

Il contributo della Gran Bretagna all'Unione Monetaria Europea: il progetto dell'hard Ecu

ANDREA VOLPE

Abstract:

The literature dedicated to Margaret Thatcher described her cabinet's opposition to the European monetary union as the clearest evidence of Britain's aversion to the supranational development of the European economic community. This research intends to provide an alternative and original vision of the position of the UK towards monetary union. The core of this text is the description of the hard Ecu plan, which was presented by Great Britain to the Eec in 1990. The scant literature on this subject has described the hard Ecu as an alternative plan to monetary union. Conversely, the aim of this research is to clarify that this project was a real experiment in the direction of the single currency, representing an intermediate step towards the constitution of the euro. This research is made possible by the wide availability of recently declassified documents contained in important archives such as The National Archives, the Margaret Thatcher Foundation and the Historical Archives of the Eu.

Keywords:

European integration, monetary union, European union, democracy

1. Dal Piano Werner al Comitato Delors

Nel secondo dopoguerra, al fine di garantire all'Europa un futuro di pace e prosperità, i leaders europei decisero di avviare un graduale processo d'integrazione economica e politica¹. Il primo passo fu la Comunità europea del carbone e dell'acciaio costituitasi con i trattati di Parigi del 1951, i quali furono firmati da sei paesi (Germania Ovest, Francia, Italia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo)². Questi paesi decisero di procedere, attraverso i trattati di Roma del 1957, con la creazione della Comunità economica europea, la quale legava le nazioni aderenti in un'unione doganale, impegnandole, nel lungo periodo, alla realizzazione di un mercato unico in cui fosse garantita la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone³.

1 R. Lejeune, *Robert Schuman*, Palabra, Madrid 2000.

2 C. Grin, *The Battle of the Single European Market: Achievements and Economic Thought, 1945-2000*, Kegan Paul, London 2003.

3 European Commission, *Treaty establishing the EEC*, Luxembourg 1957, p. 4.

La stabilità monetaria dettata dal sistema dei tassi di cambio fissi di *Bretton Woods*, con le valute europee agganciate al dollaro convertibile in oro, garantì alla Cee una buona prosperità per oltre un decennio. Alla fine degli anni Sessanta, questo sistema cominciò ad andare in crisi, generando una forte volatilità sui mercati valutari e rischiando di compromettere il cammino dell'Europa verso il mercato unico⁴. I leaders europei cercarono così nuove soluzioni per riportare stabilità monetaria in Europa⁵. Nel 1970, una proposta significativa venne dal primo ministro lussemburghese Pierre Werner, il quale pubblicò una relazione nella quale dichiarava che l'istituzione di un'unione monetaria, con la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio tra i paesi aderenti, avrebbe consentito di realizzare un'area in cui beni, servizi, persone e capitali avrebbero potuto circolare liberamente. Il Rapporto Werner espresse due concetti cruciali. Il primo riguardava l'esistenza di profonde differenze tra le economie della Cee, con paesi come la Germania molto rigorosi in tema di politiche fiscali, e altri, come la Francia, maggiormente legati a politiche inflazionistiche. La mancanza di convergenza economica avrebbe potuto produrre squilibri in grado di compromettere la posizione dell'Eurozona⁶. Un secondo aspetto rilevante sottolineato da Werner fu che un progetto così significativo non poteva basarsi soltanto su considerazioni economiche, ma avrebbe richiesto una motivazione politica⁷.

Il piano Werner fu bocciato dalla Cee a causa principalmente della posizione contraria della Germania⁸. I tedeschi credevano che la mancanza di convergenza tra le economie della Cee rappresentasse un ostacolo insormontabile alla creazione di un'unione monetaria⁹. Inoltre, nei primi anni Settanta, non esisteva nella Cee una decisa volontà politica di realizzare quest'obiettivo¹⁰.

L'assenza di un consenso unanime sul piano Werner spinse la Cee a elaborare percorsi alternativi. Un primo esperimento in direzione di una maggiore cooperazione monetaria fu il *Serpente europeo*, accordo stipulato nel 1972, che istituiva i margini di oscillazione delle monete europee fra di loro entro una fascia del 2,25%¹¹. Il Serpente fu però un'esperienza fallimentare, a causa soprattutto delle difficoltà dovute al divario nei tassi d'inflazione fra i paesi aderenti. La Germania, grazie alle proprie politiche rigoriste, garantì al marco una netta posizione di forza nel Serpente¹². La Francia, la quale era stata molto critica sul ruolo del dollaro come ennesima valuta nel sistema di *Bretton Woods*¹³, constatò con rammarico come il marco avesse assun-

4 Ec, *Report to the Council and the Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community (Werner Report)*, Luxembourg 1970.

5 A. Szasz, *The Road to European Monetary Union*, Palgrave Macmillan UK, London 2000.

6 Ec, *Report to the Council and the Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community (Werner Report)*, Luxembourg, 1970.

7 M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2008, p. 104.

8 H. James, *Making the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, p. 93.

9 D. Marsh, *The Euro: The Battle for the New Global Currency*, Yale University Press, New Haven 2009, pp. 45-46.

10 N. Acocella, *The European Monetary Union. Europe at the Crossroads*, Cambridge University Press, Cambridge 2020.

11 M. Bagella, *L'euro e la politica monetaria*, Giappichelli, Torino 2015, pp. 17-20.

12 The National Archives (=TNA), Foreign and Commonwealth Office, 30/1193.

13 Il termine "ennesima valuta" deriva dalla considerazione che in un sistema che coinvolge N

Il contributo della Gran Bretagna all'Unione Monetaria Europea

to la medesima posizione nel Serpente. Paesi con alta inflazione come Francia e Italia fallirono nel loro tentativo di competere con il marco; l'impossibilità di questi paesi di sostenere i costi di aggiustamento indirizzati alla difesa delle parità prefissate, i quali avrebbero comportato l'introduzione di misure economiche molto restrittive, segnò l'epilogo del Serpente¹⁴. Alla fine degli anni Settanta, data la persistenza di una situazione di grave instabilità monetaria, i leader della Cee cercarono di sviluppare nuove idee per fissare i tassi di cambio. La Francia fu particolarmente attiva in questo processo; Parigi desiderava un sistema che limitasse l'influenza del marco, e spinse per l'istituzione di un accordo che escludesse che una qualsiasi moneta potesse assumere il ruolo di ennesima valuta, prevedendo aggiustamenti automatici sia in caso di eccessiva svalutazione che di eccessiva rivalutazione di una moneta rispetto a una parità prestabilita¹⁵. Il cancelliere tedesco Schmidt, il quale vantava un rapporto personale solido col presidente francese Giscard, decise di accettare questi principi, i quali rappresentarono i cardini del Sistema monetario europeo, entrato in vigore nel 1979. Lo Sme aveva come principale elemento costitutivo gli Accordi europei di cambio, che limitavano i movimenti delle valute membri a una fascia del 2,25% su entrambi i lati della loro parità con l'Ecu, un paniere che rappresentava le medie ponderate delle valute membri.

La Gran Bretagna, la quale era entrata nella Cee nel 1973, ebbe un approccio negativo verso lo Sme. Il governo laburista di James Callaghan, prevalentemente euroscettico, decise di non parteciparvi, escludendo il paese dagli Aec¹⁶. Margaret Thatcher, leader del partito conservatore, trionfò alle elezioni politiche del maggio 1979¹⁷ e mise la costruzione di un grande mercato libero in Europa al vertice della sua agenda comunitaria¹⁸. Il progetto di un'Europa minimale, incentrata su logiche di mercato e impegnata al perseguimento di obiettivi di disciplina finanziaria¹⁹, si sposava molto bene con le concezioni liberiste del premier britannico²⁰. Nonostante l'enfasi sul mercato unico, la Thatcher non assecondava l'idea che questo progetto dovesse legarsi a forme più ampie di cooperazione monetaria²¹. In occasione del summit anglo-francese del 5 giugno 1979, la Thatcher riferì a Giscard che la sterlina non era una valuta adatta a far parte degli Aec²².

valute solo N – 1 banche centrali sono obbligate a intervenire per rispettare gli accordi stabiliti. La banca centrale che emette l'ennesima moneta risulta invece libera di determinare a piacere la propria politica monetaria.

14 B. Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton 2019, pp. 146–149.

15 J. Phelan, *The Road not taken. Britain's alternative to the euro*, LSE, MSc in Economic History, 2014.

16 J.W. Young, *Britain and the European Unity 1945-1999*, Palgrave Macmillan, London 2000, pp. 120-122.

17 Margaret Thatcher Foundation (=MTF), docid=103794.

18 Mtf, docid=103970; Tna, Prime Minister's Office, 19/58 f193.

19 Tna, Prem 19/550 f144.

20 Mtf, docid=104671.

21 D. Dinan, *Ever closer union: An introduction to European integration*, Palgrave MacMillan, London 2010, pp. 93-95.

22 Archives Nationales, France, Archives de la Présidence de la République. Valéry Giscard d'Estaing (1974 -1981), AG/5(3) /3371 Margaret Thatcher.

La Thatcher sottolineò la posizione speciale della sterlina nel panorama valutario europeo, per via del ruolo della Gran Bretagna quale esportatore di petrolio e degli intensi legami commerciali del Regno Unito coi paesi extraeuropei²³. La questione della partecipazione allo Sme avrebbe generato un forte dibattito all'interno del gabinetto Thatcher. Membri importanti dell'esecutivo come Nigel Lawson e Geoffrey Howe erano sostenitori dell'ingresso della Gran Bretagna negli Aec, in quanto ritenevano che essi rappresentassero un vincolo esterno che avrebbe consentito alla Gran Bretagna di rafforzare quelle misure antinflazionistiche che rappresentavano la base delle politiche economiche dei *Tories*²⁴. La Thatcher temeva però che gli Aec avrebbero rappresentato un vincolo troppo oneroso per l'economia britannica²⁵, limitando in maniera eccessiva i poteri fiscali dell'esecutivo, e confermò a più riprese la volontà di non partecipare allo Sme, sistema che oltretutto non aveva garantito quell'equità che i suoi ideatori avevano auspicato²⁶. La *Bundesbank* (banca centrale tedesca), la quale godeva di una notevole indipendenza dal potere politico, fu molto intransigente nel dare priorità al controllo dell'inflazione sulla difesa delle parità stabilite dagli Aec, e il mancato rispetto da parte della Germania dei suoi oneri d'aggiustamento consentì al marco di assumere il ruolo di "ennesima valuta" nello Sme. La Francia e l'Italia rilanciarono progetti di unione monetaria al fine di limitare l'influenza economica tedesca in Europa²⁷.

L'unione monetaria fu un tema molto discusso alla Conferenza intergovernativa che precedette la stipula dell'Atto unico europeo del 1986²⁸, documento che sanzionò la creazione del mercato unico²⁹. Le istituzioni europee ritenevano che la funzionalità del mercato unico sarebbe stata pienamente garantita attraverso la creazione di un unico mezzo di scambio³⁰, ma la Germania ribadì che la mancanza di complementarità delle economie della Cee avrebbe reso l'unione monetaria un progetto destinato al fallimento. Inoltre, i tedeschi non volevano rinunciare al marco, moneta molto popolare sui mercati valutari e motore dello Sme³¹. La Gran Bretagna, dal canto suo, sposò la tesi tedesca della mancanza di convergenza economica quale fattore ostativo alla creazione di un'unione monetaria³².

Le discussioni sull'unione monetaria non tardarono a riproporsi: nel 1987, una pesante svalutazione del franco, con annessa rivalutazione del marco, produsse nuova tensione nello Sme³³. La Francia chiese maggiore simmetria negli aggiusta-

23 A. May, *Britain and Europe since 1945*, Routledge, Milton Park 1998, pp. 89-90.

24 Tna, Prem 19/2162 f36.

25 Tna, Prem 19/2162 f28.

26 Tna, Prem 19/1752 f252.

27 J. Phelan, *The Road not taken*, cit.

28 Historical Archives of the European Union (=HAEU), EN.08-02-1831.

29 Haeu, EG.B.C-142.

30 D. Urwin, *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945*, Longman, London 1995.

31 H. Kohl, *Erinnerungen, 1982-1990*, Droemer Verlag, Munchen 2005.

32 Haeu, EN.08-02-1831.

33 D. Gros, N. Thygesen, *European Monetary Integration: From the European Monetary System to Economic and Monetary Union*, Longman, London 1998, pp. 396-397.

menti per difendere le parità degli Aec. Edouard Balladur, ministro delle finanze francese, manifestò la sua frustrazione per il dominio del marco nello Sme³⁴. Egli ricevette il sostegno del suo omologo italiano Giuliano Amato ed entrambi convennero sull'opportunità di introdurre un'unione monetaria³⁵. Questa iniziativa incontrò l'avallo del presidente della Commissione europea Jacques Delors, il quale interpretò l'instabilità del franco come una crisi valutaria di seconda generazione dettata dal capitale speculativo, piuttosto che una crisi di prima generazione guidata da uno squilibrio dei fondamentali economici. La Cee giunse alla conclusione che le crisi di seconda generazione sarebbero diventate molto diffuse con la completa mobilità dei capitali prevista dal mercato unico e che una moneta unica avrebbe rappresentato l'antidoto per prevenire che la libera circolazione dei capitali divenisse un fenomeno disordinato e potenzialmente dannoso per la stabilità dei tassi di cambio³⁶. La Germania ribadì la sua posizione di contrarietà all'unione monetaria, ma i rapidi cambiamenti del sistema internazionale modificarono la situazione.

L'Unione Sovietica, paese che sin dalla fine della Seconda guerra mondiale aveva conteso agli Stati Uniti il ruolo di potenza egemone nel Vecchio Continente, entrò in una fase di profonda crisi politica ed economica. Il leader sovietico Gorbaciov, constatata l'impossibilità dell'Urss di colmare il divario strategico con gli americani, ritenne che la Guerra fredda non fosse più nell'interesse nazionale sovietico³⁷, e inaugurò una nuova fase di negoziati con Washington³⁸. La crescente debolezza dell'Urss provocò un avvicinamento dei paesi del Patto di Varsavia alla Cee³⁹. Ciò aprì la possibilità della riunificazione tedesca⁴⁰. In un documento del 18 aprile 1988, l'ambasciata britannica in Germania riferì a Londra che Helmut Kohl intendeva farsi interprete del desiderio dei popoli delle due Germanie di riaprire la questione della riunificazione⁴¹.

Margaret Thatcher, inizialmente spalleggiata dal presidente francese François Mitterrand, temeva molto la riunificazione tedesca, in quanto avrebbe reso straripante il peso della nuova Germania nello scacchiere europeo. La posizione di Mitterrand su questo argomento era però più morbida, in quanto egli intuì che l'obiettivo di Kohl della riunificazione avrebbe potuto essere utilizzato dalla Francia come contrappeso per ottenere dai tedeschi il via libera all'unione monetaria⁴².

La Germania, sin dal dopoguerra, aveva sostenuto l'integrazione europea con l'obiettivo di costruire, nel lungo termine, un ampio consenso internazionale sulla riunificazione. Kohl cominciò a realizzare che i timori dei partner europei sulla riunificazione potevano essere superati se la Germania avesse fornito un'ulteriore

34 House of Commons Library, *'Emu: The path to Maastricht'*, p. 10.

35 H. James, *Making the European monetary union*, cit., p. 26.

36 *Ec, Efficiency, Stability, Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the Eec*. Luxembourg, 1987, p. 62.

37 D. Doder, L. Branson, *Gorbachev: Heretic in the Kremlin*. Futura, London 1990.

38 M. Gorbaciov, *Ogni cosa a suo tempo. Storia della mia vita*, Marsilio, Venezia 2013.

39 Haeu, Dorie-577.

40 J. Gooding *Gorbachev and Democracy*, in «Soviet Studies», 42, 1990, pp. 195-231.

41 Tna, Prem 19/2695 f252.

42 R. Tiersky, *Mitterrand, A very French president*, Rowman & Littlefield, Lanham 2003.

prova del suo impegno europeo attraverso l'accettazione della moneta unica⁴³. Il piano dell'unione monetaria assunse così una più chiara funzione politica, la quale era correlata all'esigenza di legare strettamente la Germania riunificata alle istituzioni europee. Queste considerazioni fecero decollare il progetto della moneta unica. Al Consiglio europeo di Hannover del giugno 1988, i membri della Cee affidarono a un comitato di banchieri centrali, guidato da Delors, il compito di studiare le modalità con cui realizzare un'unione monetaria.

La Gran Bretagna rimase ostile a questo progetto⁴⁴, ma la Thatcher non poté opporsi all'avanzamento dei lavori per la moneta unica e garantì la presenza di Robin Leigh-Pemberton, capo della *Bank of England*, alle otto sedute del Comitato Delors, le quali si svolsero tra la fine del 1988 e gli inizi del 1989. L'influenza della Germania all'interno del Comitato fu decisiva. Karl Otto Pohl, capo della *Bundesbank*, era poco convinto dell'unione monetaria, in quanto avrebbe messo a rischio quelle politiche antiinflazionistiche che avevano determinato il successo economico tedesco⁴⁵. Le pressioni politiche in direzione di una moneta unica erano però molto forti⁴⁶, e Pohl, al fine di garantire la partecipazione tedesca all'unione monetaria, pose due condizioni cruciali: la piena indipendenza della nuova Banca centrale europea dal potere politico e la fissazione della stabilità dei prezzi quale obiettivo prioritario della politica monetaria europea. Le richieste di Pohl furono approvate all'unanimità dal Comitato⁴⁷. La Relazione Delors, sintesi delle conclusioni del Comitato pubblicata nell'aprile del 1989, accrebbe le perplessità di Londra sulla moneta unica⁴⁸.

2. Il progetto dell'*hard Ecu*

La caduta del muro di Berlino, il 9 novembre 1989, rese la riunificazione tedesca una possibilità molto concreta, fornendo lo slancio definitivo al programma dell'unione monetaria. L'allora presidente della Repubblica italiana Francesco Cossiga ha parlato in proposito di un vero e proprio baratto tra la Francia e la Germania realizzatosi nelle settimane che seguirono la caduta del muro. Mitterrand chiese a Kohl di sposare pienamente il progetto dell'unione monetaria, in cambio del sostegno compatto della Cee alla riunificazione tedesca; Kohl accettò la proposta, comprendendo i timori internazionali sull'egemonia monetaria ed economica tedesca che la sopravvivenza del marco avrebbe comportato⁴⁹. La Gran Bretagna, privata dell'appoggio francese, fu costretta ad accettare la riunificazione della Germania. Riguardo all'unione monetaria, la Thatcher compì un estremo tentativo con gli Usa

43 C. Germond, H. Türk, *A History of Franco-German Relations in Europe: From "Hereditary Enemies" to Partners*, Palgrave MacMillan, London 2008.

44 Mtf, docid=107277.

45 A. Porta, *L'unione economica e monetaria*, Egea, Milano 2020.

46 H. Bering, *Helmut Kohl. The Man Who Reunited Germany, Rebuilt Europe, and Thwarted the Soviet Empire*, Regnery, Washington 1999.

47 Tna, Prem 19/2676 f343.

48 Tna, Prem 19/2676 f242.

49 C. Pedone, *L'uomo che guardò oltre il muro. La politica estera italiana dagli euromissili alla riunificazione tedesca svelata da Francesco Cossiga*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

Il contributo della Gran Bretagna all'Unione Monetaria Europea

per frenare questo programma: in occasione del summit anglo-americano del 24 novembre 1989, Margaret Thatcher espresse al presidente americano Bush i suoi dubbi su questo progetto, ricevendo una risposta fredda da parte della Casa Bianca⁵⁰. Washington credeva che un'Europa più forte avrebbe contenuto nel migliore dei modi la Germania riunificata e Bush acconsentì all'unione delle due Germanie in cambio dell'assicurazione da parte di Kohl del suo impegno in direzione della Nato e della costruzione di un'Europa maggiormente integrata. Quest'ultima raccomandazione comportò un implicito sostegno degli Usa al progetto dell'unione monetaria⁵¹. La Gran Bretagna comprese in via definitiva che la propria ostilità nei confronti della moneta unica avrebbe condannato il paese all'isolamento internazionale e decise di adottare un approccio più costruttivo sull'argomento, elaborando proposte originali alla Comunità⁵².

Il punto di partenza fu rappresentato da una più accurata analisi dei contenuti del Rapporto Delors, documento che, secondo Margaret Thatcher, conteneva degli errori fondamentali. In primo luogo, ella non gradiva che il percorso verso la moneta unica fosse guidato principalmente da organi non eletti, come la Commissione europea e le banche centrali, acuendo il deficit democratico della Cee, il quale sarebbe risultato ulteriormente aggravato dalla creazione di una Bce indipendente dal potere politico⁵³. La mancanza di *accountability* della politica monetaria europea avrebbe potuto generare insofferenza nelle opinioni pubbliche comunitarie, le quali, come sottolineato dalla Thatcher nelle sue memorie, erano in prevalenza riluttanti all'idea della moneta unica⁵⁴. Le valute locali rappresentavano un elemento importante del capitale sociale delle comunità nazionali⁵⁵, e la trasformazione di questo capitale, con il delicato passaggio a una valuta sovranazionale, non poteva essere un processo imposto dall'alto, ma avrebbe dovuto evolversi dal basso, conservando una piena legittimità democratica. In secondo luogo, il premier britannico criticava i contenuti della scansione in tre fasi dell'Uem prevista da Delors. La prima fase, che prevedeva la creazione del mercato unico, la completa mobilità dei capitali e il rafforzamento della cooperazione fra le banche centrali, venne accolta dal governo britannico. La seconda fase, che avrebbe dovuto comportare una rapida convergenza sulla bassa inflazione delle economie europee, al fine di realizzare l'Uem in meno di un decennio, venne criticata dal gabinetto Thatcher, in quanto non erano chiare le procedure con cui tale convergenza si sarebbe concretizzata⁵⁶.

A questo proposito, il ministro dell'economia John Major ritenne che senza una piena convergenza economica l'unione monetaria non avrebbe funzionato. Un tentativo prematuro di fissare irrevocabilmente i cambi, come previsto dalla fase tre del Rapporto Delors, si sarebbe rivelato insostenibile, specie per le economie più deboli, le quali

50 Tna, Prem 19/2892 f70.

51 P.C. Caldwell, R. Shandy, *German Unification: Expectations and Outcomes*, Palgrave Macmillan US, New York 2011.

52 N. Lawson, *The View From No. 11: Memoirs of a Tory Radical*, Corgi, London 1993, p. 938.

53 Mtf, docid=108234.

54 M. Thatcher, *Statecraft: Strategies for a changing world*, Harper Collins, London 2003, pp. 196-197.

55 R.H. Hasse, T. Koch, *The hard ECU-a substitute for the D-Mark or a Trojan horse?*, in «Inter-economics», 26, 1991, pp. 159-166.

56 J. Major, *The Autobiography*. Harper Collins, London 1999.

non avrebbero più potuto ricorrere alla svalutazione competitiva per aggiustare gli squilibri dei loro fondamentali economici. Questa situazione avrebbe potuto generare tensioni in grado di compromettere il progetto comunitario. Così, prima di realizzare l'unione monetaria, l'Europa avrebbe dovuto evolversi gradualmente in una *zona valutaria ottimale*, ossia un'area caratterizzata dalla mobilità dei fattori di produzione (capitale e lavoro), mercati dei prodotti integrati, panieri merceologici, strutture industriali e tecnologie simili, simmetria degli shock e un'autorità fiscale centrale⁵⁷. Queste considerazioni furono la base delle proposte britanniche sull'Uem.

La prima iniziativa venne da Nigel Lawson, ex ministro delle finanze, il quale, alla fine del 1989, formulò un programma denominato *An evolutionary approach to economic and monetary union*. Egli trasse ispirazione dai lavori dell'economista Friedrich von Hayek, uno dei maggiori esponenti del liberalismo economico, il quale riteneva che un sistema basato sulla concorrenza valutaria fosse il mezzo più efficace per la realizzazione dell'obiettivo della stabilità dei prezzi. Il controllo dell'inflazione era l'unico elemento dell'Uem che convinceva pienamente la Gran Bretagna⁵⁸, e il piano di Lawson, partendo dalla rimozione di tutte le restrizioni all'uso delle valute comunitarie, prevedeva che le forze del mercato avrebbero dovuto condurre a una convergenza sulla bassa inflazione tra le valute membri, riducendo progressivamente le fluttuazioni tra i cambi e realizzando una pratica unione monetaria⁵⁹. La Commissione europea criticò il piano Lawson per la vaghezza e la scarsa completezza e decise di non accoglierlo⁶⁰.

L'iniziativa di Lawson rappresentò però un'ispirazione per l'establishment politico e finanziario del Regno Unito. Paul Richards, uno dei più influenti economisti della City di Londra, in collaborazione con Michael Butler, diplomatico vicino ai conservatori, il quale aveva alle spalle una lunga esperienza di cooperazione con le istituzioni europee, formulò un nuovo progetto denominato *The next stage in an evolutionary approach to monetary union*⁶¹. Il cardine del programma era rappresentato dall'introduzione, in occasione della fase due del Rapporto Delors, di una nuova valuta, l'hard Ecu, che sarebbe stata a tutti gli effetti una moneta comune europea⁶². Essa sarebbe stata introdotta con una parità centrale e una banda di fluttuazione nei confronti di ogni moneta degli Aec⁶³. L'hard Ecu avrebbe avuto corso legale in tutti i paesi aderenti agli Aec e avrebbe dovuto competere sui mercati con le altre divise comunitarie⁶⁴. Nel caso in cui l'hard Ecu fosse stato utilizzato ampiamente dagli operatori economici avrebbe potuto trasformarsi in una moneta unica⁶⁵.

57 J. Major, *Economic and Monetary Union: Beyond Stage One. Speech to the German Industry Forum, 20 June*, Treasury, London 1990, p. 4.

58 L.S. Talani, *Betting for and Against EMU. Who Wins and Loses in Italy and in the UK from the Process of European Monetary Integration*, Taylor & Francis, Milton Park 2017, p. 202.

59 N. Lawson, *The View From No. 11: Memoirs of a Tory Radical*, Corgi, London 1993, p. 939.

60 Tna, Prem 19/2982 f219.

61 Tna, Prem 19/2983 f81.

62 Mtf, docid=108238.

63 M. Goldstein, P. Isard, P.R. Masson, M.P. Taylor, *Policy Issues in the Evolving International Monetary System*, International Monetary Fund, 1992, pp. 74.

64 J. Buller, *National statecraft and European integration: the conservative government and the European Union, 1979-1997*, Bloomsbury Academic, London 2000, p. 135.

65 Haeu, Int565.

Il contributo della Gran Bretagna all'Unione Monetaria Europea

L'hard Ecu sarebbe stato gestito da un nuovo organismo, il Fondo monetario europeo, la cui politica sarebbe stata rigorosamente improntata alla stabilità dei prezzi. Per incoraggiare gli agenti economici ad adottare l'hard Ecu in misura massiccia, esso avrebbe assunto la medesima forza della valuta comunitaria più popolare. Ciò significava che le parità centrali delle monete comunitarie non avrebbero mai potuto essere rivalutate contro l'hard Ecu, ma soltanto svalutate. Inoltre, se un paese membro avesse rivalutato la parità centrale della sua valuta contro le monete di altri stati membri, l'hard Ecu sarebbe stato rivalutato con essa⁶⁶. Secondo i suoi ideatori, la forza e la stabilità del valore dell'hard Ecu, le quali sarebbero state garantite dalle politiche antinflazionistiche del Fme, avrebbero determinato il successo di questa valuta sui mercati⁶⁷.

Sulla base dell'approccio evolucionistico all'Uem proposto dal Regno Unito, le monete deboli sarebbero state sostituite da quelle forti e, al fine di consentire alle prime di risollevarsi e di competere maggiormente con le seconde, i paesi a valuta debole avrebbero dovuto adottare politiche economiche e monetarie più restrittive⁶⁸. Il Fme avrebbe avuto la facoltà di richiamare all'ordine i paesi che facevano eccessivo ricorso alla svalutazione, invitando le banche centrali di quei paesi a riacquistare la loro moneta dal Fme in cambio delle monete forti⁶⁹.

Questo sistema, secondo Richards e Butler, avrebbe condotto a una graduale convergenza sulla bassa inflazione, consentendo a tutti i paesi membri di raggiungere un uguale livello di sviluppo economico e realizzando quella zona valutaria ottimale che era ritenuta dal Regno Unito requisito indispensabile per il buon funzionamento di un'unione monetaria. Alla fine, lo strumento della svalutazione sarebbe rimasto a disposizione dei paesi membri fino a che essi non ne avessero più avuto bisogno. In tal caso, la fissazione dei tassi di cambio sarebbe divenuta realtà e l'unione monetaria europea avrebbe avuto modo di costituirsi⁷⁰.

Una volta completata la stesura del progetto, agli inizi del 1990, Michael Butler si impegnò a diffonderne i contenuti presso ambienti politici e finanziari europei. Una prima discussione avvenne col vicepresidente della *Bundesbank* Helmut Schlesinger, il quale accolse in maniera tutto sommato positiva l'idea dell'hard Ecu, ma sottolineò la vulnerabilità di un sistema con tassi di cambio fissi, ma regolabili, e completa mobilità dei capitali, il quale avrebbe potuto correre rischi inflazionistici⁷¹. Così, Butler e Schlesinger, con la collaborazione della *Bank of England* e del Tesoro britannico, le quali si erano espresse in termini favorevoli nei confronti dell'hard Ecu per via della sua capacità di generare una convergenza economica in Europa⁷²,

66 P. Bofinger, *The Political Economy of the Hard-ECU Proposal*, Centre for Economic Policy Research, London 1991 pp. 24.

67 M. Butler, P. Richards, *Europe's Urgent Need for a Hard Ecu*, Independent, London 18 May 1990.

68 K. Dowd, *Laissez-faire Banking*, Routledge, Milton Park 1996, pp. 283-286.

69 O. Eglene, *Banking on Sterling, Britain's Independence from the Euro Zone*, Lexington Books, Lanham 2011, pp. 55-58.

70 M. Butler, P. Richards *The Next Stage in an Evolutionary Approach to Monetary Union*, British Invisibles Exports Council, London 1990.

71 Haeu, Int565.

72 Bank of England, *The United Kingdom's Proposals for Economic and Monetary Union*, in «Bank of England Quarterly Bulletin», 30, 1990, pp. 374-7.

lavorarono per migliorare il progetto attraverso l'introduzione di meccanismi dettagliati contro l'inflazione⁷³.

Tra il marzo e l'aprile del 1990, Butler presentò il progetto a Margaret Thatcher. La reazione del premier alla presentazione del programma fu positiva. Ella apprezzò l'approccio *market-driven* all'Uem proposto da Richards e Butler, in quanto avrebbe reso, di fatto, la moneta unica una scelta dei cittadini e non un'imposizione dall'alto. Butler e Thatcher condivisero l'idea che la Cee stesse procedendo in modo affrettato verso l'Uem, senza considerare fino in fondo i problemi derivanti dalle profonde differenze tra le economie della Comunità; la graduale convergenza economica che l'hard Ecu avrebbe realizzato fu dunque considerata in modo favorevole dalla Thatcher⁷⁴.

Un punto su cui Butler e Thatcher si trovarono in disaccordo fu sulla modalità con cui esporre pubblicamente il progetto. L'opinione pubblica britannica era restia alla prospettiva di abbandonare la sterlina, la quale rappresentava un potente simbolo di identità nazionale, e la Thatcher era così più propensa a descrivere il progetto come un'alternativa all'Uem piuttosto che uno strumento intermedio in direzione di una moneta unica. Michael Butler, però, sottolineò che se la Gran Bretagna avesse voluto influenzare il percorso dell'Europa verso la moneta unica, avrebbe dovuto dimostrare una più chiara volontà di realizzare l'Uem. Il progetto dell'hard Ecu rappresentava un'utile integrazione al Rapporto Delors, in quanto avrebbe coperto nel migliore dei modi la fase due di questo programma, e come tale andava presentato al pubblico. Secondo Butler, la Thatcher, al fine di persuadere l'opinione pubblica, avrebbe dovuto insistere sul fatto che, attraverso il programma dell'hard Ecu, le forze del mercato, e dunque le preferenze dei cittadini, avrebbero rappresentato il fattore decisivo del percorso dell'Europa verso la moneta unica, la quale sarebbe stata un'opzione nel lungo periodo e non un obbligo nel breve termine⁷⁵.

Nel mese di maggio del 1990, la *Bank of England*, il Ministero delle finanze e quello degli esteri esercitarono una forte pressione su Margaret Thatcher al fine di farle accettare la visione di Butler, riuscendo alla fine a persuadere il premier dell'opportunità di proporre con convinzione il progetto dell'hard Ecu quale passo intermedio e sperimentale verso l'Uem⁷⁶.

La svolta europeista della Thatcher su questo argomento rappresenta l'archetipo dell'approccio comunitario adottato dal leader britannico nel corso del suo premierato. Peter Jenkins, uno dei principali editorialisti politici britannici, in proposito affermò: «L'Uem rappresenta l'ennesima occasione in cui la Thatcher, su questioni europee, dopo una netta opposizione iniziale, si avvicina progressivamente alle istanze della Comunità. Il suo istintivo nazionalismo lascia spesso il passo, con l'andare del tempo, a considerazioni più europeiste»⁷⁷. Michael Butler ha confermato questa tesi, sostenendo come l'atteggiamento della Thatcher verso l'Europa fosse una combinazione di pregiudizio e ragione, in cui però, alla fine, era sempre la ragione a prevalere⁷⁸.

73 Haeu, Int565.

74 Tna, Prem 19/2982 f186.

75 Haeu, Int565.

76 *Ibidem*.

77 S.R. Letwin, *The Anatomy of Thatcherism*, Taylor & Francis, Milton Park 2018.

78 Haeu, Int565.

Margaret Thatcher e John Major concordarono di presentare pubblicamente l'hard Ecu al Forum degli industriali tedeschi del 20 giugno 1990, evento in cui Major avrebbe tenuto un discorso. La Thatcher lavorò al fianco di Major alla stesura dell'intervento e impose al Cancelliere di inserire all'interno della sua orazione il passaggio seguente: «L'hard Ecu sarà a tutti gli effetti una moneta comune per l'Europa. Nel lungo periodo, se i popoli e i governi europei lo vorranno, l'hard Ecu potrebbe trasformarsi in una moneta unica. L'Uem non è una decisione che può essere imposta dall'alto in questo momento, ma deve rappresentare un percorso lento e graduale, guidato dalle preferenze dei cittadini»⁷⁹.

Con grande sorpresa di Margaret Thatcher, la stampa britannica accolse favorevolmente il progetto dell'hard Ecu, ma espresse un forte pessimismo sulla sua possibilità di essere accettato dalla Cee⁸⁰. Il 25 e 26 giugno 1990, Margaret Thatcher propose il piano al Consiglio europeo di Dublino, ricevendo reazioni molto fredde da parte dei partner europei⁸¹. Nel corso del summit, il premier britannico spiegò che le profonde differenze economiche tra i paesi della Comunità non consentivano all'Europa di giungere rapidamente all'Uem, processo che avrebbe richiesto almeno un ventennio prima di una sua fattiva attuazione. Su suggerimento della *Bank of England*, la Thatcher spiegò che passare direttamente dalle monete nazionali alla moneta unica sarebbe stato un passaggio traumatico che avrebbe provocato forti scossoni al sistema finanziario europeo. Così, la moneta unica avrebbe dovuto essere preceduta da una lunga esperienza di gestione condivisa di una moneta comune all'interno dei meccanismi dello Sme⁸².

Il rifiuto della Cee del programma dell'hard Ecu si basava sull'assunto che questo progetto avrebbe fornito soltanto una possibilità e non un obbligo di giungere all'Uem. I leaders europei, in prossimità della riunificazione tedesca, la quale sarebbe avvenuta di lì a poche settimane, percepivano infatti la moneta unica come una stretta necessità politica. Margaret Thatcher, esprimendo una posizione pienamente condivisa con John Major, sosteneva che, sotto il profilo politico, l'urgenza di legare maggiormente la Germania riunificata alle istituzioni europee non giustificava un percorso verso l'Uem caratterizzato da un evidente deficit democratico: l'imposizione dall'alto da parte di organi non eletti della moneta unica, senza tenere conto delle preferenze dei cittadini, avrebbe potuto generare del malcontento in grado di mettere a rischio il processo d'integrazione⁸³.

Il premier britannico integrò il suo discorso sull'hard Ecu in occasione di un dibattito alla *House of Commons* del 28 giugno. La Thatcher definì in modo eccellente il programma di Richards e Butler, in quanto affidava ai popoli europei, attraverso una pratica e diretta esperienza dell'uso di una valuta comune, la scelta sull'evoluzione del progetto europeo verso una moneta unica. Se l'hard Ecu avesse dimostrato di funzionare molto bene sui mercati, garantendo all'Europa un significativo aumento di benessere, per le opinioni pubbliche europee sarebbe stato più agevole accettare

79 Tna, Prem 19/2983 f72.

80 Churchill Archive Centre (=CAC), Thatcher Mss, Thcr 3/5/100 f86.

81 Haeu, Dorie-26-567.

82 Mtf, docid=108132.

83 Tna, Prem 19/2984 f364.

il passaggio a una moneta unica, processo che sarebbe così avvenuto in modo non traumatico, conservando pienamente la propria legittimità democratica⁸⁴.

Ai primi di settembre del 1990, John Major presentò il progetto dell'hard Ecu all'Ecofin, ricevendo reazioni contrastanti. I ministri delle finanze europei condividevano l'idea di Major di un processo dell'Uem che stava procedendo troppo rapidamente, senza considerare fino in fondo tutte le implicazioni economiche di tale progetto, ma, pur giudicando interessante il piano dell'hard Ecu, essi decisero di non appoggiarlo. I ministeri delle finanze di Francia e Germania condizionarono il loro supporto all'hard Ecu a una revisione di questo piano che prevedesse esplicitamente un obbligo e non soltanto una possibilità dell'introduzione della moneta unica. La Gran Bretagna non accettò questa condizione, in quanto avrebbe violato il principio basilare dell'hard Ecu, il quale affidava alle dinamiche del mercato il verdetto definitivo sulla costituzione della moneta unica, ma rimase fiduciosa sulla possibilità di far passare il suo programma in vista del Consiglio europeo di Roma del 27 e 28 ottobre 1990⁸⁵. Margaret Thatcher, al fine di incrementare l'influenza del Regno Unito sull'Uem, decise, il 5 ottobre 1990, di aderire agli Aec⁸⁶.

L'accettazione del programma dell'hard Ecu da parte della Cee rimaneva però un obiettivo molto complicato, come confermato dal capo della *Bundesbank* Karl Otto Pohl in due comunicazioni a Londra del 4 e del 17 ottobre 1990⁸⁷. Pohl lamentò anch'egli l'eccessiva velocità del processo dell'Uem, sottolineando la validità delle proposte britanniche sotto il profilo economico, ma ammise che l'unione monetaria era ormai da considerarsi una questione prettamente politica correlata a una rapida costruzione dei nuovi equilibri internazionali dettati dalla fine della Guerra fredda⁸⁸.

Nonostante l'ostilità della Cee, in un'intervista alla stampa italiana del 19 ottobre 1990, Margaret Thatcher affermò che il governo, il parlamento e il popolo britannico erano compatti nella loro considerazione dell'hard Ecu come mezzo più appropriato per l'unione monetaria⁸⁹. Il 25 ottobre, John Major esortò la Thatcher a riproporre con forza gli argomenti in favore dell'hard Ecu al summit di Roma⁹⁰. Il premier britannico, nella capitale italiana, dovette però ancora una volta fare i conti con l'opposizione dei partner europei, i quali sottolinearono i tempi eccessivamente lunghi del programma dell'hard Ecu, in contrapposizione all'urgenza della Cee di costruire un'unione monetaria in tempi brevi. Inoltre, la maggior parte dei leaders della Comunità mostrò forte scetticismo sulla possibilità dell'hard Ecu di trasformarsi effettivamente in una moneta unica, in quanto i meccanismi previsti dal piano di Richards e Butler non rappresentavano un incentivo sufficiente a un ampio uso dell'hard Ecu sui mercati valutari⁹¹. In un dibattito alla *House of*

84 Mtf, docid= 108135.

85 Tna, Prem 19/2984 f267.

86 Tna, Prem 19/2984 f176.

87 Tna, Prem 19/2984 f279.

88 Tna, Prem 19/2984 f33.

89 Mtf, docid=107976.

90 Cac, Thatcher Mss, Thcr 5/1/5/766 f256.

91 Haeu, Dorie-26-600.

Il contributo della Gran Bretagna all'Unione Monetaria Europea

Commons del 30 ottobre 1990, Margaret Thatcher ribadì la validità dell'hard Ecu, confessando che molti membri del Consiglio europeo e dell'Ecofin condividevano in privato la sua idea che non potesse esserci un'unione monetaria in assenza di un uguale grado di sviluppo delle economie europee, e che tale convergenza non sarebbe stata raggiungibile nel breve termine. Pubblicamente, però, la Thatcher era isolata nella sua battaglia contro il Rapporto Delors e ciò rendeva pressoché impossibile l'accoglimento dell'hard Ecu⁹².

In un'intervista rilasciata al *Sunday Times* il 15 novembre 1990, la Thatcher attaccò duramente la Cee, sostenendo che il rifiuto della Comunità di affidare la scelta sulla moneta unica ai cittadini era dettata dalla consapevolezza che i popoli europei avrebbero respinto i contenuti del Rapporto Delors. La Thatcher sostenne di essersi molto impegnata a promuovere l'hard Ecu perché i cittadini europei desideravano arrivare più gradualmente all'Uem, riservandosi una maggiore influenza sull'eventuale costituzione⁹³.

L'ultimo, significativo contributo della Thatcher alla causa dell'hard Ecu avvenne in un dibattito alla *House of Commons* del 22 novembre 1990. Il premier affermò che il programma di Richards e Butler era il più idoneo a condurre l'Europa verso l'Uem, in quanto esso possedeva un ampio potenziale per condurre, nel lungo periodo, a un vasto consenso tra le opinioni pubbliche europee sulla creazione della moneta unica. La Thatcher espresse la sua ferma determinazione a riproporre questo progetto nei negoziati con la Cee⁹⁴. Pochi giorni dopo, però, Margaret Thatcher lasciò la carica di primo ministro. Il suo successore, John Major, tra la fine del 1990 e gli inizi del 1991, provò a rilanciare il piano dell'hard Ecu, riscontrando però scarso successo e rassegnandosi definitivamente al fatto che questo programma non sarebbe stato accettato dalla Cee.

3. Conclusioni

L'obiettivo di questo lavoro era dimostrare il contributo fornito dalla Gran Bretagna all'unione monetaria europea attraverso il progetto dell'hard Ecu, piano presentato dal Regno Unito alla Cee nel 1990. I documenti di recente declassificazione mettono in luce come la stesura e la promozione di questo programma implicarono un impegno considerevole da parte del governo e degli apparati economici e finanziari del Regno Unito. Il sostegno dell'opinione pubblica al piano certificò la compattezza della Gran Bretagna sulla necessità di una moneta comune come passo intermedio e sperimentale in direzione dell'Uem, oltretutto sulla critica al Rapporto Delors, programma le cui lacune sarebbero risultate evidenti nel corso dei decenni, avvalorando la tesi dei sostenitori dell'hard Ecu della necessità di un approccio all'Uem più graduale e maggiormente orientato alla realizzazione di una effettiva convergenza economica tra i paesi europei.

92 Mtf, docid=108234.

93 Mtf, docid=107868.

94 Mtf, docid=108256.

Andrea Volpe

La dura crisi che ha colpito l'Eurozona negli anni tra il 2010 e il 2015, con le economie più deboli che, in assenza dello strumento della svalutazione esterna, hanno incontrato grosse difficoltà nel sanare gli squilibri dei loro fondamentali economici, subendo violenti attacchi speculativi sui mercati finanziari, ha dimostrato la fragilità di un'unione monetaria caratterizzata da profonde differenze tra le economie membri. La mancanza di *accountability* di una Bce ancorata in maniera troppo rigida all'obiettivo della stabilità dei prezzi ha incrementato il malcontento nell'Ue, favorendo l'ascesa di partiti nazionalisti e sovranisti che rappresentano una significativa minaccia alla stabilità del processo d'integrazione europea.

Andrea Volpe
(andrevolpe3@gmail.com)