

ALLE ORIGINI DEL PIANO SCHUMAN: STUDI PREPARATORI PER L'AVVENIRE DELL'EUROPA*

di Maria PATRIN**

ABSTRACT

A 75 anni dalla Dichiarazione Schuman, l'ideale di un'Europa "organizzata e vitale" risulta ancora attuale, soprattutto a fronte delle molteplici recenti sfide che l'Europa è chiamata ad affrontare. Tornare a riflettere sulle origini del progetto europeo è così più che mai significativo in un periodo come quello attuale, in cui l'Europa si scopre vulnerabile ma anche inestricabilmente interconnessa ed interdipendente. Il presente contributo si propone di riflettere su quegli aspetti istituzionali del Trattato CECA che permettono di meglio comprendere e contestualizzare molte dinamiche politico-istituzionali attuali. A tal fine, il contributo ripercorre il pensiero di Paul Reuter, il quale è stato l'ideatore dell'assetto sovranazionale della CECA e lo utilizza come una sorta di mappa o di studio preparatorio per il futuro dell'Europa.

Dopo una breve presentazione della figura di Paul Reuter e del suo ruolo cruciale nell'ideazione del quadro istituzionale della CECA, la riflessione si concentra su tre elementi che, attraverso la rilettura di Reuter, offrono spunti di confronto interessanti - a volte di continuità, a volte di rottura - con il presente stato dell'Unione: la natura costituzionale del Trattato CECA, l'origine tecnocratica dell'Alta Autorità e, infine, i poteri di quest'ultima in campo economico e fiscale.

SOMMARIO

1. Introduzione..... 1
2. Paul Reuter e l'Alta Autorità della CECA... 3
3. La natura costituzionale del trattato CECA.. 5
4. Il quadro istituzionale del Piano Schuman: come fare l'Europa senza gli Europei..... 6
5. «Ritorno al futuro»: le funzioni dell'Alta Autorità in materia economica e fiscale 8

* Contributo in via di pubblicazione, in forma più estesa, nel volume a cura di A. Arena, *La prima assise di una comunità fra popoli: l'attualità della CECA a 70 anni dal trattato di Parigi*, Napoli, in via di pubblicazione.

** Marie Curie Fellow, Hertie School (Berlino).

6. Conclusione: esperto, arbitro o banchiere? 11

1. INTRODUZIONE

A più di settant'anni dal Trattato di Parigi e dall'istituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), è interessante constatare come, nonostante i profondi cambiamenti intervenuti in Europa, l'assetto istituzionale dell'Unione Europea (UE) sia rimasto, in sostanza, pressoché immutato. Viviamo oggi in un'Unione molto più estesa, integrata ed interdipendente. Allo stesso tempo, ci troviamo di fronte ad un'Europa che si scompone e decompone, sotto la pressione delle molteplici crisi che hanno caratterizzato gli ultimi decenni della storia europea: basti pensare alla Brexit, alla crisi dell'euro, alle crisi migratorie, alla pandemia globale di Covid-19, alla guerra in Ucraina e, da ultimo, alle recenti tensioni commerciali con gli Stati Uniti. Proprio in questo periodo turbolento, e di fronte alle numerose sfide che l'Europa si trova ad affrontare, risultano particolarmente attuali alcuni passaggi della dichiarazione Schuman, di cui ricorre il 75esimo anniversario e la quale ha posto le fondamenta per la cooperazione comunitaria. «Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche», dichiarava il Ministro Francese Schuman il 9 maggio 1950¹. Tale dichiarazione, che allora si riferiva soprattutto alle relazioni tra i paesi europei, dilaniati da due guerre mondiali, sembra però oggi ugualmente applicarsi allo scenario globale: la necessità di un'Europa organizzata e vitale per mantenere l'equilibrio e la pace non sembra infatti essere venuta meno².

¹ Dichiarazione del 9 Maggio 1950 di Robert Schuman, Ministro degli Affari Esteri della Repubblica francese (Dichiarazione Schuman).

² V. CESAREO (a cura di), *Per un'Unione Europea coesa, forte e sicura*, Milano, 2024.

In questa prospettiva, avevano visto giusto i padri fondatori quando contavano sul fatto che, mettendo in comune settori economici anche limitati, ma d'importanza strategica, quali quelli del carbone e dell'acciaio, si sarebbe innescata una reazione a catena di mutua dipendenza che avrebbe legato le sorti degli Stati membri per gli anni a venire. Infatti, nonostante ed oltre le crisi, l'Europa sembra riuscire a ricomporsi ogni volta intorno a quelle stesse istituzioni create nel 1951 con il Trattato di Parigi, le quali sono chiamate a sperimentare nuove funzioni³. Tornare a riflettere sulle origini del progetto europeo è così più che mai significativo in un periodo come quello attuale, in cui l'Europa si scopre vulnerabile ma anche inestricabilmente legata ed interdipendente.

Proprio l'Europa dell'era post-covid ricorda in alcuni tratti l'Europa del Piano Marshall e dell'istituzione della CECA. Si pensi al *Recovery Plan* ed alle misure a sostegno delle economie degli Stati membri, laddove il finanziamento della ripresa economica diviene anche volano di integrazione. A differenza del dopoguerra, tuttavia, è l'UE ad autofinanziarsi sui mercati finanziari, senza ricorrere all'aiuto americano. E se da un lato l'Unione e le sue istituzioni si rivelano, proprio in questo frangente, dotate di un sempre più grande potere politico, dall'altro quest'assetto istituzionale risulta poco mutato rispetto al Trattato CECA, che già prevedeva le quattro istituzioni comunitarie fondamentali (l'Alta Autorità, antesignana della Commissione Europea, il Consiglio dei Ministri, l'Assemblea parlamentare che sarà poi, ma con funzioni ben più sviluppate, il Parlamento Europeo e, infine, la Corte di Giustizia)⁴.

D'altra parte, le questioni che l'Unione oggi è chiamata ad affrontare sollevano criticità e problemi che erano già presenti, *in nuce*, nella CECA. Prima fra tutti, la questione della cessione della sovranità da parte degli Stati membri e dell'estensione del

potere sovranazionale rispetto a quello nazionale. Durante i negoziati del Trattato di Parigi, infatti, proprio le riserve di alcuni Paesi sui poteri troppo estesi dell'Alta Autorità furono all'origine della creazione delle altre istituzioni, il cui ruolo originario era soprattutto quello di limitare il potere discrezionale dell'esecutivo comunitario, sia in senso politico (Assemblea e Consiglio) sia per via giurisdizionale (Corte di Giustizia)⁵.

In questo lavoro di decostruzione storica e riattualizzazione dei contenuti dell'esperienza della CECA, un aiuto può venire da alcune riflessioni che Paul Reuter elaborava nel 1951, quindi proprio a ridosso del Trattato di Parigi, in un breve articolo pubblicato nella *Revue française de science politique*, dal titolo «*La conception du pouvoir politique dans le Plan Schuman*». A proposito delle istituzioni della CECA, Reuter scriveva, a conclusione del suo articolo:

«In queste condizioni, non bisogna dare alle istituzioni del Piano Schuman nessun altro significato se non quello di una costruzione di attesa, il cui principale merito sarebbe quello di preparare l'avvenire. Se gli ambienti politici dei sei Paesi membri vi riconoscono le loro speranze e in un certo modo i loro pensieri, ciò è già il segno che l'Europa potrà uscire presto dal mondo dei sogni»⁶.

Secondo Reuter, le istituzioni della CECA non potevano limitarsi a garantire un corretto funzionamento del mercato unico del carbone e dell'acciaio ma dovevano essere pensate per permettere, allo stesso tempo, una «rapida costruzione politica dell'Europa»⁷. Sulle orme di Reuter, quindi, possiamo considerare le istituzioni della CECA come una sorta di mappa o di studio preparatorio per il futuro dell'Europa. Sulla base di

³ Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), Parigi, 1951 (Trattato di Parigi).

⁴ Trattato di Parigi. L'Alta Autorità della CECA e le Commissioni CEE e Euratom confluiranno in un'unica istituzione nel 1965, con il Trattato di Fusione. Si veda anche J. ZILLER, *L'Attualità delle scelte istituzionali, finanziarie e di politiche delle Comunità Europee prima dei Trattati di Roma*, Istituto Lombardo, 2019, p. 254.

⁵ A. ISONI, *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio. Alle origini di un'istituzione pubblica*, Lecce, 2006, pp. 122-128.

⁶ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique dans le Plan Schuman*, in *Revue française de science politique*, 1951, p. 276, (traduzione dell'autore).

⁷ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique*, cit., p. 275.

una tale mappa, il presente contributo si propone di riflettere su quegli aspetti istituzionali del Trattato CECA che permettono di meglio comprendere le dinamiche politico-istituzionali attuali.

Dopo una breve presentazione della figura di Paul Reuter e del suo ruolo cruciale nell'ideazione del quadro istituzionale della CECA, la riflessione si concentrerà su tre elementi che, attraverso la rilettura di Reuter, offrono spunti di confronto interessanti – a volte di continuità, a volte di rottura – con il presente stato dell'Unione: la natura costituzionale del Trattato CECA, l'origine tecnocratica dell'Alta Autorità e, infine, i poteri di quest'ultima in campo economico e fiscale.

2. PAUL REUTER E L'ALTA AUTORITÀ DELLA CECA

Nelle sue *Memorie*, Jean Monnet ricorda come Paul Reuter sia stato all'origine dell'Alta Autorità, «*du mot comme de la chose*»⁸. In effetti, Reuter, giovane professore di diritto pubblico a Nancy, è stato centrale nell'ideare il quadro istituzionale della CECA, definendo i lineamenti di quell'autorità sovranazionale che avrebbe costituito l'innovazione principale della Comunità⁹.

Reuter, nato a Metz nel 1911, coniugava la sensibilità personale per le relazioni franco-tedesche dovuta alla sua origine lorena, con una conoscenza profonda dei sistemi amministrativi francesi ed americani nonché con una buona esperienza degli ambiti politici, maturata nel gabinetto del ministro francese dell'informazione e della giustizia Pierre-Henry Teitgen nel 1944 e 1945 e come *jurisconsulte adjoint* presso il ministero degli affari esteri nel 1948¹⁰.

Secondo la concorde testimonianza di Monnet e Reuter, quest'ultimo fu coinvolto un po' per caso

nell'elaborazione del Piano Schuman. Reuter racconta di come si trovasse al *Commissariat au Plan* (che Jean Monnet dirigeva) in quanto consulente sulla legislazione antitrust, quando Monnet chiese di incontrarlo¹¹. Già durante la guerra, Reuter aveva sviluppato considerazioni avanzate sulla necessità di un'unificazione economica tra gli Stati europei per far fronte al sorgere di cordate multinazionali di imprese (i cosiddetti *trusts*) sempre più potenti. Vedeva anche con favore una riforma dello Stato in senso tecnocratico, attraverso la formazione di un corpo di alti funzionari d'élite¹². Le sue riflessioni erano state profondamente influenzate dalla partecipazione attiva, a partire dal 1942, all'*Ecole nationale des Cadres d'Uriage*, che aveva come obiettivo principale proprio la formazione dell'élite amministrativa francese, ma in cui confluivano anche le teorie su una possibile terza via tra capitalismo e comunismo che potesse assicurare un equilibrio sociale duraturo¹³.

Così, Reuter è a tutti gli effetti la persona giusta al momento giusto per traghettare le convinzioni di Monnet circa la necessità di affidare ad un organismo sovranazionale la gestione delle relazioni franco-tedesche verso la loro veste istituzionale. Monnet era infatti convinto che, a causa della sua natura sovranazionale, la nuova organizzazione non potesse ispirarsi alle forme di cooperazione internazionale già esistenti, quali la Società delle Nazioni o le Nazioni Unite, che reputava per esperienza personale altamente inefficienti. Come spiega egli stesso nelle Memorie, la proposta di

«sottoporre il carbone e l'acciaio di diversi paesi ad una sovranità comune era un concetto semplice. Occorreva tuttavia trovare un dispositivo concreto, e in questo campo

⁸ «Del nome così come della cosa», J. MONNET, *Mémoires*, Parigi, 1976, p. 348 (traduzione dell'autore).

⁹ A questo proposito si vedano anche le osservazioni di J. ZILLER su Reuter nel suo contributo in questo volume.

¹⁰ Per la biografia di Reuter si veda A. COHEN, *Le plan Schuman de Paul Reuter. Entre communauté nationale et fédération européenne*, in *Revue française de science politique*, 1998, pp. 645-663, e J. GRIGOROVA, *Paul Reuter*, Société française pour le droit international, <https://www.sfdi.org/internationalistes/reuter/>.

¹¹ Il Commissariato Generale al Piano era stato istituito per dare attuazione al *Plan de modernisation et d'équipement*, elaborato

da Monnet nel 1945 al fine di rilanciare la modernizzazione del sistema produttivo francese attraverso un'opera di pianificazione economica. Per maggiori informazioni sul Commissariato, sul Piano e sul loro sostrato ideologico si veda A. ISONI, *L'Alta Autorità*, cit., pp. 48-56.

¹² A. COHEN, *op. cit.*, pp. 656-658.

¹³ Sull'esperienza di Uriage si veda nuovamente A. COHEN, *op. cit.*, pp. 651-658. Reuter fu anche membro del consiglio di amministrazione dell'ENA (Ecole Nationale d'Administration) dalla sua creazione nel 1945 fino al 1959, a dimostrazione di quanto fosse cara a Reuter l'educazione dell'élite amministrativa.

non potevo fare appello alla mia esperienza – se non per scartare i sistemi di cui avevo potuto constatare l'inefficienza, quali quelli degli organismi internazionali di cooperazione, incapaci di prendere decisioni. Ma quale forma avrebbe preso questo potere decisionale comune alla Francia e alla Germania, potere di cui la storia non offriva alcun modello, non lo sapevo ancora e avevo bisogno di consiglio»¹⁴.

L'indeterminatezza in ordine all'assetto istituzionale di tale nuova forma di cooperazione europea permane fino al momento in cui, racconta Monnet, il caso non porta Reuter nel suo ufficio. Quest'ultimo propone di affidare la gestione dei settori carbonifero e siderurgico ad un'Autorità internazionale composta da un collegio di individui indipendenti¹⁵. L'ispirazione per questa nuova forma istituzionale Reuter non la prende né dalle grandi organizzazioni internazionali né dagli stati federali, ma piuttosto dal modello delle nuove *authorities* americane, sorte verso la fine del XIX secolo e fiorite poi all'epoca del New Deal. Le *authorities* erano organi indipendenti interstatali connotati da una forte natura tecnica cui venivano delegati poteri amministrativi, economici e talvolta legislativi¹⁶. La stessa designazione di Autorità deve la sua origine al modello statunitense, con il quale Reuter era molto familiare¹⁷. La forma istituzionale delle *authorities* americane era innovativa per le funzioni arbitrali e la natura tecnico-amministrativa. Entrambe le caratteristiche si adattavano perfettamente al carattere indipendente ed apolitico dell'Alta Autorità, la quale secondo Reuter, svolgeva «un ruolo che potremmo qualificare come quasi-

giurisdizionale; in un certo modo costituisce una Corte arbitrale»¹⁸.

L'Alta Autorità nasce pertanto come soluzione politico-giuridica ad un progetto la cui ideologia era già molto sviluppata, ma che le circostanze storiche rendevano di difficile attuazione. Solo ad un organismo apolitico ed indipendente gli Stati nazionali avrebbero accettato di delegare alcuni dei loro poteri sovrani. Il punto di svolta di Reuter è probabilmente quello di aver trovato una formula capace di mantenere l'equilibrio tra potere sovranazionale ed interessi nazionali, facendola ruotare intorno ad un'istituzione che, seppure composta da rappresentanti degli Stati membri, agisse in piena indipendenza e fosse dotata di ampi poteri anche vincolanti¹⁹.

Reuter sarà in seguito associato ai negoziati per il Trattato di Parigi in qualità di membro del gruppo di lavoro sulle questioni istituzionali. Sarà proprio lui a sviluppare la prima bozza del Trattato²⁰. Ma l'influenza di Reuter non si fermerà qui, poiché egli continuerà a consacrare ampio spazio nella sua carriera di professore all'insegnamento del diritto comunitario e allo studio delle istituzioni comunitarie, cui dedicherà diversi manuali e scritti²¹.

Troviamo così in Paul Reuter una guida d'eccezione all'analisi della CECA. Egli ne conosce molto bene l'assetto istituzionale, quando, nel 1951, pubblica *La conception du pouvoir politique dans le Plan Schuman* nella *Revue française de science politique*. L'articolo è un distillato delle questioni istituzionali più rilevanti degli inizi della CECA e la sua lettura suscita ancor oggi, a distanza di settant'anni, un vivo interesse per l'attualità dei temi trattati. Temi che spaziano dall'equilibrio tra organizzazione internazionale e stato federale (e, cioè, il dibattito su che cos'è l'Europa), alla natura

¹⁴ J. MONNET, *op. cit.*, pp. 348-349 (traduzione dell'autore).

¹⁵ Inizialmente la proposta era limitata alla Francia e alla Germania e prevedeva una rappresentanza paritaria dei due paesi con un presidente scelto di comune accordo. A. ISONI, *L'Alta Autorità*, cit., p. 115.

¹⁶ A. ISONI, *Assonanze planistiche e obiettivi produttivistici dell'Alta Autorità Ceca*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Roma, 2010, pp. 65-66.

¹⁷ P. REUTER, *Aux origines du plan Schuman*, in *Mélanges en hommage à Fernand Delhousse*, II, Parigi, 1979., p. 66.

¹⁸ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique*, cit., p. 270. (traduzione dell'autore).

¹⁹ M. PATRIN, *Collegiality in the European Commission. Legal Substance and Institutional Practice*, Oxford, 2023, p. 26 ss.

²⁰ A. COHEN, *op. cit.*, p. 648.

²¹ Si veda per esempio P. REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Parigi, 1953; ID., *Organisations européennes*, Paris, 1970; P. REUTER, *Institutions internationales*, Parigi, 1972; nonché i numerosi corsi universitari, tra cui menzioniamo il ciclo tenuto all'Aia sul Piano Schuman nel 1952. P. REUTER, *Le Plan Schuman*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1952, consultabile anche online: https://referenceworks.brillonline.com/entries/the-hague-academy-collected-courses/*A9789028611825_06.

tecnocratica dell'Alta Autorità, per giungere a discutere dell'esistenza o meno di un *demos* europeo. In questa sede ci concentreremo sugli aspetti costituzionalmente più rilevanti delle riflessioni di Reuter, ed in particolare sulle innovative prerogative dell'unica istituzione da lui direttamente "ideata", l'Alta Autorità²².

3. LA NATURA COSTITUZIONALE DEL TRATTATO CECA

Il titolo stesso dello scritto di Reuter, *La conception du pouvoir politique dans le Plan Schuman*, indica il centro nevralgico della riflessione: disvelare quale sia il potere politico da rinvenire nella nuova Comunità. Nonostante il carattere tecnico ed economico della CECA, il Trattato presenta infatti novità politiche significative, ancor prima che economiche. Reuter nota che «una determinata concezione politica d'insieme ha senza dubbio ispirati i redattori del Trattato»²³. Che dietro al Piano Schuman vi fosse un progetto politico sembra abbastanza ovvio. La dichiarazione Schuman, peraltro, conteneva un obiettivo politico chiaro ed ambizioso: quello, cioè, di costituire «il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace»²⁴. Meno ovvio è invece comprendere come un tale progetto politico si sia declinato nell'assetto istituzionale e giuridico di una Comunità che, diretta da un'autorità apolitica, operava ad un livello decisamente tecnico.

Innanzitutto, Reuter osserva come il livello di integrazione della CECA sia già estremamente profondo, nonostante i limitati settori economici che ne sono interessati. Riconosce al Trattato un vero e proprio valore costituzionale, osservando che «non vi è nessun precedente alla creazione di una tale comunità» e che essa «realizza una nuova formula, paradossale per l'opposizione tra la

limitatezza del suo campo fisico di applicazione e la profondità dell'integrazione e della fusione che mette in atto»²⁵. Sebbene, quindi, il Trattato CECA non crei uno Stato federale, il sistema giuridico che ne risulta non pertiene più al diritto internazionale, ma ad un diritto federale, o meglio «sopranazionale»²⁶. La distinzione tra diritto internazionale e diritto sovranazionale è fondamentale nel pensiero di Reuter. Su questo discrimine si gioca infatti non solamente l'innovazione principale del Piano Schuman ma anche, secondo Reuter, il metro del suo successo, dal momento che il vero obiettivo del Piano era di «istituire un regime sovranazionale e non delle istituzioni semplicemente internazionali»²⁷.

Reuter osserva, quindi, come il Trattato CECA attribuisca poteri significativi alle istituzioni della Comunità, soprattutto all'Alta Autorità, la quale gestisce i programmi di investimento e finanziamento, controlla i prezzi e le tariffe, e le cui decisioni sono direttamente esecutive in tutto il territorio della Comunità. Inoltre, il Trattato istituisce una sua propria modalità di revisione, secondo procedure in parte diverse da quelle che governano la sua entrata in vigore. «In questo modo appare già la sua natura profonda che è di ordine costituzionale»²⁸. Il diritto comunitario, quindi, nasce come diritto costituzionale sin dalla sua prima formulazione nel Trattato CECA. E nasce come diritto costituzionale proprio perché non si limita a regolare la messa in comune dei settori del carbone e dell'acciaio, ma prefigura già, e contiene *in nuce*, le vastissime potenzialità di sviluppo futuro della Comunità.

Non a caso, Reuter riconosce il carattere intrinsecamente dinamico del Piano Schuman. Egli è convinto ad esempio che non sarà possibile limitare l'intervento della CECA ai soli settori siderurgico e carbonifero, poiché necessità di ordine

²² E' lo stesso Reuter a spiegare in una nota a Robert Schuman nel corso dei negoziati per il Trattato di Parigi che «la proposta del 9 maggio prevedeva, per realizzare la messa in comune del carbone e dell'acciaio, un'Alta Autorità comune a carattere sovranazionale. I lavori e gli incontri successivi, in particolare le discussioni tra le delegazioni alla Conferenza di Parigi, hanno portato a sviluppare le indicazioni della proposta del 9 maggio e, attraverso un'elaborazione comune, a prevedere la creazione di un'assemblea, di un Consiglio dei Ministri e di una Corte di Giustizia». P. REUTER, *Mémoire sur les institutions*, cit.

²³ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique*, cit., p. 256. (traduzione dell'autore).

²⁴ *Dichiarazione Schuman* cit.

²⁵ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique*, cit., p. 258. (traduzione dell'autore).

²⁶ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique*, cit., p. 259.

²⁷ P. REUTER, *Mémoire sur les institutions de la proposition du 9 mai*, in *Notes Reuter*, Archives nationales, 81 AJ 159.

²⁸ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique*, cit., p. 259.

tecnico ed economico porteranno ad allargare il campo di cooperazione a settori limitrofi. Ritroviamo qui il concetto funzionalista di *spillover* e il metodo comunitario dei piccoli passi, che verranno ampiamente utilizzati, soprattutto da teorici politici, per spiegare il progetto federativo del Piano Schuman²⁹.

4. IL QUADRO ISTITUZIONALE DEL PIANO SCHUMAN: COME FARE L'EUROPA SENZA GLI EUROPEI

Il Piano Schuman menzionava in origine solo l'Alta Autorità, vero e proprio perno del progetto della CECA, e accennava in modo soltanto vago alla Comunità stessa. Reuter spiega chiaramente a Schuman, in una nota redatta durante i negoziati per il Trattato di Parigi, che solo l'Alta Autorità era inizialmente prevista nel Piano e che le altre istituzioni erano emerse durante i negoziati:

«la proposta del 9 maggio prevedeva, per realizzare la messa in comune del carbone e dell'acciaio, un'Alta Autorità comune a carattere sovranazionale. I lavori e gli incontri successivi, in particolare le discussioni tra le delegazioni alla Conferenza di Parigi, hanno portato a sviluppare le indicazioni della proposta del 9 maggio e, attraverso un'elaborazione comune, a prevedere la creazione di un'assemblea, di un Consiglio dei Ministri e di una Corte di Giustizia»³⁰.

Al momento della dichiarazione Schuman la riflessione sulla forma che avrebbe dovuto prendere questa nuova istituzione sovranazionale era quindi già avanzata e ben definita nei suoi tratti essenziali:

«l'Alta Autorità comune, incaricata del funzionamento dell'intero regime, sarà composta di personalità indipendenti designate su base paritaria dai governi; un presidente sarà scelto di comune accordo dai governi; le sue decisioni saranno esecutive in Francia, Germania e negli altri paesi aderenti»³¹. Come si è già accennato sopra, l'Alta Autorità assolveva un ruolo eminentemente tecnico ed apolitico. Le sue funzioni erano affidate ad un collegio, i cui membri, sebbene nominati dai governi nazionali, erano chiamati ad operare in modo del tutto indipendente. La natura collegiale dell'istituzione proteggeva da pressioni esterne. Permetteva all'Alta Autorità di svolgere le sue mansioni in autonomia ed in modo efficiente, e allo stesso tempo rassicurava i governi nazionali che non sarebbe stata dominata politicamente da nessuno Stato in particolare³². Più che il governo di un'entità federale, l'assetto istituzionale dell'Alta Autorità ricordava un direttorato di esperti.

La natura tecnica dell'Alta Autorità è un punto centrale della riflessione di Reuter, che continua ad essere rilevante a settant'anni di distanza, poiché ha di fatto posto le basi per quel binomio tra politica e tecnocrazia che da sempre caratterizza la Commissione europea e che ha sollevato, specialmente in tempi recenti, aspre accuse di dominio tecnocratico³³. In effetti, abbiamo visto come Reuter fosse un fautore della creazione di una *élite* tecnocratica da porre alla base della riorganizzazione politica dello Stato. In particolare, il livello internazionale era per Reuter lo spazio ideale per il dispiegamento dell'azione dei tecnici, i quali potevano esercitare le loro competenze lontano dalle costrizioni della politica, troppo spesso dominata dall'opinione pubblica³⁴.

²⁹ E. B. HAAS, *The Uniting of Europe: political, social, and economic forces 1950-1957*, London, 1958. Per maggiori informazioni sul neofunzionalismo e sulle teorie dell'integrazione europea, si veda B. ROSAMUND, *Theories of European Integration*, New York, 2000.

³⁰ P. REUTER, *Mémoire sur les institutions*, cit., (traduzione dell'autore).

³¹ *Dichiarazione Schuman*, cit.

³² Per maggiori informazioni sulla natura collegiale dell'Alta Autorità si rimanda a M. PATRIN, *op.cit.*, pp. 48-57.

³³ L'accusa di tecnocrazia è una delle critiche più datate e più frequenti all'Unione. Si è andata intensificando recentemente, in particolare a seguito della crisi dell'euro, e nel dibattito

sull'uscita del Regno Unito dall'UE (Brexit). La Commissione è divenuta così oggetto di contestazione politica da parte di sovranisti ed eurosceettici, che ritengono Bruxelles una fonte illegittima di potere e di imposizioni sugli Stati Membri. Il dibattito sull'opposizione tra politicizzazione e tecnocrazia nell'UE è vasto e non può venir trattato in questa sede. Si veda per una lettura di background S. HIX e S. BARTOLINI, *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU*, Notre Europe, 2006; e J. HABERMAS, *The Lure of Technocracy*, Malden, 2015.

³⁴ In uno scritto del 1958 Reuter approfondisce il tema della relazione tra tecnica e politica ed arriva a propugnare a livello internazionale la sostituzione dei tecnici agli uomini politici. P.

Si evince negli scritti di Reuter una generale preferenza per l'Alta Autorità come istituzione tecnica indipendente, a fronte di Consiglio e Parlamento: «Le sue molteplici competenze non comportano opzioni politiche propriamente dette. Possiamo così accettare che l'organo principale della Comunità sia dotato di una grande indipendenza, la quale è propria degli esperti»³⁵. Proprio a causa di questa indipendenza, l'Alta Autorità, così come la Corte di Giustizia, ha per Reuter un valore intrinseco superiore ed incarna «una realizzazione molto avanzata, e per così dire, perfetta, della comunità sovranazionale». Lo stesso, invece, non si può dire dell'Assemblea e del Consiglio, istituzioni a carattere rappresentativo, le quali, nella loro forma dell'epoca, sono solo secondo Reuter «formule a carattere transitorio»³⁶.

Tuttavia, occorre analizzare più da vicino la posizione di Reuter sulla relazione tra tecnica e politica, per comprenderne appieno la portata e per non incorrere nel rischio di relegarlo ad un mero sostenitore di un governo tecnocratico ed elitistico. Proprio nell'articolo sulla concezione del potere politico, Reuter spiega chiaramente il motivo di una tale scelta tecnocratica. In realtà, il modello istituzionale dell'Alta Autorità è tagliato su misura per adattarsi alla situazione in cui verteva l'Europa del dopoguerra, un'Europa in cui non esistevano ancora, a suo parere, veri «Europei».

«L'Europa è certamente una realtà storica ed il Trattato contribuisce a farne una realtà giuridica, ma ci sono forse gli Europei? La coscienza di costituire un'unità politica europea è forse sufficientemente desta tra le popolazioni d'Europa? (...) È questa la difficoltà inerente a tutti gli inizi: occorre fare l'Europa facendo a meno in una certa misura

e per un po' di tempo degli Europei. Senza una popolazione europea non sono concepibili neanche parlamenti, ministri e capi di stato propriamente europei e ci si dovrà accontentare di soluzioni progressive e provvisorie»³⁷.

In assenza, quindi, di cittadini europei non è possibile affidarsi a quelle istituzioni democratiche che detengono il potere politico negli Stati nazionali. Solo un'istituzione indipendente, tecnica e apolitica è compatibile con delle responsabilità a livello europeo: «In mancanza di Europei introvabili, l'istituzione di un collegio di uomini indipendenti apparirebbe così come una misura di transizione, e non come una soluzione definitiva. Basterebbe immaginare che in futuro l'Alta Autorità perda i suoi poteri in favore di un Consiglio dei Ministri veramente europeo per mantenere un ruolo consultivo: in questo caso, ritorneremmo a formule più tradizionali»³⁸. Ciò che conta, quindi, ancor più della contrapposizione tra tecnica e politica, è il binomio internazionale/sovranazionale. In questa prospettiva, il ricorso a soluzioni tecnocratiche emerge come necessario in assenza di una vera e propria politica europea. L'Assemblea ed il Consiglio sono istituzioni comunitarie di secondo piano, non a causa della loro matrice democratica - come potrebbe far a prima vista pensare il riferimento di Reuter all'elemento rappresentativo - ma perché fondate su un modello di diritto internazionale, in cui gli Stati Membri sono direttamente rappresentati nelle istituzioni internazionali³⁹. Reuter, così come Monnet, propugnava invece l'evoluzione della Comunità in senso federale, sul modello degli Stati Uniti d'Europa⁴⁰. Nei suoi corsi dell'Aia del 1952 rinveniva una «solitudine inquietante» nello

REUTER, *Techniciens et politiques dans l'organisation internationale*, in G. BERGER (a cura di), *Politique et technique*, Parigi, 1958, pp. 181-196. Occorre ricordare che Reuter scrive queste riflessioni nel dopoguerra, a ridosso di un'epoca in cui la politica aveva condotto al conflitto mondiale. Per approfondire le origini di queste idee tecnocratiche, le quali erano particolarmente comuni nella Francia del dopoguerra e che sono da ricondurre in parte alla ricerca di una terza via tra capitalismo e collettivismo ed in parte alle teorie di pianificazione economica, si veda A. ISONI, *Assonanze Planistiche*, cit. e A. COHEN, *op. cit.*, pp. 647,651.

³⁵ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique*, cit., p. 270 (traduzione dell'autore).

³⁶ P. REUTER, *Mémoire sur les institutions*, cit.,

³⁷ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique*, cit., pp. 268-269 (traduzione dell'autore).

³⁸ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique*, cit., p. 270 (traduzione dell'autore).

³⁹ Si noti per inciso che l'Assemblea era composta da deputati dei parlamenti nazionali.

⁴⁰ «Non è necessario organizzare i rapporti dell'Assemblea e del Consiglio sul modello del regime parlamentare: perché non prendere a modello le istituzioni americane?» scriveva Reuter

strapotere dell'Alta Autorità come pensata nel Piano Schuman, ed osservava come la sua indipendenza fosse in qualche modo «una soluzione disperata», necessaria per edificare l'Europa in mancanza di Europei⁴¹. Ed infatti, analizzando le istituzioni comunitarie quindici anni dopo, egli riconoscerà al Consiglio e, soprattutto, all'Assemblea un ruolo determinante di controllo politico e democratico⁴².

Queste considerazioni assumono particolare rilevanza alla luce delle attuali competenze della Commissione europea, la quale, pur avendo ormai acquisito un ruolo politico di primo piano, continua a svolgere importanti funzioni tecniche. Proprio per la sua neutralità ed indipendenza alla Commissione vengono infatti da sempre affidati delicati compiti di sorveglianza e controllo, ma anche, più recentemente, la gestione di nuovi strumenti finanziari di ripresa e rilancio dell'economia, quali il *Next Generation EU* (NGEU). Occorre constatare che, a settant'anni dal Trattato di Parigi, lo scenario europeo si presenta probabilmente ben diverso da quanto auspicato da Reuter: gli Europei di cui egli parlava non esistono ancora in forma compiuta ed il dibattito sul *demos* europeo è tuttora in corso.⁴³ Inoltre, la *finalité* dell'Unione è oggi più che mai materia di contestazione. In queste condizioni, l'indipendenza ed *expertise* tecnica della Commissione rimangono fondamentali per la mediazione tra interessi nazionali. Così, il cortocircuito tra ruolo tecnico e politico si va sempre più accentuando, riproponendo la questione di quale sia, ad oggi, la vera identità di questa istituzione. Allo stesso tempo, il dibattito pubblico tende a concentrarsi sul deficit democratico delle istituzioni o, nella sua veste più estrema, sulle accuse sovraniste di dominio tecnocratico, spesso trascurando l'importanza del ruolo in questo senso

originariamente tecnico e neutrale della Commissione nel sistema istituzionale dell'Unione.

5. «RITORNO AL FUTURO»: LE FUNZIONI DELL'ALTA AUTORITÀ IN MATERIA ECONOMICA E FISCALE

Il terzo elemento di attualità che la guida sapiente di Paul Reuter disvela riguarda la gestione economica e finanziaria della Comunità ed i poteri dell'Alta Autorità in materia fiscale. È stato notato come la CECA abbia coniugato in maniera inedita strumenti di dirigismo con finalità economiche liberali. A tale riguardo, Isoni spiega come

«il successo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio fu dovuto al fatto che, in assenza di un mercato comune per i prodotti carbosiderurgici, si decise di crearlo *ex novo*, giungendo sino al punto di impostare una gamma di misure dal netto impianto dirigistico, utilizzando dunque degli strumenti giuridici e politici che erano stati concepiti in un contesto economico e per delle finalità politiche che, sotto molti aspetti, erano opposte rispetto a quelle fissate dal Piano Schuman»⁴⁴.

Lo stesso Reuter, nel suo manuale sulle organizzazioni internazionali, osservava che il Piano Schuman mescolava, in parti più o meno uguali, indicazioni liberali (fusione dei mercati, principio di non discriminazione) ed indicazioni di stampo dirigistico (ruolo attivo dell'Alta Autorità, piano di produzione e di investimento)⁴⁵. In effetti, il progetto era figlio delle teorie di pianificazione socio-economica che fiorivano nella Francia del dopoguerra ed avevano trovato espressione nel

in una nota a Monnet all'inizio del 1951. «Si potrebbe organizzare l'Assemblea ispirandosi al Senato degli Stati Uniti piuttosto che ad un modello continentale». P. REUTER, *Réflexions sur le développement des institutions européennes*, Archives Nationales, 81 AJ 159, così come citato da A. COHEN, op. cit., p. 649.

⁴¹ «Un point est certain : la Déclaration du 9 mai ne parle que de la Haute-Autorité à l'exclusion de tout autre organe. Celle-ci avait donc dès l'origine une place centrale qu'elle a toujours conservée. Mais elle paraissait dans ce texte dans une solitude inquiétante. Son indépendance était en quelque sorte une

solution désespérée; comment édifier l'Europe sans Européens, sinon en s'adressant à des personnalités indépendantes?» P. REUTER, *Le Plan Schuman*, cit.

⁴² P. REUTER, *Organisations Européennes*, cit., p. 242.

⁴³ J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union: a Response*, Cambridge, 2012; K. NICOLAÏDIS, *European Democracy and Its Crisis*, in *Journal of Common Market Studies*, 2012, pp. 351-369.

⁴⁴ A. ISONI, *L'Alta Autorità*, cit., p. 15.

⁴⁵ P. REUTER, *Organisations Européennes*, cit., pp. 49-50.

lavoro svolto da Monnet al *Commissariat au Plan*, ed a cui anche il giovane Reuter era molto sensibile⁴⁶.

Nella *Conception du pouvoir politique*, Reuter affronta il tema del rapporto tra dirigismo e libera concorrenza nella CECA, notando come ad un regime di concorrenza e di libero mercato si accompagni una funzione di 'orientamento del mercato' devoluta agli organismi della Comunità, in cui rientrano, ad esempio, le competenze dell'Alta Autorità in materia di investimenti e di aiuti finanziari. Il Trattato CECA dotava infatti l'Alta Autorità di poteri molto estesi in campo economico e fiscale. Essa non soltanto deteneva funzioni di controllo della concorrenza e del libero mercato - in sostanza molto simili a quelli dell'attuale Commissione europea - ma poteva anche intervenire con misure di investimento e di sostegno alle imprese, calmierare il livello dei prezzi in presenza di determinate circostanze, ed introdurre misure di perequazione. Infine, dettaglio di non piccola rilevanza, l'Alta Autorità disponeva di risorse proprie, ottenute attraverso prelievi sulla produzione di carbone e di acciaio, e poteva contrarre prestiti per finanziare le imprese. La CECA era quindi dotata di autonomia finanziaria e di un proprio potere fiscale. In riferimento ai soli settori del carbone e dell'acciaio, l'Alta Autorità imponeva delle vere e proprie tasse europee⁴⁷. Come osservato da Rossolillo, «a differenza di quanto accade oggi nell'Unione europea, i prelievi non passavano per i bilanci degli Stati membri, bensì erano versati direttamente dalle imprese su conti aperti a nome dell'Alta Autorità»⁴⁸. Il suo potere in questo campo era pertanto molto esteso, se si considerano in aggiunta i deboli contropoteri istituzionali, costituiti da un'Assemblea parlamentare ed un Consiglio senza potere

legislativo, i quali solo marginalmente potevano intervenire nelle decisioni dell'Alta Autorità.

È stato più volte ricordato come le Comunità europee si inseriscano in un rapporto di continuità con la CECA e come la Commissione europea abbia ereditato le principali funzioni e caratteristiche dell'Alta Autorità. Sebbene ciò sia indubbiamente vero, questa prospettiva di continuità ha agito anche in parte come un velo, oscurando le differenze e diluendo l'identità della CECA e delle sue istituzioni attraverso il tempo e la storia. Così, la differenza fondamentale che sussiste tra l'Alta Autorità e la Commissione europea in materia fiscale è stata, fatte salve alcune importanti eccezioni⁴⁹, spesso trascurata.

Ritornare sulle funzioni economiche e fiscali dell'Alta Autorità rappresenta invece un esercizio di grande utilità in un periodo storico come quello attuale, in cui, sulla scia delle ripetute crisi economiche, si stanno ripensando i parametri delle competenze europee in questo campo. A ben guardare, infatti, la nuova governance post-pandemica inaugurata dal *NGEU* attribuisce alla Commissione europea funzioni che ricordano in una certa misura quelle dell'Alta Autorità.

NGEU è lo strumento temporaneo adottato durante la pandemia di Covid-19 per finanziare la ripresa economica dei paesi dell'Unione. Attraverso prestiti contratti sui mercati finanziari, NGEU ha messo a disposizione degli Stati membri un totale di 750 miliardi di euro, di cui 384 miliardi in sovvenzioni e 360 miliardi in prestiti. La novità dello strumento risiede nel fatto che il rimborso dei fondi presi in prestito e gli interessi correlati avverranno tramite il bilancio dell'Unione, ma saranno distribuiti su un lungo periodo (per ora fino al 31 dicembre 2058), in modo da non gravare sui bilanci dell'UE negli anni a venire. Nel frattempo, le

⁴⁶ A. ISONI, *Assonanze planistiche*, cit., p. 67.

⁴⁷ D'altra parte, questo potere dell'Alta Autorità ha sollevato diverse controversie. Molte delle pronunce giurisdizionali del primo periodo della CECA vertono infatti sugli strumenti di intervento economico introdotti dall'Alta Autorità per orientare il mercato del carbone e dell'acciaio. Si veda ad esempio il contesto della disputa in Meroni, dove un'impresa italiana denuncia un'iniqua applicazione del sistema di perequazione sul mercato del rottame ferroso. Corte di Giustizia, sentenza del 13 giugno 1958, Meroni, C-9/56, EU:C:1958:7.

⁴⁸ G. ROSSOLILLO, *Il modello della CECA per l'attribuzione di un potere fiscale all'UE*, in *L'Unità Europea*, 2020, p. 4,

<https://www.mfe.it/port/index.php/2020-per-un-europa-comunita-di-destino/documenti-di-analisi/4543-il-modello-della-ceca-per-l-attribuzione-di-un-potere-fiscale-all-ue>. Si veda anche G. ROSSOLILLO, *L'attualità del regime finanziario della CECA*, in *Il Federalista*, 2022, n. 1, p. 9 ss., che ricorda come, nonostante la forte autonomia fiscale della CECA, il suo potere fiscale non fosse tuttavia equiparabile a quello di uno Stato e come essa non fosse dotata di un vero e proprio bilancio.

⁴⁹ In particolare, si veda G. ROSSOLILLO, *Il modello della CECA*, cit.

istituzioni europee e gli Stati membri si impegnano a lavorare all'introduzione di risorse proprie dell'Unione che potrebbero essere utilizzate per ripagare il debito. Solo nel caso in cui le risorse UE non siano sufficienti, gli Stati membri interverranno per rimborsarlo. In sintesi, NGEU ha istituito una forma di mutualizzazione del debito tra gli Stati membri dell'Unione, sebbene basata su un debito comune temporaneo e senza risorse comuni⁵⁰.

NGEU si basa su un complesso e articolato quadro giuridico che combina diversi fondamenti giuridici⁵¹. Due Regolamenti ne costituiscono l'architettura principale. Il Regolamento EURI, adottato sulla base della clausola di emergenza dell'art 122 TFUE che consente di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri in circostanze eccezionali, stabilisce l'importo complessivo del finanziamento, descrive il tipo di misure che possono essere finanziate e ne determina la provenienza⁵². Una parallela modifica della Decisione sulle Risorse Proprie è stata adottata per consentire all'Unione, e più nello specifico alla Commissione, di contrarre prestiti sui mercati finanziari⁵³. Il Regolamento RRF, invece, istituisce e regola il vero e proprio strumento per la Ripresa e la Resilienza: stabilisce gli obiettivi e le priorità politiche che devono governare la distribuzione dei fondi, le norme e le condizioni per l'assegnazione dei finanziamenti agli Stati membri, e il sistema di valutazione e monitoraggio basato su Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵⁴. La base giuridica per l'adozione del RRF è l'art. 175.3 TUE relativo alla politica di coesione economica, sociale e territoriale.

Entrambi i Regolamenti attribuiscono alla Commissione un ruolo di primo piano. Il Regolamento EURI per la prima volta permette alla Commissione di contrarre prestiti sul mercato per

finanziare i progetti di ripresa degli Stati membri, offrendo come garanzia il budget europeo. Il Regolamento RRF affida alla Commissione la gestione della distribuzione e del monitoraggio dei fondi attraverso i PNRR (Capitolo III del RRD). Questi ultimi ai sensi dell'art. 17 RRF, "devono definire l'agenda di riforma e investimento dello Stato membro interessato." Sono redatti dagli Stati membri, negoziati e valutati dalla Commissione e approvati dal Consiglio. Si inseriscono nell'architettura della governance economica del Semestre europeo e vanno ad integrare il coordinamento delle politiche economiche che avviene all'interno del Semestre⁵⁵. Rappresentano, quindi, un significativo intervento di politica economica coordinata e finanziata a livello europeo, la cui gestione è in mano alla Commissione.

Tali misure, soprattutto nella loro veste temporanea ed eccezionale, non equivalgono a dotare l'Unione di una capacità fiscale. Tuttavia, creano nuove funzioni in capo alla Commissione, la quale può indirizzare ed influenzare le riforme e gli investimenti degli Stati Membri, veicolando ingenti risorse finanziarie. Benché, infatti, non ci sia una vera e propria condizionalità legata all'esborso dei fondi, la Commissione veglia affinché i progetti contenuti nei piani di rilancio nazionali siano conformi alle sue priorità di policy⁵⁶. Così, proprio a causa del suo ruolo imparziale di "Guardiana dei Trattati", la Commissione è divenuta ben più presente ed influente nella politica economica nazionale, richiamando, per alcuni aspetti, proprio le funzioni che l'Alta Autorità esercitava nella CECA.

Le differenze tra l'Alta Autorità della CECA e la Commissione del NGEU sono tuttavia numerose: i finanziamenti NGEU sono indirizzati agli Stati membri e non alle imprese direttamente, come

⁵⁰ M. A. PANASCI, *Unravelling Next Generation EU as a transformative moment: the hermeneutics of a constitutional change*, in *Common Market Law Review*, 2024, p. 13 ss.

⁵¹ B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss.

⁵² Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 (EURI).

⁵³ Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie

dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom.

⁵⁴ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF).

⁵⁵ P. DERMINE, *Le plan de relance "Next Generation EU" de l'Union européenne*, 2023.

⁵⁶ M. PATRIN, *A new cohesion policy? Inducing compliance through EU funding*, in L. Tsourdi, M. Van der Sluis (a cura di), *Governing through Funding in the EU*, Cambridge, in via di pubblicazione.

invece era il caso nella CECA; la Commissione, diversamente dall'Alta Autorità, non impone né riscuote tasse; il *NGEU* è per il momento una misura solo temporanea e di natura straordinaria. Infine, la governance multi-livello dell'Unione si presenta ben più complessa di quella della CECA. La Commissione stessa ha subito profondi cambiamenti, divenendo un'istituzione sempre più politica ed è ad oggi composta da 27 commissari provenienti da Stati membri profondamente disomogenei. L'Alta Autorità, invece, annoverava nove membri, in prevalenza "tecnici, provenienti da solamente sei Paesi"⁵⁷.

Tuttavia, il dibattito è già in corso riguardo la possibilità di replicare il modello *NGEU*, il quale potrebbe tradursi in un sistema permanente di sostegno agli investimenti⁵⁸. Sono molti gli appelli di studiosi e *decision-makers* affinché vengano istituite una capacità fiscale e risorse proprie dell'Unione, o in favore dell'introduzione di imposte europee in settori specifici, quali quello ambientale⁵⁹. D'altronde i Regolamenti *NGEU* prevedono l'introduzione progressiva di imposte europee che possano aiutare a ripagare il debito comune. Il processo si presenta però alquanto laborioso e dall'esito incerto, considerato soprattutto che l'introduzione di nuove tasse richiede la votazione all'unanimità al Consiglio. Ancora una volta il 'ritorno al futuro' dell'Alta Autorità può offrire un modello interessante per soluzioni che permettano all'UE di finanziare il suo bilancio tramite risorse proprie e di rafforzare la sua capacità a stimolare e sostenere gli investimenti.

6. CONCLUSIONE: ESPERTO, ARBITRO O BANCHIERE?

Nelle sue lezioni dell'Aja, Reuter definiva il ruolo dell'Alta Autorità della CECA sulla base di tre funzioni principali: quella dell'esperto, capace di accompagnare l'evoluzione economica dei settori carbonifero e siderurgico, quella del banchiere, che finanziava gli investimenti, e quella dell'arbitro, in quanto svolgeva una funzione quasi giurisdizionale nel sorvegliare l'applicazione delle regole del gioco stabilite dal Trattato e nel sanzionarne le deviazioni.

Settant'anni dopo notiamo come la Commissione europea svolga ancora due delle tre funzioni, quella di esperto e quella di arbitro, e che, con la gestione del *recovery plan*, si stia anche riappropriando del terzo ruolo di banchiere, seppure in modo incompiuto. Occorre però precisare che, se i poteri dell'Alta Autorità erano molto estesi, il suo campo d'azione era limitato ai due soli settori economici del carbone e dell'acciaio. Reuter osservava infatti come la scelta iniziale di limitare il settore d'intervento a due prodotti soltanto rispondesse ad una logica ben precisa, quella di «ottenere, a costo di limitarsi in superficie, un risultato importante in profondità»⁶⁰.

Al contrario, la Commissione europea ha oggi poteri più ridotti ma un campo di applicazione sempre crescente, sia in termini settoriali, sia in termini geografici. Le funzioni della Commissione si sono andate accrescendo in modo esponenziale ed ormai includono poteri di sorveglianza, funzioni esecutive e di indirizzo politico. La Commissione, in quanto guardiana dei Trattati sorveglia la loro applicazione, ma è anche l'organo che propone nuove leggi e gestisce il budget europeo. Allo stesso tempo, le sue funzioni politiche sono diventate sempre più importanti e, benché non possa essere considerata alla stregua di un governo nazionale, per

⁵⁷ Per un'analisi più dettagliata dei tratti di continuità e discontinuità tra l'Alta Autorità e la Commissione si veda M. PATRIN, *Collegiality in the European Commission*, cit., capitolo 2.

⁵⁸ P. DERMINE, *The planning method: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, in *Common Market Law Review*, 2024, p. 959 ss.; S. Cafaro, *L'evoluzione della costituzione economica dell'Unione: si è conclusa l'era della stabilità?* in *Annali AISDUE*, Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 14, 2022, p. 275 ss.

⁵⁹ Tuttavia, la più parte di queste proposte richiederebbe una revisione dei Trattati. L. LIONELLO, G. ROSSOLILLO, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?*, in *L'Unità*

Europea, 2020 consultabile online al: <https://www.mfe.it/port/index.php/2020-per-un-europa-comunita-di-destino/documenti-di-analisi/4580-cosa-significa-creare-una-capacita-fiscale-europea-e>; T. P. WOŹNIAKOWSKI, M. P. MADURO, *Why Fiscal Justice should be reinstalled through European Taxes that the Citizens support - A Proposal*, *School of Transnational Governance*, Florence, 2020, consultabile online al: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/69379/PB_20_20_07_STG.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁶⁰ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique*, cit., p. 259 (traduzione dell'autore).

molti aspetti assolve compiti molto simili ad un esecutivo europeo⁶¹. Infine, le riforme della *governance* economica europea varate a seguito della crisi dell'euro e, più recentemente, per far fronte alla pandemia di Covid, hanno attribuito alla Commissione poteri significativi di indirizzo economico sugli Stati membri attraverso il Semestre europeo⁶².

In quest'ottica, il confronto con il ruolo dell'Alta Autorità diviene anche uno stimolo per valutare i limiti dell'espansione dei poteri della Commissione, ed un monito ad inserirli in un quadro istituzionale che ne garantisca il controllo. Ad esempio, al giorno d'oggi l'evocazione del modello del budget CECA non può non venir declinata in senso democratico. Il potere fiscale, vale a dire, non può essere concentrato esclusivamente nelle mani della Commissione europea ma va inserito in una più vasta riforma istituzionale dell'Unione. Una riforma che garantisca sì risorse proprie dell'Unione ma che lasci al Parlamento ed al Consiglio l'esercizio del potere fiscale⁶³.

D'altronde Reuter aveva prefigurato una trasformazione della costruzione comunitaria in senso più tradizionalmente democratico, immaginando che «in futuro l'Alta Autorità perda i suoi poteri in favore di un Consiglio dei Ministri veramente europeo per mantenere un ruolo consultativo»⁶⁴. Aveva cioè riconosciuto un carattere fondamentalmente dinamico alla nuova organizzazione europea ed alla sua innovativa concezione del potere politico, che le permettesse di evolversi in modo costante ed assumere forme diverse a seconda della sua 'maturità'. Proprio perché il processo è ancora incompiuto, la costruzione ancora in divenire, uno sguardo critico alle istituzioni della CECA può aiutare a mettere in prospettiva le sfide attuali e future.

⁶¹ A. WILLE, *The Normalization of the European Commission*, Oxford, 2013.

⁶² Sulle funzioni della Commissione nella *governance* economica si veda M. PATRIN, *The European Commission between Institutional Unity and Functional Diversification: The*

Case of Economic Governance, in *European Papers*, 2021, pp. 269-292.

⁶³ G. ROSSOLILLO, *Il modello della CECA*, cit.

⁶⁴ P. REUTER, *La conception du pouvoir politique*, cit., p. 270 (traduzione dell'autore).