

La nuova Commissione Europea: una visione molto personale

Marco Buti - 27 settembre 2024

Dopo le prossime audizioni al Parlamento europeo, la Commissione von der Leyen 2 entrerà in carica, salvo incidenti, all'inizio di dicembre. Cosa pensare del nuovo Collegio e del suo programma? Offro qui le mie osservazioni personali, articolate in quattro punti: 1) il ruolo del Presidente della Commissione, 2) chi tenere d'occhio tra i nuovi Commissari, 3) il programma della Commissione e 4) l'approccio all'allargamento dell'UE.

La presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen mostra la struttura e i portafogli del proposto "collegio" dei commissari europei.

1. Iperpresidenzialismo

Come sottolineato nei commenti alla stampa, Ursula von der Leyen ha ridefinito il suo ruolo di Presidente della Commissione in modo radicale. Si può descrivere come *Reine Soleil*. La natura "presidenziale" del ruolo del Presidente, dall'originario *primus inter pares*, non è nuova. È emersa con la presidenza di José Manuel Barroso dopo l'allargamento a est del 2004-06 che ha portato il numero dei Commissari a 28 (27 dopo la Brexit). Una centralizzazione della gestione della Commissione si è rivelata necessaria per evitare la "maledizione dei grandi numeri" ed è stata incarnata da un ruolo molto potente del Capo di gabinetto del Presidente che ha diretto la Commissione con mano ferma. Martin Selmayr, Capo di gabinetto del Presidente Juncker, ha notoriamente detto: "non si può gestire la Commissione come una scuola Montessori". Tuttavia, il grado di centralizzazione è stato portato a un nuovo livello nella formazione del College 2024-29.

La complessità delle linee di reporting tra Commissari e Vicepresidenti esecutivi implica che le decisioni politiche finiranno sul tavolo del Presidente non solo 'in fine', ma anche nella fase di pianificazione ed elaborazione. Alla luce di ciò, ci si può aspettare che il ruolo di coordinamento dei Vicepresidenti esecutivi (ampliato da tre nel precedente collegio a sei) sarebbe piuttosto blando, anche in considerazione dell'affermazione nelle lettere di missione secondo cui "tutti i Commissari sono uguali", quindi non si possono stabilire relazioni gerarchiche tra Vicepresidenti esecutivi e Commissari 'normali'.

Il potere di Ursula von der Leyen è stato mostrato vividamente nella sostituzione del Commissario francese, Thierry Breton, nei giorni precedenti l'annuncio delle composizioni del nuovo Collegio. Nella sua lettera di dimissioni, Breton ha indicato che il Presidente della

Commissione aveva chiesto al Presidente Macron di nominare un nuovo Commissario contro la promessa di un portafoglio più potente. I francesi hanno obbedito nominando Stéphane Séjourné, stretto collaboratore del Presidente Macron ed ex Ministro degli Esteri francese. Tuttavia, si è ritrovato con un portafoglio molto ridotto rispetto a quello di Thierry Breton durante la Commissione 2019-24. Per gli addetti ai lavori di Bruxelles, il potere dei Commissari è misurato dal numero e dalla qualità delle Direzioni Generali (DG) che riferiscono direttamente a loro: Breton controllava tre DG (Mercato interno, Difesa, Digitale), rispetto a una sola (Mercato interno) per Séjourné.

Nell'attuale deserto di leadership politica nell'UE, un ruolo forte del Presidente della Commissione è una buona cosa. Ora possiamo rispondere alla domanda attribuita a Henry Kissinger su quale sia il numero di telefono dell'Europa: è quello di Ursula von der Leyen. Un ruolo così potente e visibile non è tuttavia una garanzia che l'agenda dell'UE avrà maggiori possibilità di essere realizzata.

La ragione risiede nella debolezza dei leader politici nazionali. Sempre in passato, importanti passi avanti sono stati compiuti quando i paesi leader erano guidati da forti leader pro-europei con un "basso tasso di sconto politico": Helmut Kohl e Francois Mitterrand che hanno lavorato con Jacques Delors per lanciare il Mercato unico e l'euro negli anni '80 e, più vicino a noi, Emmanuel Macron (durante il suo primo mandato) e Angela Merket che hanno unito le forze con Ursula von der Leyen per creare Next Generation EU come risposta al Covid. Invariabilmente, invece, quando i leader nazionali sono stati impantanati da preoccupazioni interne a breve termine, queste ultime hanno preso il sopravvento sugli obiettivi europei comuni e ne è seguita la stagnazione. Si può dubitare che Next Generation EU avrebbe potuto essere portata avanti con Olaf Scholz ed Emmanuel Macron, data la loro attuale debolezza politica.

Nell'attuale contesto politico europeo, un'alleanza strategica tra la Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, e il nuovo Presidente del Consiglio europeo, António Costa, potrebbe essere l'unica possibilità di raccogliere il sostegno politico per una forte agenda pro-europea *alla* Draghi. A differenza del suo predecessore, Costa è un formidabile operatore politico, pronto a essere un motore di consenso tra i leader dell'UE. Un forte legame tra i due Presidenti ridurrebbe anche il rischio che l'UE torni completamente a un'agenda neo-mercantilista dopo le elezioni tedesche del prossimo anno. L'esperienza della relazione tesa tra il Presidente della Commissione e il Presidente del Consiglio europeo negli ultimi cinque anni è lì a dimostrare che le due parti di *Rue de la Loi* hanno tutto da perdere, a livello nazionale e all'estero, da una battaglia di ego (istituzionali).

2. Chi ci sorprenderà?

A differenza del primo college von der Leyen che ostentava personalità forti e note – basti citare Margrete Vestager, Frans Timmermans, Paolo Gentiloni, Josep Borrell, Thierry Breton – il nuovo college non include nomi familiari. Tuttavia, i seguenti personaggi meritano di essere osservati attentamente:

Il nuovo “zar della concorrenza”: Teresa Ribera, prima vicepresidente esecutiva responsabile della transizione verde e della politica della concorrenza: il suo portafoglio eclettico è tipicamente “alti rischi, alti rendimenti”. Mantenere la transizione verde in cima all'agenda, combinandola con un approccio innovativo alla politica industriale, ricadrà sulle spalle di Ribera, più che su quelle di Séjourné. Un pericolo qui potrebbe essere la tentazione di raggiungere questi obiettivi abbassando l'asticella degli aiuti di Stato nazionali che comprometterebbero il funzionamento del Mercato unico (qui la lettera di missione a Ribera potrebbe sollevare alcune legittime preoccupazioni).

La “centrale elettrica dei Paesi Baltici”: Kaja Kallas (Estonia) come Alto Rappresentante per la politica estera, Andrius Kubilius (Lituania) come Commissario alla difesa e Valdis Dombrovskis (Lettonia) come Commissario responsabile dell'attuazione delle nuove regole fiscali eserciteranno una forte influenza nell'affrontare il nesso sicurezza-economia che rappresenterà la sfida politica chiave nei prossimi cinque anni. Sebbene applicare "lenti nazionali" per giudicare la distribuzione dei portafogli potrebbe non fornire la prospettiva corretta, è incoraggiante vedere che i Commissari nominati dai tre Paesi Baltici (con una popolazione complessiva di poco più di 6 milioni di abitanti), duramente colpiti dalla crisi finanziaria globale 15 anni fa e che stanno avvertendo in modo sproporzionato la minaccia dell'aggressività di Putin, ricevano responsabilità così elevate nel nuovo Collegio.

Il “mago digitale”: per completare il forte ruolo dei Commissari nordici, vale la pena guardare a Henna Virkunen, la vicepresidente esecutiva finlandese responsabile della transizione digitale. Gli osservatori osserveranno attentamente le sue prime mosse per rilevare quanta (dis)continuità ci sarà rispetto al forte (e controverso) approccio normativo del Commissario Breton, inclusa la sua postura muscolosa nei confronti delle attività di Elon Musk che hanno attirato i rimproveri del Presidente la scorsa estate.

Il “salvatore del bilancio”: un ruolo importante nel prossimo collegio sarà svolto da Piotr Serafin, il Commissario polacco. Un insider consumato e altamente qualificato (anche come capo di gabinetto di Donald Tusk durante il suo periodo come Presidente del Consiglio UE), riferirà direttamente al Presidente. La preparazione del nuovo bilancio pluriennale post 2028 sarà il suo principale compito strategico. Se il nuovo bilancio UE sarà fondamentalmente riorientato per allinearli alle nuove priorità UE, come auspicato da molte forze pro UE, richiederà a Serafin di abbandonare le tipiche preferenze polacche per le soluzioni intergovernative e abbracciare l'approccio comunitario. Fondamentale nel suo mandato è anche l'allineamento tra la struttura burocratica della Commissione e le nuove priorità UE, un compito in cui tutti i precedenti governanti della Commissione hanno fallito. Il Vicepresidente esecutivo Fitto, che è tenuto a lavorare con Serafin sulla progettazione della futura politica di coesione, sarà ben consigliato di stabilire fin dall'inizio un forte rapporto con lui.

“Nixon va in Cina”: diversi commissari dovranno superare le loro linee rosse nazionali per riuscire a portare a termine i loro incarichi. È il caso di Wopke Hoekstra, il commissario olandese per la transizione verde, che si occuperà della tassazione; Manfred Brunner, il commissario austriaco, a cui è stata affidata la responsabilità della migrazione; Olivér Várhelyi, il commissario ungherese per la salute (ricordiamo l'*affaire* dell'acquisto di vaccini

anti-Covid russi da parte dell'Ungheria). La maturità, l'indipendenza e il coraggio di questi commissari determineranno se riusciranno nel loro intento. Ciò inizierà convincendo il loro paese di origine a prendere una piega diversa rispetto alle loro radicate posizioni nazionali.

3. Draghi alla carta?

Enrico Letta, presentando la sua relazione sul Mercato unico lo scorso aprile, ha detto che il suo nemico più grande sarebbe stato "il cassetto" in cui la relazione sarebbe stata chiusa a chiave, insieme a molte altre, e rapidamente dimenticata. Data l'elevata visibilità, la profondità dell'analisi e la concretezza delle proposte, il cassetto non è il nemico della relazione di Draghi sulla competitività dell'UE pubblicata il 9 settembre. Un pericolo più sottile, ma non meno corrosivo, è che la nuova Commissione si limiti a rendere omaggio alla relazione e poi scelga ciò che è politicamente e istituzionalmente più facile da far passare.

In realtà, come è stato notato, probabilmente l'elemento più innovativo del rapporto Draghi è la sua coerenza interna: riunendo analisi rigorose e rimedi normativi, di bilancio e di governance, definisce le sfide strategiche che l'UE deve affrontare per evitare una lunga agonia. Il rapporto non rappresenta un modello di azione " *à prendre ou à laisser* ". Tuttavia, sarebbe un errore annullare la sua unità di intenti e la sua coerenza interna per il bene di una convenienza politica a breve termine: regolamentazione, risorse finanziarie e governance devono essere tenute insieme. In passato, la Commissione ha spesso cercato di compensare la mancanza di risorse finanziarie raddoppiando la regolamentazione: Draghi ha mostrato i limiti di un simile approccio. Tornando alla storia europea, il rapporto di Draghi non può essere considerato il Libro bianco di Delors-Cockfield del 1985 che ha fissato l'agenda per il completamento del Mercato unico entro il 1992. Tuttavia, non dovrebbe nemmeno subire la sorte del canto del cigno di Delors, il Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione del 1994, che è stato salutato come un piano lungimirante ma si è rivelato politicamente irraggiungibile.

Due primi test consentiranno di valutare la serietà dell'obiettivo del Presidente di fare della nuova Commissione una "Commissione per gli investimenti" nello spirito di Draghi.

In primo luogo, l'attuazione delle nuove regole fiscali che si concretizzeranno prima della fine dell'anno con la presentazione, la valutazione e l'adozione dei piani fiscali-strutturali nazionali, le raccomandazioni per correggere i deficit eccessivi e il parere sulle leggi di bilancio nazionali dell'anno prossimo. La Commissione dovrà prendere sul serio la clausola che consente di allungare il periodo di aggiustamento da quattro a sette anni in cambio di riforme che affrontino i problemi strutturali del paese e le priorità dell'UE. In secondo luogo, entro la fine di giugno 2025, il Commissario dovrà presentare le sue proposte iniziali sul bilancio pluriennale dell'UE per il prossimo periodo di pianificazione post-2028. Queste due iniziative separate forniranno un'indicazione affidabile se la nuova Commissione intenderà perseguire un coordinamento fiscale "verticale" tra il livello nazionale e quello

dell'UE, essenziale per venire a capo delle cause profonde dell'attuale difficile situazione economica dell'UE, così ben delineate da Mario Draghi nella sua relazione.

4. L'allargamento, un imperativo politico, ma...

La Presidente von der Leyen non avrebbe potuto essere più chiara nella sua lettera di missione alla Commissaria per l'allargamento, Marta Kos: pur confermando il cosiddetto approccio basato sul merito (secondo il quale ogni paese candidato sarà giudicato in base ai propri progressi nel soddisfare i requisiti dell'*acquis communautaire*), l'allargamento è definito come un "imperativo geostrategico, economico e morale" per sanare le divisioni storiche del continente e rispondere all'aggressione di Putin contro l'Ucraina. In nessuna precedente lettera di missione, l'allargamento è stato caratterizzato in modo così netto.

Ciò che preoccupa, tuttavia, è l'assenza di un impegno altrettanto forte a modificare le regole decisionali (inclusa l'estensione del voto a maggioranza) prima o almeno parallelamente all'allargamento. Questa è stata una richiesta chiave del Manifesto per l'UE dell'ottobre 2023 e della Lettera aperta dei think tank europei dello scorso luglio. Senza tali riforme, qualsiasi decisione rilevante verrebbe rinviata fino a quando una crisi importante non colpisse l'UE. Ciò aumenterebbe il rischio di una lenta agonia evidenziato nel rapporto di Draghi.

Per comprendere un simile rischio, è utile tornare all'esperienza del grande allargamento a est del 2004-06. Quel processo si basava su tre ipotesi di base: a) un rapido recupero economico dei nuovi stati membri; b) una convergenza delle preferenze politiche tra est e ovest derivante dall'integrazione economica e istituzionale; c) l'esistenza di un elevato capitale politico per l'UE che avrebbe consentito di assorbire l'impopolarità di quella decisione nell'opinione pubblica. Solo l'ipotesi a) si è rivelata corretta. L'ipotesi b) è fallita spettacolarmente. Infine, sull'ipotesi c), dato l'attuale fosco stato dell'UE, si potrebbe essere tentati di procedere con l'allargamento dalla porta di servizio, senza un dibattito democratico completo. Sarebbe un errore.

In breve, l'allargamento dell'UE nei prossimi anni è davvero un imperativo storico, come lo è stato quello della metà degli anni 2000 dopo la caduta del muro di Berlino. Tuttavia, dovrebbe andare di pari passo con gli inevitabili cambiamenti istituzionali - accoppiando allargamento e approfondimento - per evitare che si traduca in una deriva dell'UE di tipo ONU. Anche in questo caso, un allineamento strategico con il Presidente del Consiglio europeo sarà fondamentale.

Nel 2014, il Presidente Juncker definì la sua Commissione come quella dell'"ultima possibilità". In realtà, le istituzioni europee hanno sempre un'ulteriore possibilità. A volte la colgono (la risposta al Covid ha generato NGEU), spesso no. Le circostanze politiche straordinariamente difficili di oggi richiedono un enorme coraggio da parte della Presidente della Commissione e del suo collegio. Il gradualismo può essere un risultato ex post; non

può essere una strategia ex ante. Il rapporto Draghi ha offerto alla Presidente von der Leyen l'“esprit de géometrie”. Dovrà mettere l'“esprit de finesse”.