che porta all'indipendenza delle proprie banche centrali conformemente all' ex art. 108 TCE (ora art. 130 TFUE), mentre la Comunità continua a lavorare per rafforzare i noti baluardi di coordinamento monetario, cooperazione bancaria e convergenza economica e, in più, prepara il terreno alla terza e cruciale fase attraverso la funzionale creazione di nuovi istituti, patti e riforme.

¹¹ Art. 116 TCE.

¹² *Ibidem* (2) b).

¹³ *Ibidem* (4).

L'Istituto Monetario Europeo, che sarebbe stato smantellato e rimpiazzato dalla BCE dopo qualche anno, non era stato creato per gestire la politica monetaria, già in mano alle banche centrali nazionali, quanto per facilitare la loro conduzione in materia e per migliorare la cooperazione fra banche centrali. Le attività dell'IME sono riassunte all'art. 117 TCE, al quale è allegato il protocollo dell'istituto stesso:

“L'IME:

- Rafforza la cooperazione tra le Banche centrali nazionali degli Stati membri;
- Rafforza il coordinamento delle politiche monetarie degli stati membri allo scopo di garantire la stabilità dei prezzi;
- Sorveglia il funzionamento del sistema monetario;
- Procedo a consultazioni su questioni che rientrano nelle competenze delle Banche centrali nazionali e riguardano la stabilità degli istituti e dei mercati finanziari
- [...]”¹⁴

Al fine di preparare la terza fase, l'IME:

- prepara gli strumenti e le procedure necessarie per attuare la politica monetaria unica nella terza fase;
- promuove l'armonizzazione, laddove necessario delle norme che disciplinano la raccolta, la compilazione e la distribuzione delle statistiche nella sua sfera di competenza;
- prepara le norme per le operazioni che le Banche centrali nazionali devono intraprendere nell'ambito del SEBC;
- promuove l'efficienza dei pagamenti comunitari transfrontalieri;
- [...]”¹⁵.

In questo modo, l'IME, oggi dimenticato da molti, si configura, nonostante la sua precarietà, come uno dei pezzi più pregiati degli architetti dell'UE, un centro di confronto e condivisione per i principali attori della politica monetaria nonché fonte organizzativa essenziale per l'ultima parte del processo. Esso, infatti, svolge un compito preliminare, andando a mettere le basi per l'insediamento del Sistema Europeo di Banche Centrali, precedentemente descritto, e per l'introduzione dell'Euro. Nel dopo Maastricht, invero, le banche centrali devono adattarsi a numerosi cambiamenti: i disastri petroliferi portano meno guadagni e più minacce inflazionistiche, i vincoli posti dal controllo dei cambi sull'economia reale e la progressiva perdita di efficienza causano la deregolamentazione delle operazioni finanziarie internazionali ed il crollo del sistema di Bretton Woods fa fluttuare i tassi di cambio. In questo stato, i movimenti di capitali hanno comportato una volatilità senza precedenti dei tassi di cambio ed è diventato praticamente impossibile mantenere tassi stabili all'interno del sistema monetario europeo, infiammato da tensioni intestine. I parallelismi fra il

¹⁴ Art. 117 (2) TCE.

¹⁵ *Ibidem* (3).

dollaro ed il marco hanno così buttato benzina su questi focolai, creando ulteriori squilibri e distorsioni fra tassi di cambio e potere d'acquisto degli Stati che, in questa situazione, hanno preferito diventare fedeli alla valuta tedesca piuttosto che perseguire proprie politiche monetarie.

Una moneta unica ed un Sistema di banche nazionali sotto la guida di una grande Banca Centrale Europea sembrano le uniche misure per evitare la duplice minaccia proveniente dalla crisi inflazionistica dei cambi e dalla supremazia della *Bundesbank* e del suo marco.

Questo il panorama di differenze interne e perturbazioni esterne, di disagi e corrispondenti bisogni, in cui nasce l'Istituto Monetario Europeo, sul quale grava da subito il peso di preparare l'Europa ad un'ottimizzazione istituzionale, in vista dell'adozione dell'Euro.

Il progetto di centralizzazione bancaria, svolto durante il lavoro preparatorio dell'IME, si è però concluso senza intoppi, con un buon funzionamento delle relazioni fra il suo staff e quello della Commissione Europea e con le sole difficoltà riconducibili agli elevati costi dei nuovi sistemi di pagamento e delle banconote. L'azione dell'IME ha creato un circolo virtuoso di conformazione ai criteri fiscali e convergenza sostenibile dei tassi di interesse nonché di efficace politica antinflazionistica negli Stati membri.

Inoltre, quando nel 1995 il Consiglio Europeo giunge al termine "euro" per la denominazione comune della nuova valuta continentale, nell'agenda dell'IME figurano nuovi eventi propedeutici alla terza fase. Già nel 1996, l'Istituto presenta al Consiglio europeo i disegni per le nuove banconote ed il rapporto sui nuovi Accordi Europei di Cambio (AEC II) per le imminenti relazioni nello spazio comune.

Nel 1997 viene invece approvato in due regolamenti¹⁶ del Consiglio, il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) contenente le disposizioni, sia preventive che sanzionatorie, in tema di bilancio dell'UEM. Le istruzioni, rispettivamente contenute negli artt. 98-99 del TCE, focalizzano così ancor più i riguardi della politica economica sul raggiungimento di un equilibrio sistemico europeo e sul consolidamento del processo d'integrazione monetaria acceso con Maastricht qualche anno prima.

Essenzialmente motivato dalla diffidenza tedesca nei confronti delle finanze pubbliche dei nuovi membri mediterranei dell'UEM, il PSC, allegato come Protocollo n. 12 ai trattati dell'Unione Europea, è il primo tentativo di rafforzare la disciplina fiscale e garantire la sostenibilità dei bilanci statali attraverso il braccio correttivo delle istituzioni europee e precise imposizioni ai paesi membri. Questi devono, nello specifico dell'ottica di bilancio a medio termine, evitare disavanzi pubblici¹⁷ e mantenerli ai livelli indicati nell'apposito protocollo, e cioè al di sotto del tasso annuo del 3% del PIL ed

¹⁶ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, sul rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche [1997] OJ L209 / 1; Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento dell'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi [1997] GU L209 / 6.

¹⁷ Art. 104 TCE.

il livello del debito pubblico totale al di sotto della soglia del 60% del PIL, nel chiaro obiettivo dell'autonomia e tutt'altro che parassitaria responsabilizzazione della spesa pubblica. A tale scopo, per non incorrere in effetti indesiderati in un mercato ormai unico e per evitare di incappare in fenomeni di *moral hazard* o lassismo, con uno Stato che agisce imprudentemente, certo di essere poi aiutato, l'art. 103 TCE prevede che:

“1. La Comunità non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico”.

Gli articoli 101 e 102 TCE, sulla stessa scia, conferiscono autonomia alle banche centrali nazionali, consentendo loro di amministrare i tesori dei propri Stati, ma, contemporaneamente, vietano a questi istituti di credito di finanziare il settore pubblico ricorrendo alla pratica dell'indebitamento con espansione della base monetaria. Il primo recita:

“È vietata la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della BCE o da parte delle Banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate 'Banche centrali nazionali'), a istituzioni o organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della BCE o delle Banche centrali nazionali.”¹⁸.

Il secondo, similmente, recita:

“È vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni o agli organi della Comunità, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie”¹⁹.

Tali divieti, che come si è visto, valgono anche per la BCE, oltre ad assicurare indipendenza alle banche centrali nazionali, definiscono il quadro d'azione del Sistema europeo delle banche centrali e degli Stati, che devono attuare la loro politica economica “allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità”. Nonostante il Patto di Stabilità e Crescita costituisca allo stesso tempo una rassicurante risposta alle preoccupazioni finanziarie dell'UE ed un naturale passo verso l'adozione della moneta unica, esso non ha mancato di destare il dissenso di alcuni Stati, che sin dall'inizio,

¹⁸ Art.101 TCE.

¹⁹ Art. 102 TCE.

lo hanno definito impraticabile. I lavori però proseguono e, nello storico 3 Maggio 1998, i capi di governo riuniti nella formazione del Consiglio, una volta informati dalla Commissione e dall'IME, decidono che gli allora 11 paesi membri dell'Unione Europea – Austria, Portogallo, Finlandia, Lussemburgo, Italia, Paesi Bassi, Germania, Francia, Italia, Irlanda, Spagna e Belgio – attuano la loro politica monetaria così da “contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione”²⁰ e pertanto ottemperano ai principi stabiliti per l'accesso alla terza fase del 1999. Tali condizioni, chiamate “criteri di convergenza”, sono requisiti finanziari ed economici necessari per l'ingresso nell'UEM, contenuti nell'art. 121, par.1, del Trattato di Roma che istituisce la Comunità Europea, come modificato dal Trattato di Maastricht, all'art. 109 J, par. 1. Il loro rispetto è quindi caratteristico di Stati che “considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio”²¹, mantenendo, di conseguenza, i propri indici di stabilità dei prezzi, finanza pubblica, tasso di cambio e tassi di interesse ai livelli prefissati dall'Unione europea nei propri standard, che ne attestano quindi stabilità e solidità. L'indipendenza della banca centrale nazionale, all'art. 109 TCE, è, insieme ai criteri di convergenza sostenibile, condizione necessaria per l'ingresso di un paese alla terza fase dell'Unione economica e monetaria. Gli Stati in questione sono meritevoli di introdurre l'euro in sostituzione delle loro monete nazionali e diventare, in questo modo, i fondatori della appena nata “Eurozona”. In quello stesso anno cominciano i preparativi per la fissazione dei tassi di conversione, basati sulle parità bilaterali delle valute dei paesi dell'Eurozona, e vengono designati gli organi decisionali dell'UEM con la nomina di Presidente, Vicepresidente e membri del comitato esecutivo della BCE. La seconda fase dell'Unione economica e monetaria, appena passata in rassegna, si distingue quindi come momento molto corposo e gradino solido della struttura in costruzione. È uno stadio caratterizzato dalla grande mole di lavoro portato a termine per la riuscita della fase conclusiva: dagli straordinari traguardi dell'oggi praticamente dimenticato IME, al conseguimento dell'indipendenza delle banche centrali nazionali insieme al maggior coordinamento delle politiche bancarie e convergenza monetaria con SEBC ed AEC II, ed ancora al rigore fiscale del Patto di stabilità e crescita ed ai riconoscimenti ed investiture a livello istituzionale.

²⁰ Art. 98 TCE.

²¹ Art. 99 TCE.

1.3 LA TERZA FASE DELL'UEM. FISSAZIONE IRREVOCABILE DEI TASSI DI CAMBIO E RESPONSABILIZZAZIONE DELLA BCE PER UN "EUROSISTEMA" COMPATTO

Il 1° Gennaio 1999 comincia la terza nonché ultima fase dell'Unione economica e monetaria europea. Si tratta di uno *step* prettamente diplomatico e conclusivo, che ufficializza e corona gli sforzi compiuti dalla Comunità sino a quel momento. Importanti sono le possibilità, sia per l'UE sia per i suoi membri, che questo stadio apre:

“[...] Gli articoli 101, 102, paragrafo 1, 103 paragrafo 1 e 104, esclusi i paragrafi 1,9, 11 e 14, si applicano a decorrere dall'inizio della terza fase”²².

L'Unione si dota infatti della possibilità di concedere, a determinate condizioni, assistenza finanziaria a Stati minacciati “da gravi difficoltà a causa di circostanze eccezionali, che sfuggono al loro controllo”²³, e, allo stesso tempo, utilizza il Consiglio per inviare raccomandazioni circa le correzioni di eventuali disavanzi²⁴. La BCE ed il SEBC, nella loro architettura e nei rispettivi funzionamenti descritti dal TUE, dal Protocollo sullo Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea ad esso allegato, e passati in rassegna nella prima sezione di questo capitolo, cominciano lo svolgimento delle proprie mansioni. Momento significativo, ma non ancora emblematico, è quello in cui le valute degli undici Stati appena riconosciuti membri formali – quindi la peseta spagnola, il fiorino olandese, l'escudo portoghese, la lira italiana, il franco lussemburghese, il marco tedesco, il franco belga, la sterlina irlandese, il marco finlandese, lo scellino austriaco ed il franco francese – sono ora definitivamente rapportate all'euro, ancora “virtuale”, attraverso la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio, operata dal Consiglio (Economia e Finanza o Ecofin) con il regolamento (CE) 2866/98. L'adozione della moneta unica avviene solamente nel 2002, con l'emissione fisica di banconote e monete. Fino a quel punto, ulteriori fatiche dell'Unione europea sono rinvenibili nella burocrazia che permette l'entrata in vigore dei nuovi Accordi Europei di Cambio (AEC II), del Patto di Stabilità e Crescita ed anche l'ingresso di un nuovo Stato, la Grecia, la cui dracma subisce lo stesso trattamento riservato alle altre valute dei paesi membri. Il Sistema Europeo di Banche Centrali, le cui strutture e ruoli sono stati ampiamente delineati, può ora cominciare, insieme ad una più che mai responsabilizzata BCE, la conduzione di una politica monetaria unica per la solidificazione del nascente “Eurosistema”. La BCE, sotto la guida del suo

²² Art. 116 (3) TCE.

²³ Art. 100 (2) TCE.

²⁴ Art. 104 (9) TCE.

primo storico presidente Wim Duisenberg, gioca un ruolo cruciale nell'UEM di quegli anni. "Avanti, insieme, a piccoli passi". Il 1° Gennaio 2002 monete e banconote in euro, la cui emissione può essere autorizzata esclusivamente dalla BCE, vengono finalmente introdotte nei paesi dell'Unione Europea che, da questo momento in poi, possono effettuare pagamenti con la nuova moneta. L'euro ha adesso corso legale non solo come mezzo di pagamento ma anche come riserva e misura di valore, mentre le monete nazionali degli Stati partecipanti vengono ritirate dalla circolazione e cessano di avere qualsiasi tipo di valore (regolamento n. 974/ 1998). I paesi partecipanti quindi non dispongono più di una propria politica di cambio e, invece, guardano ai comportamenti degli altri paesi membri ed alla loro bilancia dei pagamenti che, influenzando direttamente sull'euro, costituisce ormai un problema di interesse comune, vista anche l'irrelevanza acquisita dal mercato dei cambi nel riequilibrio di tali bilance. Una sola è, perciò, la base monetaria ed unica non può non essere anche la politica monetaria eseguita dagli organi europei descritti nei paragrafi precedenti. Il principale fine di un Eurosystema che "agisce in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo un'efficace allocazione delle risorse" è individuato dall'art. 98 TCE nel mantenimento della stabilità dei prezzi per facilitare la politica economica generale europea e la "realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'art. 3 del TUE". La stabilità monetaria deve allora prevalere su qualsiasi altro interesse pubblico e l'indipendenza degli organi dell'Eurosystema, caratterizzati a loro volta da accentrato decisionale e decentramento operativo, deve sempre essere vista come la condizione necessaria al raggiungimento di tale traguardo. La creazione della moneta unica ha delle conseguenze per nulla banali sugli equilibri economici e politici europei e, massimamente, su quelli delle singole nazioni che, se da un lato, si affrettano ad uniformarsi ai criteri della zona euro, dall'altro, manifestano i primi dubbi e perplessità e, da un altro ancora, assumono posizioni controverse ed indecifrabili, mettendo quasi in ridicolo l'autorità delle istituzioni europee ed il polso della loro capacità decisionale, come nel caso della Svezia. Negli anni successivi al 2002, sino ad oggi, hanno poi fatto ingresso nell'Unione Europea nuovi paesi – Slovenia (2007), Malta e Cipro (2008), Slovacchia (2009), Estonia (2011), Lettonia (2014) e Lituania (2015) – che conseguentemente hanno adottato la moneta unica ed il sistema economico e monetario della comunità. L'Unione economica e monetaria, che conta ora 19 Stati membri, vede però anche le eccezioni di alcuni Stati che, pur facendo parte dell'Unione europea, non partecipano all'euro: i 7 c.d. Stati "con deroga" (Svezia, Polonia, Croazia, Bulgaria, Ungheria, Romania e Repubblica Ceca) e 2 Stati a cui è stata accordata la possibilità di non partecipare (Danimarca e Regno Unito). In particolare, gli Stati membri che non hanno ancora soddisfatto i criteri di convergenza sono indicati all'art. 122 TCE (ora il nuovo art. 139, par. 1, TFUE) come "Stati membri con deroga". Questi vivono la stessa esperienza sperimentata dagli Stati membri prima della istituzione dell'euro nel 1999, con qualche peculiarità. Essi sono tenuti a ritenere "la loro politica del cambio come un problema di interesse comune

(art. 124 TCE) ma, contemporaneamente, sono esenti da una serie di obblighi previsti dai Trattati:

“La deroga di cui al paragrafo 1 comporta che allo Stato membro in questione non si applichino i seguenti articoli: 104, paragrafi 9 e 11, 105, paragrafi 1, 2, 3 e 5, 106, 110, 111, 112, paragrafo 2, lettera b). L'esclusione di detto Stato membro e della sua Banca centrale nazionale dai diritti e dagli obblighi nel quadro del SEBC è oggetto del Capo IX dello statuto del SEBC”²⁵.

Ad esempio, le disposizioni ai commi 9° e 11 dell'art. 104 – che prevedono misure coercitive per rimediare a disavanzi eccessivi – non si applicano agli Stati membri con deroga, che devono quindi solamente cercare di allinearsi alla tenuta dei partecipanti. Gli Stati di questo tipo, inoltre, non partecipano alla nomina del comitato esecutivo della BCE, né hanno voce in capitolo sull'uso di Euro. Le loro Banche Centrali Nazionali, pur trovandosi nel SEBC, non sono una parte integrante né di questo né dell'Eurosistema. Bisogna tenere presente che lo status di deroga è temporaneo e perciò una volta che il Consiglio decide che uno Stato membro soddisfa i criteri di convergenza e abroga la deroga, lo Stato rispettivo entra automaticamente nell'UEM, anche se, teoricamente, contro la propria volontà. Il che sembra tutt'altro che un incentivo alla compattezza dell'Eurozona.

1.4 DIRITTO DELLA CRISI E NUOVA IMPALCATURA DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA: MECCANISMO DI STABILITÀ, FISCAL COMPACT ED UNIONE BANCARIA

La crisi economica globale partita dagli Stati Uniti con lo scoppio della bolla dei derivati del 2007 colpisce, nell'anno successivo, anche l'Unione europea e l'Unione economica e monetaria, che rischiano di cedere sotto i colpi dei fattori esogeni derivanti dalla crisi finanziaria ai quali, per colpa della loro stessa organizzazione interna, sembrano non riuscire inizialmente a rispondere. Le discussioni affrontate e le difficoltà incontrate in una decade di effettivo funzionamento dell'euro sembrano inesistenti, se paragonate ai nuovi problemi di debito e scarsa sostenibilità delle finanze pubbliche legati alla depressione proveniente dalla lontana banca dei fratelli Lehman. Sconvolgimenti che, arrivando dall'esterno, si sono poi diffusi contagiando le finanze europee. Finanze che, se già in difficoltà, si sono aggravate a causa delle crisi esterne ed hanno palesato il fallimento di alcuni strumenti dell'Unione, il Patto di Stabilità e Crescita ad esempio. Il PSC, come altri

²⁵ Art. 122 (3) TCE.

correttivi, infatti, è stato creato con lo scopo di prevenire crisi minacciando sanzioni per cattiva gestione delle politiche economiche nazionali ma non viene dotato di alcuna misura per far fronte a possibili ulteriori recessioni e peggioramenti provocati dall'intervento di crisi esterne, come quella del 2008. Sebbene il processo di convergenza nominale voluto con l'euro si sia sostanzialmente realizzato, esso rimane sulla carta e non nella pratica: non favorisce l'incontro delle grandezze invece c.d. "reali" (tassi di interesse, occupazione, inflazione, saldo partite e PIL) delle economie partecipanti all'UEM, che sono pertanto difformi e creano un panorama eterogeneo, e non possiede una logica espansionistica che possa promuovere la convergenza voluta dal Patto di Stabilità e Crescita in una situazione di già scarsa domanda aggregata dei singoli paesi membri.

Oltre al generale fallimento di una crescita economica mai arrivata, c'è, inoltre, lo *shock* che le più deboli nazioni dell'Europa meridionale sono costrette a subire per mano della crisi del debito sovrano europeo, il cui rapporto debito/PIL, superati anche i livelli del secondo dopoguerra, è ai massimi storici. L'insolvenza sovrana e la possibile uscita di alcuni paesi, su tutti la Grecia, preoccupa le istituzioni dell'UE, che, già dal 2009, adottano di tutta fretta nuovi strumenti giuridici e mettono a punto nuove strategie economiche con lo scopo di aumentare il grado di integrazione nell'Unione economica e monetaria europea.

Negli anni successivi, una nuova architettura costituzionale di *governance* economica è venuta gradualmente a galla nell'UE²⁶. Sono stati attuati vincoli di bilancio più rigorosi a livello nazionale e sovranazionale e nuovi strumenti di stabilizzazione sono stati ideati sui due livelli, sia nell'UE che nell'ordinamento giuridico internazionale. Ancora, un quasi contorto schema decisionale è stato messo in atto per coordinare le politiche economiche degli Stati non conformi, e pertanto inadempienti alle direttive del Patto di Stabilità e Crescita, e per dettare i programmi di aggiustamento ed aiuto economico per i paesi in difficoltà.

Ad ogni modo, la rettifica del sistema europeo di controllo e gestione dell'economia è inevitabilmente influenzata dallo stato di emergenza in cui versano gli Stati membri e la stessa UE dopo lo scoppio della crisi europea. La sensazione di trovarsi sull'orlo del precipizio, a causa dell'irresponsabile comportamento fiscale di alcuni Stati e non solo, porta perciò l'Unione a produrre nuove misure e restrizioni quali il *six-pack* e successivo *two-pack*, la riforma del Patto di Stabilità ed un Meccanismo di vigilanza unico, il *Single Supervisory Mechanism*, inquadrato nell'ottica di una sempre più forte e coesa unione bancaria, ed anche accordi internazionali quali *Fiscal Compact* e Meccanismo Europeo di Stabilità, comunemente chiamato "fondo salva-Stati". Tali strumenti, poiché prodotti in un momento di estremo dissesto finanziario e con la necessità di scongiurare in tempi ristretti traumi aggiuntivi e pericolose mutilazioni, sono assimilabili a soluzioni emergenziali di quello

²⁶ FABBRINI (2016: 3 ss.).

che è definibile “diritto della crisi”.²⁷ La repentinità di questi provvedimenti, è dettata, al di là dei bisogni pocanzi descritti, anche dalla, preannunciata e fondamentale ai fini di questa ricerca, avversione di alcuni Stati nei confronti della completa integrazione nel processo dell’UEM, nonché dall’essenziale incapacità di rinnovare il quadro normativo senza mettere mano ai Trattati. Entrambi i fattori richiedono anni per essere regolati e rappresentano ostacoli di non poco conto per l’Europa. L’Unione economica e monetaria prima riassumibile nei cardini della BCE, della moneta unica e della stabilità dei prezzi, modifica allora la propria impalcatura istituzionale per rispondere alle sfide della crisi e si dota di nuove componenti. L’UEM fornisce ora un chiaro mandato per l’aggiustamento economico, equipaggiando le istituzioni dell’UE con nuovi poteri per dettare all’unisono i doveri per gli Stati. Questi, soprattutto quelli che beneficiano di sostegno finanziario, devono attuare riforme nelle loro economie al fine di ricevere l’aiuto transnazionale. Le politiche statali sono d’ora in poi sottoposte a vincoli di bilancio più stringenti di quelli originariamente fissati dal Patto di Stabilità e Crescita del 1996 ed a rigorosi limiti nazionali combinati a pervasivi controlli sovranazionali. Infine, la solidarietà in forma di aiuti economici per paesi in difficoltà non è più fine a sé stessa poiché coadiuvata da nuovi strumenti di stabilizzazione finanziaria che oltre a permettere l’assistenza, avvertono ed impediscono lo sviluppo di effetti negativi, generati da Stati o banche, e potenzialmente contagiosi per le economie limitrofe.

In questo periodo di ristrutturazione, numerosi sono gli atti legislativi emanati dall’Unione Europea al fine di potenziare le capacità di controllo e correzione delle istituzioni sulle politiche di bilancio degli Stati membri.

Il primo di questi strumenti è il *six-pack* del 2011, così chiamato poiché composto da cinque regolamenti comunitari (regolamenti n. 1177, n. 1173, 1174, n. 1175, n. 1176 del 2011) ed una direttiva (n. 2011/85/UE del 2011)²⁸. Esso ha inaugurato il c.d. “Semestre Europeo”, modificando il Patto di Stabilità e Crescita nella direzione di un più rigido controllo macroeconomico e fiscale ed ha quindi introdotto un sistema di sorveglianza sulle politiche economiche degli Stati. Ai sei elementi precedenti si sono aggiunti quelli del c.d. “*two-pack*”, ovvero il regolamento n. 472/2013 sul rafforzamento della vigilanza economica e di bilancio ed il regolamento n. 473/2013 sul monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi nell’Eurozona²⁹. Insieme controllano e sanzionano gli Stati inadempienti in modo quasi automatico.

²⁷ CAFARO (2017: XI ss.).

²⁸ VILLANI (2016: 30 ss.).

²⁹ Regolamento (UE) n. 473/2013 del 21 maggio 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo e la valutazione dei progetti di piani di bilancio e sulla garanzia della correzione delle deroghe eccessive negli Stati membri della zona euro [2013] GU L140 / 11; Regolamento (UE) n. 472/2013 del 21 maggio 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sorveglianza rafforzata degli Stati membri della zona euro che hanno subito o minacciato di gravi difficoltà in relazione alla loro stabilità finanziaria [2013] GU L 140/1.

Per di più, i paesi membri non sono solo sottoposti all'imparziale controllo dell'Unione europea sulle loro finanze ma vengono incoraggiati al coinvolgimento in questo *iter* verso la sostenibilità attraverso l'inserimento delle normative fiscali europee all'interno delle legislazioni nazionali con il Patto *Euro Plus*³⁰. È stato tuttavia il Trattato su Stabilità, Coordinazione e *Governance* dell'Unione economica e monetaria, contenuto nell'accordo internazionale e firmato nel 2012 da 25 degli allora 27 membri, col nome di *Fiscal Compact*³¹, quello decisivo per il rafforzamento dei controlli fiscali interni agli Stati. Questo ha autorizzato la Corte di Giustizia Europea a verificare il rispetto di un nuovo obbligo fiscale per gli Stati³²: l'emissione di un requisito di bilancio equilibrato tramite l'incorporazione di disposizioni permanenti e vincolanti, costituzionali, o comunque garantite nella procedura di bilancio³³. Specificamente, perciò, quello che il *Fiscal Compact* va ad inserire nelle costituzioni nazionali è la c.d. "regola d'oro" e cioè, in poche parole, la condizione che i bilanci di governo annuali siano equilibrati. Sulla scia della stretta del *six-pack*, si va dunque a potenziare ulteriormente il controllo sulle politiche di bilancio, raggiungendo un livello di coinvolgimento mai visto prima nel processo di integrazione europea e modificando per sempre le relazioni fiscali degli Stati con gli enti sovranazionali ed i loro stessi livelli di autonomia.

I nuovi strumenti anti-crisi messi in campo sinora denotano una presa di coscienza delle istituzioni europee su due fronti: sul primo, che il *default* di uno Stato non può essere considerato un evento isolato, anzi, ha ripercussioni sull'intero bilanciamento dell'Eurozona, sul secondo, consequenzialmente, che l'idea originale dell'Unione economica e monetaria basata sulla "no bail-out clause" dell'art. 125 TFUE non può più essere il riferimento di una comunità i cui membri si trovano ormai nella condizione di doversi caricare i problemi degli altri sulle proprie spalle per il bene dell'Europa. Uno stato di cose che scoraggia maggiormente i paesi non ancora pienamente integrati nell'UEM e produce addirittura sentimenti anti-europei in altri, che iniziano a maturare le prime volontà di uscita dall'UE.

Per evitare incongruenze con l'art. 125 TFUE, gli Stati dell'Eurozona creano il Meccanismo di Stabilità Europea, che vede tuttavia la luce con un altro trattato internazionale³⁴ e di cui non tutti i membri sono contraenti. L'MSE nasce da un emendamento all'art. 136 TFUE che va così a rendere possibile la presenza di un meccanismo fisso di controllo all'interno dell'UEM³⁵, ed è

³⁰ Conclusioni del Consiglio europeo, 24/25 marzo 2011.

³¹ Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria, 2 marzo 2012.

³² Art. 8 *Fiscal Compact*.

³³ Art. 3(2) *Fiscal Compact*.

³⁴ Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità del 2 febbraio 2012.

³⁵ Decisione del Consiglio europeo n.2011/199/UE del 25 Marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del TFUE in relazione ad un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (2011).

modellato sui tratti del Fondo Monetario internazionale. Il suo obiettivo, all'art. 3 MSE, è quello di:

“mobilizzare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. A questo scopo è conferito al MES il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi”.

Le novità per l'Unione economica e monetaria non terminano qui e, anzi, un ulteriore sviluppo è costituito dal Meccanismo di Vigilanza Unico. Tale quadro giuridico per la sorveglianza bancaria, ha origine parallela al nuovo meccanismo stabilizzante di cui sopra e rispecchia la determinazione degli Stati di dotare l'Unione di un meccanismo di controllo aggiuntivo, questa volta con un occhio sulle transazioni transnazionali per rompere il rapporto banche-sovranià nella zona euro. Secondo l'art. 127(6) TFUE, la Banca Centrale Europea dispone quindi ora del nuovo potere di supervisione del sistema bancario, da esercitare insieme alle banche centrali nazionali³⁶.

In una situazione come quella appena descritta, nella quale l'UEM si trova a dover attribuire ruoli in ambito politico e monetario, ritrovare equilibri in situazioni ormai asimmetriche e costruirne di nuovi fra decentramento e centralizzazione, le crepe createsi iniziano ad aprirsi e gli Stati cominciano, o continuano, a dissociarsi da un sistema che li priva di sempre più prerogative. Con la crisi del 2007, si è reso manifesto il principale nodo istituzionale – insito nel Trattato di Maastricht e consolidatosi con quello di Lisbona – del rapporto tra UE ed UEM, per i conflitti di interesse e le criticità che la duplice *governance* a geometria variabile sottende e si tira dietro³⁷. I problemi del sistema monetario bicefalo e dello spazio finanziario unico, voluti dall'UE, sono stati resi ancora più evidenti dagli strascichi delle mancate adesioni all'euro di alcuni paesi. Quella della Gran Bretagna, su tutte, le ha permesso di lucrare sui derivati e di scaricare i titoli contagiati alle banche dell'area euro e perciò su una moneta diversa dalla sterlina, comportandosi da *free-rider*. Un'etichetta spesso accostata anche alla Svezia che, se negli anni ha cercato di evitare tale associazione con la sua attitudine a cooperare nelle politiche dell'Unione, tuttavia, ha continuato a guardare da fuori quella economica e monetaria, limitandosi, come dalle prime battute, a tenersi al passo col ritmo degli aggiustamenti europei. Una posizione parallela e distante, provocata dall'inottemperanza di entrambe le parti, che sarà esaminata nei capitoli seguenti.

³⁶ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che conferisce compiti specifici alla Banca centrale europea in merito alle politiche relative alla vigilanza prudenziale delle istituzioni creditizie [2013].

³⁷ DI GASPARE (2015: 264 ss.).

CAPITOLO 2

LA SVEZIA NELL'UEM: LA MEMBERSHIP INCONSUETA DI UN CASO DEVIANTE

2.1 COINVOLGIMENTO NELLA TERZA FASE? L'ULTIMA PAROLA AL RIKSDAG

Per un paese noto nel panorama internazionale per i suoi inconfondibili tratti comportamentali di conclamata neutralità ed astensionismo, l'ingresso nell'Unione europea del 1° Gennaio 1995 è stato un evento epocale, che ha modificato le aspettative degli osservatori e le stesse posizioni politiche della nazione. Già dall'assenza dalla Comunità Economica Europea del 1957, ricondotta alla posizione geografica periferica del paese ad alla sua tradizionale scelta di rimanere fuori da alleanze, soprattutto militari, si percepisce qualcosa della moderna condotta europea svedese. Gli effetti della CEE sui suoi sei membri e la posizione che questi potrebbero assumere rispetto agli altri paesi non partecipanti, stimolano una prima risposta della Svezia, che non è una partecipazione, quanto un'emulazione, una strada parallela: la creazione, con Austria, Portogallo, Svizzera, Regno Unito e paesi scandinavi, dell'Associazione Europea di Libero Scambio (AELS), firmata proprio a Stoccolma nel 1960 e quindi spesso chiamata Accordo di Stoccolma. La Svezia occupa un ruolo da protagonista nella costruzione di questa associazione per il libero scambio, che costituisce una sorta di risposta alla CEE³⁸. Quando nel 1971, la possibilità di una *membership* svedese sembra delinearci, l'operazione sfuma a causa delle richieste dello Stato. L'opzione di una partecipazione combinata con garanzie di neutralità, appare dunque realistica al Governo socialdemocratico del primo ministro Olof Palme ma non alla CEE, che verrebbe così messa in una posizione scomoda. Un'unione personalizzata fra CEE e Svezia sul principio di "relazioni economiche estensive, strette e durature", ma comunque basata sulla volontà del paese di non essere semplicemente e comunemente integrato nel progetto, avrebbe infatti messo la Svezia in una posizione *sui generis* rispetto agli altri contraenti di AELS, per i quali la CEE continuava invece a desiderare una semplice partecipazione. Perciò, la potenza scandinava, eccetto una breve parentesi nello Spazio Economico Europeo, non aveva mai avuto alcuna esperienza nelle unioni sovranazionali e quindi non aveva nemmeno sperimentato limitazioni alle proprie libertà nazionali, legislative e costituzionali,

³⁸ BERNITZ (2001: 904 ss.).

conseguenti da un'effettiva *membership*. Condizioni arrivate il 1° Gennaio 1995.

Sin dalle prime battute, con gli inevitabili aggiustamenti realizzati nella legislazione svedese al fine dell'adesione, il rapporto tra Europa e Svezia non è stato dei più semplici e, a causa del sempre mediocre supporto popolare, ulteriori problemi sono sorti col progredire del processo di integrazione. All'interno di quest'ultimo, la Svezia ha mostrato, per decenni, la più o meno chiara volontà di cooperare ma non quella di conseguire il concreto *status* di membro. Nel dettaglio, mentre le iniziali difficoltà sul versante giuridico sono state risolte grazie all'emendamento alla Costituzione, che inseriva un nuovo primo paragrafo all'art. 5 dell'*Instrument of Government* per l'ingresso nell'UE³⁹, insolute sono rimaste quelle ben più opinabili riguardanti l'Unione economica e monetaria ed il più impegnato coinvolgimento nelle politiche di bilancio comunitarie.

Sin dalla dissoluzione del Trattato di Amicizia, Cooperazione e Mutua assistenza e dell'Unione Sovietica, da un lato, e della divisa Germania, dall'altro, con l'epilogo della Guerra Fredda, le intenzioni della Svezia in politica estera sembrano piuttosto chiare: mantenere la propria linea basata sulla neutralità e, allo stesso tempo, esercitare una certa influenza sui processi di *decision-making* europei. Una scelta chiaramente orientata all'interesse economico e maturata dai vertici istituzionali di un paese le cui industrie, dopo il periodo di massima produttività degli anni cinquanta, si trovano a rincorrere le altre dell'Europa occidentale, ben più veloci, e la cui posizione, comune ai membri dell'Associazione europea di libero scambio, rischia di essere satellitare e pertanto subordinata alle decisioni provenienti da Bruxelles.

Nonostante tali prerogative, lo scarso sostegno popolare a favore della *membership*, espresso con un traballante 52.1% nel referendum del 13 Novembre 1994, ha costretto sin da subito il governo svedese a muoversi con cautela e ad adottare una politica visibilmente difensiva nei confronti dell'UE. Sino a quel momento, ed ancora oggi, l'unica esperienza di unione monetaria vissuta dal paese risale al lontano 1875, anno in cui la Norvegia, aggiungendosi a Danimarca e Svezia che avevano già fissato le loro valute ai livelli del *gold standard*, dà vita all'Unione Monetaria Scandinava. Il nuovo conio, la corona scandinava, si sostituisce alle rispettive monete nazionali e fa funzionare l'Unione per circa quaranta anni, al termine dei quali, con l'avvento della Prima Guerra Mondiale, il sistema conosce un prematuro e forzato epilogo.

Fine che sarebbe comunque giunta a causa della precaria stabilità di tale coalizione. L'Unione Monetaria Scandinava, infatti, fallisce poiché cambiano,

³⁹ Il paragrafo inserito nell'art. 5 diceva: "Il Riksdag può affidare il diritto di prendere decisioni alle Comunità europee fintantoché questi forniscono protezione per i diritti e le libertà corrispondenti alla protezione fornita da questo strumento di governo e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il Riksdag autorizza tale delega in una decisione che ha il supporto di almeno tre quarti dei presenti e votanti. Il Riksdag può anche prendere una tale decisione in un modo scritto per l'adozione di una legge fondamentale".

negli anni, le condizioni, molto più deboli ed in un certo senso “primitive” rispetto a quelle dell’UEM, sulle quali questa si fondava. Nonostante fossero state scampate le problematiche del sistema bimetallico di oro e argento, con la scadenza degli accordi politici viene meno anche la convertibilità delle banconote e l’unione si sgretola⁴⁰.

Difensiva, intricata, controversa, la partecipazione della Svezia all’UEM si ferma alle prime due fasi e la colloca in quel *trio* di Stati che non sono ancora membri del terzo ed ultimo stadio dell’Unione economica e monetaria. Tuttavia, a differenza degli altri due paesi, Regno Unito e Danimarca, la Svezia si trova in una posizione più che speciale, unica: la sua non totale partecipazione non è infatti prevista da alcuna esenzione formulata dai Trattati ed anzi è tema divisivo dell’opinione pubblica nel dibattito quotidiano, negli abituali sondaggi emessi dal governo e, soprattutto, nei diversi referendum popolari indetti in materia⁴¹.

Nel 1993, ancor prima del proprio ingresso nella stessa Unione Europea, la Svezia sembra voler mettere le mani avanti ma non chiede comunque un formale esonero dalla partecipazione alla terza fase dell’UEM. Al meeting finale, i responsabili di governo svedese presentano tale dichiarazione:

“All’apertura dei negoziati abbiamo dichiarato la nostra posizione riguardo alle questioni coperte dal capitolo 23⁴² sulla politica economica e monetaria nei termini seguenti: ‘La Svezia vuole partecipare all’emergente Unione economica e monetaria. Gli sforzi congiunti per raggiungere la stabilità monetaria attraverso una più stretta cooperazione economica e monetaria sono stati ampiamente dimostrati dal tipo di turbolenze valutarie e dagli shock dei tassi d’interesse, che hanno recentemente colpito molti paesi, tra cui la Svezia. La Svezia è quindi desiderosa di contribuire all’elaborazione dell’UEM prima dell’adesione. Un’ultima posizione svedese relativa al passaggio dalla seconda alla terza fase sarà presa alla luce degli eventi futuri e in conformità delle disposizioni del trattato’. In vista di questa posizione, siamo pronti a chiudere il capitolo 23 sulla politica economica e monetaria”.

La Svezia dichiara quindi la sua volontà di partecipare all’Unione economica e monetaria ma specifica anche che una decisione riguardo il passaggio alla terza fase giungerà in futuro e spetterà, comunque, alla nazione e non all’Europa. Posizione che viene poi ripresa in altri documenti ufficiali tra cui il disegno di legge governativo sull’ingresso della Svezia nell’UE, il quale era stato ratificato senza deroghe nei confronti dell’UEM. Una volta analizzate le disposizioni dei Trattati da parte della Corte di Giustizia svedese, il Governo afferma, in un tuttora ambiguo testo, che:

“La questione del processo decisionale in Svezia prima della transizione dalla seconda alla terza fase è una preoccupazione interna svedese. La decisione se

⁴⁰ RIZZUTO (2003: 37 ss.).

⁴¹ BERNITZ (2000: 223 ss.).

⁴² Le diverse materie trattate nei negoziati erano divise in capitoli. L’UEM è stata trattata nel capitolo 23.

la Svezia debba procedere con la transizione dalla seconda alla terza è presa dal Parlamento”⁴³.

Questa presa di posizione sembra intenzionalmente tralasciare il fatto che il Trattato in questione non interferisce con il processo decisionale interno degli Stati e, per di più, scansa l’obbligo per il paese di partecipare alla fase conclusiva dell’Unione economica e monetaria.

La Svezia si arrocca sulle proprie istituzioni, convinta che qualsivoglia risoluzione in ambito sia un problema di competenza interna.

I Trattati non influiscono sulle scelte degli Stati, l’ultima parola rimane al *Riksdag*:

“La questione del processo decisionale in Svezia prima del passaggio dalla seconda alla terza fase è una questione interna svedese. La decisione se la Svezia procederà alla transizione dalla seconda alla terza fase sarà presa dal Parlamento che approverà questo disegno di legge sull’adesione della Svezia all’UE, il Governo, prima che la partecipazione della Svezia alla terza fase dell’UEM entri in vigore, presenterà al Parlamento un progetto di legge separato relativo alla partecipazione svedese alla terza fase dell’UEM”⁴⁴.

Quanto detto dal Parlamento svedese è giusto. Esso può decidere sulla *membership* nell’UEM, tenendo conto dei cambiamenti legislativi interni che questa potrebbe comportare, poiché il Trattato Istitutivo della Comunità Europea, come si è visto, non intacca i processi di *decision-making* interni agli Stati. Tuttavia, il *Riksdag* commette un errore che limita clamorosamente la sua libertà d’azione. Tale sbaglio non è rintracciabile né nella sua analisi, né nella sua presa di posizione ma in un atto preciso che va a compromettere il resto.

Con la ratifica del Trattato di Maastricht, prima, e del Trattato di Adesione, dopo, il Parlamento svedese lega difatti le sorti del paese a quelle degli altri membri e dell’Europa. In aggiunta, ed è qui il nodo della questione, non ottenendo alcun tipo di riserva nei confronti dell’Unione economica e monetaria, la Svezia accetta integralmente le regole dei Trattati e sottopone quindi la propria attività al controllo degli organi giurisdizionali dell’Unione. La riserva svedese riguardo una opzionale e tardiva partecipazione all’UEM non è stata inclusa in alcun protocollo dei negoziati e quindi nemmeno nel testo del Trattato di adesione, pertanto il suddetto paese non può sottrarsi agli obblighi derivanti dalla legge primaria, confidando solamente nelle unilaterali dichiarazioni del Governo, non inserite negli elaborati delle trattative con l’Unione Europea.

Nell’attesa di una definitiva posizione formale, svariati report iniziano a circolare nel paese e robusta si fa l’errata convinzione che la Svezia, una volta conformatasi ai criteri di convergenza, abbia una sorta di “diritto imperativo”, e non di obbligo incontrovertibile, di accedere al terzo stadio dell’UEM.

⁴³ Delibera del Governo 1994/95: 19 p. 444 ss.

⁴⁴ *Ibidem*.

Durante il biennio 1994-1995, l'opinione pubblica ed i negoziatori, in particolare, ritengono ancora che l'apertura di quel protocollo riservato alle trattative fra l'UE e la Svezia possa conferire a quest'ultima un non trascurabile grado di autonomia e libertà di azione, sia in politica interna che estera. Nello stesso periodo, una Commissione Governativa appositamente composta per analizzare il caso "terza fase dell'UEM" e valutarne eventuali asimmetrie a livello politico ed economico, si riunisce per consentire al Parlamento di esprimersi. Da subito orientata all'ipotesi di una non partecipazione piuttosto che di una totale immersione, la Commissione afferma pubblicamente che i punti a sfavore supererebbero in numero quelli vantaggiosi, nel caso in cui la Svezia dovesse seguire le orme dei primi paesi che hanno deciso di portare avanti il loro rapporto con l'Unione.

La decisione ufficiale arriva qualche anno dopo, nell'Ottobre del 1997, con il Progetto di legge sulla Svezia e l'UEM presentato dal Governo ed approvato in ultima istanza dal Parlamento. Qui si statuisce chiaramente che la Svezia non intende prendere parte alla terza fase dell'Unione economica e monetaria europea programmata per il Gennaio 1999⁴⁵.

La maggioranza in seno alla Dieta svedese non viene a formarsi e l'europesismo che si era sino a quel punto visto, con l'adesione all'Unione e la partecipazione alle prime due fasi dell'UEM, si arresta.

Un problema che sembrerebbe più di natura politica che economica poiché motivato da una mancanza di supporto popolare piuttosto che dall'opposizione dei grandi partiti in sede decisionale.

La Svezia, da questo momento, continua a farsi *supporter* della missione europea ed a spingere per un'ancora più stretta cooperazione, mostrando anche aree interne alla politica dell'UE che essa ha difeso ed esportato nel dibattito continentale. Molte di queste – questioni ambientali, apertura, trasparenza, obiettivi occupazionali e ulteriore allargamento dell'UE – hanno riconosciuto alla Svezia il carattere di membro altamente propulsivo della Comunità. Eppure, non vi è stato modo per l'economia della potenza scandinava di abbandonare la corona ed uniformarsi alle politiche di bilancio degli altri Stati membri, abbracciando completamente il progetto dell'UEM ed approvando così la moneta unica e l'unione bancaria supervisionata dalla BCE. Una situazione rimasta per più di dieci anni al centro del dibattito politico ed attualmente irrisolta.

Quel passaggio dall'età dell'oro all'età dell'euro non avviene per la Svezia, che si ferma invece ad uno scalino dalla meta.

2.2 LA SVEZIA TEMPOREGGIA. UN ESCAMOTAGE ISTITUZIONALE CHE COMPORTA LA VIOLAZIONE DEI TRATTATI?

⁴⁵ Dichiarazione del governo 1997/98: 25, "Svezia e Unione monetaria", p. 67 ss.

Come detto, in Ottobre la Svezia dichiara nel Progetto di legge 1997/98:25 di non essere intenzionata a partecipare alla terza fase dell'UEM. Questa posizione, che è tuttora quella dominante, esalta la fiducia svedese nel progetto generale di convergenza ma annuncia di fatto la scelta di una strategia di "wait and see" per quanto riguarda la *membership* nell'Unione economica e monetaria. La dichiarazione del Governo pertanto recita che qualsiasi decisione da parte della Svezia sarà ponderata "alla luce degli eventi futuri ed in conformità col Trattato" ma non contiene alcuna analisi concreta sulla posizione della Svezia riguardo agli obblighi derivanti dai Trattati. Verifica che arriva nel 1998, quando, informato dall'Istituto Monetario Europeo, il Consiglio Europeo, prima di avventurarsi nello stadio conclusivo dell'UEM, convalida gli Stati i cui parametri sono conformi ai criteri di partecipazione⁴⁶ e riguardo la Svezia dice:

"In Svezia, la legislazione nazionale, incluso lo statuto della banca centrale nazionale, non è compatibile con gli articoli 107 e 108 del trattato e con lo statuto del SEBC.

Per quanto riguarda il rispetto dei criteri di convergenza dei quattro punti di cui all'articolo 109J(1) del Trattato:

- il tasso medio di inflazione in Svezia nell'anno terminato a gennaio 1998 si è attestato all'1,9%, che è inferiore al valore di riferimento,
- la Svezia non è oggetto di una decisione del Consiglio sull'esistenza di un disavanzo pubblico eccessivo,
- la valuta della Svezia non ha mai partecipato all'ERM; nei due anni in esame, la corona svedese (SEK) ha oscillato rispetto alle valute degli AEC, riflettendo tra l'altro l'assenza di un obiettivo di cambio,
- nell'anno terminato nel Gennaio 1998, il tasso di interesse a lungo termine in Svezia era, in media, del 6,5%, che è inferiore al valore di riferimento.

La Svezia soddisfa i criteri di convergenza di cui all'articolo 109 J, paragrafo 1, primo, secondo e quarto trattino, ma non soddisfa il criterio di convergenza di cui al terzo trattino.

Di conseguenza, la Svezia non soddisfa le condizioni necessarie per l'adozione della moneta unica⁴⁷.

Non avendo aderito nel biennio passato agli Accordi Europei di Cambio, come era stato invece prescritto, la Svezia non solo esprime una posizione di dissenso ma non rispetta il criterio di convergenza all'art. 109 J, par.1 del Trattato di Maastricht (ora art. 121, par. 1, TFUE). A questo punto il Consiglio europeo ufficializza una situazione scomoda, la cui forma però fa comodo sia ad Europa che Svezia. La prima, da una parte, rende pubblico il fatto che la Svezia, ad un anno dall'ultimo stadio dell'UEM, non rispetta i criteri di convergenza, trovandosi impreparata dal punto di vista formale, ed evita quindi il vero problema: l'impreparazione politica svedese. Il Consiglio aveva infatti permesso la partecipazione ad altri Stati che non rispettavano tutti i criteri di convergenza e con questo compromesso sembra chiaramente voler

⁴⁶ Decisione del Consiglio 3 maggio 1998, 98/317 / CE, O.J.1998, L139 / 30. La decisione è basata sui criteri di convergenza all'art. 109 J(1).

⁴⁷ Comunicato stampa ECOFIN, 3 maggio 1998.

nascondere il nocciolo della questione e la conseguente inesperienza ed incompetenza europea in materia. La Svezia, dal canto suo, può continuare ad operare come preferisce, pur violando gli obblighi di diritto primario dei Trattati, poiché coperta dalla stessa Unione europea che, anziché mostrare di avere polso fermo sulla situazione, cerca di coprire i propri errori in una fase delicata come quella che si sta svolgendo. Un comportamento che agevola la devianza della Svezia in materia di politica economica e monetaria non una ma ben due volte.

Infatti, quando le istituzioni dell'Unione cercano di normalizzare il rapporto fra l'euro e le valute dei paesi membri rimasti fuori dall'Unione economica e monetaria dopo il 1999, la storia si ripete. I nuovi Accordi Europei di Cambio⁴⁸, la cui *membership* è prescritta nella risoluzione del Consiglio⁴⁹ per gli Stati membri con deroga, vengono invece nuovamente ignorati dalla Svezia, che ne ritiene volontaria la partecipazione⁵⁰. Una condizione simile a quella del Regno Unito che però gode dello *status* di membro con possibilità di "opting-out" e perciò, come la Danimarca, è esonerato da alcune misure di politica monetaria invece applicate agli altri contraenti⁵¹. Un quadro europeo deludente, ieri come oggi, che vede un tratto della Svezia schizzare fuori dalla sua cornice. Violando allo stesso tempo sia l'art. 10 del vecchio Trattato CE⁵², sia gli allora artt. 122(2) e 124(1) del TCE – che invitavano alla cooperazione con le istituzioni europee nell'ambito del meccanismo europeo, e quindi alla partecipazione all'ultima stagione dell'UEM – la Svezia evita intenzionalmente di rispettare uno dei criteri di convergenza e quindi guadagna ulteriore tempo.

Conclusioni simili raggiungono i rapporti svolti da Commissione europea e BCE nel 2002 e negli anni seguenti: la Svezia, avendo buoni livelli di stabilità dei prezzi (2.9%)⁵³, tassi di interesse (5.3%)⁵⁴ e debito governativo (55.9% del PIL)⁵⁵ ma fallendo gli obiettivi concernenti la legislazione nazionale (*Riksbank* non riconosce la competenza del SEBC)⁵⁶ e la stabilità dei tassi di cambio (corona svedese deprezzata al 18% rispetto all'euro)⁵⁷, rispetta

⁴⁸ Nei nuovi Accordi Europei di Cambio le valute possono fluttuare entro margini del +/- 15% rispetto all'euro ed il margine preferito del tasso di cambio è 2.25%. L'adattamento ai margini deve essere compiuto senza svalutare la propria moneta in relazione a quelle degli altri Stati membri.

⁴⁹ Decisione del Consiglio relativa alla creazione degli Accordi Europei di Cambio nella terza fase dell'UEM, O.J. 1997, C 236/5.

⁵⁰ "Participation in ERM2 is voluntary", sito web Governo svedese, reperibile online.

⁵¹ In special modo gli artt. 104, paragrafi 9 e 11, 105, paragrafi 1, 2, 3 e 5, 106, 110, 111, 112, paragrafo 2, lettera b).

⁵² Secondo l'art. 10 del Trattato CE: "gli Stati membri adottano le misure di carattere generale e particolare dirette ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato ovvero determinati dagli atti dell'Unione europea, e facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti"

⁵³ Relazione sulla convergenza della Commissione europea 2002 Maggio 2002, p. 13-16.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 22-30.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 17.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 13.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 18.

solamente tre dei cinque criteri necessari alla partecipazione all'ultima fase dell'Unione economica e monetaria.

Un contesto questo che dovrà necessariamente conoscere un'inversione di rotta nel 2025, quando la Svezia si troverà obbligata ad adempiere ai propri obblighi di membro dell'Unione.

La domanda che sorge ora spontanea è: qual è il fine destinato a tutto il tempo che la Svezia si è caparbiamente, e soprattutto irregolarmente, ritagliata? Si tratta solo di mero interesse economico come fu, per converso, per l'adesione nel 1995, o ci sono altre motivazioni di fondo?

Semplicemente, la nazione scandinava, rifiutando la terza fase dell'UEM, ha violato le disposizioni dei Trattati europei, da lei stessa accettate il 1° Gennaio 1995, momento dell'adesione.

Com'è però ben noto, anche alla Svezia stessa, l'Unione economica e monetaria non costituisce qualcosa di separato o indipendente dall'intera struttura dell'Unione Europea, anzi è un grande passo nel suo sviluppo ed è pienamente integrata nella sua struttura legale ed istituzionale. L'unione monetaria, contribuendo al potenziamento del mercato interno, è il mezzo per raggiungere i fini dell'UE tutta⁵⁸. Ciononostante, il paese in questione sembra non voler cogliere la profondità del discorso: il suo comportamento a riguardo è tutt'altro che integrativo e l'UEM viene percepita come una disposizione speciale alla quale è possibile sottrarsi, pur rimanendo sotto il tetto dell'Europa. Un *outsider* dell'euro all'interno dell'Europa, che ha sviluppato *networks* effettivi affinché qualsiasi effetto dannoso derivante da questo *status* di *euro-outsider* sia relativamente minimo⁵⁹. Un ruolo, quello del governo svedese all'interno dell'UE, non troppo comprensibile e pertanto colpevole del posizionamento, forse fin troppo severo, del paese nel gruppo dei membri etichettati come riluttanti.

Le ragioni della particolare condotta svedese in politica estera europea sono ritrovabili nei diversi studi politici e sociologici compiuti su tale argomento che, con sorprendente corralità, rimandano alla scissione fra opinione pubblica ed *élite* politica. La prima prevalentemente composta dalla porzione di popolazione svedese scarsamente salariata ed istruita, poco avvezza a viaggiare all'estero e parlare lingue straniere e, anzi, abituata a vivere in piccoli centri abitati o nelle zone di campagna, sostiene il "no" per mantenere le tradizioni del paese; la seconda costituita invece dagli abitanti ben educati e ben retribuiti, situati nelle grandi città della Svezia centrale o meridionale e che godono di esperienza di viaggi o vita all'estero e pertanto anche di buona padronanza di una o più lingue straniere e nozioni politico/economiche, caldeggia il "sì" per allontanare la possibilità che la Svezia diventi un *outsider*, un *free-rider* che scansa rischi e costi provenienti dall'UEM.

Una vicenda che, lontana dal non presentare contraddittori, si articola nelle più diverse ramificazioni. Le indagini in questione, sviscerando ogni

⁵⁸ Artt. 2, 3, 4 Trattato CE.

⁵⁹ LINDHAL (2005: 65).

sfumatura e reinserendola poi nella veduta d'insieme, forniscono una risposta quasi del tutto esaustiva ad un interrogativo pluridecennale.

Già nel decennio successivo al referendum sull'adesione all'Unione europea del 1994, la relazione della Svezia con tale ente sopranazionale di diritto è stata infatti connotata da una importante spaccatura fra la piazza, con il suo sistema di credenze riguardo la cosa pubblica, ed i salotti, luogo di ritrovo della classe dirigente. La sensazione è che il processo di rendere la Svezia un membro dell'Unione Europea, come dell'UEM, sia stato fortemente guidato dalle *élites*, i cui argomenti prevalenti si riferivano spesso alle malsane asimmetrie nelle relazioni politiche ed economiche esterne della Svezia.

Da lì in poi, nonostante le numerose vicende condivise con l'UE ed i non trascurabili passi in avanti nel processo di integrazione, un consistente numero di elettori è rimasto scettico nei confronti dell'Unione, rendendo dura la vita dei rappresentanti eletti al governo, messi sotto pressione dalle scadenze europee, da un lato, e dalle preferenze dei propri cittadini, dall'altro. Come argomentato da Rutger Lindhal, uno degli studiosi più illustri e produttivi in materia, la "politica di asimmetria" operata dalla Svezia nelle sue relazioni con l'UE le è valsa l'attribuzione dell'idea generale che la raffigura come un paese dal doppio volto. Peculiarità non necessariamente negativa ed anzi fondamentale per la rivalutazione di una politica svedese vista come azione di sostegno piuttosto che di intralcio a quella europea. La classe dirigente perciò, piuttosto che remare ostinatamente in direzione contraria, gioca su due livelli differenti: persegue una strategia di attenta gestione dei rischi che potrebbero potenzialmente scaturire dalla frattura fra opinione pubblica ed *élites* politiche, dal punto di vista interno; una più dinamica tattica per mantenere e sostenere ulteriore influenza politica nell'UE, sul versante esterno.

Il successivo referendum del 2003 sull'adozione della moneta unica e partecipazione all'ultimo stadio dell'Unione economica e monetaria da parte della Svezia non ha però fatto altro che confermare la precedente situazione di rottura. Lungi dallo smentire certe previsioni, i suoi risultati forniscono dati ancora più preoccupanti: la popolazione svedese, con un 55.9% di voti a sfavore, dimostra sempre meno eccitazione e coinvolgimento nello sviluppo del coordinamento europeo e né dieci anni di battaglie e discussioni, né il lavoro dei suoi politici, hanno prodotto una minima inversione di tendenza. Nonostante solo un 25% dei cittadini abbia votato per una secessione della Svezia dall'Unione europea, i sondaggi effettuati dall'Eurobarometro non mutano e continuano a collocare la Svezia nel fondo della classifica degli Stati membri entusiasti della propria *membership* in relazione ai benefici sperimentati durante tale periodo.

La politica multilivello svedese, costantemente alle prese con il malcontento popolare e la sempre più concreta asimmetria di obiettivi fra le politiche economiche e monetarie di Svezia ed Europa, si fa quindi ancora più difensiva: cerca di funzionare da filtro per addolcire quei tentativi europei che sembrano troppo invasivi e stringenti, ed infiammerebbero il dibattito pubblico, all'interno, e tenta di evitare il qualunquismo aspettando comunque che sia l'Europa a fare la prima mossa, all'esterno. Tutto ciò si traduce in un

mix contenente un basso grado di europeizzazione nel confronto sociale nazionale combinato con un “atteggiamento di basso profilo” ed “attesa e valutazione” a Bruxelles. Siccome la quasi totalità dei partiti politici ma anche degli elettori, sono divisi sulla questione della piena partecipazione all’UEM, i politici si guardano bene dal dare alla questione, che potrebbe compromettere i consensi, un significativo rilievo all’interno delle campagne elettorali parlamentari. La scelta precauzionale di chiedere il parere degli elettori sulla questione dell’Unione economica e monetaria attraverso il referendum popolare è stata quindi presa con finalità fra loro collegate: *in primis* evitare che qualsiasi decisione sull’adozione dell’euro possa mancare di legittimità e rovinare la partecipazione all’UEM poiché frutto dell’indipendente decisione della classe dirigente, poi, far sì che eventuali effetti negativi provenienti dalla *membership* vengano assorbiti dal paese tutto, con una coscienziosa e mutuale assunzione di colpa da parte di politici ed elettori.

La possibilità che il paese possa, un giorno, doversi trovare ad agire, come membro minore comparato ad altri, in un sistema economico e fiscale intricato e che non gli appartiene, è motivo di discussione e si tramuta in una responsabilità che non vuole essere affidata ai rappresentanti eletti, già colpevoli, secondo l’opinione pubblica, di aver eccessivamente esposto la nazione alle mire integrazioniste europee. Il costante timore dello sviluppo dell’UE in una forma federalista, decisamente troppo invasiva e pressante, ed oltretutto a direzione tedesca, ha influenzato, anche e specialmente in Svezia, le opinioni dell’elettorato. Una comunità di votanti che riesce a sovrapporsi con il proprio “no” il predominante “sì” della classe dirigente quando ai *leaders* dei maggiori partiti di opposizione si affiancano influenti membri della società civile quali professori universitari, governatori di banche e specialmente della Banca Centrale Svedese, direttori ed amministratori generali di grandi imprese ed aziende nazionali, sindacalisti. Essi, più che il pezzo di un più grande progetto di pace ed integrazione, vedono nella vicenda UEM una minaccia capace di svuotare la Svezia di controllo ed identità nazionale tramite il trasferimento del controllo sulla politica monetaria alla Banca Centrale Europea e, quindi, di influenza riguardo tassi di interesse e politica monetaria, lo scarso valore dell’euro e la non aderenza di determinati paesi al Patto di Stabilità e Crescita. Preferiscono rimanerne direttamente fuori, seppur continuando a cooperare in altri campi, piuttosto che uscirne mutilati in termini di politica economica e monetaria, responsabilità democratica, legislazione del mercato del lavoro ed ambientale, negoziazione salariale ed inclusione sociale, ed utilizzano gli esempi di Danimarca e Regno Unito per motivare la loro presa di posizione.

Circostanze variegata e confermate dagli *exit polls* del giorno del voto, i quali hanno suggerito che le argomentazioni economiche non erano viste come le più importanti o influenti dagli elettori di entrambe le parti, Sì o No.⁶⁰

La più grande paura dei detrattori svedesi – la possibilità di un impatto deleterio delle autonome istituzioni dell’UEM sul metodo della democrazia

⁶⁰ VALU (2003)

svedese e, soprattutto, sulla condotta del ricco *welfare state* socialdemocratico – viene combattuta e scongiurata con una tecnica che rimanda a quella definita “autostoppismo” da Miles nel 2004⁶¹. Essa consiste essenzialmente nell’aggregarsi al progetto una volta partito, visti e considerati i suoi effetti sui paesi che già vi hanno partecipato, non aspettando però un passaggio sul ciglio della strada ma muovendosi lungo un sentiero momentaneamente differente.

Così facendo, e presentandosi agli altri membri come *outsider* cosciente della propria posizione, la Svezia può calmare i timori degli elettori di piazza e concentrarsi invece su quelli dei propri rappresentanti, che, sin dal governo di centro-destra del 1991, vedono nella vicenda la possibilità di marginalizzazione ed addirittura esclusione dai centri decisionali europei. Questa logica contro-intuitiva, lontana dal poter riconciliare la divisione *élite* politica/opinione pubblica, produce invece una situazione che inevitabilmente richiede un grande ammontare di tempo poiché le volontà dei secondi richiedono il supporto e l’approvazione dei primi.

Legittimità che, dopo quasi altri due decenni, non è mai arrivata e condanna di fatto la Svezia a dover obbligatoriamente entrare nella terza fase dell’Unione economica e monetaria senza che la maggior parte della sua popolazione sia d’accordo con ciò.

2.3 L’AMBIGUA INTERPRETAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DI MAASTRICHT. DIVERGENZA FINANZIARIA MA RIFORMA DISIMPEGNANTE DELLA RIKSBANK

L’inusuale comportamento dei vertici svedesi, passato in disamina nella precedente sezione, trova concreto esempio nella riforma della *Riksbank*: una repentina riorganizzazione istituzionale, la cui spiegazione merita ulteriore approfondimento. Tale evento permette infatti di comprendere ancora meglio quella paura di essere tagliati fuori e “lasciati al freddo” provata dall’*élite* politica nazionale nel corso degli anni di più grande importanza per il processo di integrazione europea. Timore che, come visto, motiva l’asimmetria di una politica articolata su due livelli diversi: quasi di sommissione all’elettore all’interno; di pura rincorsa alle istituzioni ed innovazioni europee all’esterno. Seguendo le linee base e lo spirito di appartenenza dell’Unione economica e monetaria Europea, le classi dirigenti dei paesi membri cercano di adattare le proprie economie al fine di uniformarsi ad un unico e solido sistema

⁶¹ MILES (2004: 154 ss).

macroeconomico continentale. Sistema che oltre a creare una condivisione di idee in campo economico al suo interno, diventa crogiolo di credenze europeiste e permea i propri associati di un significativo senso di appartenenza. Come scrive Anderson, già nel 1983, in “Imagined communities. Reflections on the origin and spread of Nationalism”, si potrebbe sostenere che un sistema di credenze condivise all'interno del campo organizzativo macroeconomico europeo fornisce alle *élites* europee un senso di appartenenza. Iniziano a categorizzare, semplificare e sistematizzare il mondo sociale in modi simili usando la stessa lingua; percepiscono di avere qualcosa in comune sulla base del quale formano una comunità immaginata. Così, dal 1994 in avanti, gli Stati difendono la loro attinenza al programma ed alla sicura politica comune attenendosi alle direttive dell'UE, attuando politiche ed azioni appropriate e prive di rischi, recependo le evoluzioni della comunità europea e traducendole in riforme in quella nazionale. I punti fermi appoggiati sono, al solito, stabilità dei tassi di cambio, bassa inflazione e debito, riduzione del deficit e, soprattutto, indipendenza delle banche centrali. Le politiche domestiche dei paesi partecipanti si sforzano quindi di sgombrare da possibili ostacoli il canale comunicativo aperto con le istituzioni dell'Unione e costruiscono un collegamento diretto fra le proprie idee ed obiettivi e quelli dell'UEM.

Tuttavia, come si è avuto modo di apprendere, il contesto politico ed istituzionale di uno Stato non sempre facilita questo processo di adattamento e congiungimento economico e monetario, ed anzi, a volte, costituisce una vera e propria ostruzione al progetto di integrazione europea. Se questo accade in Svezia, con il rifiuto da parte dell'opinione pubblica ad accedere alla terza ed ultima fase dell'Unione economica e monetaria, declinando la sostituzione della corona con l'euro e la subordinazione della propria banca centrale nazionale alla Banca Centrale Europea, sempre in questo paese l'appena citata *Riksbank* va incontro ad un inizialmente incomprensibile riorganizzazione.

Nel dopo Maastricht, infatti, gli Stati cominciano a riformare le proprie banche centrali in accordo con quanto stabilito dal Trattato: per poter entrare a far parte dell'ultima fase dell'UEM, gli Stati membri dell'UE devono soddisfare non solo una serie di criteri di convergenza fiscale e monetaria, ma devono anche convivere in termini istituzionali in una certa misura. In particolare, gli articoli 107 e 108 del TUE e l'articolo 14⁶² dello statuto della Banca Centrale Europea (BCE) richiedono che le banche centrali nazionali siano completamente indipendenti da qualsiasi tipo di influenza politica quando eseguono operazioni nel quadro del Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC). Una serie di accorgimenti pertanto non solo politici ma anche di carattere squisitamente organizzativo, con le banche centrali degli Stati partecipanti all'UEM che, poiché parti integranti del SEBC, devono ora

⁶² L'Art. 14(1), in particolare, statuisce: “Conformemente all'articolo 103 del trattato, ciascuno Stato membro assicura che, al più tardi alla data di istituzione del SEBC, la propria legislazione nazionale, incluso lo statuto della banca centrale nazionale, sarà compatibile con il Trattato e con il presente statuto”.

assicurare garanzie di autodeterminazione pari all'importanza da loro assunta all'interno sistema.

Interrogativo che a questo punto sembra naturalmente lecito porsi è: perché mai, dopo aver rifiutato la proposta di innovazione del partito moderato (Moderaterna) nel lontano 1989 ed in seguito a svariati anni di ininterrotta diffidenza europea, giustificata dagli alti livelli di inflazione, l'*élite* politica svedese ha sentito il bisogno di riformare la propria Banca Centrale Nazionale, la Riksbank, nonostante non vi fosse, per la Svezia, alcuna richiesta formale di farlo nel Trattato di Maastricht? E, prima di tutto, perché ha creato una tale contraddizione con la stessa sua decisione di non partecipare all'unione bancaria e monetaria della terza fase?

Un *outsider* all'interno dell'Europa, la cui banca centrale nazionale è ora dotata dell'indipendenza richiesta dal SEBC ma non fa comunque parte di quest'ultimo. L'ipotesi secondo la quale la Svezia abbia voluto fare ciò per aumentare la credibilità della propria economia sui mercati finanziari non sembra perseguibile poiché, in primo luogo, la decisione è stata presa in un periodo di scarsa inflazione e, primariamente, perché la sua intenzione di non subire asimmetricamente traumi provenienti dalle disgrazie degli altri Stati, lasciando quindi che la propria valuta oscillasse, è sempre stata più che chiara a tutti. Come nella sezione precedente, interpretazioni unicamente economiche e legali non sono sufficienti a fornire un nesso causa-effetto in grado di spiegare quelli che sono i fatti concreti. Una ricostruzione a livello sociale sembra anche questa volta la più adatta ed utile al caso.

Se effettivamente i paesi aderenti all'ultimo stadio dell'Unione economica e monetaria hanno creato un gruppo di *insiders* partendo dalla concordanza su opinioni in politica economica, allora, come visto, l'altra faccia della medaglia è composta da *outsiders* che, invece, supportano idee contrastanti.

Nell'esempio svedese l'intenzione di riformare la Riksbank non figura mai nell'agenda politica ma entra sorprendentemente nel *Riksdag*, pur essendo una di quelle obbligazioni necessarie al rispetto dei criteri di convergenza dell'UEM alle quali il Parlamento sembrava aver attribuito discrezionalità anziché assoluta. Il Governo svedese, per non sentirsi emarginato dai centri decisionali europei o, ancora peggio, condannare il proprio paese all'arretratezza istituzionale, ha invece forzato l'interpretazione delle disposizioni dei Trattati nella maniera a lui più conveniente: i criteri di convergenza economica e finanziaria, concernenti euro, BCE e SEBC, sono Stati reputati opzionali, mentre quello di convergenza istituzionale riguardante l'indipendenza della banca centrale nazionale è stato ritenuto obbligatorio⁶³, che il paese partecipasse o meno all'UEM. Riferendosi al sistema bancario, l'autorità svedese ha affermato:

“Al di fuori della terza fase, la Svezia sarà considerata come uno Stato membro con una deroga che mantiene la responsabilità per la sua politica monetaria, che non partecipa al quadro operativo del SEBC, che non trasferisce il diritto di emettere banconote al BCE, che è non soggetto alle disposizioni legali del

⁶³ Dichiarazione del Governo 1997/98: 36, “Svezia e l'Unione Monetaria”, 2 ottobre 1997.

SEBC, che non partecipa a nessun sistema di cambio di valuta esterno né è soggetto ad alcun orientamento generale della politica dei tassi di cambio, che non è in grado di nominare membri del comitato esecutivo del BCE e il cui governatore della banca centrale non può essere un membro del Consiglio direttivo della BCE⁶⁴.

In questo modo la Svezia ha evitato di dover aderire alla fase non desiderata dell'Unione economica e monetaria, che avrebbe implicato il subentro dell'euro e della supervisione della BCE nei registri contabili nazionali e, allo stesso tempo, ha trovato un pretesto per riformare la propria istituzione bancaria, allontanando la paura di rimanere indietro rispetto agli altri Stati dell'Unione europea ed essere perciò percepita come ancora più "diversa".

Una modifica che sembra voler preparare ulteriormente il campo per un eventuale ingresso nella terza fase dell'UEM ma che, in realtà, è motivata ancora una volta dalle preoccupazioni dell'*élite* politica e dal suo ristretto margine d'azione, condizionato, come si è sottolineato, dai costanti malumori dell'elettorato.

La riforma delle banche centrali che avviene negli anni novanta nei paesi dell'UE, la Svezia in particolare, è causata da una forte pressione. Tale urgenza, non è di natura né economica né legale, ma ideologica. Brevemente, un nesso causa-effetto circa la relazione positiva tra l'indipendenza della banca centrale e la bassa performance di inflazione è diventata istituzionalizzata in modo sicuro nei trattati formali, e comincia a diventare difficile evitare il suo effetto contenitivo poiché qualsiasi devianza da questa norma sarà considerata illegittima. Vale a dire che, per non essere esclusi dal cuore decisionale (*in-group*) delle *élites* europee, i responsabili politici svedesi sentono una considerevole pressione normativa per la riforma della banca centrale nazionale⁶⁵.

Una banca, la *Riksbank*, che vanta di essere la banca centrale più antica del mondo (fondata nel 1668) ma che, purtroppo per lei, coesiste con un apparato istituzionale ed amministrativo improntato al socialismo, alla trasparenza e al corporativismo, che non le rende la vita facile: simultaneamente bloccata dal creare alleanze con banche private e forzata a perseguire propositi macroeconomici. In un paese come la Svezia, il valore del lavoro è grandissimo e strenuamente sostenuto dai sindacati e lo stretto rapporto fra banche ed industrie rappresenta una dinamica essenziale all'interno del sistema. Una circostanza che denota eccezionale forza ed irrepreensibilità ma che, contemporaneamente, fornisce l'immagine di una banca centrale che gode di uno spazio di manovra molto circoscritto, una banca la cui indipendenza non è facile da proporre nel dibattito Parlamentare come nuovo principio di politica economica e monetaria, né tantomeno da attuare praticamente. In un contesto che ha già sperimentato indipendenza amministrativa ma in cui i movimenti sociali sono liberi di partecipare energicamente alle fasi preparatorie della politica ed il pubblico può tenere

⁶⁴ *Ibidem*, 25.

⁶⁵ MARCUSSEN (1999: 12 ss.).

sotto scacco i dipendenti dello Stato, mettendoli di fronte alle proprie responsabilità, c'è inequivocabilmente poca accondiscendenza a scindere e sottrarre gli organismi nazionali, qui la banca centrale, dal controllo e dal giudizio finale pubblico e parlamentare.

Tuttavia, la decisione di lasciare gli Accordi Europei di Cambio presa dalla *Riksbank* nel 1992 accende le discussioni riguardo il suo ruolo ed organizzazione. L'anno seguente il Governo propone l'indipendenza della banca centrale con il report "la *Riksbank* e la stabilità dei prezzi"⁶⁶, il quale, afferma, coerentemente con il modello di politica estera svedese, che eventuali riforme sarebbero state ponderate sulle condizioni nazionali e non esclusivamente per adattare la Svezia alle linee guida dell'UEM. Qualche anno dopo, nel 1997, arriva il progetto concreto da parte dei socialdemocratici al potere. Nonostante le proteste dell'opposizione, che vedono nella manovra una separazione della politica dall'economia e la definiscono come "anti-svedese", i sostenitori, che si riferiscono, al contrario, a modernizzazione, europeizzazione e traguardi di bassa inflazione, hanno la meglio. Le idee che vincono, nondimeno, rimangono la facciata di una classe dirigente le cui azioni, come si è visto, sono in realtà spiegate dalla preoccupazione di essere visti come "diversi" dalle altre *élites* politiche europee e, più di ogni altra cosa, di essere emarginati dai centri decisionali della comunità. Nella storia dell'Unione europea, la Svezia interpreta quindi un esempio di omologazione senza partecipazione.

⁶⁶ Indagini pubbliche di Stato (1993: 20 ss).

CAPITOLO 3

LE SFIDE DELL'EUROPA E DELLA SVEZIA: PROBLEMI TRADIZIONALI, SCENARI ODIERNI, PROSPETTIVE FUTURE

3.1 GLI ERRORI DELL'EUROPA RINTRACCIABILI NEL CASO DELLA SVEZIA: UN ESEMPIO UNICO E NON ASSIMILABILE AGLI ALTRI *OUTSIDERS* CONTINENTALI

Con una delle più consistenti minoranze antieuropeiste (ben il 38% degli svedesi reputa la *membership* dannosa), la Svezia è stata il più delle volte considerata dagli osservatori esterni come uno dei membri più complicati e problematici dell'Unione europea, una reputazione abitualmente confermata da sondaggi e referendum di opinione pubblica, che evidenziano un ormai noto scetticismo da parte dell'elettorato, e dimostrata anche e soprattutto dalla decisione della Svezia di rimanere fuori dall'Eurozona. Ciò che però colpisce, come si è avuto modo di notare, non è semplicemente l'atto in sé, quanto le modalità con le quali esso è accaduto ed il fatto che il suo stallo normativo duri ancora oggi.

Tale comunità fortemente anti-europea è disinformata, ritiene che l'ingresso nell'UE sia avvenuto sulle spalle di un'economia svedese già in difficoltà e teme l'intrusività europea nelle proprie politiche domestiche; la classe dirigente, dal canto suo, riserva uno spazio veramente limitato a questo argomento altamente divisivo e compromettente e, con la sua condotta in politica estera, mette la Svezia in una posizione atipica, di cui è impossibile trovare altri esempi.

Gli Stati membri che non hanno aderito all'Unione economica e monetaria, Svezia inclusa, trovano posto anche nel più recente Trattato di Lisbona e sono definiti all'art. 122 TFUE come "Stati membri con deroga". Riprendendo quanto già detto nel secondo capitolo di questo elaborato, vengono così categorizzati poiché non hanno rispettato i criteri di convergenza stabiliti dal medesimo Trattato all'art. 121:

“Se il Consiglio ha confermato quali Stati membri soddisfano le condizioni necessarie per l'adozione di una moneta unica, conformemente all'articolo 121, paragrafo 4, gli Stati membri che non soddisfano le condizioni beneficiano di una deroga ai sensi del paragrafo 3 del presente articolo. Nel presente trattato tali Stati membri sono indicati come “Stati membri con deroga”⁶⁷.

⁶⁷ La deroga all'art. 122 TFUE significa che i seguenti articoli non si applicano: 104(9) e (11),

Ai suddetti Stati non vengono applicate misure coercitive in caso di *deficit* eccessivi. I paesi di questo tipo, come già estrapolato dai testi dei Trattati, non possono esprimere proprie opinioni riguardo l'uso dell'Euro⁶⁸ e, poiché le loro Banche centrali nazionali, pur trovandosi nel SEBC, non sono una parte integrante né di questo né del più ampio Eurosistema, non sono sottoposti al controllo finanziario della BCE e logicamente non partecipano alla nomina del Comitato esecutivo di quest'ultima⁶⁹.

Tuttavia, la caratteristica dello *status* di membro con deroga più importante ai fini di questa discussione è un'altra: la temporaneità. Essa non è infatti permanente ed una volta che il Consiglio decide che uno Stato membro soddisfa i criteri di convergenza e abroga la deroga, lo Stato rispettivo entra automaticamente nell'UEM, anche se, in teoria, contro la propria volontà. Volontà che la Svezia ha fatto sempre valere sopra ogni cosa, evitando, sino al giorno d'oggi, l'ingresso nella terza fase dell'UEM. Questa posizione, la cui analisi è ancora ferma alla superficie, rappresenta già la singolarità della condotta svedese nei riguardi della politica economica e monetaria europea.

Scavando più a fondo e soffermandosi sui fatti e sulle motivazioni, è possibile poi capire quali sono stati gli errori commessi dall'UE a tal riguardo e quali sono le sfumature giuridiche che hanno contribuito a differenziare la Svezia dagli altri *outsiders* – su tutti Regno Unito e Danimarca – rendendola un *unicum*.

Gli Stati membri con deroga vanno infatti distinti dagli Stati che hanno negoziato un c.d. "opt-out" dalla terza fase dell'UEM. Gli Stati che godono di questa specifica clausola di "opting-out", vale a dire il Regno Unito e la Danimarca, hanno negoziato protocolli separati con l'Unione che garantiscono loro il diritto, ottenuto su accordo, di rimanere fuori dall'UEM. Rispettivamente, il Protocollo su alcune disposizioni relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ed il Protocollo sulla Danimarca, contengono le istruzioni sulla loro straordinaria partecipazione all'UEM. Il primo – all'interno del quale da subito si legge "salvo che il Regno Unito notifichi al Consiglio che intende adottare l'euro, esso non ha alcun obbligo di farlo."⁷⁰ – esenta il Regno Unito da diversi obblighi derivanti dalla partecipazione all'UEM, su tutti quello della moneta unica e quelli fiscali all'art.126(1) TFUE, e lo mette quindi nella condizione di esercitare poteri sulla propria politica monetaria⁷¹ e di doversi soltanto impegnare per evitare

105(1), (2), (3) e (5), 106, 110, 111 e 112(2) b TCE. Tale Stato membro e la sua banca centrale nazionale sono esclusi dai diritti e dalle obbligazioni all'interno del SEBC come stabilito nel capitolo IX dello statuto del SEBC. Inoltre l'art. 139(2) contiene una lista completa di norme che non si applicano agli Stati membri con deroga.

⁶⁸ Art. 139 (2) (f).

⁶⁹ Art. 139 (2) (h).

⁷⁰ Protocollo su Alcune Disposizioni Relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per quanto riguarda l'Unione economica e monetaria, art. 1, 16 Dicembre 2004.

⁷¹ *Ibidem*, art. 3. Questa disposizione, in particolare, è la più determinante e costituisce, per gli Stati con possibilità di "opting-out", l'eccezione più importante rispetto a quelle garantite agli Stati con deroga all'art. 139 TFUE.

eventuali disavanzi pubblici eccessivi;⁷² il secondo, più breve e meno perentorio, fa quasi sembrare la Danimarca uno Stato membro con deroga poiché essa, a differenza del Regno Unito, ha praticamente riconosciuto i principi dell'Unione e l'obiettivo dell'UEM di stabilire una moneta comune. Tuttavia, il Consiglio potrà avviare una procedura per l'adesione solo ed esclusivamente su richiesta della Danimarca.

Queste generose concessioni non sono altro che il prezzo che l'Unione ha dovuto pagare in un momento indubbiamente difficile della sua storia, quando, necessitando consensi per procedere all'irreversibile terzo stadio dell'Unione economica e monetaria, si è trovata a doverne cercare anche in quegli Stati politicamente ed istituzionalmente impreparati, i cui procedimenti in bilancio divergevano piuttosto che convergere verso gli standard europei.

Il processo di adesione automatica, che sancisce la cessazione dell'effettività dello *status* di membro con deroga ed inizia quando il Consiglio determina che uno Stato soddisfa tutti i criteri di convergenza, non si applica agli Stati ai quali è stata concessa la clausola di "opt-out", che rimangono pertanto liberi di uniformarsi ai parametri esatti dall'Unione europea quando preferiscono, ed esclusivamente se questa azione rispecchia la propensione della nazione.

In breve, la Svezia si è comportata come uno Stato beneficiante di una clausola di "opt-out", pur essendo un semplice membro con deroga, e l'Unione europea non solo ha lasciato che ciò accadesse ma, lungi dal prendere provvedimenti, ha in un certo senso coperto il paese inadempiente per non pregiudicare le sorti dell'ormai quasi completa Unione economica e monetaria.

Arrogandosi la facoltà di poter decidere autonomamente riguardo gli sviluppi dell'UEM, la Svezia ha infatti deciso di non rispettare i criteri di convergenza contenuti nei Trattati che essa stessa, senza ottenere alcuna esenzione formale, aveva firmato anni prima, riconoscendo l'Unione economica e monetaria come parte dell'*acquis* comunitario e vincolandosi giuridicamente a questo. A questo punto, lo Stato membro con deroga è posto sotto il controllo della Commissione e della BCE e non dovrebbero esserci ulteriori interventi da parte del *Riksdag*, se non per approvare la legislazione nazionale utile all'approvazione dell'euro. Al contrario, il Parlamento svedese si arroga il diritto di stabilire una sorta di "opt-out" unilaterale, che costituisce una prerogativa nazionale secondo la quale sarà il paese a decidere se e quando accedere alla terza fase dell'UEM, ma che non figura nei trattati dell'Unione e che quindi manca di riconoscimento e soprattutto di validità legale:

“Da quando la questione dell'unione economica e monetaria (UEM) è nata in relazione ai negoziati svedesi per l'adesione all'Unione europea (UE), la Svezia ha affermato che la questione della partecipazione svedese all'unione monetaria sarebbe dovuta essere decisa dal *Sveriges Riksdag*, il Parlamento svedese. Il Governo sta introducendo in questa proposta di legge una proposta e una base per la decisione del *Riksdag* su questo tema.

⁷² *Ibidem*, art. 5. Il Regno Unito non è sottoposto agli artt. 126(9) e 126(11) TFUE.

Nella Legge Governativa 1994/95 sull'appartenenza della Svezia all'Unione europea vi è un resoconto dettagliato delle trattative svedesi sull'adesione con riferimento all'UEM e al processo decisionale della Svezia. Qui si ricorda, tra l'altro, che la Svezia ha rilasciato una dichiarazione al momento dell'apertura dei negoziati il 1° Febbraio 1993. È stata ripetuta il 9 Novembre 1993 e riportata nel verbale della riunione. Nella dichiarazione, che è stata riprodotta come Appendice 1 al disegno di legge del governo, si diceva, tra l'altro, che “un'ultima posizione svedese relativa al passaggio dalla seconda fase alla terza fase sarà presa alla luce di ulteriori sviluppi e in conformità con le disposizioni del trattato”. Il Ministro del Gabinetto ha informato il Riksdag il 10 Novembre 1993 e in quell'occasione ha dichiarato: “Riguardo alla transizione dalla seconda alla terza fase dell'UEM, è in definitiva il Riksdag che deciderà la posizione”. La posizione negoziale della Svezia sull'UEM è stata oggetto di consultazioni tra l'allora governo e l'opposizione. È stato giudicato più appropriato fare una dichiarazione unilaterale che cercare di ottenere lo stesso “opt-out” formale che hanno la Danimarca e il Regno Unito.

Nel progetto di Legge del Governo sull'adesione della Svezia all'UE è stato annunciato che ci sarebbe stato un disegno di legge speciale sulla questione della partecipazione della Svezia alla terza fase dell'UEM quando la partecipazione della Svezia all'unione monetaria è diventata realtà. La decisione del Riksdag era in accordo con la proposta del governo. Nella primavera del 1998 il Consiglio nella composizione dei capi di Stato o di governo selezionerà i partecipanti al primo gruppo di Stati membri che introdurranno l'euro quando la terza fase avrà inizio il 1° Gennaio 1999. Pertanto la questione della partecipazione della Svezia all'unione monetaria è imminente e la posizione svedese deve essere stabilita in tempo utile prima della riunione del Consiglio. La questione dell'appartenenza della Svezia all'UE è stata oggetto di un referendum il 13 Novembre 1994. Una delle condizioni preliminari per il referendum era che l'adesione all'UE non avrebbe portato automaticamente alla partecipazione all'unione monetaria, e che una decisione separata sull'UEM sarebbe stata presa dal Riksdag. Ciò è stato chiarito in un memorandum governativo (Ds. 1994:48), in cui sono stati descritti i risultati dei negoziati svedesi.

La posizione dominante del governo in materia di UEM è stata quella di garantire la massima libertà di azione possibile. La Svezia ha la possibilità sia di partecipare che di non partecipare. Il più importante in questo contesto è stato - ed è tuttora - la conduzione di una politica economica che consente alla Svezia di soddisfare i criteri di convergenza (che si applicano alla stabilità dei prezzi, alla finanza pubblica, alla stabilità dei tassi di cambio e ai tassi di interesse a lungo termine). Inoltre, devono essere effettuati preparativi pratici. Tuttavia, queste misure non vincolano la Svezia, ma sono progettate in modo tale da lasciare aperte le alternative di partecipazione o di non partecipazione nella misura più ampia possibile⁷³.

Secondo la Svezia l'adozione dell'euro dev'essere pertanto ulteriormente approvata dal *Riksdag* ed anche dall'opinione pubblica, alla quale è stata data la possibilità di esprimersi tramite referendum popolare. Convinta del fatto che un accordo politico del 1993 – in realtà mai ufficialmente registrato – abbia permesso al paese di non rispettare il contenuto dei Trattati, la Svezia ha di fatto continuato a comportarsi in maniera “scorretta”, assumendo una posizione non dettata dai procedimenti successivi alle verifiche della Banca

⁷³ Dichiarazione del Governo, 1997/98: 25 sulla Svezia e l'Unione economica e monetaria, Sezione 2: “Il problema e la sua preparazione”, 2 ottobre 1997.

centrale europea e della Commissione, bensì unilateralmente motivata dagli interessi economici nazionali e dall'ansia di perdere voti provata dalle *élites* politiche a causa del debole supporto pubblico alla causa europea.

Quanto appena descritto è ciò che distingue la Svezia dagli altri membri, *outsiders* inclusi, dell'Unione europea e la rende quindi un caso eccezionale. La colpa dell'UE, adesso, è quella di aver permesso che tale profilo si delineasse poiché questa negligenza, associata ad una forse eccessiva morbidezza delle istituzioni europee, ha innegabilmente avuto effetti sulla Svezia e paralleli risultati sarebbe in grado di scatenare in altri Stati membri, che vista l'impunità delle defezioni nel modello in esame, potrebbero assumere un atteggiamento analogo o addirittura di allontanamento dall'Eurozona.

L'Unione europea non è riuscita a farsi sentire vicina dal paese nei decenni di discussioni e ripetuti referendum, che hanno messo alla prova la credibilità dei suoi progetti. Nella storia della *membership* svedese, infatti, essa non ha mai ottenuto quella dose di fiducia in più, utile a convincere l'elettorato ad abbracciare il processo di integrazione nella sua totalità. Come si è appunto avuto modo di capire, la popolazione svedese non è mai stata del tutto euro-scettica (se non prima dell'adesione del 1995), anzi, avendo sostenuto lo sviluppo della comunità in molti campi, spesso anche costituendo un modello di riferimento per gli altri, essa si connota piuttosto come "federato-scettica". Dagli anni 2000 si tratta di uno scetticismo quindi localizzato, che permette l'approvazione di una *membership* generale ma non di alcune sue componenti specifiche che possono comportare più integrazione federale e poteri sovranazionali ma benefici incerti o scarsi: l'Unione economica e monetaria in questo caso. I paesi nordici, la Svezia in particolare, rimangono dubbiosi sulla direzione e sulla velocità delle politiche di integrazione europee e preferiscono continuare a perseguire certi obiettivi attraverso il loro sistema statale piuttosto che l'Unione Europea. Quest'ultima non saputo evidenziare i benefici dei propri programmi e non ha quindi prodotto quel riscontro materiale che spesso rappresenta l'unico modo di convincere certe tipologie di opinioni pubbliche. L'UE ha perciò lasciato decidere la Svezia, che ha scelto di stare nell'Europa ma non nell'Eurozona e di partecipare nelle sfere di cooperazione che più preferisce.

Quando la Svezia ignora i nuovi Accordi di Cambio nel 1998, crea una situazione di stallo normativo che si è protratta sino ad ora, e continuerà a farlo fino al 2025, momento in cui il paese sarà forzato ad adottare la moneta unica. Non avendo volontariamente aderito agli Accordi Europei di Cambio, la Svezia, oltre ad esprimere chiaro disinteresse, non rispetta il criterio di convergenza all'art. 121(1) TFUE. Il Consiglio europeo qui commette un doppio errore: non prende gli adeguati provvedimenti nei confronti di un paese che sta di fatto violando i Trattati e ne copre l'impreparazione politica con l'apparente sprovvedutezza formale derivante dalla mancanza di requisiti necessari all'ingresso alla terza fase dell'UEM. Questa mossa, da un lato, maschera l'incompetenza europea in un così delicato momento della sua storia, lasciando però anche intravedere una non trascurabile mancanza di

polso, dall'altro, lascia impunita la Svezia che, sin da subito, agisce e continuerà ad agire recidivamente, col rischio di divenire un cattivo esempio per gli altri Stati membri.

Un problema lasciato irrisolto per troppo tempo, una falla aperta e mai chiusa nel sistema, che ha cambiato il modo di percepire l'Europa da parte degli Stati e, insieme ad altri accadimenti del genere, ha contribuito a generare coscienze e concreti gesti di allontanamento da una comunità sempre meno sentita come propria.

3.2 I PARADOSSI DELL'UEM: CONVERGENZA DI ECONOMIE O DI IDENTITÀ?

Se le dinamiche sviluppatasi con la creazione e la successiva evoluzione dell'Unione economica e monetaria negli anni novanta e nei primi anni duemila hanno provocato austerità e scetticismo in determinati Stati membri, quanto accaduto dopo la crisi del 2009 ha generato equilibri e legami che, lungi dal mettere in salvo la credibilità dell'Unione, hanno acuito tali sentimenti nei paesi in questione.

Con l'esplosione della crisi europea, il sistema comunitario di *governance* economica è andato incontro ad una massiccia correzione largamente suggestionata dalla situazione limite di urgenza in cui si trovavano l'UE ed i suoi Stati membri. Questi, ed in particolare quelli della zona euro, non disponendo più della possibilità di tenere testa alle crisi emettendo titoli di debito pubblico o svalutando la moneta poiché soggetti alle condizioni del Patto di stabilità, subiscono gli effetti più gravi. Le nuove strategie adoperate a livello politico ed i nuovi strumenti legali immessi nel campo del diritto hanno fatto tutt'altro che fornire ai cittadini quel senso di integrazione che dovrebbe essere da loro stessi legittimato e, al contrario, hanno solamente messo a nudo la debolezza dei criteri precauzionali dei dispositivi anti-crisi – il Patto di stabilità su tutti – e la mancanza di fondatezza e democraticità dei processi decisionali dell'UE. Un processo sbrigativo ed affatto complementare alla logica sovranazionale europea, messo in atto a causa dell'impossibilità di modifica dei Trattati, che, ammissibile solo tramite revisione, avrebbe richiesto anni.

Tutto ciò, se in un certo senso è in buona parte motivato dalla modesta determinazione degli Stati fuori dall'Eurozona – quelli precedentemente nominati in particolare – di essere coinvolti a pieno titolo in questo sviluppo, allo stesso tempo, provoca in loro ulteriore diffidenza. Standosene infatti fuori a guardare cosa accade ai paesi dell'area euro, essi notano processi e risultati che mai vorrebbero vedere applicati ai propri sistemi nazionali e che li convincono oltremodo della ragionevolezza della propria scelta.

L'azione dell'Unione europea è difatti dal primo momento orientata a sfruttare il poco spazio di manovra concesso dai Trattati e, laddove questi terminano, far ricorso alle possibilità esterne del diritto internazionale. A tal proposito

sono creati il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF) ed i complementari strumento europeo di stabilità finanziaria (EFSF), Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e Trattato di stabilità, coordinamento e *governance* dell'unione economica e monetaria (c.d. Fiscal Compact).

Dal 2010 circa, l'Unione economica e monetaria ha promosso un rafforzato coordinamento delle politiche fiscali ed economiche attraverso il c.d. *Six Pack* e il già citato *Fiscal Compact*, ha introdotto possibilità di investimento per stimolare la crescita, ha posto le basi per un'unione bancaria ed ha dato vita a strumenti di salvataggio (c.d. "bail-out") per evitare collassi. Eppure, tali accorgimenti, oltre a non essere dotati di capacità redistributiva e a non essere in grado di assorbire urti, non sono nemmeno provvisti di una *governance* democratica sovranazionale. Un mutamento paradigmatico dell'integrazione europea che rimescola le carte dell'intero quadro istituzionale.

Sono tuttavia i nuovi Semestre europeo, occasione in cui gli Stati membri presentano i loro progetti di bilancio alla Commissione per conformarsi agli *standard* dell'Unione, e soprattutto *Eurosummit*, punto d'incontro dei capi di Stato dell'Eurozona, che rendono l'idea dell'accresciuta flessibilità dell'Unione economica e monetaria, alle cui possibilità d'integrazione differenziata rintracciabili nei Trattati originali si aggiungono strumenti di *soft law* ed accordi internazionali, che sempre più privilegiano ed incentivano un metodo intergovernativo altamente dannoso per l'UE ed i suoi Stati membri. Contemporaneamente, non essendo tutti gli Stati uguali tra loro, la sovranità nazionale di alcuni è stata contenuta e ridotta senza che vi fosse un parallelo aumento di poteri a livello sovranazionale. Se alcuni ne sono usciti ridimensionati, altri, in assenza di un arricchito bilancio europeo, hanno messo in gioco la propria stazza in politica economica e monetaria e, come la Germania, più che arrogarsi, si sono quasi visti riconoscere, ancora una volta, un ruolo di guida ed esempio all'interno dell'ormai degenerato apparato di funzionamento dell'Unione economica e monetaria europea.

Oltre a ciò, altra ripercussione di questa sorta di cambio di rotta in politica economica e di bilancio, che rinnega la natura stessa dell'Unione europea e delude le previsioni di autonomia dei paesi membri, è il conseguente drammatico passaggio di autorità e potere decisionale dal Parlamento europeo al Consiglio, nuovo centro decisionale dell'UE. Questa flessione, senza tra l'altro riuscire a produrre valide contromisure alla crisi, ha creato un "doppio deficit di legittimità" dell'integrazione europea: non sufficienti politiche redistributive per raggiungere la c.d. *output legitimacy* (effettività), ma insufficienti progressi verso un processo decisionale isolato sulla politica fiscale per fallire il raggiungimento della c.d. *input legitimacy* (democrazia).⁷⁴

Un'involuzione che si caratterizza come tale poiché, mirando ossessivamente all'integrazione fiscale e concentrandosi esclusivamente sull'effettività delle proprie decisioni, l'UE ha perso di vista l'importanza della legittimità democratica che, oltre ad essere il pilastro di un'organizzazione comunitaria alla quale vengono spontaneamente cedute porzioni di potere sovrano,

⁷⁴ NICOLI (2017: 390 ss.)

permette di rapportarsi ed accordarsi con le sempre problematiche identità nazionali. Queste personalità, che, come visto, sono spiccatamente più marcate nella parte settentrionale del continente, vedono verificarsi i propri pronostici e coltivano una sempre più debole simpatia nei progetti dell'Unione, la cui credibilità, durante questo periodo, è incessabilmente minata dalla discutibilità delle sue stesse decisioni.

I paesi nordici, accanto ai quali si fa ogni volta rientrare anche il Regno Unito, rimangono costantemente riluttanti nell'affidare segmenti della propria autorità sovrana all'Europa, lasciando che questa si infiltri nelle loro istituzioni, mai come adesso ne contestano le modalità di integrazione e vedono di cattivo occhio la svalutazione dei Parlamenti e la loro derivante relegazione ai margini del sistema deliberativo.

La Svezia, infatti, già ai tempi della Comunità Europea, si esprimeva chiaramente e criticamente nei riguardi del riparto delle competenze all'interno del metodo sovranazionale e della lungimiranza delle cooperazioni:

“La cooperazione all'interno della CE è per alcuni aspetti sovranazionale, ad es. con decisioni vincolanti per gli Stati membri e soggetti privati presi a maggioranza e dal diritto comunitario che ha la precedenza sul diritto nazionale. Ma è ancora fondamentale una questione di cooperazione tra Stati sovrani. Sono gli Stati membri, e non le istituzioni della CE, che decidono in unione in che misura si estenderà la cooperazione e quale sarà la competenza delle istituzioni comunitarie”⁷⁵.

Facile ora è comprendere le reazioni di uno Stato come la Svezia, che già con l'EU Act del 1994 preserva e garantisce la propria libertà d'azione, affermando che l'ingresso del paese nell'Unione Europea attraverso procedura di adesione non implica un'automatica e scontata partecipazione anche all'UEM⁷⁶.

Avendo sempre mantenuto una condotta improntata all'*austerity* nei confronti dell'UE e soprattutto rispetto ai suoi programmi di cooperazione rafforzata, vede, proprio nel delicato campo della *governance* economica, prima, il fallimento di misure quali il Patto di Stabilità a causa di comportamenti fraudolenti di alcuni membri con ripercussioni sulla comunità tutta, poi, l'introduzione di correttivi “artificiali”, discordanti con la natura dell'Unione, che, sulla scia di Maastricht, stringono le regolamentazioni e non portano altro che ad una centralizzazione nei vertici decisionali sbagliati. Centralizzazione che coincide pertanto con una verticalizzazione della politica europea che compromette anche il ruolo di quella nazionale poiché toglie la voce ai Parlamenti di alcuni Stati per darla a quei Governi, che in un qualche modo formano il direttivo dell'Unione europea e troppo spesso riescono a far valere i propri toni sopra a quelli degli altri. Contemporaneamente, il ruolo sempre più preminente dei Governi nelle istituzioni dell'Unione ha spostato il peso

⁷⁵ Delibera del Governo svedese 1994/95:19.

⁷⁶ Giornale Ufficiale Svedese (Svenskförfattningssamling) 1994:1500, “Legge a causa dell'adesione della Svezia all'Unione europea”.

dell'autorità all'interno degli Stati membri in favore dell'esecutivo, sconvolgendo consecutivamente anche gli equilibri del concomitante livello sovranazionale. Il risultato è che l'applicazione di certe procedure di vigilanza e lo svolgimento di compiti in politica economica non sono più peculiarità istituzionali dell'UE, bensì frutti delle preferenze statali. L'accentramento di poteri nelle relazioni verticali fra Bruxelles e gli Stati e l'asimmetria derivante dal dominio di alcuni di questi su altri, rappresentano risvolti paradossali nella storia dell'UEM, le cui prime pagine erano state scritte nell'assoluta considerazione e salvaguardia delle sovranità fiscali nazionali. Non si può combattere l'inflazione senza un controllo democratico sulla politica monetaria, non si possono appianare disavanzi eccessivi con il mancato rispetto degli ideali comuni agli artt. 2 e 3 del TUE.

La perdita delle prerogative decisionali dei Parlamenti statali e di quello europeo su manovre fiscali fondamentali, riguardanti spesa pubblica ed entrate, non costituisce solamente un innocuo trasferimento di poteri da un'istituzione all'altra, piuttosto rappresenta un gesto sconsiderato, colpevole della creazione di quel *deficit* democratico, i cui primi segni erano addirittura percepibili prima della crisi, ma di cui l'UE ha poi vistosamente sofferto e continua a scontare le recidive. Il passaggio dei poteri fiscali al metodo intergovernativo combinato con l'omissione del controllo di regolarità parlamentare rischia di privare i cittadini dell'Unione di ogni basilare prerogativa popolare poiché sarebbero le tre dimensioni di "autorizzazione", "rappresentazione" e "partecipazione" a venire a mancare.

Un orientamento tecnocratico, carente di una condivisione di responsabilità (c.d. *accountability*), che genera antieuropeismo e scetticismo – visibile in superficie negli eclatanti eventi come *Brexit* – e fa calare indistintamente sui paesi dell'area euro e su quelli situati nella periferia, l'alone di un'integrazione fiscale, la cui convergenza di economie in realtà cela una pericolosa e disgregante confluenza di identità. Un'integrazione, quella fiscale, che racchiude severe regole e stabilizzatori, e sembra configurarsi come unica soluzione permanente alla crisi dell'Eurozona ma che, simultaneamente, assomiglia ad un campo minato, all'interno del quale gli errori, si sa, vengono pagati a caro prezzo. L'UE ha dimostrato la carenza di un centro politico coeso a difesa dell'interesse comunitario. Dunque, si è spostata verso un "modello di sorveglianza" in cui il centro non gode di alcuna capacità di bilancio, ma ha un potere di supervisione invasivo sulle politiche di bilancio degli Stati membri.⁷⁷

Se la Svezia vuole da un lato uniformarsi e non trovarsi in una posizione arretrata rispetto alle potenze dell'Eurozona, dall'altro fa ancora valere quella volontà di poter incontrovertibilmente dire la sua, che l'ha sempre distinta nel panorama internazionale e non ha mai permesso all'Europa di farle i conti in tasca, figurarsi a qualche Stato, o gruppo di Stati, al comando. Constatato il comportamento deficitario, e quindi anche sistemicamente parassitario, di diversi membri durante il periodo di dissesto, una politica redistributiva

⁷⁷ FABBRINI (2016: 27 ss.)

sembra impaurire la Svezia – ad esempio, non contraente del “Fondo salva-Stati” – molto più di un’eventuale drammatica disintegrazione monetaria.

Allo stesso modo, ma avvalendosi a loro volta di procedure intergovernative ed accordi internazionali, gli altri *outsiders* hanno proseguito sulla linea della non-ingerenza, hanno limitato la propria cooperazione con l’Unione ed hanno evitato quelle limitazioni di autonomia che, se prima assumevano i tratti vagamente delineati di uno spettro di sospetti, ora sono quanto mai concrete ed allarmano anche quei paesi membri che da decenni hanno abbracciato la causa europea.

Immerse nella crisi proveniente dal “nuovo mondo”, le istituzioni del vecchio continente non hanno saputo confrontarsi con i nuovi problemi scaturiti dall’esterno né, tantomeno, con l’eterogeneità interna che ha connotato l’Unione sin dai suoi primi passi. Traguardi quali la convergenza delle economie o l’Unione bancaria, protagonisti di una fase c.d. “post-funzionale di integrazione”, non sono possibili senza una visione d’insieme che metta d’accordo le identità nazionali rispettandole e riconoscendole piuttosto che soffocandole e che richiede perciò svariate forme di legittimità: non solo effettive ma soprattutto democratiche. Gli unici risultati possibili, in assenza di tali necessarie condizioni, sembrano essere atteggiamenti di attesa, *free-riding* con *memberships* inequivocabilmente monche, anche nel caso di nuove adesioni, o, nella peggiore delle ipotesi, scetticismi o chiare prese di posizione sullo stampo dell’esperienza anglosassone.

La Svezia, dal canto suo, ha continuato a sondare senza successo il campo in ambito nazionale ed è rimasta sempre più a guardare cosa accadeva fuori. Il dilagante federalismo esecutivo europeo in cui i grandi Stati dominano i processi decisionali nelle materie di più grande rilevanza, come appunto quelle economiche e monetarie, costituisce una dinamica turbolenta all’interno della quale la Svezia non ha mai voluto lasciarsi coinvolgere, seppur lasciando aperta un’inverosimile ed unicamente diplomatica possibilità che ciò possa accadere.

3.3 L’AVVENIRE DEL BINOMIO EUROPA-SVEZIA: FINALMENTE ALLA STESSA VELOCITÀ?

2025 è la data, il termine ultimo che l’Unione economica e monetaria Europea si prefigge per portare a termine i tanto agognati obiettivi di cooperazione, convergenza ed unione bancaria. L’Unione vuole finalmente rompere quel legame che associa bandiere ed inni nazionali alle corrispettive valute, non per cancellarne il senso di identità, è chiaro, ma per incrementare il senso di appartenenza ad una comunità geograficamente ed ideologicamente più ampia, ridurre i costi per gli investimenti e diminuire le possibilità di crisi domestiche, la cui onda d’urto può propagarsi a raggiera in tutta la comunità ed influenzare anche i principali organismi finanziari internazionali. Per questo, l’Unione conta di accogliere, nel decennio 2015-2025, il massimo

numero di nuovi membri e completare con questi l'UEM, seguendo, passo dopo passo, la tabella di marcia stilata dalla Commissione:

“Abbiamo iniziato a riparare il tetto europeo. Oggi e domani però dobbiamo pazientemente, piano per piano, attimo dopo attimo, ispirazione su ispirazione, continuare ad aggiungere nuovi piani alla casa europea. Dobbiamo completare i lavori della casa europea finché splende il sole. Abbiamo di fronte un'opportunità che non rimarrà aperta per sempre. Sfruttiamo al massimo questo slancio, catturiamo il vento nelle nostre vele.”⁷⁸

Le parole del presidente Juncker si concretizzano dunque nelle proposte per l'Istituzione di un Fondo Monetario Europeo, per il rafforzamento del programma di sostegno alle riforme strutturali, per inserire il trattato su stabilità, coordinamento e *governance* all'interno del ordinamento giuridico europeo e per devolvere i fondi dell'UE a supporto delle riforme nazionali. Importanti sono anche le comunicazioni che verranno emesse su un ministro europeo dell'Economia e delle finanze e su nuovi strumenti di bilancio per assicurare la stabilità dell'Eurozona.

A tali propositi corrisponde uno scenario reale in cui la popolarità della moneta europea è in aumento: fino al 2025 infatti quasi 40 paesi potrebbero adottare l'euro come moneta comune. L'euro è usato come valuta di riferimento da 36 paesi e come “ancora” da altri 18, per un totale di 54 paesi ormai connessi alla seconda moneta mondiale dopo il dollaro.

Diverge e delude invece il rifiuto di Svezia, Danimarca e Gran Bretagna all'UEM: un “no” che ne ha fatto traballare i fondamenti e, poiché altamente contagioso, ha messo in pericolo la coesione dell'Unione europea intera. Finché il comportamento passivo, e a volte ostruzionista, di questi Stati membri dalla non trascurabile importanza economico/politica rimarrà tale, l'euro non potrà esprimere a pieno il proprio potenziale e sempre più difficile sarà il raggiungimento di quei traguardi di unione bancaria e dei mercati dei capitali, *governance* efficace e responsabilità democratica, che richiedono maggiore sforzo collettivo. Il peso di questi membri deve giovare alla massa ed alla costituzione dell'Unione anziché rappresentare una scomoda zavorra. Come ampiamente commentato nel corso di questa analisi, la Svezia non gode di alcun “opt-out” sulla moneta unica e, a differenza di Danimarca e Gran Bretagna – la prima può utilizzare la corona danese fin quando non riterrà necessario adottare l'euro; stesso discorso per la seconda che nel frattempo, lungi dal creare le condizioni necessarie a tale adozione, ha addirittura iniziato i preparativi per abbandonare l'UE – dovrebbe darsi da fare per introdurla al più presto. Tuttavia, il regno scandinavo, membro dal 1995 e terzo paese dell'Unione per superficie, vive in una contestabile posizione di stallo, un limbo normativo in virtù del *referendum* del 2003 ma in contrasto con i Trattati. Una chiara situazione di devianza ed insubordinazione alle regole,

⁷⁸ Jean-Claude Juncker, Presidente della Commissione europea, discorso sullo stato dell'Unione, 13 settembre 2017.

che gli altri Stati, ed ancor prima di loro l'Unione Europea, tollerano da ormai quasi venti anni.

A Bruxelles infatti nessuno sembra far caso al fatto che l'esito di un *referendum* popolare stia tuttora valendo più delle norme comunitarie ma soprattutto che la Svezia stia continuando a far prevalere la propria sovranità nazionale su quella europea quando, essa stessa, concludendo le procedure per l'adesione, ha accettato di conferire porzioni di quella sovranità all'UE. In virtù del principio di attribuzione, "l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti".⁷⁹ Obiettivi tra i quali rientra, appunto, al paragrafo 4 dell'art. 3 TUE, l'istituzione di "un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro". Quando la Svezia non rispetta i criteri di convergenza all'art. 121 TFUE, per non accedere alla terza fase dell'UEM, automaticamente sceglie di trasgredire anche gli articoli programmatici che sanciscono gli obiettivi dell'Unione europea. Non solo, trascurando "l'adempimento dei compiti derivanti dai trattati", la condotta svedese si pone in contrasto anche al c.d. principio di leale cooperazione contenuto nel paragrafo 3 dell'articolo successivo. Esso recita:

"3. In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione."⁸⁰

La disposizione, che già era contenuta nell'art. 10 del Trattato sulla Comunità europea in termini di *ius positum*, ribadisce l'obbligo *pacta sunt servanda*, insito nella stipulazione di ogni trattato internazionale, sia sotto un profilo positivo (rispetto ai provvedimenti da adottare per assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione) sia sotto un profilo negativo (con riguardo alle misure che rischiano di compromettere gli obiettivi dell'Unione) prima nel 2°, poi nel 3° comma.

Relativamente a ciò, è più che semplice notare l'atteggiamento tutt'altro che ligio ed in linea con gli obiettivi dell'UE, tenuto dalla Svezia nei confronti della cooperazione di ambito economico e monetario. Le dichiarazioni del parlamento, da una parte, e del governo, dall'altra, contrastano evidentemente col contenuto del principio di leale cooperazione esaminato pocanzi. Rispettivamente, il *Riksdag*, quando si arroga la facoltà di poter decidere in

⁷⁹ Art. 5, par. 2, TUE.

⁸⁰ Art. 4, par. 3, TUE.

un'ultima istanza riguardo il passaggio dalla seconda alla terza fase, ignorando e sopraffacendo di fatto le prerogative dell'Unione:

“La questione del processo decisionale in Svezia prima della transizione dalla seconda alla terza fase è una preoccupazione interna svedese. La decisione se la Svezia debba procedere con la transizione dalla seconda alla terza è presa dal Parlamento”⁸¹

Ed il *Regering*, nel momento in cui permette che vengano posti in essere atti governativi non coerenti con la realizzazione degli obiettivi comunitari:

“[...] La posizione dominante del governo in materia di UEM è stata quella di garantire la massima libertà di azione possibile. La Svezia ha la possibilità sia di partecipare che di non partecipare. Il più importante in questo contesto è stato - ed è tuttora - la conduzione di una politica economica che consente alla Svezia di soddisfare i criteri di convergenza (che si applicano alla stabilità dei prezzi, alla finanza pubblica, alla stabilità dei tassi di cambio e ai tassi di interesse a lungo termine). Inoltre, devono essere effettuati preparativi pratici. Tuttavia, queste misure non vincolano la Svezia, ma sono progettate in modo tale da lasciare aperte le alternative di partecipazione o di non partecipazione nella misura più ampia possibile”⁸².

Tali atti, che ufficializzano la volontà svedese di non prendere parte alla terza fase dell'Unione economica e monetaria europea, costituiscono una grave forma di attrito col processo di integrazione comunitaria. Frizione che, seppur non abbia mai manifestato conseguenze sostanziali, ha tuttavia prodotto quello stallo normativo e situazionale tuttora riscontrabile in materia poiché né il giudice nazionale (attraverso la disapplicazione), prima, né l'UE (tramite la procedura d'infrazione all'art. 259 TFUE), dopo, hanno fatto nulla per risolverla. Il giudice nazionale non si è mosso in direzione contraria a quella del proprio paese; la Commissione europea, lungi dal decidere se fosse “opportuno iniziare un procedimento per la dichiarazione di un inadempimento”⁸³, ha solo recentemente stabilito il fine ultimo per l'ingresso nella terza fase dell'UEM.

Le questioni politiche che hanno dettato questa scelta e continuano ad essere evidenti nei rapporti di convergenza periodicamente redatti dalla Commissione, dovranno però cessare una volta per tutte nel 2025, anno in cui la potenza scandinava sarà chiamata ad entrare una volta per tutte nella zona euro e ad essere perciò sottoposta al controllo democratico del Parlamento europeo, insieme a Croazia, Repubblica Ceca, Bulgaria, Ungheria, Polonia e Romania. Un risvolto, quello appena descritto, che la popolazione svedese continua a sentire lontano e che, secondo i più scettici, non avrà mai luogo. Un recente sondaggio dell'Eurobarometro del 2016 attesta difatti l'opposizione nazionale all'introduzione della valuta unica ad un livello

⁸¹ Delibera del Governo 1994/95: 19 p. 444 ss.

⁸² Dichiarazione del Governo, 1997/98: 25 sulla Svezia e l'Unione economica e monetaria, Sezione 2: "Il problema e la sua preparazione", 2 ottobre 1997.

⁸³ Sentenza dell'11 Agosto 1995, causa C-431/92, *Commissione c. Germania*.

altissimo: il 68%. A questo numero si affianca l'altrettanto grande 55% dei cittadini, che nonostante la programmazione avviata dalla Commissione, ritiene che l'euro non diventerà mai la moneta del proprio paese.

Ciò nonostante, la recente mossa di Nordea, la più grande banca delle nazioni nordiche, ha nuovamente rimesso la questione al centro dell'attenzione e suscitato nuovi spunti di riflessione. La decisione di spostare il quartier generale del colosso scandinavo dalla Svezia alla confinante Finlandia, membro con euro dell'UE, traslerebbe anche il controllo delle banche svedesi dalla capitale Stoccolma alla Banca Centrale Europea. Nordea cerca una via di fuga da Stoccolma dopo che il Governo ha aumentato di circa il 40% la speciale tassa, istituita dopo lo *shock* del 2008, volta a proteggere le banche del paese da future crisi finanziarie. "Scappatoia" che, insieme alla possibilità di mettersi "alla pari con i suoi pari europei", le viene offerta dall'Unione.

Un retroscena che genera altra pressione verso l'UEM ed inevitabilmente ricrea l'inesauribile *cleavage* tra *élite* politica ed opinione pubblica: la prima attirata dalla tutela che l'unione bancaria europea sarebbe in grado di offrire alle banche statali in caso di fallimento; la seconda invece intimorita, come al solito, dalla perdita di consistenti porzioni di sovranità nazionale.

Due mesi dopo il comunicato ufficiale di Nordea, il ministro svedese dei Mercati Finanziari Per Bolund, ha riportato sul tavolo delle discussioni la *membership* del paese nell'unione bancaria ed il capo stratega della banca svedese (SEB) Johan Javeus, ha dichiarato di ritenere la mossa di Nordea in grado di aumentare la possibilità di adesione all'UEM.

Se un evento di questa portata riesce a riaccendere la luce su una questione che deve essere portata a termine ma che vuole per forza essere dimenticata, esso sembra però non riuscire a risolvere la dicotomia che da sempre la paralizza. La Svezia non manifesta ancora alcuna intenzione di entrare nell'Eurozona e sembra destinata a farlo contro la propria volontà popolare nel 2025. Scansati sorprendenti risvolti, come proprio la vicenda Nordea, quell'anno costituirà il momento in cui l'Unione dovrà far valere la propria autorità. Un binomio che in passato ha scoperto le debolezze dell'UE, e che cela non pochi dubbi per il futuro. La Svezia ha accettato di partecipare e deve quindi farlo nel rispetto delle regole del gioco. Ne va della credibilità dell'Unione europea, nonché della vita dei suoi stessi progetti.

CONCLUSIONI

Partendo dalle origini del progetto di un'Unione economica e monetaria europea e passando per le sue tappe fondamentali, per i suoi periodi di vita più difficili, per i suoi sviluppi in un caso particolare, questo elaborato ha cercato di fornire un quadro esaustivo sia generale a livello continentale che particolare nello *zoom* nazionale, risposte concrete alle questioni poste in prima istanza ed anche chiavi di lettura per interpretare i possibili eventi futuri. Non pochi sono stati, e continuano ad essere, i problemi fronteggiati dall'Unione europea nelle fasi preparatoria e costruttiva e soprattutto in quelle successive alla crisi dei mercati finanziari partita dagli Stati Uniti nel 2007 ed esplosa in Europa l'anno successivo. Non senza difficoltà, l'UE riesce a proseguire nel proprio cammino ma la sensazione che le esperienze devianti come quelle di Danimarca e Svezia e la recente vicenda *Brexit* abbiano lasciato e stiano continuando a trasmettere messaggi di gran lunga più significativi delle nuove e modeste adesioni, rimane forte nelle coscienze collettive ed anche nei centri istituzionali continentali. L'Unione ha bisogno di riscoprire la propria natura e di completare il programma di Unione economica e monetaria, come recentemente pianificato dalla Commissione. Per non perdere ulteriori porzioni di attendibilità, essa deve portare a termine il compito coinvolgendo quanti più membri possibili e riportando sui binari quelli che hanno scelto un percorso diverso, in special modo, coloro che hanno deciso di intraprendere una strada non tracciata dai Trattati.

Gli obiettivi, le modalità e le velocità dei programmi dell'Unione europea hanno sin da subito acceso le contestazioni e le diffidenze di diversi paesi membri. Un terreno non del tutto coltivabile è stato trovato dall'UE, i cui primi propositi, almeno sulla carta, ritraevano l'UEM come il perfetto complemento del mercato interno. Cooperazione, convergenza, libera circolazione, rimozione delle barriere ai cambi con introduzione della moneta unica ed unione bancaria sono le tematiche sulle quali i vertici fanno forza per agevolare la convivenza degli allora Stati partecipanti e per stimolare la partecipazione di nuovi. Il metodo sovranazionale puro, prediletto ai fini della realizzazione di questo disegno, provoca però i primi scetticismi, dubbi, contrasti identitari e rivendicazioni di autonomia, con i quali i direttivi europei saranno costretti a scontrarsi – allorché abbiano deciso di sostenere tale confronto – in un modo ben più efferato, a pochi anni dal *crack* sistemico verificatosi verso le fine del primo decennio del duemila. Negli anni di edificazione della complessa impalcatura dell'UEM, la comunità si trova a concedere clausole di “opt-out” a Danimarca e Regno Unito e, in un certo senso, a dover riconoscere la stessa possibilità alla Svezia poiché, se questa sbaglia, violando le norme dei Trattati, l'Unione erra doppiamente: aggirando il reale problema politico, equipara di fatto i testi rigidi dei Trattati a semplici *referendum* e delibere governative e, evitando di prendere una posizione forte

a riguardo, l'Unione si priva della possibilità di far ricredere i c.d. “federoscettici” svedesi ed anzi rischia che il caso in questione diventi un esempio negativo per altri membri che, valutate le praticamente inesistenti conseguenze, potrebbero assumere simili comportamenti defezionari.

Quando la crisi si abbatte sull'Europa, le risposte della comunità non sono adatte a fronteggiare le nuove complicazioni ed anzi non fanno altro che acuire dissensi e scetticismi, a danno della credibilità delle istituzioni. Gli inediti strumenti di diritto messi in campo, insieme alle procedure marcatamente intergovernative, tradiscono le logiche dell'UE e, poiché troppo concentrate sull'effettività economica dei propri risultati, trascurano la fondamentale legittimità democratica che, con il riconoscimento delle autonomie economico/finanziarie nazionali, costituiva uno dei primi mattoni dell'UEM. Il *deficit* scavato da movimenti verticali e centralizzanti ha allontanato ancora di più quegli Stati satellite che, se prima intravedevano un dominio europeo, ora vedono il comando di alcuni paesi su altri.

La Svezia, in questa analisi, rappresenta la dimostrazione di un'integrazione viziata sin dall'inizio. Un'integrazione il cui difetto più grande è rinvenibile nella scelta europea di non affrontare gli evidenti problemi politici della Svezia, nascondendoli dietro il sottile velo dei tecnicismi derivanti dal mancato rispetto dei criteri di convergenza. L'adesione politica e la condivisione d'intenti costituiscono il vero cuore di una *membership* sana, completa e sincera, che viene invece trascurata dall'Unione, che così facendo involontariamente promuove atteggiamenti deficitari, partecipazioni mozzate ed orientate alla convenienza. Ciò che è il motore dell'intero processo, ovvero l'Unione economica e monetaria, sembra, in un difficile momento storico, svuotarsi di tutto ciò che non riguarda monete, fluttuazioni, tassi. Le identità nazionali arrivano a percepire una minaccia anziché un'opportunità.

Non completamente d'accordo con la visione dell'Unione europea, la Svezia racconta, in definitiva, la storia di un paese parzialmente scettico, diviso fra opinione pubblica e classi politiche, le cui scelte in politica europea rimandano alla volontà dei direttivi di tenersi costantemente aggiornati ed al passo con gli altri paesi dell'Eurozona. Se, volendo essere fiduciosi, ciò rispecchiasse la seppur minima volontà di farsi trovare preparati in caso di ingresso nella terza fase dell'UEM, allora gli errori dell'Europa sarebbero ancora più gravi. L'UE non ha, infatti, nemmeno cercato quel coinvolgimento con l'elettorato che avrebbe potuto sbloccare l'eterno *cleavage* interno, che da sempre frena le ambizioni delle *élites* dirigenti svedesi. Così, la Svezia è quel membro che, nonostante la sua densità abitativa, ha giocato un ruolo di rilievo in molti campi di cooperazione diversi da quella economico/monetaria, per la quale però viene sempre ricordata. Non “insieme a piccoli passi”, quanto su un percorso parallelo ma comunque lontano.

L'UE ha forse perso una grande opportunità con la Svezia poiché il futuro che le è destinato potrebbe creare effetti indesiderati, diametralmente opposti a

quelli sperati. L'adesione obbligata del 2025 rischia di non riuscire a rimuovere la macchia che l'esperienza svedese ha impresso nel processo di integrazione europea.

Bibliografia

- CAFARO S., *Unione economica e monetaria dopo la crisi: cosa abbiamo imparato?*, Napoli, 2017
- GOEBEL R.J., *European Economic and Monetary Union: Will the EMU Ever Fly Euro: A New Single Currency for Europe: Legal Framework*, 4 Colum. J. Eur. L. 249 (1998)
- MAES I., MOSS F., *The Contributors of the EMI in the light of present crisis in Process through crisis? Proceedings of the conference for the 20th anniversary of the establishment of the European Monetary Institute*, European Central Bank, 2014
- STROZZI G., *Diritto dell'Unione Europea. Parte Speciale*, Torino, 2017
- FABBRINI F., *Economic Governance in Europe*, Oxford, 2016
- RIZZUTO A., *L'Europa monetaria. Dall'età dell'oro all'età dell'euro*, Roma, p. 37
- DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Roma, 2015, pp. 264-278
- PERNICE I., *Financial Crisis, National Parliaments, and the Reform of the Economic and Monetary Union in National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford, 2017
- NICOLI F., *Legitimacy, Democracy and the Future of the Monetary Union in Europe's Crisis: The Conflict-Theoretical Perspective*, Baden, 2016
- PRAUSSELLO F., *Cinquant'anni e più di integrazione economica in Europa: la goccia e la roccia nell'economia europea*, Milano, 2010
- SIYAMBONGA H., *Position of European Law in the Municipal Legal System: the Example of Finland, Denmark and Sweden* In *Merkourios*; vol. 23, 2006, pp. 18-26
- BERNITZ U., *Sweden and the European Union: on Sweden's implementation and application of European law in Common Market law review*; vol. 38, 200, pp. 903-934

- MILES L., *Sweden in the European Union: changing expectations?* in: *Journal of European integration*, vol. 23, 2001, pp. 303-333
- MARCUSSEN M., *The power of EMU-ideas: reforming central banks in Great Britain, France and Sweden*, European University Institute, 1999
- NORBERG S., *The European Economic Area, A Commentary on the EEA Agreement*, Stoccolma, 1993
- GOEBEL R.J., *The European Union grows: the constitutional impact of the accession of Austria, Finland and Sweden in Fordham international law journal*; vol. 18, 1995, pp. 1092-1190
- BERNITZ U., *Sweden and the EMU: Political Tactics or Treaty Infringement?* in *Judicial Review in International Perspective*, 2000
- VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'unione Europea*, Bari, 2017
- FABBRINI S., *Sdoppiamento, Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari, 2017
- HOFMEISTER H., *Goodbye Euro: Legal Aspects of Withdrawal from the Eurozone*, 18 Colum. J. Eur. L., 2011
- MILES L., *Sweden and the European Union evaluated*, Londra e New York, 2000
- HATEMI H., *Fiscal policy in Sweden: effects of EMU criteria convergence*, Lund, 2002, pp. 121-136
- RUTGER LINDAHL & DANIEL NAURIN (2005) *Sweden: The twin faces of a euro-outsider*, *Journal of European Integration*, 27:1, 65-87
- MILLER V., TAYLOR C., *The Swedish referendum on the Euro*, House of Commons Library, 2003
- MOUSSON-LESTANG J., *La politica europea della Svezia (1945-2001). Evoluzione e rivoluzione di una politica in Idee d'Europa e integrazione europea*, Bologna, 2004
- ANDREESCU E., *The monetary outlook by 2025-2030 in Romanian economic and business review*, Romanian American University, 2006

Fonti normative

- Consiglio europeo, Direttiva 88/361/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988 per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato, GU 178, del 8.7.1988, pag. 5.
- Parlamento europeo, Risoluzione del Parlamento europeo del 9 luglio 2015 su "Costruire un'Unione dei mercati dei capitali" (2015/2634(RSP))
- Consiglio europeo, Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, sul rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche [1997] OJ L209 / 1; Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento dell'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi [1997] GU L209 / 6.
- Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi [2008] OJ C115 / 279
- Ecofin, Regolamento (CE) 2866/98
- Parlamento europeo e Consiglio europeo, Regolamento (UE) n. 473/2013 del 21 maggio 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo e la valutazione dei progetti di piani di bilancio e sulla garanzia della correzione delle deroghe eccessive negli Stati membri della zona euro [2013] GU L140 / 11; Regolamento (UE) n. 472/2013 del 21 maggio 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sorveglianza rafforzata degli Stati membri della zona euro che hanno subito o minacciato di gravi difficoltà in relazione alla loro stabilità finanziaria [2013] GU L 140/1.
- Consiglio europeo, Conclusioni del Consiglio europeo, 24/25 marzo 2011
- Consiglio europeo, Decisione del Consiglio europeo n.2011/199/UE del 25 Marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del TFUE in relazione ad un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (2011)
- Consiglio europeo, Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che conferisce compiti specifici alla Banca

centrale europea in merito alle politiche relative alla vigilanza prudenziale delle istituzioni creditizie [2013]

- Riksdagen, Delibera del Governo 1994/95: 19
- Riksdagen, Delibera del Governo 1994/95: 25
- Consiglio europeo, Decisione del Consiglio 3 maggio 1998, 98/317 / CE, O.J.1998, L139 / 30. La decisione è basata sui criteri di convergenza all'art. 121(4)
- Ecofin, Comunicato stampa ECOFIN, 3 maggio 1998
- Consiglio europeo, Decisione del Consiglio relativa alla creazione degli Accordi Europei di Cambio nella terza fase dell'UEM, O.J. 1997, C 236/5.
- Commissione europea, *Relazione sulla convergenza della Commissione europea 2002 Maggio 2002*, pp. 13-30
- *Riksdagen*, Dichiarazione del Governo 1997/98: 36, "Svezia e l'Unione Monetaria", 2 ottobre 1997
- Protocollo su Alcune Disposizioni Relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per quanto riguarda l'Unione economica e monetaria, art. 1, 16 Dicembre 2004
- Riksdagen, Dichiarazione del Governo, 1997/98: 25 sulla Svezia e l'Unione economica e monetaria, Sezione 2: "Il problema e la sua preparazione", 2 ottobre 1997.

Fonti ufficiali citate nella tesi

- Il testo del Trattato sulla Comunità Economica Europea è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu>
- Il testo dell'Atto Unico Europeo è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo del Trattato di Maastricht è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu>
- Il testo dello Statuto della Banca Centrale Europea è stato consultato sul sito <http://ecb.europa.eu/>
- Il testo dello Statuto delle Istituto Monetario Europeo è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo degli Accordi Europei di Cambio è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo del *Fiscal Compact* è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo del Meccanismo Europeo di Stabilità è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo del Patto di Stabilità e Crescita è stato consultato sul sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- Il testo de *Instrument of Government* è stato consultato al sito <http://www.riksdagen.se/>
- I testi delle Delibere del *Riksdagen* sono stati consultati al sito <http://www.riksdagen.se/>

Sitografia

- <http://eur-lex.europa.eu>
- <https://www.ecb.europa.eu>
- <http://www.finans.regeringen.se/euro/english/public/household/about.html>
- <http://eurocrisislaw.eui.eu/sweden/>
- <http://www.finans.regeringen.se/propositionermm/propositioner/pdf/emueng.pdf>
- [EU leak: Sweden has to adopt the euro by 2025](#)
- [eunews.it / Svezia lo stato UE cui e permesso restare senza euro](#)
- [EU commission / Further steps completing EMU](#)
- [thelocal.se / Should Sweden join the european banking union](#)
- [thelocal.se / Nordea moves headquarters from Sweden to Finland](#)
- [thelocal.se / Swedes really don't want to join the Euro](#)