

# *Farewell at last: la lunga strada per la Brexit*

di Mauro Campus\*

## *Farewell at last: the long road to Brexit*

Since before accession, the relationship between the UK and the process of European integration has been divided between the advantages of the single market and national pride. The oscillation between sentiments in favour of integration and the adoption of attitudes peculiarly distant from European politics has always been discernible in the leadership groups of the two major parties in Great Britain. This was especially the case with regard to issues relating to the Union's monetary policy. The article argues that the issue of monetary sovereignty has been at the center of British public discourse for three decades, and how the fault lines between British politics and society have deepened around membership in the monetary unification process on the one hand, and the Union on the other. The deepening of the dynamics of inequality due both to the inefficiency of income redistribution strategies, and to the slowdown in the capacity for innovation and productivity of the British industrial system has prompted an electorate who is ready to seek an "external enemy" to identify constraints of the Union which, for its part, did not shine for its capacity for renewal.

*Keywords:* European Monetray Union, Disintegration, Brexit.

L'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea a seguito della consultazione referendaria svoltasi il 23 giugno del 2016, interroga almeno tre dimensioni interpretative. Anzitutto il rapporto che la Gran Bretagna ha intrattenuo con le istituzioni comunitarie prima del suo ingresso e durante la sua quasi cinquantennale esperienza attiva nel processo d'integrazione europea; il radicale cambiamento che l'architettura dell'Unione ha subito dalla fine della Guerra fredda alla Grande contrazione del 2008; il contesto storico nel quale il credito dell'*establishment* politico ed economico nelle democrazie liberali è andato frantumandosi presso larghe fasce dell'elettorato<sup>1</sup>. L'interazione di queste assi interpretative conduce a rubricare l'es-

\* Università degli Studi di Firenze; mauro.campus@unifi.it.

1. M. Emerson (ed.), *Britain's Future in Europe. Reform, Renegotiation, Repatriation or Secession?*, Rowman & Littlefield International, London 2015; I. Pisani-Ferri, *The Euro Cri-*

senza della cosiddetta Brexit tra le più eloquenti epitomi del sovranismo, eppure essa affonda le sue radici nell'inarrestabile declino che il Regno Unito affronta da oltre cento anni cioè da quando da vincitrice della prima guerra mondiale, non riuscì a preservare la centralità nel sistema internazionale conquistata nell'epoca postnapoleonica.

Nel dicembre 1962, il leggendario Segretario di Stato americano dell'amministrazione Truman, Dean Acheson, affermò «*Britain has lost an empire but not yet found a role*»<sup>2</sup>. Da quell'affermazione che descriveva spietatamente lo smarrimento che la politica britannica sperimentava nel sistema internazionale della Decolonizzazione, la ricerca di quel ruolo non è ancora terminata. Occorre dunque domandarsi come la radicalizzazione dei sovranismi e dei nazionalismi riemersa nell'ultimo decennio abbia accelerato dinamiche che già facevano parte del processo storico che ha definito (e limitato) il ruolo del Regno Unito tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo<sup>3</sup>. Per farlo è opportuno guardare al primo esempio indicativo di dissociazione dal progetto comunitario che il Regno Unito attuò in seguito alla costituzione della cooperazione monetaria europea. Dall'Unione monetaria, cioè la più rilevante conquista *politica* dell'Unione, il Regno Unito si tenne costantemente distante, dapprima non aderendo al Sistema monetario europeo (SME) lanciato nel 1979, e poi – una volta rettificato l'originario atteggiamento – se né allontanò nuovamente in seguito alla tempesta valutaria che nell'autunno del 1992 portò alla sospensione dello SME<sup>4</sup>.

La freddezza nei confronti dell'esperimento regionale di cambi fissi tra le maggiori valute europee, cadeva al termine di un decennio che nel Regno Unito era stato inaugurato con la terza drammatica svalutazione della sterlina (1967)<sup>5</sup>, e che aveva conosciuto la sospirata ammissione al Mercato Unico Europeo (1973) confermata nel 1975 da un referendum nel quale i due terzi dell'elettorato si erano espressi favorevolmente nei confronti del

*sis and Its Aftermath*, Oxford University Press, Oxford 2011; M. Sandbu, *Europe's Orphan. The Future of the Euro and the Politics of Debt*, Princeton University Press, Princeton-Oxford 2015; E. Helleiner, *The Status Quo Crisis. Global Financial Governance after the 2008 Meltdown*, Oxford University Press, Oxford 2014.

2. D. Brinkley, *Dean Acheson and the 'Special Relationship'. The West Point Speech of December 1962*, in "The Historical Journal", 33, 3, 1990, pp. 599-608.

3. S. Reid-Henry, *Empire of Democracy. The Remaking of the West Since the Cold War, 1971-2017*, John Murray, London 2019.

4. O. Issing, *The Birth of the Euro*, Cambridge University Press, Cambridge 2008; E. Moulton-Druol, *A Europe Made of Money. The Emergence of European Monetary System*, Cornell University Press, Ithaca-London 2012; H. James, *Making the European Monetary Union*, Harvard University Press, Cambridge-London 2012.

5. A. Cairncross, B. Eichengreen, *Sterling in Decline. The Devaluation of 1931, 1949 and 1967* [1983], Palgrave Macmillan, London 2003 (II ed.).

processo d'integrazione continentale<sup>6</sup>. Quel decennio – nel quale il deterioramento dell'economia britannica aveva suggerito il ricorso all'aiuto del Fondo Monetario internazionale – da solo esprimeva compiutamente il cambiamento radicale della collocazione internazionale del Regno Unito e al contempo osservava la serpeggiante diffidenza nei confronti del nuovo ruolo europeo che il paese si era dato<sup>7</sup>.

È appena il caso di notare che l'appartenenza al processo d'integrazione sia stata per la Gran Bretagna tormentata, ed è pressoché impossibile attribuire ai due grandi partiti che si alternano alla guida del Paese un'uniforme adesione alle idealità europee<sup>8</sup>. L'oscillazione fra sentimenti a favore dell'integrazione e l'adozione di atteggiamenti peculiarmente distanti dalla politica europea è stata, infatti, ravvisabile costantemente nei gruppi dirigenti di entrambi i partiti. E questo è stato vero soprattutto rispetto alle questioni riguardanti la politica monetaria dell'Unione. La questione della sovranità monetaria è stata, infatti, al centro del discorso pubblico britannico per tre decenni, ed è attorno all'appartenenza al processo di unificazione monetaria che si sono approfondite le linee di faglia fra la politica e la società britannica, da un lato, e l'Unione, dall'altro. Specularmente a ciò, l'approfondimento delle dinamiche di diseguaglianza dovute sia all'inefficienza delle strategie di ridistribuzione del reddito, sia al rallentamento della capacità d'innovazione e di produttività del sistema industriale britannico<sup>9</sup>, ha sollecitato un elettorato proclive alla ricerca di un "nemico esterno" a individuarlo nei vincoli dell'Unione. I dati sull'allargamento della diseguaglianza nella distribuzione del reddito fanno capire l'affermazione delle forze politiche che prosperano su malesseri fondati nello sfaldamento delle garanzie di mobilità sociale che il mercato europeo aveva assicurate anche alle fasce più deboli della popolazione<sup>10</sup>.

Nell'ultimo trentennio il raffreddamento tra il Regno Unito e l'UE è maturato irreversibilmente su temi che hanno altresì evidenziato la distanza fra centro e periferia del Paese, fra percentuali di scolarizzazione e partecipazione alla vita pubblica. Si tratta di dati su cui è stata avviata una riflessione a tratti ossessiva e lievemente stolida che non ha fatto però acquisire una più compiuta consapevolezza a proposito degli inneschi re-

6. I. Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Unicopli, Milano 2004.

7. K. Burk, A. Cairncross, *Goodbye, Great Britain: The 1976 IMF Crisis*, Yale University Press, New Haven (CT) 1992.

8. K. Tournier-Sol, C. Gifford (eds.), *The UK Challenge to Europeanization. The Persistence of British Euroscepticism*, Palgrave Macmillan, London 2015.

9. M. Florio, *The Great Divestiture. Evaluating the Welfare Impact of British Privatization 1979-1997*, The MIT Press, Cambridge-London 2004.

10. G. Ottaviano, *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Laterza, Roma-Bari 2019.

moti che hanno portato alla bocciatura del *Remain* al referendum del 2016.

Semplificando al massimo sembra corretto sostenere che la dissociazione dall'UE ha rappresentato per la Gran Bretagna il riappropriarsi di una sovranità che non è chiaro come possa essere svolta, e soprattutto se possa essere utile in un contesto globale nel quale un Paese oramai periferico rischia di trasformarsi nel centro contabile di flussi finanziari o, in una forma ancora non pienamente comprensibile, in paradiso fiscale in un clima freddo. Parimenti quella dissociazione ha svelato una crisi d'identità dell'UE che da sotterranea era divenuta palese, almeno da quando le sue contraddizioni strutturali si erano incagliate davanti al dramma della crisi greca<sup>11</sup>. E Tuttavia la Brexit non rappresenta *solo* – come pure è stato sostenuto a più riprese – un ennesimo tassello della riscossa planetaria dei nazionalismi. Essa non può essere anzi compresa se scorniciata dall'antieuropismo praticato nel Regno Unito dai due principali partiti, che coniugato all'inefficacia e alla rigidità dell'UE ha contribuito a determinare quel risultato le cui premesse però rimontano al 1992<sup>12</sup>.

### Dal temporaneo al permanente: l'espulsione del Regno Unito dal Sistema Monetario Europeo (SME)

Il 17 settembre 1992, cioè il giorno dopo il *Black Wednesday* che aveva visto la sterlina polverizzare la sua stabilità, il governo britannico rilasciò una nota in cui la sospensione della sterlina dall'*European Exchange Rate Mechanism* (ERM) era definita temporanea: la valuta britannica sarebbe rientrata nello SME non appena la tempesta speculativa si fosse placata<sup>13</sup>. La nota rimarcava l'unanimità della decisione sebbene il Gabinetto fosse profondamente diviso. Michael Howard e altri ministri euroskepticci sostenevano che la sterlina sarebbe dovuta rimanere fuori dall'ERM e che il Parlamento non avrebbe mai approvato un ritorno al cambio fisso.

I membri più europeisti, guidati dall'*Home Secretary* Kenneth Clark e dal Ministro degli Esteri Douglas Hurd, spingevano perché fosse lasciata aperta la possibilità di rientrare nello SME e, quindi, di poter partecipare all'Unione monetaria<sup>14</sup>. Qualche giorno dopo, il 21 settembre, in una nota

11. Helleiner, cit.

12. P. Ther, *Europe Since 1989. A History*, Princeton University Press, Princeton-Oxford 2016.

13. A. Budd, *Black Wednesday. A Re-examination of Britain's Experience in the Exchange Rate Mechanism*, Thirty-fourth Wincott Lecture, 5<sup>th</sup> October 2004, The Institute of Economic Affairs, London 2005.

14. P. Stephens, *Politics and the Pound. The Tories, the Economy and Europe*. Papermac, Macmillan, London 1997, pp. 263-4.

del Tesoro indirizzata ai membri del Governo, il Cancelliere dello Scacchiere, Norman Lamont, poneva condizioni più dure per il rientro della sterlina nell'ERM, mentre la lotta all'inflazione era ridimensionata: la priorità diventava la crescita<sup>15</sup>. La svolta era confermata dal Primo Ministro John Major che, in un'intervista all'*Evening Standard*, escluse il ritorno della sterlina nell'ERM senza una sostanziale riforma dello SME<sup>16</sup>. Lo stesso Major, il 24 settembre, durante il tempestoso dibattito alla Camera dei Comuni, ribadi quanto già affermato, senza però proporre né un piano per il futuro, né la direzione in cui si sarebbe dovuto riformare il Sistema Monetario europeo dopo la crisi dell'autunno. Parlando ripetutamente di *British economic policy*, Lamont accusò invece la Bundesbank di aver alimentato la crisi e difese la scelta fatta due giorni prima di abbassare ulteriormente i tassi al 9%<sup>17</sup>. Il Cancelliere cercava così il sostegno dall'area più eurosceptica dei Conservatori, nel frattempo diventata ancor più critica verso l'Unione Europea<sup>18</sup>. Più di 70 parlamentari conservatori avevano firmato una mozione che chiedeva al Governo di abbandonare qualsiasi piano per rientrare nel meccanismo<sup>19</sup>. Nei mesi successivi, quegli stessi 70 avrebbero messo in seria difficoltà il Governo Major, cercando di affossare la ratifica del Trattato di Maastricht<sup>20</sup>.

Major e Lamont non avevano lesinato critiche alla Bundesbank nei giorni seguenti al *Black Wednesday*, il risentimento si intensificò quando le autorità monetarie tedesche intervennero per difendere la parità del franco, attaccato dagli speculatori nei giorni successi al referendum francese sul Trattato di Maastricht, concedendo alla Francia quello che avevano negato al Regno Unito e all'Italia. La Banca centrale tedesca, accusata di aver avuto un atteggiamento sleale nei confronti dei britannici, respinse le accuse e rispose che il Governo britannico aveva irresponsabilmente lasciato che la sterlina scivolasse al limite più basso della sua banda di oscillazione prima di intervenire e di non aver accettato di svalutare. Major e Lamont negarono che dai tedeschi fosse mai arrivata una richiesta in questo senso<sup>21</sup>.

15. "Financial Times", 25 settembre 1992.

16. Stephens, *Politics and the Pound*, cit., p. 272.

17. The Parliamentary Debates Official Report, House of Commons, 24 settembre 1992, in <https://publications.parliament.uk/pa/cm/cmse9293.htm>.

18. Stephens, *Politics and the Pound*, cit. p. 267.

19. Ivi, p. 272.

20. A. Geddes, *The European Union and British Politics*, Palgrave Macmillan, London 2004, pp. 199-202.

21. Il 2 ottobre la sterlina scivolava a DM 2.43, il livello più basso dal 1979; Stephens. *Politics and the Pound*, cit., pp. 273-4.

In una lettera datata 8 ottobre 1992 e indirizzata a John Watts, presidente del *Treasury and Civil Service Committee*, Lamont disegnò la politica monetaria del Regno Unito negli anni successivi: sull'esempio di Canada e Nuova Zelanda, sarebbe stato fissato un *inflation target* compreso tra l'1% e il 4%, che sarebbe poi sceso sotto al 2,5% dopo il 1997<sup>22</sup>.

La debolezza della nuova politica monetaria risiedeva nel tasso d'inflazione che, essendo una variabile di medio periodo, rifletteva scelte monetarie fatte anche anni prima. I Governi avrebbero potuto rimandare politiche monetarie necessarie ma impopolari, come l'aumento dei tassi d'interesse, fino a quando non sarebbe stato troppo tardi.

Per rendere ancora più credibile la nuova politica monetaria era necessario estendere l'influenza della Banca d'Inghilterra e aumentare la trasparenza nella scelta dei tassi d'interesse<sup>23</sup>. Era tracciato così un percorso che aveva come obiettivo il rafforzamento, l'indipendenza della Banca d'Inghilterra. Già nel 1988, Lawson aveva proposto a Margaret Thatcher di rendere la Banca centrale autonoma nelle decisioni di politica monetaria ma la possibilità fu scartata dal Primo Ministro. Il successore di Lawson, Major, preferì percorrere la strada dell'adesione all'ERM e abbandonò il progetto. Lamont, appena diventato cancelliere, riprese l'idea e lo presentò nuovamente a Major già nel 1990, ma anche lui, come Lawson, vide rigettato il piano dal suo Primo Ministro.

I contrasti tra Cancelliere e Primo Ministro non erano però confinati alle scelte sul futuro della Banca d'Inghilterra: il 16 ottobre, Major aveva imposto un nuovo taglio dei tassi d'interesse all'8% per sedare le proteste dei minatori che scioperavano contro la proposta, poi ritirata, di chiudere diversi impianti di estrazione. Il Primo Ministro ignorò il parere contrario sia di Lawson sia della Banca d'Inghilterra, che avrebbero preferito tempestiche più caute per l'abbassamento dei tassi d'interesse.

Le difficoltà del Governo si acuirono nel 1993: nel marzo di quell'anno la sterlina era scivolata a DM 2,35 e a \$ 1,43, la fiducia nel governo era ai minimi e i sondaggi davano i laburisti avanti di 15 punti sui conservatori. Il 27 maggio, Major chiese a Lamont di lasciare il Tesoro; in cambio gli propose il posto di Ministro dell'Ambiente. Lamont rifiutò, e lasciò il Governo e nel discorso che pronunciò ai Comuni il 9 giugno 1993, l'ormai ex Cancelliere non mancò di criticare Major, difendendo le sue scelte nei mesi cruciali della crisi monetaria del 1992<sup>24</sup>.

22. House of Commons Treasury and Civil Service Committee Prospects for Monetary Union, 3<sup>rd</sup> Report Session 1992-1993.

23. D. Cobham, *The Making of Monetary Policy in the UK 1975-2000*, Wiley, London 2002, pp. 115-6.

24. The Parliamentary Debates Official Report, House of Commons, 9 giugno 1993.

## La tormentata ratifica di Maastricht

Il 3 giugno 1992, il giorno seguente al referendum in Danimarca che bocciò l'adesione al Trattato di Maastricht per meno di un punto percentuale, 84 parlamentari conservatori sottoscrissero una mozione per “un nuovo inizio” nei rapporti con la Comunità Europea, chiedendo che la ratifica del Trattato di Maastricht fosse sospesa e che il testo dell'accordo fosse ridiscusso<sup>25</sup>. Major rifiutò di prendere in considerazione le richieste di modifica al Trattato ma acconsentì a sospendere il processo di ratifica. Gli euroskeptic conservatori, organizzatisi nel *Fresh Start Group* (FSG), erano una minoranza dentro il partito ma potevano contare sul sostegno di Lady Thatcher, che non perdeva occasione per attaccare la politica europea del suo successore<sup>26</sup>. Nonostante ciò, Major e i suoi ministri ritenevano che lo stop fosse solo temporaneo e che la situazione si sarebbe risolta velocemente<sup>27</sup>. Ma la sospensione della sterlina dall'ERM fece detonare le divisioni nel partito Conservatore: per gli euroskeptic, che incominciarono a parlare di *White Wednesday*, il progetto europeo era stato delegittimato e Maastricht doveva essere abbandonato<sup>28</sup>.

Al congresso del partito Conservatore, il thatcheriano Norman Tebbit interpretò gli umori dei delegati quando, nel suo intervento, lanciò un attacco durissimo contro l'Europa e fu acclamato dalla platea<sup>29</sup>.

Nei Consigli d'Europa di ottobre, a Birmingham, e dicembre, a Edimburgo, i Governi europei riuscirono a far rientrare la Danimarca nel Trattato, rafforzando la sussidiarietà e garantendo ai danesi l'*opt-out* dalla moneta unica. Major, che presiedeva il summit, fu abile nel chiudere il negoziato e utilizzò il risultato anche in chiave interna. I danesi, chiamati nuovamente alle urne nel maggio del 1993, votarono in maggioranza per il Sì.

Nel Regno Unito, il processo di ratifica fu irto di complicazioni: a novembre, fu votata la mozione per riattivare la procedura di ratifica e, nonostante Major avesse minacciato le dimissioni in caso di sconfitta, più di 26 conservatori votarono contro. Fu approvata per soli tre voti, grazie al sostegno dei Liberal-democratici europeisti. Nei mesi successivi si conta-

25. Cfr. <https://edm.parliament.uk/early-day-motion/7898>: Early day motion, House of Commons 3 giugno 1992.

26. Discorso di M. Thatcher al *Cnn World Economic Development Conference*, 19 settembre 1992; <https://margarettatcher.org/document/108304>.

27. Stephens, *Politics and the Pound*, cit., p. 300.

28. C. Gifford, *The Making of Eurosceptic Britain, Identity and Economy in a Post-Imperial State*, Ashgate, London 2008, p. 123.

29. “The Independent”, 7 ottobre 1992, in <https://www.independent.co.uk/news/stories-slug-it-out-on-europe-tebbit-wins-anti-maastricht-hearts-at-conference-but-hurd-rallies-1556019.html>.

rono 61 dibattiti e 70 voti parlamentari: ad ogni voto si contarono tra i 25 e i 30 dissidenti tra i banchi dei conservatori e il processo di approvazione poté continuare soltanto con i voti dei liberal-democratici.

I contrasti tra le due anime del partito Conservatore continuarono per il resto della legislatura: nel novembre 1994, 8 parlamentari furono espulsi dal partito in seguito al voto contrario all'approvazione del nuovo bilancio europeo che prevedeva più contributi all'Unione.

L'integrazione monetaria rimaneva però la questione che divideva maggiormente i conservatori. Sebbene il processo si fosse rimesso in moto, Major confermò che il Regno Unito sarebbe rimasto, almeno inizialmente, fuori ma il Primo Ministro non voleva precludere al paese di percorrere questa strada in futuro.

Al Consiglio europeo di Madrid nel dicembre del 1995, Major fu accolto con freddezza dai leader europei: mentre nuovi parametri venivano fissati per il raggiungimento dell'Unione Monetaria, il Regno Unito restava sempre più isolato e durante la primavera del 1996, le relazioni tra Londra e l'UE raggiunsero un nuovo livello di scontro dopo il blocco alle esportazioni di carne britannica imposto dalla Commissione. Oltre ad essere costati miliardi al governo britannico, il contrasto comportò un ulteriore isolamento del Regno Unito in Europa e rinfocò gli euroskeptic che incominciarono a spingere per l'uscita *tout court* dall'Unione Europea<sup>30</sup>.

## L'Europa dei Laburisti

Le elezioni parlamentari del 1° maggio 1997 videro una larga affermazione del partito Laburista guidato da Tony Blair che divenne Primo Ministro il giorno seguente. I conservatori di Major, lacerati dalle lotte interne sulla questione europea, erano stati sconfitti dopo 18 anni di governo. Gli elettori britannici non gli avevano perdonato il *Black Wednesday*, nonostante la crescita economica degli anni precedenti. Deciso a dare un taglio netto con il passato, Blair provò a imprimere un cambio di strategia alla politica europea del Regno Unito.

A lungo i laburisti erano stati il partito più euroskeptico: il Governo di Clement Attlee aveva lungamente ostacolato i negoziati per la costituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, cui la Gran Bretagna non partecipò. Era una visione comune nel Gabinetto Attlee che una maggioranza laburista non potesse condividere la costruzione europea guidata

30. L'11 giugno 1996, William Cash, parlamentare conservatore, presentò una mozione per convocare un referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea che fu sostenuta da 78 colleghi di partito.

da governi anti-socialisti. Analogamente, nel 1961, i laburisti non sostenevano la richiesta di adesione avanzata da Harold Macmillan.

Dopo che il Governo di Harold Wilson intraprese un secondo tentativo di adesione alla Comunità nel 1967, fallito per l'opposizione del presidente francese Charles De Gaulle, il partito laburista manifestò nuovamente l'opposizione all'adesione alla Comunità quando il Governo conservatore di Edward Heath concluse con successo i negoziati. Nelle elezioni del 1974, Wilson unì il partito dietro la promessa di rinegoziare i termini della partecipazione e di convocare una consultazione popolare sulla permanenza del Regno Unito nella CE. Nel referendum del 1975, il partito non prese ufficialmente posizione, mentre la sinistra interna sostenne il No.

Con le elezioni del 1979 fu eletto leader Michael Foot: proveniente dalla sinistra del partito, Foot aveva accese posizioni euroskeptiche e portò il *Labour* a inserire nel proprio programma l'uscita del Regno Unito dalla Comunità. Questa posizione causò nel 1981 una frattura all'interno del partito Laburista, con la fuoriuscita dell'ex presidente della Commissione europea, Roy Jenkins, e di altri esponenti dell'area moderata, che fondarono il partito Social-Democratico<sup>31</sup>.

Solo con la pesante sconfitta del 1983, il nuovo leader Neil Kinnock favorì l'abbandono della linea euroskeptica e indirizzò il partito Laburista su posizioni più cautamente filo-integrazione, proprio mentre i conservatori di Margaret Thatcher sposavano una retorica oppositiva alle comunità. Favorevoli all'adesione all'ERM, i laburisti utilizzarono gli scontri pubblici tra Thatcher e Lawson per attaccare la posizione euroskeptica del Primo Ministro. Kinnock, seppure favorevole al trattato di Maastricht, attaccò Major per aver inserito gli *opt-out* sull'Unione monetaria e sul *Social Charter*. John Smith, divenuto leader dopo le elezioni del 1992, utilizzò le divisioni dei conservatori sulla questione europea durante il processo di ratifica del trattato. Nel tentativo di far cadere il Governo conservatore, Smith rischiò di far naufragare Maastricht quando, nell'ultima lettura della legge di ratifica, fece votare contro l'approvazione del trattato<sup>32</sup>.

Da leader Laburista, Tony Blair continuò nel solco tracciato da Smith e Kinnock e, pur descrivendosi come un convinto europeista, mantenne un atteggiamento realista nei confronti di una maggiore integrazione europea, benché fosse consapevole che l'EMU fosse il futuro dell'unificazione continentale e ritenesse che il Regno Unito avrebbe dovuto farne parte<sup>33</sup>.

31. R. Jenkins, *A Life at the Center*, Politico's Publishing, London 2006, pp. 419-34.

32. A. Jones, *Britain and the European Union*, Edinburg University Press, Edinburg 2007, pp. 145-7.

33. H. Young *This Blessed Plot. Britain and Europe from Churchill to Blair*, Papermac, London 1999, pp. 480-4.

Nonostante non mancasse di censurare a più riprese l'operato della Commissione, Blair seppe creare un clima in cui le critiche non fossero intese come anti-europee. Voleva che fosse chiaro agli altri governi europei che era sua intenzione abbandonare le prese di posizione dei conservatori, ma al contempo riteneva prioritario che i britannici lo ritenessero capace di difendere gli interessi del Regno Unito<sup>34</sup>.

Negli anni in cui fu capo dell'opposizione, Blair aveva tenuto un atteggiamento tattico: il suo obiettivo era stato mettere in difficoltà Major ma anche di evitare di dividere il proprio partito su questioni europee. Inizialmente contrario alle consultazioni referendarie, in seguito si dichiarò favorevole a esse e a una maggiore integrazione europea. Blair giustificò queste posizioni inserendole in una strategia definita *protect and advance*, i cui obiettivi erano di proteggere il suo approccio europeo con un referendum e poi sostenere (*advance*) le ragioni del Sì<sup>35</sup>.

La posizione di Blair era condivisa dallo *Shadow Chancellor*, Gordon Brown, che vedeva nella moneta unica uno strumento per garantire la stabilità finanziaria e monetaria. Secondo Brown, il rischio di rimanere fuori dall'Euro era di incorrere in una maggiore inflazione, più alti tassi d'interesse e una valuta più debole. Durante la campagna elettorale per le elezioni parlamentari del 1997, la questione europea fu solo lambita dal dibattito politico. Nel programma elettorale del *Labour* si alludeva fumosamente a «un'alleanza di stati indipendenti che decidono di cooperare per raggiungere obiettivi che non possono non realizzabili da soli», mentre si mostrava l'avversione radicale a una prospettiva federale dell'Europa. Oltre alla promessa di convocare un referendum sull'Euro, i laburisti s'impegnavano a utilizzare il voto nel Consiglio europeo su questioni riguardanti la tassazione, la difesa, la sicurezza, l'immigrazione, il bilancio federale e la riforma dei trattati<sup>36</sup>. Blair cercò di distinguersi dai conservatori con un linguaggio senza eccessi, né a favore né contro l'integrazione, mantenendo aperta la possibilità di aderire all'EMU, ma la cautela con cui il partito Laburista trattava le questioni europee rifletteva perfettamente la scarsa popolarità dell'Euro tra gli elettori.

Il nuovo approccio fu chiaro nel giugno 1997 al Consiglio europeo di Amsterdam che concluse i lavori della Conferenza intergovernativa approvando un progetto di trattato. Durante i negoziati, il Governo britannico firmò il *Social Chapter* e acconsentì all'inserimento di un capitolo sull'occupazione, all'estensione del voto a maggioranza qualificata e all'aumento

34. Ivi, p. 486.

35. Ivi, pp. 487-88.

36. Geddes, *The European Union and British Politics*, cit., pp. 205-6.

dei poteri del parlamento europeo<sup>37</sup>. Tuttavia, l'esecutivo britannico mantenne le medesime posizioni sul controllo dei confini, sulla riforma della PAC e sul ruolo della Nato.

### Euro addio

Per tutto il 1998 la questione dell'adozione dell'Euro sembrò essere risolta favorevolmente, e all'inizio dell'anno successivo fu varata una campagna d'informazione in vista dell'introduzione della moneta unica. Il Tesoro pubblicò un *National Changeover Plan* (NCP) che presentava le sfide e i programmi del Governo per il settore pubblico e privato, in vista dell'introduzione della moneta unica e di un'eventuale adesione britannica ad essa<sup>38</sup>. Nonostante la campagna del governo a favore dell'UEM, i sondaggi registrarono un aumento dei contrari all'Euro<sup>39</sup>.

Il gruppo di lavoro del Tesoro fu quasi subito smantellato e incorporato in altre commissioni, mentre i preparativi per l'adozione della moneta unica andarono in stallo. Il progetto di portare il Regno Unito nell'Unione monetaria fu messo in secondo piano fino alla discussione del bilancio del 2004, durante la quale Brown dichiarò lapidariamente che il Regno Unito non era pronto per l'Euro<sup>40</sup>.

Sono state identificate diverse ragioni di carattere politico ed economico per spiegare la decisione del Governo Blair di escludere la partecipazione all'Euro. Blair vinse nel 1997 con un programma elettorale europeista ed ebbe modo di proporre in diversi interventi la sua posizione favorevole all'adozione della moneta unica, e ciò nonostante tutte le rilevazioni mostrassero che una larga maggioranza dei cittadini britannici era contraria all'Unione monetaria<sup>41</sup>. L'opposizione alla moneta unica non era però guidata dai Conservatori, bensì dai media. I quattro *tabloid* nazionali del gruppo editoriale di Robert Murdoch – benché sostenitori del *New Labour* – attaccarono ferocemente l'Euro e l'Unione Europea<sup>42</sup>. Pertanto, la scelta di non entrare nell'Euro fu dettata principalmente dal-

37. Ivi, pp. 89-90.

38. *Building a Stronger Economic Future for Britain. Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report*, March 1999, in [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/235397/0298.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/235397/0298.pdf).

39. M. Smith, *Policy-Making in the Treasury. Explaining Britain's Chosen Path on European Economic and Monetary Union*, p. 172.

40. Financial Statement, Presentazione del Bilancio 2004 del Cancelliere dello Scacchiere, Gordon Brown, 17 marzo 2004.

41. D. Gowland, A. Turner, A. Wright, *Britain and European Integration since 1945. On the Sidelines*, Routledge, London 2009, p. 168.

42. Young, *This Blessed Plot*, cit., p. 494.

la volontà di accantonare una questione rischiosa, che avrebbe messo in pericolo una vittoria alle successive elezioni<sup>43</sup>. Era perciò necessario preparare l'opinione pubblica al dibattito che sarebbe inevitabilmente seguito; inoltre, convocare un referendum richiedeva una legislazione precisa, la cui preparazione necessitava un lavoro piuttosto lungo<sup>44</sup>. All'interno del Gabinetto la questione EMU aveva generato un permanente attrito tra il Primo Ministro e il Cancelliere: Blair aveva un approccio pragmatico alla questione, riteneva che la partecipazione alla moneta unica avrebbe portato benessere e stabilità al Regno Unito, ma temeva i rischi politici ed economici correlati. Brown era considerato il più favorevole all'adozione della moneta unica, ma la sua opinione iniziò a vacillare poco prima di assumere la carica di Cancelliere. Blair era più interessato alle conseguenze politiche della questione, ma temeva che se il Regno Unito non fosse entrato nel giro di pochi anni, l'influenza britannica in Europa sarebbe stata ulteriormente indebolita. Alastair Campbell, il direttore della Comunicazione di Blair, affermò che la preoccupazione più grande nei suoi anni a Downing Street fu il confronto con il progetto dell'EMU<sup>45</sup>.

La stampa descrisse gli attriti tra Brown e Blair per il controllo della decisione finale e dei criteri con cui questa dovesse essere presa. Brown fu accusato di aver presentato il piano ai suoi colleghi ministri in modo che questi non potessero metterlo in discussione. L'ex ministro per gli affari europei, Peter Mandelson, attaccò i tentativi del Cancelliere di anticipare Blair e evitare che il Primo Ministro perorasse la causa della moneta unica. L'ex responsabile del *Foreign Office*, Robin Cook, invece criticò Brown per aver trasformato i criteri per l'adesione all'euro non in elementi di giudizio sul "quando" ma sul "se" aderire alla moneta unica<sup>46</sup>.

### Senza euro e senza Europa

La mancata adesione all'euro richiama, amplificandone i toni, la decisione maturata nel 1978 di non aderire al Sistema monetario europeo. Nel 2003, come alla fine degli anni Settanta, il Regno Unito mobilitò una rilevante quantità di "esperti" per studiare la compatibilità del sistema economico britannico con la moneta unica. È opinione diffusa, e fondata, che quei lavori costituissero un diversivo per rimandare la dichiarazione di non adesione a quel tassello fondamentale dell'integrazione politica europea. Nel decennio successivo al 2003 maturò un approfondimento

43. Wall, *A Stranger in Europe*, cit., p. 170.

44. Young, *This Blessed Plot*, cit., p. 493.

45. Smith, *Policy-making in the treasury*, cit., p. 167.

46. Ivi, p. 177.

della distanza fra l'UE e il Regno Unito che favorì la sfida di un referendum minacciato di continuo per quarant'anni e alla fine svolto con l'esito noto e dibattuto.

Esaminare l'esito della consultazione del 2016 solo alla luce del "rinato" – o meglio rafforzato – sovranismo britannico sembra però solo parzialmente soddisfacente. Non lo è perché la diffidenza nei confronti dell'Unione è stata una costante con cui Londra si è confrontata nei decenni della sua permanenza nelle strutture comunitarie. Paradossalmente, l'"europeista" Blair fu meno presente in Europa dei suoi due predecessori, non aderendo mai a nulla di rilevante per il Regno Unito dopo il *Social Charter* nel 1997.

La politica estera blairiana – come dimostrato dagli interventi britannici in Sierra Leone, Bosnia, Afghanistan e Iraq – provò a essere globale, e a rinsaldare la sfocata relazione speciale con gli Stati Uniti, mentre la politica europea del *New Labour* fu limitata al mantenimento dello *status quo* e alla protezione degli interessi economici britannici. I recenti sviluppi dimostrano quanto Blair non sia stato capace né di innovare l'approccio britannico agli affari europei, né tantomeno di orientare al positivo i sentimenti che suoi cittadini nutrivano verso il progetto europeo.

Le difficoltà del Regno Unito nelle relazioni con l'Unione Europea sono però un sintomo di un fenomeno e che riguarda il frainteso ruolo nel mondo: le *élites* di quel Paese non sono state capaci di adeguare l'esauta narrazione della potenza britannica alla realtà di un mondo nel quale il Paese è divenuto periferico. Questo riflette una perdurante difficoltà nazionale nel venire a patti con la riduzione del proprio peso internazionale<sup>47</sup> e al contempo la pressione a blandire un'opinione pubblica da sempre riluttante ad adeguarsi al deterioramento economico e al conseguente palpabile declino. Ma questa è, in effetti, solo una parte del discorso che può essere meglio inquadrata nell'inadeguatezza che l'UE ha dimostrato a partire dal 2008. È vero infatti che gli strumenti a disposizione dell'Unione per affrontare le emergenze si sono dimostrati improvvisati al punto di trasformarsi in una specie di crisi esistenziale<sup>48</sup>. Intestare all'Unione il successo di aver mantenuto la Grecia nella moneta unica serve a puntellare il mantra dell'irreversibilità dell'unificazione, ma minimizza le conseguenze che l'*establishment* europeo ha sostenuto in termini di indebolimento della sua credibilità dopo la Brexit. Affrontare il rischio di un contagio finanziario che avrebbe messo in pericolo la tenuta dei sistemi bancari

47. D. Watts, C. Pilkington, *Britain in the European Union Today*, Politics Today, Manchester University Press, Manchester 2005, p. 272.

48. L. Van Middelaar, *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage*, Agenda, New York 2019.

nazionali è parso più importante che salvaguardare i valori cui la società greca guardava.

Ecco dunque che la stabilità del sistema finanziario non sarebbe negoziabile, mentre il benessere dei cittadini dell'Unione lo è. Questo uno degli argomenti cavalcati dai sostenitori della Brexit. L'esito di quell'improvvisazione è rappresentato da un arretramento rispetto a come l'Unione aveva sognato sé stessa l'indomani della Guerra fredda. Quando nel 1991 nasceva l'euro, la scelta non era avere una moneta più adeguata di quella che adesso circola da 19 anni. La scelta era avere l'euro o no. Per i francesi l'obiettivo era passare dalla "comunitarizzazione" di interessi commerciali all'unificazione politica. Per i tedeschi avere una moneta comune per un mercato comune. Quest'ultimo è rimasto il cuore e il cervello dell'euro, anche con i successivi aggiornamenti del trattato. Ma che sull'altare della stabilità finanziaria, che rispecchia soprattutto la surreale volontà tedesca di avere una moneta depoliticizzata, rappresenta un costo le cui conseguenze sono tangibili nel distacco del Regno Unito e nell'affermazione del vocabolario sovranista<sup>49</sup>.

L'Unione è figlia del compromesso al ribasso che contempera le ambizioni francesi e le riluttanze tedesche. Anche nella dimensione allargata e costretta ad affrontare un'epocale crisi migratoria, l'asettico approccio burocratico dell'UE è stato esemplato sul bilanciamento fra i due azionisti di maggioranza. La qual cosa, sebbene sia stata capace di non far crollare l'edificio, l'ha ricoperto di crepe e ha reso più fragile il futuro del progetto. La seconda è che proprio in considerazione del compromesso fondativo la strumentazione politica delle istituzioni europee è così modesta da rendere illusorio un loro più incisivo intervento nei teatri internazionali. Le balbettanti reazioni alla crisi ucraina, l'atarassia dimostrata davanti alla guerra civile siriana o all'invasione russa della Crimea hanno dimostrato la disarmante velleità dei richiami alla superiorità etica intorno alla quale le società europee si erano compiaciutamente battezzate un trentennio fa. Il richiamo martellante a quanto l'Unione non fa per tutelare i suoi cittadini in termini di sicurezza fisica ed economica è il midollo della retorica sulla quale i Kaczyński, i Salvini, le Le Pen, gli Orbán hanno realizzato le loro fortune politiche. Tali movimenti danno voce a qualunque diffusi e fomentano gli elettori che individuano in Bruxelles il cavallo di Troia di una mondializzazione selvaggia che mette in pericolo il loro stile di vita. La responsabilità delle fratture dell'ultimo decennio non è però certo imputabile agli antagonisti interni, quanto a chi si è dimostrato inadeguato

49. J. Zielonka, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari 2014.

a ricalibrare in tempi rapidi il passaggio dalla tradizionale Europa delle regole all'Europa delle emergenze dell'ultimo decennio.

## Conclusioni

Riuscire a definirsi chiaramente è ciò che più manca all'Unione senza il Regno Unito: nessun attore si azzarda a dare una definizione dello spazio pubblico europeo, nessuno intende rinunciare ai vantaggi economici di un mercato integrato, ma nessuno sembra davvero disposto ad attribuire una qualità etica al confine che delimita quel mercato. Esso va sì protetto, ma negoziare accordi ben sotto il limite della decenza con la Turchia o con la Libia al fine di tenere fuori elementi disfunzionali ai meccanismi che governano il consenso è il carburante per distruggere l'Unione dall'interno. Rimane da chiarire quale possa essere il posto di un'architettura così fragile in uno scenario nel quale l'alleato tradizionale, gli Stati Uniti, ha usato toni indebitamente aggressivi per riferirsi all'Unione<sup>50</sup>. Toni ai quali ancora una volta si è risposto in ordine sparso, improvvisando o, peggio, per atavico riflesso condizionato, genuflettendosi.

Sarà forse allora il caso di ammettere che con Maastricht la *Comunità* non è diventata *Unione* se non formalmente. La caduta del termine “economica” ha coperto la realtà di una trasformazione istituzionale che ha mantenuto intatti i limiti con cui si era avviato il processo d'integrazione<sup>51</sup>. Tuttavia non è da questa constatazione che si può concludere che le conseguenze della dissociazione del Regno Unito dal processo d'integrazione determinino la fine di un processo che si è qualificato attraverso stratificazioni complesse che determinano la resistenza del progetto. Occorre però non confondere la prima fase del processo integrativo, la cornice internazionale nella quale si sviluppò, con le attuali circostanze. E se è vero che il primo allargamento dell'Europa dei sei coincide con l'ingresso del Regno Unito, sarebbe meccanico far coincidere l'uscita britannica con la spallata definitiva all'illusione europea: in altre parole non appare corretto considerare Brexit come l'epitome del fallimento dell'UE e neanche solo il precipitato della *vague* sovranista nell'estremo Occidente.

50. D.M. Herszenhorn, *Fear and Loathing (of Donald Trump) in the EU*, in <https://www.politico.eu/article/donald-trump-eu-fear-and-loathing/>; L. Langlois, *Trump, Brexit and the Transatlantic Relationship: The New Paradigms of the Trump Era*, in *Revue LISA*, vol. XVI-n2, 2018, *Comprendre le phénomène Trump, au-delà du chaos*, in <https://journals.openedition.org/lisa/10235>.

51. In questo senso si veda, per esempio, T. Judt, *Europa, la grande illusione*, in Id., *Quando i fatti (ci) cambiano. Saggi 1995-2010*, Laterza, Roma-Bari 2020, pp. 22-40.

Le questioni che riguardano il percorso che ha condotto all'Unione europea di oggi rischiano di essere espulse da quanto l'analisi schiacciata sul presente – elemento aggregante dell'azione politica contemporanea – si affanna a fare. Il 'consenso neoliberale' su cui è inclinata l'integrazione continentale non è messo in discussione né dalla Brexit, né dal tentativo estremo di lenire le conseguenze della crisi sanitaria esplosa nella primavera del 2020. Sembra, insomma, opportuno ricollocare la dolorosa scelta britannica all'intersezione fra il processo che ha intestato il cuore e il cervello dell'integrazione del continente al Nord stabilendo un confine tangibilissimo fra esso e un'Europa meridionale, e i mutamenti della geografia economica globale a trent'anni dalla fine del conflitto bipolare<sup>52</sup>.

Che questo sia accaduto per via del travaso d'idee e di pratiche politiche introiettate all'indomani della Guerra fredda è quadro e cornice di ogni analisi sul funzionamento dell'Unione. Impuntare questa consapevolezza sull'andamento storico del processo d'integrazione è quindi l'unico modo per capirne (e affrontarne) le fragilità. Dalla fine degli anni Settanta, l'adozione di un repertorio di vincoli e di idealità estraneo alla cultura europea ha condotto all'edificio in bilico fra egoismi e compromessi che tutti conoscono. Così concepito, quell'edificio è esposto a una polarizzazione politica che costringe l'Unione a reagire solo davanti all'imminenza del precipizio. La de-politicizzazione del processo integrativo che ha pervaso i negoziati per l'istituzione dell'euro, la divisione del lavoro all'interno dell'Unione a seguito della catena di allargamenti degli anni Novanta, rappresentano un elemento fondante del dissenso all'appartenenza all'UE su cui si è fondata la campagna elettorale antieuropista del referendum del 2016. L'intreccio di questi processi si è sviluppato su una campata lunga e niente affatto lineare. Esso fu avviato quando le cancellerie europee – stordite dall'abbandono del sistema di Bretton Woods da parte degli Stati Uniti di Nixon – si inventarono un sistema di cambi fissi esemplato prima sul disfunzionale *Serpente* e poi sul Sistema Monetario Europeo (SME). La pietra angolare di quell'esperimento era la politica economica tedesca, che sembrava offrire un modello per superare le turbolenze dei '70<sup>53</sup>. Nei suoi 12 anni di attività lo SME preparò l'Unione monetaria. Quando quest'ultima uscì dalla testa di Minerva, l'ebrezza culturale successiva al trionfo del capitalismo atlantico occupava il banco. Da lì, l'abbandono della lezione keynesiana in favore di un'immaginifica 'convergenza universale'

52. In questo senso: G. Celi, A. Ginzburg, D. Guarascio, A. Simonazzi, *Una Unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, il Mulino, Bologna 2019.

53. Sulla posizione britannica rispetto ai primi passi dell'integrazione monetaria è utissimo M. Haussler, *Helmut Schmidt and British-German Relations. A European Misunderstanding*, Cambridge University Press, Cambridge 2019.

si innestò su regole contabili accompagnate alla non negoziabilità dell'austerità. Fu quello il momento in cui il distacco dalla visione originaria di armonizzazione tra paesi aderenti provocò una frattura tra aree forti e aree deboli, che divennero sempre più vulnerabili. Fu quindi con la moneta unica – cioè con l'adozione di una grammatica istituzionale che ipotizzava un fittizio piano di parità tra i membri – che si affermò l'abbandono di politiche nazionali senza che ad esse si sostituisse una *governance* sovrana-zionale. Nell'attesa che si attuasse l'Unione politica mai nata, le differenze fra i paesi dell'Unione e quelle interne ai paesi stessi dell'Unione sono divenute profonde. La “Grande contrazione” ha mostrato l'irrisolutezza del disegno e scoperto la differenza fra la capacità di reazione del centro (la Germania) e le nuove periferie: l'Europa mediterranea precipitata in una crisi prolungata, e l'Europa orientale sempre più dipendente dal centro, il vulnerabile Regno Unito alla ricerca di una nuova relazione speciale con gli Stati Uniti. Da lì, l'esplosione di un dissenso inedito nei confronti dell'Unione nel suo complesso.

Fare i conti con ciò dovrebbe aiutare a temperare almeno i tratti più deleteri dell'architettura istituzionale del processo d'integrazione dall'unificazione tedesca in poi. Quella attuale non è una strada senza alternative, e l'attualità ci indica la direzione da imboccare davanti al bivio al quale siamo giunti negli ultimi mesi: il riconoscimento che le soluzioni ci sono e non possono prescindere dal superamento dei troppi fallimenti con cui l'UE senza il Regno Unito continua a fare i conti.

