



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

---

## IL RAPPORTO LETTA E IL FUTURO DEL MERCATO UNICO EUROPEO

*Federico Fabbrini \**

---

Il 17 aprile scorso l'ex Presidente del Consiglio Enrico Letta ha presentato al Consiglio europeo a Bruxelles il suo atteso rapporto sul futuro del mercato unico europeo. Il rapporto, intitolato "*Much More than a Market: Speed, Security & Solidarity - Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*", era stato richiesto alla Presidenza di turno del Consiglio, d'accordo con i Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione. Il suo scopo è contribuire alla riflessione sul futuro dell'Unione europea (UE), e specificamente alla preparazione della nuova Agenda Strategica del Consiglio europeo per gli anni 2024-29.

Il rapporto Letta, che è lungo ben 145 pagine, è strutturato in una premessa e sei capitoli sostanziali, a cui fa seguito a mo' di conclusione una "call to action", ovvero un invito alle istituzioni europee ad agire rapidamente, portando avanti il progetto di completamento del mercato interno avviato da Jacques Delors quarant'anni fa.

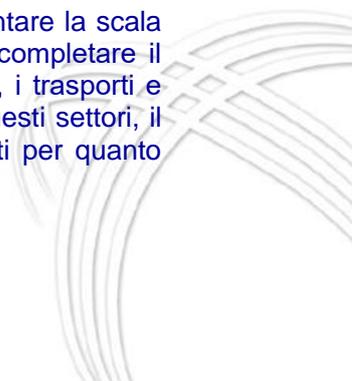
Il punto di partenza del rapporto Letta è che il mercato interno dell'UE costituisce un progetto inerentemente politico: nonostante la sua natura tecnica, la costruzione di un mercato comune, poi unico, e oggi interno agli Stati membri dell'UE è sempre stato collegato agli obiettivi strategici dell'Unione. Allo stesso tempo, il rapporto Letta sottolinea come il contesto geo-politico sia profondamente cambiato oggi, rispetto all'epoca in cui l'UE pose le basi per il suo mercato interno: 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 la guerra in Ucraina.

In questo contesto, il rapporto Letta identifica tre fattori chiave che devono guidare l'approfondimento del mercato interno dell'UE: 1) l'impegno alla transizione ecologica e digitale; 2) la prospettiva dell'allargamento; 3) l'esigenza di rafforzare la difesa dell'UE. Alla luce di queste premesse, il rapporto individua tre linee programmatiche, e una serie di interventi, per far avanzare il mercato interno nel prossimo quinquennio.

Una prima proposta che emerge dal rapporto Letta è quella di istituire una sorta di quinta libertà – aggiuntiva alla libertà di circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali – ovvero una libertà di ricerca, innovazione e istruzione. Questa iniziativa dovrebbe rafforzare lo spazio europeo della ricerca, rendendo l'UE più innovativa.

In secondo luogo, il rapporto invita a progredire nell'integrazione dei mercati in campo finanziario, con la proposta di dare vita ad un'Unione dei risparmi e degli investimenti. 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 – un'esigenza di particolare importanza, specie viste le ristrettezze delle finanze pubbliche nazionali.

Questa pista si intreccia con la terza proposta del rapporto, ovvero quella di aumentare la scala degli operatori del mercato interno dell'UE. In particolare, il rapporto propone di completare il mercato interno in sei campi – le telecomunicazioni, l'energia, lo spazio, la sanità, i trasporti e l'industria della difesa – che tuttora rimangono segmentati su base nazionale. In questi settori, il rapporto mette in luce i benefici che risulterebbero da economie di scala, evidenti per quanto riguarda l'approvvigionamento comune di armamenti.



Se il rapporto Letta, dunque, spinge per un approfondimento del mercato unico, nondimeno esso rimane molto sensibile alle esigenze sociali dello stesso, sposando pienamente la logica di Jacques Delors dell'economia sociale di mercato. A tal riguardo, è significativo che l'intero capitolo 4 del rapporto sia dedicato ai temi sociali, inclusa l'affermazione che la mobilità non debba essere la precondizione per beneficiare dei diritti del mercato europeo. Pertanto, il rapporto propone di aggiungere alla nota libertà di movimento, la libertà di rimanere nel proprio paese – che viene combinata con l'invito a combattere fenomeni di evasione e frammentazione fiscale e di “*race to the bottom*” nella tutela dei diritti sociali.

Per raggiungere gli obiettivi proposti, il rapporto Letta invita a seguire il rodato metodo comunitario dell'armonizzazione e del mutuo riconoscimento. Allo stesso tempo, il rapporto invita ad aumentare l'uso dei regolamenti (direttamente applicabili in modo uniforme in tutti gli Stati membri) invece delle direttive (che sono sottoposte all'attuazione nazionale). Inoltre, il rapporto invita ad affermare il principio della non-reversibilità del mercato, ed altresì a rafforzare la sorveglianza, sia da parte della Commissione europea che da parte degli Stati membri: infatti, il rapporto propone di creare un “Ufficio del mercato unico europeo” in ogni Paese, e invita la Commissione a ri-utilizzare le procedure di infrazione in modo più pieno.

Nell'ottica del rapporto Letta, d'altro canto, il rafforzamento dell'efficacia del mercato unico all'interno dell'UE è strumentale al suo utilizzo come leva al di fuori dell'UE – il cosiddetto “effetto Bruxelles” descritto da Anu Bradford. Secondo il rapporto, il mercato interno può essere uno strumento importante soprattutto nella prospettiva dell'allargamento, e dovrebbe essere immaginato un modo per i paesi candidati di iniziare a beneficiarne dei vantaggi anche prima dell'adesione all'UE. Il rapporto, tuttavia, è categorico nel ricordare che i benefici di accesso al mercato devono essere condizionati al rispetto dello Stato di diritto – un'esigenza non negoziabile, in quanto ha a che fare con i principi fondamentali dell'UE. D'altro canto, il rapporto menziona anche l'esperienza di Brexit, ricordando come il mercato interno sia uno dei principali punti di forza negoziali dell'UE, e che pertanto nessuno Stato terzo dovrebbe poter avere benefici senza costi.

In conclusione, il rapporto Letta identifica un'ampia lista di temi sui quali l'UE può intervenire per rafforzare la propria economia e competitività. Indubbiamente, molte delle proposte avanzate nel rapporto riaffermano questioni note, sulle quali erano già in corso sviluppi a livello di *policy-making* – si pensi all'integrazione dei mercati dei capitali e al rafforzamento dell'industria europea della difesa. In effetti, nello stesso summit in cui Enrico Letta ha presentato il suo rapporto, il Consiglio europeo ha approvato dettagliate conclusioni in materia di mercato interno, unione del mercato dei capitali, industria, ricerca e innovazione, energia, economia circolare, digitale, politica sociale e commercio. Nondimeno, sono note le resistenze a far avanzare il progetto d'integrazione europea in aree economiche e di mercato che sono percepite come riservate agli Stati membri. Da questo punto di vista, quindi, il rapporto Letta ha 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.

*\* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Dublin City University; Fellow, Istituto Universitario Europeo*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

