



IL RAPPORTO LETTA SUL MERCATO UNICO

MUCH MORE THAN A MARKET

Una sintesi

Il rapporto, commissionato ad Enrico Letta dal Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel è il risultato di 400 incontri in 65 città europee, svoltisi tra settembre 2023 e aprile 2024. Questi gli elementi principali e le proposte contenute nel rapporto.

Una quinta libertà per un nuovo Mercato Unico

L'Europa non ha sviluppato in questi anni un'industria robusta o ecosistemi coesi capaci di cogliere i benefici della nuova ondata di innovazione. Ciò ha portato a una dipendenza da tecnologie provenienti dai Paesi terzi ora vitali per le aziende europee.

Aggiungere una quinta libertà — potenziare ricerca innovazione ed istruzione nel Mercato Unico — alle quattro esistenti — la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali — diventa fondamentale. Per stimolare l'innovazione è necessario sviluppare ecosistemi industriali di punta e dotarsi di una forte infrastruttura tecnologica. Pilastro centrale di questa strategia la creazione di una piattaforma centralizzata che dia accesso alla ricerca pubblica, facilitando lo scambio tra ricercatori, ai *data set* e agli strumenti per percorsi d'istruzione senza frontiere (alleanze universitarie, mobilità degli studenti fino all'auspicata laurea europea). Uno sforzo particolare va destinato all'armonizzazione dei flussi di dati transfrontalieri (interoperabilità e protezione dei dati) e al partenariato pubblico-privato che possa operare in un contesto di *open science*.

Un Mercato Unico per finanziare obiettivi strategici

È essenziale passare dalla progettazione delle politiche per la transizione equa, verde e digitale all'applicazione pratica. A tal fine, nel prossimo mandato legislativo sarà necessario indirizzare tutta l'energia verso il sostegno finanziario della transizione, canalizzando tutte le risorse pubbliche e private necessarie verso questo obiettivo.

La priorità iniziale dovrebbe essere quella di mobilitare il capitale privato. L'Unione Europea può vantare 33 trilioni di euro in risparmi privati, principalmente detenuti in valuta e depositi. Una tendenza preoccupante è la destinazione di circa 300 miliardi di euro dei risparmi delle famiglie europee dai mercati dell'UE all'estero, principalmente all'economia americana, a causa della frammentazione dei nostri mercati finanziari. Il Rapporto propone la creazione di un'Unione Risparmi e Investimenti, sviluppata dall'incompleta Unione dei Mercati dei Capitali, operando contemporaneamente su: offerta di capitale, domanda di capitale, quadro istituzionale e struttura del mercato. Tra le proposte avanzate: lancio di un prodotto di risparmio a lungo termine;



armonizzazione dei quadri normativi nazionali; creazione di una Garanzia verde Europea per sostenere gli investimenti green; rafforzamento della supervisione europea dei mercati finanziari; implementazione dell'euro digitale.

Per quanto riguarda invece gli aiuti di Stato, bisognerà coniugare la necessità di mobilitare rapidamente un sostegno pubblico nazionale per l'industria con quella di prevenire la frammentazione del Mercato Unico. Una delle modalità suggerite è quella di bilanciare un'applicazione più rigorosa degli aiuti di Stato a livello nazionale con l'espansione progressiva del sostegno finanziario a livello dell'UE, immaginando un meccanismo che richieda agli Stati membri di destinare una parte dei loro finanziamenti nazionali per contribuire a iniziative e investimenti paneuropei.

Il Rapporto propone inoltre di centralizzare entro il 2026 tutte le emissioni di obbligazioni UE per concentrare i risparmi dei cittadini verso il finanziamento dell'economia reale.

Ruolo importante potrebbe giocare anche una maggiore integrazione del mercato degli appalti pubblici. Gli appalti innovativi, specialmente nelle tecnologie verdi e digitali, potrebbero essere uno delle leve più significative per sostenere start-up, scale-up e PMI nello sviluppo di nuovi prodotti e servizi.

La pubblica amministrazione, principale attore nella gestione dei fondi europei, necessita di investimenti e riforme. Il Rapporto propone la creazione di un nuovo strumento finanziario *Pact enhancing European Administrations Cooperation and Expertise (PEACE)* per migliorare la collaborazione intragovernativa e l'assistenza tecnica da parte della Commissione.

Un Mercato Unico per “giocare in grande”

Le aziende europee soffrono di un notevole deficit dimensionale rispetto ai loro concorrenti globali. È cruciale sostenere le grandi aziende europee per consentire loro una crescita ulteriore. Un'economia supportata da aziende solide pone l'Unione in una posizione migliore per negoziare accordi commerciali più favorevoli, orientare gli standard internazionali, affrontare con successo crisi e sfide globali. Non deve essere comunque abbandonato il modello europeo, che vive sul legame essenziale tra grandi e piccole imprese e sulla garanzia di una concorrenza leale.

La mancanza di integrazione nei settori finanziario, energetico e delle comunicazioni elettroniche è una delle ragioni principali della decrescente competitività dell'Europa. Rafforzare la dimensione del Mercato Unico in questi ambiti comporta l'istituzione di un quadro integrato tra il livello europeo e quello nazionale. Questo modello prevede un approccio a due livelli, con un'autorità centralizzata dell'UE responsabile di garantire la coerenza delle regole con una dimensione di Mercato Unico, mentre le questioni che per dimensioni o rilevanza rimangono nazionali dovrebbero essere gestite da autorità nazionali indipendenti all'interno di un quadro comune.

- Reti e servizi di telecomunicazione (TLC)



È uno dei settori in cui le politiche di liberalizzazione supportate da una regolamentazione pro-competitiva a livello europeo hanno funzionato meglio. Ma, nonostante l'attuazione del "Regolamento del Mercato Unico delle TLC", che ha introdotto il "paradigma di Internet aperto" nell'*acquis communautaire*, l'UE include ancora attualmente 27 distinti mercati nazionali delle comunicazioni elettroniche. La scala della disparità è evidente: un operatore europeo medio serve solo 5 milioni di abbonati rispetto a 107 milioni negli Stati Uniti e a un incredibile 467 milioni in Cina.

La sostenibilità economica dell'intero settore europeo delle comunicazioni elettroniche è a rischio con costi a carico dei lavoratori e dei cittadini, a meno che non vengano intraprese azioni immediate. Ci sono diverse questioni critiche:

- molti operatori del settore lamentano un'eccessiva entrata degli operatori sul mercato, favorita da un approccio di liberalizzazione e regolamentazione;
- le frequenze utilizzate per i servizi mobili TLC e fisso-mobile sono ancora frammentate;
- l'evoluzione dei mercati digitali globali più ampi e l'architettura di internet ha creato uno squilibrio tra TLC e grandi piattaforme online.

Il rapporto propone al riguardo una precisa *roadmap*

Entro il 2024 — Favorire la crescita e l'attrattività degli investimenti per gli operatori europei - Armonizzare i quadri regolamentari degli Stati membri per consentire ai grandi gruppi assicurativi di adattare i requisiti di capitale al profilo di rischio specifico di ciascuna entità - Rimuovere gli oneri amministrativi che ostacolano il dispiegamento delle reti - Fornire orientamenti aggiuntivi sulle regole sulla neutralità della rete per introdurre casi d'uso innovativi (suddivisione delle reti 5G).

Entro il 2025 — Smantellare ostacoli amministrativi e regolamentari, procedendo verso un'unica Autorità Regolatoria e un approccio a due livelli con quelle nazionali - Favorire l'innovazione e i servizi specializzati proteggendo allo stesso tempo i principi dell'Internet aperto.

Entro il 2026 — Rimuovere gli ostacoli regolamentari alle operazioni transfrontaliere.

Entro il 2027 — Unificare la politica dello spettro radio per sostenere lo sviluppo efficace di un Mercato Unico per le comunicazioni elettroniche.

Entro il 2029 — Banda di frequenza superiore a 6 GHz per gli standard di settore, con un quadro comune per l'assegnazione e l'asta.

- Energia e clima

Nel complesso, la risposta dell'Europa alla crisi energetica del 2022 è stata più efficace rispetto a qualsiasi altra crisi energetica precedente, in primo luogo grazie a un maggiore coordinamento centrale delle politiche energetiche nazionali. Nonostante una risposta così unitaria, i costi energetici in Europa rimangono più alti rispetto a quelli dei principali concorrenti. Durante la crisi energetica, l'UE ha assistito a una tendenza di aumento nei differenziali di prezzo rispetto ad altre parti del mondo. Inoltre, la crisi ha anche accentuato la divergenza tra gli Stati membri per quanto riguarda i costi dell'energia elettrica.

Anche nei settori in cui l'Europa ha un vantaggio tradizionale, come l'eolico offshore, i produttori europei si trovano sotto severe pressioni competitive in una corsa globale per la supremazia tecnologica. Le dipendenze emergenti dai combustibili nucleari e dai materiali critici pongono ulteriori minacce alla fattibilità della transizione pulita, lasciando l'economia europea vulnerabile



alle leve esterne. I benefici dell'integrazione, in termini assoluti, crescono con l'aumento delle energie rinnovabili nel sistema, rafforzando il valore della sua flessibilità e della sua resilienza complessiva.

Il commercio transfrontaliero di energia elettrica senza soluzione di continuità può consentire di installare un numero significativamente inferiore di turbine e pannelli solari, poiché possono essere posizionati nelle località più ventose e soleggiate. In secondo luogo, mercati ben interconnessi sono cruciali per minimizzare i costi associati allo sviluppo delle reti, alle soluzioni di stoccaggio, alla flessibilità o alle centrali elettriche a gas di backup. Questa interconnettività riduce i rischi degli investitori e incoraggia gli afflussi di capitale privato.

Il rapporto propone al riguardo una precisa *roadmap*.

Entro il 2025 — Concentrarsi sui costi e benefici transfrontalieri per i progetti di energia eolica offshore e sviluppare schemi congiunti per l'acquisizione di flessibilità e aste di energia rinnovabile attraverso i confini. — Rafforzare la collaborazione regionale. — Introdurre rigorosi standard di sicurezza informatica come criterio vincolante in sede di progettazione — Condurre una revisione sistematica del quadro sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas. — Preparare l'entrata in funzione nel 2026 del CBAM (misura fiscale per le emissioni incorporate nei prodotti industriali provenienti dai Paesi extra UE) e rivederne il campo di applicazione.

Entro il 2027 — Rafforzare la dotazione del programma CEF-Energia, semplificarne le procedure e favorire una pianificazione integrata più ampia — Istituire un'Agenzia per la Distribuzione dell'Energia Pulita — Incentivare la domanda di tecnologie pulite attraverso strumenti finanziari e un Fondo per lo Sviluppo dell'Energia Pulita.

Entro il 2029 — Sviluppare nuovi strumenti finanziari come i Green Bond per attrarre capitale privato per i progetti di infrastrutture.

Per tutto il prossimo mandato — Consolidare i dialoghi energetici con partner affidabili nel Vicinato e in Africa, anche attraverso progetti infrastrutturali di interesse reciproco.

- Priorità ai settori critici

Il Rapporto dedica un'attenzione particolare ai settori considerati prioritari per lo sviluppo futuro del Mercato Unico. a) Spazio (da migliorare il coordinamento delle regolamentazioni, la distribuzione e la dimensione del supporto finanziario, valorizzando l'autonomia strategica europea). b) Sanità (investimenti e ricerca a livello europeo per affrontare le grandi sfide come invecchiamento della popolazione ma anche i potenziali *spillover*; eliminare le divergenze nazionali sulla sperimentazione clinica; condivisione dei dati per favorire l'innovazione). c) Trasporti (ridefinizione e sviluppo progetti TEN-T, interoperabilità settore ferroviario, liberalizzazione operatori del settore stradale, abbattimento delle barriere in quello aereo e marittimo e sviluppo della mobilità urbana sostenibile).

Promuovere la pace e difendere lo Stato di diritto: un Mercato Comune per l'Industria della Sicurezza e della Difesa

La sicurezza deve essere affrontata in una dimensione olistica e influenzare le politiche energetiche così come le politiche finanziarie, le minacce cyber, le scelte riguardanti infrastrutture, connettività, spazio, salute e tecnologia, con un approccio di integrazione graduale. Questa definizione estesa e senza precedenti della sicurezza avrà inevitabilmente ripercussioni su tutti gli aspetti dell'economia e della vita dei cittadini. Pertanto, è essenziale trovare un equilibrio con i diritti fondamentali



individuali, posizionando ancora una volta l'Europa come leader nella regolamentazione dei nuovi progressi tecnologici.

La capacità industriale nei settori della sicurezza e della difesa deve subire una trasformazione radicale per evitare di finanziare lo sviluppo industriale dei partner o concorrenti. Allo stesso tempo, la sicurezza deve essere oggetto di scelte coerenti riguardo al finanziamento. Per modernizzare le capacità di difesa dell'UE, bisogna sviluppare misure e strumenti innovativi che integrino efficacemente risorse finanziarie private e pubbliche (il Rapporto fa riferimento agli Eurobond e alla creazione di linee di credito ad hoc). Questi sforzi, naturalmente, devono essere allineati con l'adesione e gli impegni corrispondenti di quasi tutti gli Stati membri dell'UE verso l'Alleanza Atlantica.

Libertà di movimento e libertà di rimanere: un Mercato Unico sostenibile per tutti

Aumenta in questi anni la percezione che i vantaggi del Mercato Unico riguardino individui che sono già dotati dei mezzi e delle competenze per sfruttare le opportunità transfrontaliere o grandi imprese che possono facilmente espandere le loro attività negli Stati membri. La politica di coesione non sembra riuscire a rispondere all'obiettivo di contrastare lo sviluppo differenziato tra le regioni europee. Gli abitanti delle regioni in declino spesso si sentono privi di opportunità, se non quella di trasferirsi a causa della mancanza di posti di lavoro, accesso a un'istruzione di qualità e servizi adeguati necessari per coltivare uno stile di vita autosufficiente e dignitoso all'interno delle proprie comunità. Allo stesso modo, le PMI con sede in queste aree sentono il peso delle normative dell'UE ma sperimentano benefici limitati dal Mercato Unico, spesso a causa di modelli di business o capacità non adatti all'espansione transfrontaliera.

Il Mercato Unico deve impegnarsi a continuare a garantire la libera circolazione delle persone ma anche assicurare una "libertà di rimanere", rispondendo alle sfide poste dai cittadini residenti nelle regioni in declino. Il ruolo delle autorità regionali è centrale al riguardo, così come la cooperazione interregionale, mentre la digitalizzazione deve offrire soluzioni attraverso una maggiore interoperabilità dei servizi pubblici, un rafforzamento delle infrastrutture e delle competenze digitali della popolazione per consentire uguale accesso ai servizi di interesse generale.

L'UE deve anche riconoscere l'urgente necessità di una risposta coordinata alla mancanza di abitazioni adeguate ed accessibili.

Un Mercato Unico che supporta la creazione di posti di lavoro e semplifica l'attività imprenditoriale

L'ostacolo principale al Mercato Unico nell'opinione delle imprese (viene citata la recente indagine di Eurochambres al riguardo) è la semplificazione del quadro normativo. La risposta immediata, secondo il Rapporto, può essere rappresentata da un maggiore utilizzo dello strumento dei Regolamenti. Quando l'uso di Direttive rimane comunque inevitabile o preferibile, gli Stati Membri devono evitare l'inclusione di misure che superino ciò che è strettamente necessario ai sensi della Direttiva stessa (cd *gold plating*). Inoltre, un Codice Europeo del diritto commerciale (come lo è stato lo *Universal Commercial Code* negli SU) sarebbe un passo decisivo verso un mercato più unificato,



fornendo alle imprese un 28° regime per operare all'interno del Mercato Unico. La proposta è in effetti quella di creare un nuovo strumento, che potrebbe andare a coprire tutti gli ambiti regolamentari per le imprese e che, per le materie di esclusiva competenza europea, le imprese sarebbero libere di scegliere nel caso in cui vogliono fare del Mercato Unico l'orizzonte del loro sviluppo. Allo stesso tempo, il rapporto richiama l'importanza dell'applicazione coerente ed efficace in tutti gli Stati membri delle regole del Mercato Unico, evitando la frammentazione del mercato.

Un migliore allineamento attraverso un quadro fiscale armonizzato dell'UE, combattendo l'elusione fiscale e l'evasione fiscale è inoltre fondamentale per facilitare la libera circolazione dei lavoratori, delle merci e dei servizi e per sostenere la crescita e gli investimenti privati.

La creazione di occupazione passa anche attraverso la mobilità dei lavoratori. Rafforzare l'Autorità Europea del Lavoro, chiarire il quadro normativo per il distacco dei lavoratori dei Paesi terzi, maggior coordinamento della previdenza sociale, migliore raccolta di dati statistici, un'attenzione alle politiche su salute e sicurezza e alla discriminazione di specifiche categorie di lavoratori, sono le proposte contenute nel Rapporto.

È necessario accelerare l'integrazione del Mercato Unico dei servizi. L'attuazione della Direttiva servizi sconta pratiche discriminatorie e restrizioni nel recepimento. Particolare attenzione deve essere dedicata al settore del commercio al dettaglio; le costruzioni ed i servizi di installazione devono essere ricompresi nel campo di applicazione.

Infine, potenziare le norme sulla protezione dei consumatori passa attraverso l'eliminazione delle limitazioni di acquisto e vendita basate su nazionalità e localizzazione, il miglioramento di etichettatura e informazioni sul prodotto, in particolare legate alla sostenibilità, la lotta alle pratiche commerciali sleali ed ai prodotti pericolosi con sviluppo di strumenti per garantirne la sicurezza da condividere anche con i Paesi di provenienza extra UE. L'utilizzo dell'intelligenza artificiale, insieme ad un rafforzamento della rete dei CPC (rete di cooperazione per la protezione di consumatori) potrebbero consentire di far fronte a truffe e frodi.

Un Mercato Unico resiliente nel nuovo scenario geopolitico

Di fronte ad un quadro geopolitico dominato dalla frammentazione e ad una globalizzazione trainata dalle forze di mercato, l'UE si trova a dover preservare la sua economia dinamica ed aperta assicurando la sicurezza nazionale e la protezione degli interessi economici contro attori internazionali spesso aggressivi. Il Rapporto suggerisce la creazione di un Consiglio di Sicurezza Economica nell'ambito del Consiglio UE, a cui dovrebbero far riferimento i Ministri per la Sicurezza Economica nominati a livello nazionale. Mitigazione del rischio per le tecnologie europee, coordinamento sui controlli all'export e definizione di un quadro di collaborazione con i partner internazionali le ulteriori misure proposte. La politica commerciale europea deve considerare costi-benefici di azione/inazione, guardare alle priorità dei partner internazionali, sviluppando standard all'interno di collaborazioni regolamentari internazionali.

Gli accordi commerciali dovrebbero vedere un ruolo maggiore del Parlamento Europeo all'interno dei negoziati, per evitare ritardi nelle procedure di ratifiche nazionali. Con lo stesso obiettivo il



Rapporto propone di separare la procedura in due fasi: un Accordo Globale, sottoposto alla ratifica nazionale; un accordo che copre solo le materie di esclusiva competenza UE da ratificare solo da Consiglio e Parlamento.

Allargamento: vantaggi e responsabilità

Il focus del dibattito non dovrebbe essere solo sull'obiettivo dell'allargamento, ma più specificamente sui metodi e i tempi di tale processo. Una soluzione può essere l'estensione graduale ma significativa dei benefici del Mercato Unico ai paesi candidati, salvaguardando contemporaneamente la stabilità delle loro economie e del Mercato Unico stesso. Una condizione rimane cruciale: è essenziale ribadire inequivocabilmente che qualsiasi paese che cerchi di beneficiare di una partecipazione pre-accesso al Mercato Unico deve aderire pienamente a tutti gli aspetti del primo criterio di Copenhagen, nel rispetto dei principi non negoziabili di "democrazia, Stato di diritto, diritti umani e rispetto e protezione delle minoranze".

L'allargamento non dovrebbe essere percepito, né dai Governi né dai cittadini degli Stati membri, come una potenziale diminuzione del sostegno alla crescita e alla convergenza fornito dalla politica di coesione e dalla Politica Agricola Comune. Le politiche di accompagnamento per gli attuali Stati membri e una riforma della politica di coesione sono a questo riguardo decisive. A tal proposito, la creazione di una *Facility* di Solidarietà per l'Allargamento, dotata delle risorse finanziarie necessarie a garantire un processo di allargamento senza ostacoli, potrebbe essere uno strumento vitale per sostenere il processo.

Conclusioni – Un invito all'azione

Tutti gli stakeholder sono fondamentali e devono essere coinvolti nel successo del Mercato Unico. Dalle istituzioni europee, con un rilancio del ruolo del Comitato Economico e Sociale e Comitato delle Regioni, alle parti sociali fino ai cittadini. La proposta per la creazione di una Conferenza permanente dei cittadini mira a creare un'interfaccia con le tre principali istituzioni dell'UE e produrre raccomandazioni su come implementare il Rapporto.