Lussemburgo

La superficie ridotta del Granducato del Lussemburgo (2586 Km^2) e la modesta cifra della sua popolazione giustificano, agli occhi di alcuni, l'opinione che si tratti di una "non nazione" ("Le Monde", 9 luglio 1991), di un "non country". Ma dalla sua indipendenza (1839) questo piccolo Paese ha affermato la sua posizione in Europa, non senza andare incontro a numerose vicissitudini.

Alla fine della Seconda guerra mondiale la situazione può essere caratterizzata come segue: il Lussemburgo, Paese la cui neutralità è garantita dal 1867, è stato legato alla Germania attraverso lo *Zollverein* e un'unione ferroviaria fino al 1918. In seguito alla sconfitta tedesca forma l'Unione economica belga-lussemburghese (UEBL) con il Belgio (1921), e ottiene, come la Svizzera, il riconoscimento di uno status particolare, legato alla sua neutralità, in seno alla Società delle Nazioni (1920).

Sul piano economico, il settore primario occupa un posto importante, ma i problemi che deve affrontare a partire dagli anni Venti sono considerevoli. Avendo beneficiato a lungo del protezionismo dello *Zollverein*, non ha avviato alcuna ristrutturazione nel momento in cui l'UEBL lo pone nell'incapacità di fronteggiare la concorrenza belga. Sostenuto grazie ai sussidi accompagnati da misure protezionistiche, porrà seri problemi – come del resto la viticoltura che ha però intrapreso la riconversione – al momento di negoziare i Trattati di Roma che istituiscono la Comunità economica europea (CEE).

Il settore secondario è dominato dalla siderurgia, che è gestita da due grandi società: la Société anonyme des aciéries réunies de Burbach-Eich-Dudelande (Arbed) e la Société anonyme des hauts fourneaux et aciéries de Differdange, Saint-Ingbert et Rumelange (Hadir). Il peso di questo settore nell'economia

è tale da poter parlare di un monolitismo dell'economia lussemburghese. La trasformazione di «un paese rurale povero in un paese altamente industrializzato» (v. Trausch, 1992, p. 89), lo espone al tempo stesso ai rischi della congiuntura internazionale.

La siderurgia lussemburghese, che oggi è passata sotto il controllo di Mittal Steel, non solo dipendeva dalla situazione internazionale, ma doveva anche venire a patti con le siderurgie dei suoi vicini grandi e piccoli: da una parte il Belgio, dall'altra la Francia e la Germania. In questo contesto è necessario sottolineare il ruolo svolto da Emile Mayrisch, proprietario dell'Arbed, nella prospettiva di un riavvicinamento franco-tedesco nel quadro del cartello internazionale dell'acciaio (EIA, 1926), che riuniva, oltre la Saar, cinque dei sei futuri membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), in quanto solo l'Italia non ne faceva parte.

Situato tra Francia, Germania e Belgio, il Lussemburgo mostra in settori diversi da quello economico la sua capacità di realizzare la sintesi delle influenze esercitate dai suoi vicini, conferendo al tempo stesso un carattere peculiare alla commistione che ne deriva. Sul piano linguistico il francese, lingua dell'amministrazione e della cultura, convive con un dialetto tedesco, il mosellano-francone o lussemburghese, che è parlato dalla popolazione. Nella legislazione il Lussemburgo si è ispirato ai modelli belgi e francesi dell'Ottocento, sul piano del diritto e della politica, facendo riferimento anche alla Germania per la vita economica e la legislazione sociale. In questo senso, pur sviluppando nel corso del tempo una forte identità nazionale, il Paese è diventato in certo qual modo una sintesi dell'Europa nordoccidentale.

Sul piano internazionale ed europeo questo piccolo Paese, il cui motto ("Mir wëlle blaive wat mir sin" / "Vogliamo restare quello che siamo") caratterizza bene la sua forte identità, è anche un ottimo esempio del modo in cui i piccoli Stati sono

stati indotti a tener conto dell'interdipendenza, di cui prende consapevolezza in seguito alla Seconda guerra mondiale.

Il 10 maggio 1939, in seguito alla violazione della sua neutralità, il Lussemburgo è germanizzato e integrato nel III Reich. Ottiene di essere considerato un Paese alleato durante l'esilio della sovrana e di una parte del governo in Canada e dell'altra parte a Londra. In altri termini, ottiene la garanzia del ristabilimento della sua indipendenza dopo la guerra. Ma nel periodo bellico Londra e Washington manifestano il desiderio di vedere raggruppati questi piccoli paesi, che Winston Churchill riteneva fossero stati dei «fomentatori di guerra» dopo i trattati seguiti alla Prima guerra mondiale. In questo contesto le autorità lussemburghesi in esilio si avvicinano agli altri governi rifugiati a Londra. Fra questi, quelli belga e olandese occupano una posizione di primo piano fra i partner suscettibili di elaborare modi di cooperazione destinati a dimostrare agli americani e ai britannici la loro capacità di organizzarsi su base volontaria.

Animato dalla costante «preoccupazione di armonizzare la sua azione con quella delle nazioni che riconoscono il principio della sua sovranità e i diritti che ne derivano», il governo lussemburghese in esilio deve evitare due scogli pericolosi. Nel 1941 Joseph Bech, ministro degli Esteri del Granducato dal 1926 al 1959, mette in guardia contro un pericolo in agguato: «Da una parte cadere nell'oblio a causa della nostra modestia, dall'altra sembrare importuni, mettendoci eccessivamente in mostra» (Heisbourg, p. 339-340). Su questa base Bech, sempre nel 1941 aggiunge a proposito dell'Europa del futuro: «Una cosa certa è che i Paesi neutrali nel senso in cui lo eravamo noi, non avranno più spazio. Il nostro Paese dovrà assumersi dei doveri in cambio dei vantaggi di cui beneficerà. La neutralità è morta definitivamente. È interessante seguire le discussioni […] sul nuovo ordine politico e sociale del dopoguerra […]. Questo ordine non sarà né quello […] che ci lasciamo alle spalle, né quello che Hitler vorrebbe imporre al

mondo». E conclude: «Comunque vada, vedo per il nostro Paese la possibilità di compiere una missione utile» (v. Heisbourg, p. 340). A partire dal 1942, Bech precisa le grandi linee del suo pensiero europeo, che possono essere sintetizzate in questi termini: «1. Essendo dei buoni lussemburghesi, vogliamo essere dei buoni europei. 2 Siamo pronti a rinunciare alla nostra sovranità nazionale nella misura in cui la nuova struttura internazionale lo esigerà dalle nazioni europee nell'interesse di tutti. 3 L'organizzazione dell'Europa non potrà mai essere realizzata senza che grandi e piccoli rinuncino a certi diritti sovrani nell'interesse comune. 4 Gli utopisti di oggi […] sono i realisti di domani perché permettono all'esperienza e ai valori morali e spirituali di assumere il loro autentico significato» (v. Heisbourg, p. 342).

Sul piano pratico le convinzioni di Bech si traducono in un riavvicinamento significativo al Belgio e ai Paesi Bassi nel quadro degli accordi che gettano le basi del Benelux. I tre governi non partono dal nulla: nel solco della conferenza economica internazionale del 1927 avevano concluso il Patto di Oslo (1930) con i quattro paesi dell'Europa settentrionale – Danimarca, Norvegia, Svezia e Finlandia – che un giorno avrebbero formato il Consiglio del Nord. Dopo aver lavorato alla ricerca di soluzioni multilaterali e bilterali destinate a combattere gli effetti disastrosi della crisi sul piano del commercio internazionale, i sette membri del gruppo di Oslo si preoccupano anche della cooperazione politica. Olandesi e belgi inaugurano così una stretta collaborazione nel quadro delle commissioni miste che si dedicano all'esame di problemi in genere spiccatamente tecnici.

L'esperienza dei tempi di crisi fu di grande aiuto nel periodo della guerra. Belgi, olandesi e lusemburghesi negoziano e firmano a Londra il 21 ottobre 1943 un accordo monetario considerato un'innovazione sul piano tecnico e politico. Esprimendo la convinzione dei partner che «l'organizzazione

dell’Europa occidentale non è possibile se non mediante un allargamento graduale» (Bech, 26 marzo 1943), l’accordo monetario è concepito come una tappa. Nella primavera del 1943, in effetti, i tre partner negoziano l’istituzione di una convenzione doganale, che viene firmata il 5 settembre 1944. Essa crea una comunità tariffaria fra i tre paesi, prevede la futura creazione di un’unione economica, istituisce tre organi comuni: un consiglio amministrativo delle dogane, un consiglio per gli accordi commerciali e, secondo la terminologia adottata nel 1946, un consiglio dell’unione economica incaricato dell’amministrazione e dell’esecuzione della regolamentazione comune del commercio estero.

A partire dal 1944 e più ancora dal 1946, data della prima riunione del Consiglio dei ministri del Benelux, i tre membri danno prova di una grande capacità di cooperazione nella prospettiva di sviluppare un’interazione tra la costruzione di un mercato interno e i rapporti di forza internazionali. Senza cadere in un eccesso di semplicismo, dato che talvolta per una serie di motivi si manifestano anche forti resistenze, il Benelux costituisce un’esperienza decisiva. L’Unione economica e monetaria riveste una dimensione politica importante per il semplice fatto della necessità di mettersi d’accordo sui numerosi progetti di cooperazione, addirittura di integrazione dell’Europa occidentale che si moltiplicano nell’immediato dopoguerra. Questa concertazione comporta contatti costanti, la definizione di posizioni comuni, in breve l’emergere di una cultura specifica che non si inscrive solo nella tradizione diplomatica. Dalla CECA ai Trattati di Roma i tre paesi, non senza manifestare tavolta delle divergenze, dimostrano una grande capacità di azione comune. Sotto questo aspetto è esemplare il memorandum Benelux presentato alla Conferenza di Messina nel 1955 per contribuire al rilancio del negoziato paralizzato dopo il rifiuto del progetto di trattato istitutivo di una Comunità europea di difesa (CED), che implicava in prospettiva anche una Comunità politica europea (CPE). Abile e audace, il documento propone l’Unione doganale

e il mercato comune, da una parte, e l'elaborazione di una politica comune in materia di uso pacifico dell'energia nucleare, dall'altra. Lasciando la scelta fra i due progetti, che non pregiudicano l'organizzazione istituzionale da creare, il memorandum invita implicitamente ad impegnarsi sulla strada dell'integrazione sopranazionale, senza far mostra di voler imporre qualcosa ai paesi più grandi. Il principio esposto da Bech nel 1941 trova in questo documento la sua perfetta illustrazione.

I tre paesi del Benelux, inseriti in un movimento che si può definire di dialettica fra preoccupazioni "interne" ed europee, hanno elaborato al momento della firma dei Trattati di Roma una cooperazione che, senza poter essere qualificata come una politica estera comune, ha nondimeno innovato profondamente in rapporto alle prassi abituali. La Commissione di coordinamento delle questioni politiche (COCOPO), creata nel 1950 fra Bruxelles, L'Aia e Lussemburgo, va oltre la lettera degli accordi Benelux limitati alle materie economiche, commerciali e monetarie internazionali, poiché approda, per esempio, a rappresentanze combinate degli interessi degli uni e degli altri, concepiti così come interessi comuni, o ancora a ricoprire a rotazione i seggi nelle organizzazioni internazionali. Una prassi che sarà all'origine della posizione molto più recente dei tre paesi in merito alla possibilità di essere rappresentati da un unico commissario all'interno dell'esecutivo comunitario (v. Commissione europea).

Quanto si è detto finora, non deve comunque nascondere il fatto che le convinzioni espresse durante la guerra dal governo lussemburghese l'hanno condotto ad agire con ingenuità dopo il 1945. Tradotta in diritto in occasione della revisione della Costituzione (1948), la rinuncia alla neutralità fa entrare il Lussemburgo in un'era nuova. Deve confrontarsi con la difficoltà, per un paese tanto piccolo, di fronteggiare l'obbligo di disporre di un numero sufficiente di agenti

diplomatici, di funzionari e di esperti capaci di assumere la rappresentanza del paese nelle istanze internazionali ed europee, ma non manca di difendere sia i suoi interessi che quelli dell'Europa. Sostenuto, secondo le parole di un diplomatico francese, dal «prudente, intelligente e abile» Bech «osservatore imparziale delle cose europee» (v. Brouwer, p. 509), il Lussemburgo dimostra la sua capacità di ottenere sia delle misure di favore – cioè delle deroghe alle regole generali – sia di cavarsela abilmente proponendo soluzioni a situazioni che appaiono inestricabili.

Nel primo caso il Lussemburgo beneficia di eccezioni che riguardano sia il settore agricolo (clausola di salvaguardia abolita nel 1970), sia la libera circolazione delle persone sia la fiscalità. In questo caso l'espansione dell'attività bancaria della piazza di Lussemburgo a beneficio di numerose imprese e cittadini, soprattutto comunitari, spiega ampiamente gli strappi alla regola. Nel secondo caso, l'esempio più celebre è quello della designazione del Lussemburgo come "sede provvisoria" dell'Alta autorità della CECA nel 1952. I cinque partner del Belgio nella CECA erano favorevoli alla scelta di Bruxelles. Tuttavia il ministro belga degli Esteri, essendo tenuto per obbligo a difendere la candidatura di Liegi, si oppone. Di fronte a questa situazione di stallo, l'abile Bech propone la sua soluzione "provvisoria", con l'installazione dell'Alta autorità nella sede dell'Arbed a Lussemburgo. È una soluzione che senz'altro riaprirà il dibattito sulla sede, ma intanto offre alla città di Lussemburgo visibilità, uno spazio economico e uno sviluppo culturale che nemmeno i più ottimisti avrebbero potuto sognarsi in altre circostanze.

Ma se il Lussemburgo riesce a cavarsela brillantemente grazie alle eccezioni concesse dai suoi partner e ai vantaggi ottenuti per l'abilità dei suoi rappresentanti, resta il fatto che la questione essenziale è la sua rappresentanza nelle istituzioni. A questo proposito, sia nella Commissione europea che nel Consiglio dei ministri e nell'Assemblea comune, poi

Parlamento europeo, il Lussemburgo beneficia di una superrappresentanza in rapporto al suo peso demografico. Nel corso del tempo e degli allargamenti questa superrappresentanza, che gli ha permesso di esercitare un'influenza discreta ma reale, è fortemente diminuita. Il timido "sì" dei lussemburghesi al progetto di trattato costituzionale nel 2005 è stato, insieme ad altri fattori, il segno del loro timore di non "pesare" più niente nell'Europa che all'epoca era quella dei Venticinque.

Questo timore si era già espresso in occasione di precedenti allargamenti (v. Trausch, p. 208). Certo, la costruzione europea ha rafforzato l'apertura del paese all'Europa e al tempo stesso ha anche fortemente rinvigorito la nazione lussemburghese. Il paradosso è solo apparente. Come diceva il negoziatore lussemburghese alla conferenza di Val Duchesse in cui si elaboravano i Trattati di Roma: «Non accetteremo mai che la costituzione del Mercato comune comporti la scomparsa del nostro Stato» (v. Trauch, p. 212). Ma da qui a pretendere che il Lussemburgo non abbia mai smesso di considerare la costruzione europea dal solo punto di vista dei suoi interessi nazionali, compreso quello delle banche che vi si sono stabilite, sarebbe eccessivo. Le presidenze lussemburghesi della Comunità e poi dell'Unione europea (UE) dimostrano il contrario. L'Atto unico europeo è stato preparato e firmato sotto la presidenza lussemburghese (dicembre 1985). Il rapporto che è servito di base al Trattato di Maastricht è stato elaborato in occasione di un'altra presidenza (giugno 1991) (v. anche Presidenza dell'Unione europea). E da Bech a Jean-Claude Juncker passando per Pierre Werner, Gaston Thorn e Jean Jacques Santer, per non citarne che alcuni, le personalità politiche lussemburghesi che hanno dimostrato di essere dei "buoni lussemburghesi e dei buoni europei" sono in proporzione numerose. Ma questa doppia fedeltà alla nazione e all'Europa non sarà il segno che «il Lussemburgo sta diventando una società multiculturale su un fondo comune di civiltà europea?"» (v. Trausch, p. 236).

Michel Dumoulin (2004)