



**Regione Umbria**  
Assemblea legislativa

Segreteria Generale

---

## ***Il Rapporto Letta e il futuro del Mercato comune europeo***



Ugo Carlone  
Novembre 2024

**NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 9/2024**

## 1. Introduzione

Il 18 aprile 2024 l'ex Presidente del Consiglio italiano Enrico Letta [ha presentato](#) al Consiglio europeo il [Rapporto](#) "**Molto più di un mercato: velocità, sicurezza, solidarietà. Potenziare il mercato unico per garantire un futuro sostenibile e la prosperità di tutti i cittadini dell'UE**" ("*Much more than a Market. Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*"), finalizzato a contribuire alla riflessione sul futuro dell'Unione europea e alla predisposizione dell'Agenda Strategica del Consiglio europeo per il 2024-29. Diversi contenuti del Rapporto sono stati poi ripresi negli [Orientamenti politici](#) della nuova Commissione presieduta da von der Leyen.

Il rapporto è il "[risultato di sette mesi di lavoro](#) e centinaia di incontri in tutta l'Unione"; conta 145 pagine, suddivise in una premessa, sei capitoli e delle conclusioni contenenti "[un invito alle istituzioni europee](#) ad agire rapidamente, portando avanti il progetto di completamento del mercato interno avviato da Jacques Delors quarant'anni fa".

"[Durante il viaggio attraverso l'Europa](#) che ha accompagnato l'elaborazione del Rapporto da settembre 2023 ad aprile 2024, sono state visitate 65 città europee e sono stati tenuti più di 400 incontri, seguendo un metodo di ascolto attivo e di discussione aperta, con migliaia di persone in tutto il continente. Il dialogo ha coinvolto tutti i governi nazionali e le principali istituzioni europee, oltre a tutti i gruppi politici del Parlamento europeo. Allo stesso modo, al di fuori dell'UE, si è discusso con i Paesi che condividono il mercato unico senza essere membri dell'UE e con tutti i Paesi candidati all'adesione. Le parti sociali – sindacati e associazioni imprenditoriali – così come il terzo settore, i datori di lavoro dei servizi di interesse generale e i gruppi della società civile sono stati consultati, spesso più volte, sia a Bruxelles che nelle varie capitali nazionali. Inoltre, sono stati organizzati numerosi incontri con i cittadini e dibattiti nelle università o all'interno di think tank, non solo nelle principali città europee ma anche nelle aree interne e rurali".

Nel Rapporto, che si inserisce nel dibattito sul macro-tema del **rilancio della competitività europea**, è possibile evidenziare [tre linee programmatiche](#):

- 1) istituire una **quinta libertà di ricerca, innovazione e istruzione** nel mercato unico (aggiuntiva a quelle di merci, servizi, persone e capitali);
- 2) dare vita ad una **Unione dei risparmi e degli investimenti** per progredire nell'integrazione dei mercati in campo finanziario;
- 3) **aumentare la scala degli operatori** del mercato interno dell'UE, completandolo in sei ambiti specifici (telecomunicazioni, energia, spazio, sanità, trasporti e difesa).

Nella [conferenza stampa di presentazione](#), Letta ha dichiarato di voler sottolineare "con forza" che "si è trattato di un lavoro collettivo dal basso per delineare le linee comuni e più sentite", e che si è in presenza di una "**ultima finestra di opportunità** per mettere fine alla frammentazione e agire insieme". L'integrazione del Mercato unico nel mercato

finanziario "**può essere un *game-changer*** nel dibattito che stiamo portando avanti da oltre dieci anni": in particolare, il mercato finanziario dovrebbe essere integrato ed efficiente, facendo leva su ciò che "parte dalla realtà dei fatti e che è fattibile" per affrontare "la sfida più grande" dell'Unione Europea, cioè "finanziare la transizione". "Anche noi europei siamo capaci di mettere insieme una cassetta di strumenti in grado di reagire alle sfide e finanziare la transizione verde e digitale. [...] Siamo arrivati a un punto tale per cui **non siamo più nella posizione di poterci permettere di aspettare**, dopo anni di crisi siamo a un bivio per la nostra economia". Gli Stati Uniti, ha proseguito Letta, "sono della nostra stessa taglia", ma "se loro hanno un mercato che funziona meglio, siamo noi ad avere un problema"; non occorre "diventare come gli Stati Uniti", ma "come un'Unione Europea che oggi non siamo in molti settori". Per esempio, sulle telecomunicazioni, "*in medio stat virtus*": "tra centinaia di operatori nell'Ue e solo tre negli Stati Uniti, c'è molto spazio per trovare un buon compromesso per i consumatori, senza creare un disastro imprenditoriale".

### **Il mercato unico dell'UE**

Istituito nel 1993, il mercato unico dell'UE è uno dei più grandi successi dell'Unione europea. Garantisce che merci, servizi, persone e capitali possano circolare liberamente in tutto il territorio dell'UE: le cosiddette "quattro libertà".

Il mercato unico consente ai cittadini dell'UE di vivere e lavorare in tutta l'UE, offrendo loro migliori opportunità di lavoro. Consente ai consumatori di disporre di una scelta più ampia di servizi e prodotti di qualità, con la certezza che siano sicuri e rispettosi dell'ambiente.

Il mercato unico stimola il commercio, accrescendo l'importanza dell'UE quale partner commerciale a livello mondiale. Alimenta la crescita e la concorrenza e crea nuove opportunità per le imprese dell'UE, in quanto consente loro di accedere a un mercato interno che conta 449 milioni di consumatori.

Guardando al futuro, il mercato unico è:

- fondamentale per il successo delle transizioni verde e digitale
- al centro della nuova strategia industriale dell'UE
- un fattore di stimolo per la competitività, la crescita e la ripresa dell'UE dalla crisi COVID-19.

Nell'aprile 2021 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato il programma dell'UE per il mercato unico per il periodo 2021-2027.

Gli obiettivi principali del programma sono i seguenti:

- aumentare l'efficacia del mercato unico
- sostenere la competitività delle imprese dell'UE, in particolare delle PMI
- facilitare lo sviluppo di norme europee efficaci
- rafforzare il ruolo dei consumatori e proteggerli
- garantire una catena alimentare sostenibile e sicura

- promuovere la salute delle persone, degli animali e delle piante e sostenere il benessere degli animali

- istituire un quadro per il finanziamento di statistiche di elevata qualità

Il nuovo programma consolida in un unico programma, al fine di gestirle in modo più efficiente, una serie di attività che prima erano finanziate separatamente. Comprende anche nuove iniziative volte a migliorare il funzionamento del mercato unico.

Il bilancio totale del programma ammonta a 4,2 miliardi di EUR.

Nel 2023 il mercato unico ha celebrato il suo 30° anniversario. Da oltre trent'anni il mercato unico è un motore della crescita economica e rende molto più facile la vita delle persone.

Il mercato unico dell'UE in cifre:

- nel 2021 il PIL del mercato unico era pari a 14 522 miliardi di EUR

- 17 milioni di cittadini dell'UE vivono o lavorano in un paese dell'UE diverso dal proprio

- gli scambi all'interno del mercato unico creano 56 milioni di posti di lavoro.

Fonte: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

## 2. Contenuti e proposte del Rapporto

Il Rapporto [richiama](#) innanzitutto i principi del Mercato unico europeo, così come istituito nel 1985: rafforzare l'integrazione tra gli Stati eliminando le barriere commerciali, assicurare una competizione equa e promuovere cooperazione e solidarietà tra i paesi, unitamente alla predisposizione di politiche di coesione finalizzate a garantire che tutti i territori possano beneficiare delle opportunità create. Ciò detto, nel testo vengono indicate le misure necessarie ad adeguare le politiche del Mercato unico "a una realtà storica e a uno scenario internazionale profondamente modificato, rispondendo agli obiettivi che l'UE ha deciso *irreversibilmente* di conseguire negli anni a venire", e cioè:

- **transizione giusta, verde e digitale**, con l'obiettivo a lungo termine di trasformare la società e l'economia europea in modo equo e sostenibile;
- **allargamento dell'UE**, valutando gli strumenti d'attuazione;
- **rafforzamento della sicurezza europea** nel quadro della "profonda e sistemica" instabilità geopolitica che caratterizza il contesto internazionale attuale.

Il punto di partenza del Rapporto è che **il mercato interno** dell'Unione "[costituisce un progetto inerentemente politico](#): nonostante la sua natura tecnica, la costruzione di un mercato comune, poi unico, e oggi interno agli Stati membri [...] è sempre stato collegato agli obiettivi strategici dell'Unione". Tuttavia, il contesto geo-politico odierno,

rispetto all'epoca in cui l'UE ne pose le basi, è cambiato profondamente: "non solo perché le dimensioni e il peso specifico dell'UE (in termini di popolazione e Pil globale) sono diminuiti, ma anche perché il sistema internazionale è attualmente attraversato da tensioni, come testimonia [ad esempio] la guerra in Ucraina".

Il **primo capitolo** suggerisce l'introduzione di una "**quinta libertà**" del mercato unico, da aggiungere alle quattro *tradizionali* (e cioè: libero movimento di persone, beni, servizi e capitali). Si tratta della **libertà di ricerca, innovazione e istruzione**. Questi settori "devono essere la guida e i propulsori del nuovo mercato unico, per realizzare un'economia basata sulla conoscenza, per un ecosistema che stimoli la vitalità economica, il progresso sociale e l'ispirazione culturale".

Le proposte riguardano:

- misure per la libera accessibilità e condivisione di ricerca e conoscenza;
- l'adozione di una specifica *Strategia d'azione* nel programma della CE, "con lo sviluppo di robuste linee guida per una ricerca e un'innovazione responsabili, basate su valutazioni etiche".

Il **secondo capitolo** si occupa dello "sviluppo delle capacità di finanziamento degli obiettivi strategici, necessarie per accelerare il cammino verso una transizione verde, digitale ed equa, oggi frenata molto più dalle preoccupazioni sui suoi costi (e su chi li sosterrà) che da questioni ideologiche".

Le proposte riguardano:

- "un approccio che faccia leva sul **potenziale d'investimento sia privato che pubblico**", con l'istituzione di una *Unione del risparmio e degli investimenti* in grado di "trattenere" la liquidità privata europea e di essere attrattiva di investimenti dall'estero: "l'idea alla base di questa proposta è di rafforzare il mercato dei capitali, mobilizzando le ingenti risorse private e convogliandole verso finalità di investimento comuni – un'esigenza di particolare importanza, specie viste le ristrettezze delle finanze pubbliche nazionali". Il rafforzamento dell'Unione dei mercati di capitali è un "processo oggi ancora incompleto"; si tratta invece di "avere un mercato finanziario integrato, senza barriere interne, con regole e vigilanza comuni, in grado di finanziare l'economia europea";
- il raggiungimento di una "**capacità di spesa pubblica europea**", unitamente alla revisione del quadro relativo agli aiuti di Stato. Si propone "un meccanismo" che "obblighi i paesi membri a destinare una parte dei loro contributi nazionali al finanziamento di iniziative e investimenti paneuropei".

Le misure elencate "dovrebbero costituire una risposta a strumenti finanziari pubblici quali l'*Inflation Reduction Act* degli Stati Uniti, per la costruzione di un'industria europea competitiva a livello internazionale".

Il **terzo capitolo** è relativo alla "capacità del mercato unico di *giocare in grande*, sfruttando le economie di scala attraverso una **maggior integrazione e armonizzazione di procedure e regole** tra Stati membri per liberare appieno le potenzialità del Mercato unico".

Le proposte riguardano:

- la dimensione dei mercati dei capitali
- raccomandazioni sui mercati dell'energia, delle telecomunicazioni, dell'industria della difesa e spaziale, della salute e dei trasporti, che tuttora rimangono segmentati su base nazionale. Su questo, "il rapporto mette in luce i benefici che risulterebbero da economie di scala, evidenti per quanto riguarda l'approvvigionamento comune di armamenti".

Il **quarto capitolo** riguarda gli **aspetti di equità** per un *Mercato unico per tutti*, "indispensabili per far sì che la sua costruzione e il suo funzionamento siano sostenuti dal consenso sociale e dalla partecipazione attiva della società civile".

Le proposte riguardano:

- l'integrazione della riduzione delle diseguaglianze territoriali come scopo del Mercato unico;
- l'enunciazione del principio di "**libertà di muoversi e libertà di restare**", "sulla cui base rafforzare il supporto alle realtà economiche regionali in stagnazione e in declino, investendo in servizi d'interesse generale quali scuola e sanità, la promozione dello scambio e la cooperazione tra aree regionali transfrontaliere, l'investimento nelle infrastrutture digitali e nelle competenze".
- l'istituzione di una *task force* per definire una politica europea di alloggi accessibili a tutti;
- l'assunzione di una "nuova centralità" del coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle azioni e "il rafforzamento di istituti europei di garanzia, per evitare una corsa al ribasso degli standard occupazionali e sociali";
- l'introduzione di un *Codice per il business europeo* come supporto alle PMI, finalizzato a "superare progressivamente la frammentazione delle normative nazionali che impediscono il libero movimento delle imprese e la funzionalità stessa del mercato unico";
- l'**armonizzazione delle tasse indirette** e la capacità delle istituzioni europee "di affrontare sistemi nazionali aggressivi in termini di pianificazione fiscale e tolleranza per l'elusione e l'evasione fiscale", evidenziate come "misure necessarie al fine di creare una condizione di parità nell'interesse degli Stati membri e dei contribuenti europei";
- l'armonizzazione e l'attuazione omogenea "delle normative europee di più recente introduzione per garantire maggiori tutele per i consumatori contro pratiche commerciali scorrette (compreso il *greenwashing*) e prodotti dannosi".

Il **quinto capitolo** è dedicato al "[Mercato unico che vada più veloce e lontano](#)", che sia cioè "in grado di aumentare l'armonizzazione" e, allo stesso tempo, di "ridurre la complessità della regolazione, evitando misure aggiuntive introdotte a livello nazionale, incoerenze e inutili sovrapposizioni". Il rapporto richiama lo strumento *Better regulation* e "raccomanda che il trilatero tra Consiglio, Parlamento, Commissione assuma l'impegno alla *non regression* dei quadri normativi rispetto ai principi delle *cinque libertà del mercato unico*", cioè segua il principio della *non-reversibilità* del mercato.

Le proposte riguardano:

- l'adozione di una "valutazione d'impatto dinamica" sulle proposte di modifica "che intervengono in fase negoziale, le quali spesso riflettono l'equilibrio di potere tra le parti piuttosto che un solido processo decisionale basato sull'evidenza, con il risultato di produrre una legislazione incoerente e dannosa per l'efficacia del Mercato unico". Letta, su questo, ha poi proposto (vedi oltre) l'**introduzione di un ventottesimo "Stato virtuale europeo"** con un suo diritto commerciale;
- l'istituzione di un Vicepresidente esecutivo della CE responsabile per il mercato unico;
- l'[aumento dell'uso](#) dei *regolamenti* (direttamente applicabili in modo uniforme in tutti gli Stati membri) invece delle *direttive* (da attuare a livello nazionale).

Infine, il **sesto capitolo** si occupa del "[Mercato unico oltre i suoi confini](#)", volto cioè a "spingere l'UE a trovare, anche nelle sedi multilaterali, un equilibrio tra competitività, indipendenza strategica, eque condizioni globali e partnership strategiche, rafforzando la capacità di rispondere a un quadro geopolitico instabile e in rapido cambiamento".

Le proposte riguardano:

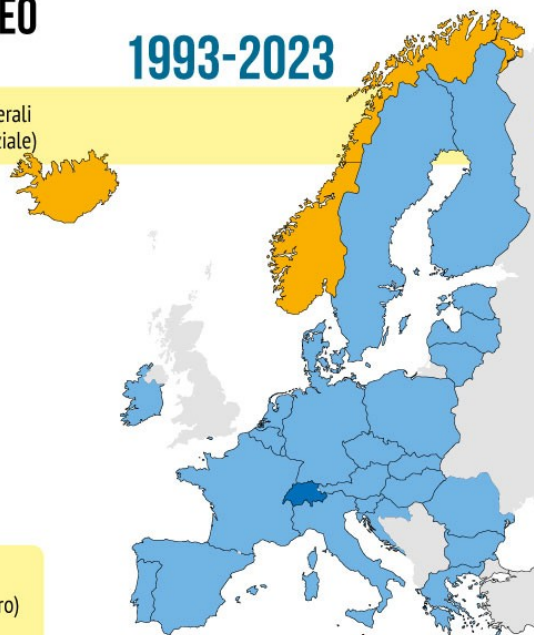
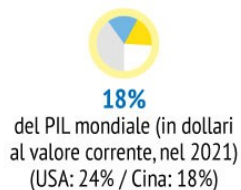
- l'istituzione di un *Consiglio per la sicurezza economica* "che assuma le decisioni necessarie per rafforzare la resilienza economica, la competitività e la salvaguardia degli interessi europei";
- la definizione di un *Quadro strategico per la cooperazione* con "partner rivali", in modo da specificare "un perimetro di cooperazione adattabile in risposta alle fluttuazioni geopolitiche"

Riguardo al tema dell'**allargamento dell'UE**, nel Rapporto si legge che "oltre alla disponibilità dei finanziamenti in favore dei Paesi candidati, è importante garantire che gli stessi abbiano la capacità amministrativa e istituzionale di utilizzarli al meglio": su questo, "la **difesa dello Stato di diritto** occupa una posizione irrinunciabile non solo per l'adesione all'Unione, ma anche per la piena partecipazione al Mercato unico, così da promuovere la fiducia reciproca che sostiene l'efficacia operativa dell'UE e l'integrità del mercato".

# I 30 ANNI DEL MERCATO UNICO EUROPEO

CHI COINVOLGE

1993-2023



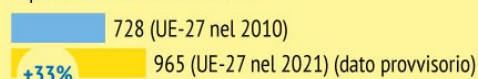
## PRINCIPI GENERALI

Beni, servizi e capitali liberi all'interno del mercato unico (in mld di euro)

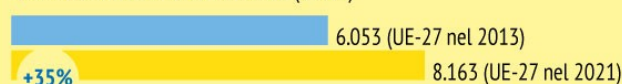
Esportazioni intra-UE di beni



Esportazioni intra-UE di servizi



Investimenti esteri diretti intra-UE (azioni)



**I cittadini possono vivere, lavorare, fare affari, studiare e andare in pensione ovunque desiderino all'interno dell'Unione europea**

Occupazione intra-UE  
(% degli occupati con cittadinanza di un altro Paese UE)

1,8%  
(UE-15 nel 2006)

3,4%  
(UE-27 nel 2021)

Oltre 10 milioni di studenti Erasmus in 30 anni

FONTE: Commissione europea, Eurostat

GEA - WITHUE

Come detto, alcune proposte formulate nel Rapporto sono state riprese da von der Leyen negli *Orientamenti politici* 2024-2029. Esse riguardano l'istituzione di una *Unione del risparmio e degli investimenti*, il raggiungimento di una "capacità di spesa pubblica europea" e l'istituzione di una *task force* per definire una politica europea di alloggi accessibili a tutti.

In conclusione, il Rapporto Letta "identifica un'ampia lista di temi sui quali l'UE può intervenire per rafforzare la propria economia e competitività"; com'è stato scritto, se è vero che molte proposte "riaffermano **questioni note**, sulle quali erano già in corso sviluppi a livello di *policy-making*" (l'integrazione dei mercati dei capitali e il rafforzamento dell'industria europea della difesa, per esempio), sono tuttavia assai evidenti "le **resistenze** a far avanzare il progetto d'integrazione europea in aree

economiche e di mercato che sono percepite come riservate agli Stati membri": il Rapporto ha perciò "il pregio di **catalizzare nuovamente l'attenzione sull'importanza del mercato interno dell'UE**, e chiamare le istituzioni europee e gli Stati membri all'azione senza ritardi".

### 3. La proposta del 28° Stato Virtuale europeo

Il 2 settembre 2024 Enrico Letta ha chiarito meglio [in un articolo](#) per *La Stampa* la proposta relativa al "**28° stato virtuale per salvare l'Unione europea**". La finalità è quella della *semplificazione* e dell'*integrazione* attraverso un "**diritto commerciale unico valido dovunque nell'Ue**": un "enorme passo in avanti", a giudizio dell'ex Presidente del Consiglio.

I dati sono "chiari e incontrovertibili", scrive Letta: l'economia europea "perde colpi in modo strutturale rispetto ai suoi principali competitori mondiali, Stati Uniti, Cina e India in testa" e occorre "invertire la rotta che sta rendendo sempre più evidente e rapida questa nostra tendenza al declino". Per farlo bisogna **usare le potenzialità interne** dell'Ue al momento non sufficientemente sfruttate, partendo dal Mercato unico che è solo in parte "completamente integrato"; questo a causa del ritardo dell'integrazione in alcuni "campi cruciali" precisi, dove non esiste un Mercato unico ma **27 mercati nazionali**, "mediamente troppo piccoli e frammentati per competere con giganti come Usa e Brics": si tratta di quelli finanziari, delle telecomunicazioni, dell'energia e della difesa.

Occorre poi aggiungere che in Europa vigono "**27 diversi sistemi fiscali e 27 diritti commerciali**", in alcuni Stati differenziati anche a livello regionale. Questa frammentazione nazionale è un "freno agli investimenti e al pieno sfruttamento del nostro più grande potenziale, rappresentato per l'appunto dal Mercato unico". Così, molti investimenti virano "verso altri mercati mondiali, caratterizzati da ordinamenti più semplici e competitivi". Le piccole e medie imprese che usano il Mercato unico sono solo il 17% e "quasi tutte si lamentano degli eccessi di complessità normativa" e delle differenziazioni territoriali.

Detto ciò, Letta, dichiarando di riprendere e sistematizzare un'idea in parte già presente nel dibattito europeo, propone di "**costruire un Ventottesimo Stato Virtuale Europeo con un suo diritto commerciale**, e magari domani un suo ordinamento fiscale, e di rendere applicabile dovunque in Europa questo sistema". Detto in altri termini: un'impresa, scegliendo il diritto del 28mo Stato Virtuale, "eviterebbe, operando nei

diversi Paesi europei, di dover passare da un sistema all'altro", perché il diritto commerciale sarebbe unico e "valido dovunque nell'Ue".

Questo cambiamento avverrebbe "**attraverso una opzione e non una imposizione**": sono molti i campi in cui in Europa "i negoziati per costruire normative unitarie si scontrano con la volontà degli Stati membri di mantenere alta la bandiera nazionale e di non abbandonare le proprie tradizioni normative"; invece, superare le frammentazioni è "fondamentale per competere a livello globale e sfruttare fino in fondo i vantaggi del Mercato unico". La scelta del 28mo Stato Virtuale, con il suo ordinamento "che si aggiunge e non cancella quelli nazionali", sembra "l'unica pragmaticamente percorribile".

E non si tratterebbe di un'ulteriore complicazione, semmai dell'opposto: il 28mo Stato Virtuale "verrebbe scelto da moltissime imprese e finirebbe facilmente per imporsi", senza "dover aprire il solito scontro ideologico tra Bruxelles e gli Stati membri, tra la bandiera europea e quelle nazionali, tra europeismo e sovranismo". Molto pragmaticamente, si darebbe "alle imprese la possibilità di scegliere".

A chiusura dell'articolo, Letta ricorda che la proposta, come detto, è stata ripresa da von der Leyen negli *Orientamenti politici 2024-2029* e si augura che la Commissione "la lanci davvero con determinazione, che il Governo italiano la sostenga con forza e che il Parlamento europeo la approvi in tempi rapidi": "nel mondo grande di oggi, per arrestare il declino, **abbiamo bisogno di un sano e pragmatico 'sovranismo europeo'**".