

Dall'Atto Unico Europeo alla Agenda di una Europa, un Mercato.

From the Single European Act to the One Europe, One Market Agenda.

Marco Deplano *

Università di Teramo

RIASSUNTO

In questo articolo si ripercorrono le principali tappe che hanno caratterizzato la costruzione dell'attuale Unione europea. Per farlo, vengono analizzati elementi che mettono in risalto il rapporto tra il diritto, la politica, le politiche pubbliche. In particolare, attraverso un approccio metodologico rigoroso basato sul confronto delle fonti e la ricerca di aspetti tecnici indagati attraverso le categorie specifiche di molteplici discipline per avere una visione più ampia possibile del fenomeno, si ripercorrono le tappe storiche che hanno condotto le élite europee a perseguire una idea comune di Europa che esiste e vive le sfide della contemporaneità per garantire una solida pace attraverso un coinvolgimento trasversale di istituzioni pubbliche e private sulla base degli interessi economici. Il filo rosso di tale lavoro è il tema della competitività europea e della postura che l'Europa assume sullo scacchiere geopolitico: dall'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo nel 1986 fino alla presentazione dell'Agenda One Europe, One Market nel 2026. La ricerca è volta a mostrare l'importanza delle scelte corali nel percorso di integrazione ed europeizzazione, mettendo in evidenza limiti e potenzialità che il Vecchio continente ha affrontato fin dagli albori del progetto di un'Europa unita e quali prospettive rimangono aperte negli scenari attuali secondo l'agenda dei leader che vedono in un approccio sistemico la strada per competere con gli altri giganti tecnologici e politici globali.

Parole chiave: AUE, integrazione, competitività, UE, geopolitica

ABSTRACT

This article traces the main stages that have characterized the construction of the current European Union. To do this, we outlined the relationship among law, politics, public policies. In particular, through a rigorous methodological approach based on the comparison of sources and the search for technical

*marco.deplano@isem.cnr.it

aspects investigated through the specific categories of multiple disciplines to have the broadest possible vision of the phenomenon, the historical stages that led the European elites to pursue a common idea of Europe that exists and lives the challenges of contemporaneity to ensure a solid peace through a transversal involvement of institutions are retraced public and private on the basis of economic interests. The common thread of this work is the theme of European competitiveness and the position that Europe assumes on the geopolitical chessboard: from the entry into force of the Single European Act in 1986 to the presentation of the One Europe, One Market Agenda in 2026. The research is aimed at showing the importance of choral choices in the path of integration and Europeanization, highlighting the limits and potential that the Old Continent has faced since the dawn of the project of a united Europe and what prospects remain open in the current scenarios according to the agenda of leaders who see in a systemic approach the way to compete with other global technological and political giants.

Keywords: SEA, integration, competitiveness, EU, geopolitics.

1. INTRODUZIONE

Dopo la fine della Seconda guerra mondiale l'Europa è ridotta in un cumulo di macerie fumanti. L'ennesimo conflitto consumatosi nel teatro del Vecchio continente costringe i capi di Stato e di governo ad una inedita e radicale riflessione corale: trovare una soluzione che potesse impedire in un futuro prossimo la deflagrazione di un nuovo scontro bellico.

Grazie alla memoria ancora vivida di secoli di guerre fratricide tra popoli europei, la strada per un'ipotesi di pace duratura passa attraverso la condivisione delle materie prime necessarie al riarmo nei primi anni Cinquanta del Novecento. Sei Paesi convergono in favore della cogestione, in particolare, di carbone e dell'acciaio. Nasce così la Comunità Economica per Carbone e Acciaio (CECA), composta da Italia, Francia, Germania (all'epoca divisa), Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo. La CECA contiene, in questa forma embrionale, l'idea di coordinamento anche per alcuni comparti strategici, riverbero del conflitto appena terminato. Perciò, oltre alle materie prime sopra citate, si apre ad una piattaforma condivisa tra i sei soggetti fondatori anche sul fronte energetico *lato sensu*, con particolare accento sull'energia atomica (si parlerà quindi di Euratom). Infine, le fondamenta di tale inedito progetto includono un terzo postulato di questa necessaria unità continentale: la realizzazione di uno spazio comune di marca economica, che assume la denominazione nel 1957 di Comunità Economica Europea (CEE) con la stipula e conseguente entrata in vigore dei Trattati di Roma, i quali superano i precedenti trattati istitutivi della CECA firmati a Parigi e quindi efficaci tra il 1951 e il 1952.

La CEE costituisce una tappa fondamentale nel percorso di integrazione europea. Mentre, in chiave storica, il fattore collante tra aree e popoli diversi era stato il fattore identitario, per esempio facendo leva su comuni radici religiose, o come lega militare, quindi per l'accomunanza nel combattere un nemico esterno comune (Alpa G., 2005), l'Europa in questo frangente si costruisce a partire dalla consapevolezza di dover trovare un *escamotage* per non ricascare nel fisiologico e ciclico scontro latente tra la potenza francese e quella

tedesca, per poi usare la questione economica come compasso per allargare il perimetro dell'alleanza.

Si applica per la prima volta una complessa equazione politica e diplomatica attraverso una totale inversione dell'ordine dei fattori che, fino a quel momento nella storia, erano stati la formula tipica dei conflitti classici. Mentre fino a quel momento gli interessi economici avevano alimentato e determinato lo scoppio e il perdurare di battaglie e guerre, il progetto di una Europa politica preme sugli interessi economici come leva persuasiva che assicura e mantiene la *pax*, come un cuneo che si inserisce tra i due blocchi statunitense e sovietico.

A partire da questa comune e reciproca convenienza, i sei Paesi fondatori tessono la trama di un mercato che mette in correlazione un bacino ben più ampio di quello che avevano singolarmente: per quanto lapalissiano, dalla fine degli anni Cinquanta la crescita di questo spazio di mercato attrae ulteriori Paesi europei intorno all'orbita della CEE. Nel frattempo, la stessa CEE vive però un momento di sviluppo intermittente: da una parte il club europeo è fortemente coeso grazie alla qualità dei rapporti interpersonali tra le *élite* (in altre parole, legami diretti tra i capi di Stato e di governo dell'epoca). Dall'altra parte emergono con chiarezza le ritrosie e diffidenze da parte degli stessi vertici nazionali che non intendono cedere quote di sovranità statale a entità sovranazionali.

L'esempio più fulgido è rappresentato dal francese Charles De Gaulle, il quale dà inizio alla cosiddetta *politica della sedia vuota* in modo da frenare il percorso di integrazione europea: esercita in tal modo un potere ostruzionistico che di fatto paralizza le attività delle istituzioni europee, con il fine ultimo di tenere sotto scacco gli omologhi in politica estera ed esercitare un ruolo egemonico dominante in tale consesso, per ottenere maggiore spazio di manovra a beneficio dell'interesse specifico francese. Allo stesso tempo, tale postura nazionalista è volta anche a consolidare il fronte interno all'Esagono. Tale *impasse* si sblocca solo nel 1966 con il famigerato *compromesso di Lussemburgo*, con cui la Francia pone fine al proprio sistematico veto, pur mantenendo un atteggiamento di evidente

chiusura rispetto a ipotesi di devoluzione di competenze in chiave decentralizzata rispetto a Parigi in favore di Bruxelles. Tale linea perdura anche sotto la presidenza francese di François Mitterand: il presidente socialista mantiene la posizione francese senza modificare l'orientamento gaullista, sostenendo che la CEE non dovesse in alcun modo essere ingerente rispetto alla sovranità intangibile della repubblica transalpina.

Il dogma della solidità statale francese vacilla e infine si incrina durante l'incarico alla Commissione europea in capo al francese Jacques Delors. Il nuovo corso di tale presidenza tiene conto delle sensibilità nazionali ma persegue una strategia inedita per far convergere le diverse ed eterogenee anime dei Paesi membri verso un mercato comune europeo. Il mercato unico europeo in vigore dalla metà degli anni Ottanta costituisce il faro che ispira le riforme europee anche nei complicati scenari istituzionali odierni, come vedremo.

2. IL RUOLO DEI GRUPPI POLITICI COME LOBBY PER IL MERCATO UNICO.

Jacques Delors prende le redini della Commissione europea in un periodo nel quale il percorso di integrazione non va avanti, essendosi in forma e sostanza fermato ai Trattati di Roma. Di contro, procede il costante allargamento della CEE che, proprio in questi anni, si trova nella condizione di includere tra gli Stati membri blocchi importanti del quadrante occidentale¹. Nello specifico, nel 1973 entrano Danimarca, Irlanda, Regno Unito. Nel 1981 si unisce la Grecia. Nella prima metà degli anni Ottanta, con la fine dei regimi totalitari di Franco e Salazar (dettaglio fondamentale sotto il profilo formale in quanto l'assetto democratico, come spiegheremo, è prerequisite essenziale per poter avere accesso al percorso di adesione all'Europa in senso istituzionale), entrano a far parte della CEE anche Spagna e Portogallo.

Delors, presidente della Commissione per dieci anni dal 1985, ha una idea di Europa che prende spunto proprio dall'architettura già esistente: rinsaldare la pace nel Vecchio continente attraverso la

leva economica, infittendo quindi la rete intrecciata di interessi di ordine generale e particolare.

Perciò si avvede di quanto accade anche all'interno delle altre istituzioni europee che, in quegli anni, muovono i primi passi anche sotto il profilo politico, rompendo gli argini delle mere appartenenze nazionali. Si staglia, in particolare, una contrapposizione dialettica molto accesa tra due gruppi di decisori politici, i quali, riflettono sia gli interessi dei Paesi di provenienza, in una logica conservativa di preservazione degli interessi interni (modello chiamato anche *minimalismo*); dall'altra, acquisisce spazio trasversale una dimensione sovranazionale, paneuropea, di marca federalista (detta anche *massimalista*), capeggiata da figure come quella di Altiero Spinelli (Moravcsik A., 1991).

Tale divaricazione potrebbe essere descritta come la rappresentazione dell'ennesima polarizzazione inconciliabile tra visioni dell'Europa. In effetti è così: ma è anche altro. Pur permanendo distanze ontologiche prima ancora che ideologiche, sia il cosiddetto *gruppo del canguro*² sia il *gruppo del coccodrillo* (Dastoli P.V., 2025) risultano essere, chi più chi meno, fondamentali alleati della strategia del presidente Delors.

Gli europarlamentari del *gruppo del canguro* così come quelli del *gruppo del coccodrillo* rispondono a una comune richiesta: perché si possa avere un mercato europeo fiorente occorre creare uno spazio comune di circolazione, libero da tasse, dazi, tariffe doganali.

Dunque, nonostante i diversi presupposti, il *gruppo del canguro* accoglie l'idea che ciò possa avvenire, stimolato anche dalle pressioni provenienti da aziende che puntano ad espandersi e che non vogliono essere limitate da asfissianti confini. Al contempo, il *gruppo del coccodrillo* (dei federalisti) vede finalmente aprirsi una breccia verso il raggiungimento di un primo traguardo, dopo la lunga e sofferta rincorsa iniziata da alcuni esponenti politici con la scrittura del *Manifesto di Ventotene* (Colorni E., Rossi E., Spinelli A., 1941).

3. EVOLUZIONE NORMATIVA DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA.

3.1. IL CONTRIBUTO DELLA GIURISPRUDENZA ALL'EUROPEIZZAZIONE.

Questo complesso quadro muta forma nel tempo grazie ad un diverso approccio multilivello da parte dei decisori politici e dei gruppi di interesse rispetto al concetto stesso di competitività, cui corrisponde anche una evoluzione parallela e contestuale sotto il profilo normativo.

Il diritto della concorrenza è stato incluso nell'elenco delle questioni che i paesi firmatari hanno cercato di affrontare con la Conclusione del Trattato CECA. In particolare, l'articolo 65 vietava i cartelli, mentre l'articolo 66 prevedeva una disposizione sulle concentrazioni e un'altra sull'abuso di una posizione dominante da parte delle imprese (...). Fu la prima volta nella relativamente breve storia del diritto e della politica della concorrenza che tali regole furono incluse in un accordo regionale plurilaterale (Papadopoulos A., 2010,13).

Il Trattato di Roma statuisce l'idea di evitare barriere all'interno dell'area del mercato comune. Per avvalorare tale rilievo, occorre riferirsi a dei passaggi determinanti e, nello specifico, attraverso gli articoli 81 (ex art. 85) e 82 (ex art. 86) TCE, dove, l'obiettivo del legislatore europeo si focalizza sull'armonizzazione del mercato, vietando cartelli e qualsiasi tipo di accordo privato tra aziende che violi il diritto di concorrenza. Inoltre, queste prime disposizioni tendevano a eliminare la prassi degli aiuti statali e a limitare il rischio di abuso delle posizioni dominanti nelle operazioni. Per rafforzare il potere dei Trattati, il Regolamento 17/1962 fissa le procedure di applicazione degli articoli relativi alla politica della concorrenza, stabilendo un legame più forte fra i tribunali nazionali e la Corte di Giustizia. Infatti, il ruolo della Commissione aumenta e diventa l'istituzione sovranazionale più potente nel quadro europeo, capace di indirizzare i governi nazionali sulla questione della concorrenza. Tuttavia, nella costruzione dell'Unione europea basata su un mercato comune e giusto, il Regolamento 17/1962 è stato sostituito dal Regolamento CE 1/2003, che ha attuato il ruolo dell'Antitrust e ha stipulato un nuovo accordo nel rapporto tra la Commissione e

gli Stati membri, secondo i nuovi articoli 101 (relativi all'Antitrust) e 102 (ai sensi dei quali il Trattato di Funzionamento dell'Unione europea – TFUE - prescrive le procedure in caso di abuso di posizione dominante)³. Questi sono i passaggi principali per delineare il perimetro normativo di riferimento ma, come attestano i contributi di eminenti Autori, vi sono alcuni passaggi ulteriori da considerare per comprendere maggiormente quale sia l'entità del contributo che la politica della concorrenza ha dato alla promozione dell'integrazione europea.

Vengono infatti progressivamente eliminate le normative interne riguardanti i commerci, stabilendo standard europei uniformi. Quindi, per affrontare la sfida perseguita dall'Europa, l'obiettivo è promuovere riforme tecniche, amministrative e fiscali e, allo stesso tempo, lavorare per armonizzare e ridurre la legislazione e migliorare la liberalizzazione commerciale. Si passa dunque dal Regolamento CEE 4064/1989, poi sostituito dal Regolamento CE 139/2004. Riguardano soprattutto gli strumenti per prevenire fusioni nel caso in cui le società superino una certa soglia: in tal caso, dovrebbero avvisare la Commissione per farle sapere se tutti gli standard riguardanti la politica della concorrenza sono stati rispettati o meno.

Pertanto, la politica della concorrenza diviene una pietra miliare nel processo di integrazione europea ed un fattore collante per un ecosistema complesso di Paesi così diversi.

Per ciò che concerne la giurisprudenza invece, anche le istituzioni titolari esclusive del potere giudiziario contribuiscono sia, per competenza e legittimità, a vigilare sul rispetto delle norme contenute nei Trattati sia, grazie a storici interventi, ad aprire nuovi sentieri nel percorso di costruzione dell'integrazione europea.

I giudici del Lussemburgo negli anni hanno infatti definito tre colonne portanti dell'ordinamento che poi hanno ispirato l'orientamento di tre speculari dottrine, tuttora prevalenti. A livello giurisprudenziale si delineano quindi i principi dell'efficacia diretta del diritto europeo (C-26/62 Van Gend en Loos vs Amministrazione delle imposte dei Paesi Bassi, Sentenza della Corte di Giustizia del 5 febbraio 1963)⁴; la primazia del diritto europeo (C-6/64 Costa

vs Enel, Sentenza della Corte di Giustizia del 15 luglio 1964)⁵; i poteri impliciti delle istituzioni europee (C-22/70 Commissione vs, Consiglio, Sentenza della Corte di Giustizia del 31 marzo 1971)⁶.

La CGUE ha svolto un ruolo significativo nello sviluppo del sistema di concorrenza dell'UE in tre modi principali. Innanzitutto, sviluppando negli anni '60 tre dottrine giuridiche che mettono in contesto il rapporto tra le istituzioni europee, da un lato (in particolare la Commissione Europea) e gli Stati membri, dall'altro, la Corte facilitò il funzionamento dell'UE. Questi principi includono la dottrina dell'effetto diretto del diritto UE, la dottrina della supremazia del diritto UE e la dottrina dei poteri impliciti. Secondo la dottrina dell'effetto diretto, il diritto UE crea diritti giuridicamente applicabili per gli individui, che possono fare valere di tali diritti davanti ai tribunali degli Stati membri. La dottrina della supremazia del diritto UE si basa sulla presunzione che le norme UE siano superiori alle norme nazionali degli Stati membri, indipendentemente dal fatto che tali norme siano state adottate prima o dopo l'adozione delle norme UE. Infine, secondo il principio dei poteri impliciti, nelle aree in cui la Commissione Europea aveva competenza interna il Trattato di Roma implicitava che la Commissione Europea avesse anche la competenza di negoziare e concludere accordi internazionali (...). La 'leadership intellettuale' della CGUE nei primi anni del diritto della concorrenza nell'UE è stata ulteriormente evidenziata da due sentenze. Con la prima decisione, la CGUE ha sostenuto l'argomento della Commissione secondo cui un accordo che segmenta i mercati degli Stati membri ha come obiettivo la restrizione della concorrenza e che quindi non è necessaria un'ulteriore analisi sui suoi effetti, sottolineando così l'importanza dell'integrazione dei mercati nello sviluppo del diritto della concorrenza nell'UE. La seconda riguarda l'ampliamento dell'ambito dell'articolo 101 TFUE, applicabile agli accordi che 'possono influenzare il commercio tra Stati membri'.

La Commissione ha guidato lo sviluppo del diritto e della politica della concorrenza nell'UE; i tribunali (la CGUE e, dal 1989, la Corte di Primo Grado (CPG), ora Corte Generale) hanno

sviluppato un'ampia giurisprudenza nel campo del diritto della concorrenza, contribuendo in modo significativo allo sviluppo delle regole relative alla concorrenza, ma anche alla convergenza delle leggi sulla concorrenza degli Stati membri. Inoltre, i tribunali in occasioni specifiche hanno messo in discussione la politica seguita dalla Commissione, causando così modifiche non solo nel modo in cui la Commissione applica le regole, ma anche nella struttura interna stessa della Commissione (...). Il Regolamento 17/62 conferiva alla Commissione la competenza di rimuovere l'autorità dalla giurisdizione degli Stati membri, avviando un proprio procedimento, poiché secondo l'articolo 9, gli Stati membri potevano applicare gli articoli 101 e 102 solo se la Commissione non avesse avviato alcuna procedura nel caso in esame. La competenza della Commissione fu ulteriormente rafforzata dall'articolo 9 del Regolamento 17/62 (...).

Il sistema di esame degli accordi commerciali che potevano avere un effetto anticoncorrenziale sul mercato comune fu centralizzato e, fino all'entrata in vigore del Regolamento 1/2003, che sostituì il Regolamento 17/62, alla Commissione era stato offerto di fatto un monopolio giurisdizionale per far rispettare le regole sulla concorrenza del Trattato CE.

Questi ampi poteri giurisdizionali della Commissione furono ulteriormente rafforzati in due modi. Innanzitutto, secondo il Regolamento 17/62, la Commissione poteva emettere decisioni e imporre multe vincolanti alle imprese ritenute in violazione delle regole sulla concorrenza del Trattato. Queste decisioni erano soggette a revisione giurisdizionale da parte della CGUE e, dopo il 1989, della CPG. In secondo luogo, con l'emanazione del Regolamento 19/65, alla Commissione è stata concessa la competenza di emettere esenzioni per blocchi, sulla base dell'articolo 101 TFUE, senza l'approvazione del Consiglio.

3.2. IL MERCATO UNICO COME MOTORE DELL'EUROPA POLITICA.

Il prodotto dell'integrazione europea è, come attestato da questi ulteriori riferimenti, il risultato dettato dalla sommatoria dei

contributi asimmetrici provenienti dalle istituzioni, portatrici di interessi eterogenei ma allo stesso tempo complementari.

Nonostante questa consapevolezza del contesto, la presidenza Delors conduce all'approvazione l'Atto Unico Europeo (AUE). Dalla seconda metà degli anni Ottanta la CEE è un mercato unico che abolisce internamente ogni forma di barriera e sancisce quattro libertà fondamentali che scardinano per sempre la dimensione di mercato interno legata a una prospettiva puramente statuale. Si stabilisce, quindi, la libertà di circolazione per beni, servizi, capitali, persone (intese come lavoratori).

A seguito dell'entrata in vigore dell'AUE le quattro libertà fondamentali acquiscono nei Paesi terzi il desiderio di diventare parte di questo nuovo spazio di mercato unico e aderire ai principi e valori dichiaratamente democratici. Si diffonde quindi un sentimento europeo transnazionale che, a differenza dei grafici che rappresentano gli andamenti delle aziende, l'aumento di investimenti e la circolazione dei capitali, non possono misurare né quantificare l'entusiasmo che si diffonde tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta. In termini asettici, invece, tale periodo può essere agilmente tradotto nel momento epocale del crollo del muro di Berlino e la contestuale fine dell'URSS, proseguendo con il processo di riunificazione della Germania e la parcellizzazione dell'Europa orientale con la formazione di Stati indipendenti che, dopo decenni di regime, iniziano un percorso di autodeterminazione e di ricostruzione intorno all'idea di poter, dopo qualche anno, raggiungere il blocco occidentale del continente europeo sotto la stessa bandiera. In questo stesso frangente sopraggiunge un nuovo momento costituente per l'Europa con l'entrata in vigore dei Trattati di Maastricht nel 1993. Nasce in questo clima il sintagma della cittadinanza europea, si assiste al passaggio concettuale dalla denominazione di Comunità europea (CE) a quello di Unione europea (UE). In questo stesso anno giova ricordare inoltre almeno altri due elementi.

Il primo è un aspetto di merito e di metodo: il Trattato di Maastricht connota l'Europa come un ecosistema istituzionale

complesso retto su tre pilastri. Il primo pilastro è (e resta) l'Europa economica – Comunità europea (CE, ex CEE) contenente anche CECA ed Euratom, le politiche economiche, monetarie, mercato cooperazione il cui perno è la materia penale in ambito di giustizia, forze di polizia e affari interni (cd. GAI) . Il secondo elemento consequenziale allo scenario sopra riportato è un aspetto politico ma anche procedurale e strategico: la definizione dell'*iter* per avere accesso all'Unione europea.

Nel 1993, con il famigerato incontro tra Capi di Stato e di governo europei nella capitale danese, vengono stabiliti tre criteri rigidi per poter aderire all'Unione europea. Il *summit* di Copenaghen definisce i tre parametri che consentono preliminarmente di avviare le procedure di negoziato per l'accesso all'Unione europea: avere un sistema ordinamentale basato sulla separazione dei poteri e garantire il rispetto dei diritti fondamentali; avere una democrazia (pesi e contrappesi); aderire al libero mercato. In tal modo, sempre nel 1995 si uniscono Austria, Finlandia, Svezia.

Siamo al tramonto della presidenza Delors ma il lascito della sua azione politica europea perdura negli anni successivi e la sua eco dura almeno fino al 2026. In questi venti anni intercorsi però il piano di europeizzazione merita di essere scandito in alcuni ulteriori passaggi prima di trattare la parte finale del nostro lavoro. In particolare, è bene sottolineare che le riforme istituzionali hanno avuto degli ulteriori passaggi volti a completare un quadro di insieme che permettesse all'Europa di diventare un soggetto sempre più rilevante sullo scacchiere globale. Alla fine degli anni Novanta, gli elementi significativi in tal senso sono certamente l'applicazione delle possibilità contenute nell'Atto Unico europeo, l'approvazione del Trattato di Amsterdam nel 1997 che tenta di preparare il terreno verso una più pervasiva stagione di riforme istituzionali e di spostare l'asse dell'equilibrio interistituzionale a vantaggio della parte che persegue l'interesse sovranazionale unionale. Si incrementa la circolazione delle persone (attraverso il potenziamento degli Accordi di Schengen; cresce la cooperazione in ambito di giustizia e affari interni e delle politiche sociali e di asilo; aumenta il peso del

Parlamento europeo, parificato al Consiglio e con importanti poteri come ad esempio l'approvazione della nomina del presidente della Commissione).

Nel 1999 nasce l'Euro, moneta unica che decreta lo spostamento della sovranità monetaria in capo alla Banca centrale europea (BCE), la quale ha il mandato, tra l'altro, di garantire la stabilità dei prezzi.

Nel 2004 si ha il più massiccio allargamento dell'Unione europea. Diventano Paesi membri: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria; nel 2007 Bulgaria e Romania. Nel 2013 entra la Croazia, apripista per la penisola balcanica tra i Paesi della ex-Jugoslavia (Grabbe H., 2011).

A seguito dell'inserimento della Carta di Nizza del 2001, si persegue un tentativo di progressiva costituzionalizzazione dei Trattati, che però si infrange con i referendum di Francia e Paesi Bassi nei primi anni Duemila. Si arriva quindi ai Trattati di Lisbona, in vigore dal 2009, i quali sostanzialmente ampliano la democraticità e gli strumenti di partecipazione della cittadinanza e la trasparenza istituzionale; estendono ulteriormente i poteri del Parlamento. Si definisce la personalità giuridica dell'Unione europea. Viene incluso ufficialmente il Consiglio europeo nell'architettura istituzionale. Si introduce la figura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera – che è anche tra i vice presidenti della Commissione *de jure* -. Si dà valore pienamente vincolante alla Carta dei diritti (ponendola all'interno del *corpus* di TUE e TFUE) e si amplia lo spettro di utilizzo del voto a maggioranza qualificata, pur persistendo ancora il voto all'unanimità in molteplici fattispecie (Demuro G., 2009).

4. DALL'ATTO UNICO EUROPEO ALL'AGENDA ONE EUROPE, ONE MARKET: PILASTRI E SCENARIO GEOPOLITICO.

L'eredità di Delors resta vivida, superando anche gli anni di stallo successivi all'entrata in vigore dei Trattati di Lisbona.

L'Unione europea si trascina in questa fase, frenata dall'obbligo del compromesso continuo tra anime diverse e vive una sorta di contraddizione di carattere istituzionale metastorico. Si rafforza

la rete di accordi commerciali con Paesi che non appartengono all'Unione ma rientrano nell'Europa geografica: si pensi, per esempio, allo Spazio Economico Europeo (SEE) in relazione a partner come quelli dell'European Free Trade Association (EFTA). Il Mercato unico europeo è il più grande al mondo per numero di consumatori.

La forza economica da sola però non basta. Il 23 giugno del 2016, con un referendum reso possibile da un sistema di *common law* (privo di una costituzione scritta e rigida), il corpo elettorale votante del Regno Unito dichiara a maggioranza di voler uscire dall'Unione europea. Negli anni successivi si risolve il rapporto, applicando il recesso previsto dall'articolo 50 del Trattato dell'Unione europea (TUE). La procedura si conclude nel 2021 e si delinea una nuova UE di 27 Paesi membri. Nonostante il lento ma graduale e costante riavvicinamento tra Londra e Bruxelles, emerge ancora più nitidamente la necessità di un sistema di *governance* e di cooperazione multilivello più efficace, più efficiente, più coeso, per poter fronteggiare le sfide del mondo globalizzato (Ambrosone T. 2026a).

La pandemia di COVID-19 pone in evidenza ancora maggiore l'urgenza di cambiare le sinergie tra istituzioni intergovernative e sovranazionali. L'ascesa dell'economia del dato, l'epifania dell'intelligenza artificiale e la deflagrazione di guerre ibride fisiche e digitali, scuotono ulteriormente le cancellerie d'Europa, senza riuscire tuttavia a comportare una decisiva scelta corale per remare verso una comune direzione. In questo solco, per uscire dal guado del proverbiale immobilismo istituzionale brussellese, la presidente della Commissione europea Ursula Von Der Leyen affida l'incarico all'ex presidente della BCE Mario Draghi e al presidente Enrico Letta (entrambi con un recente passato alla guida del Governo italiano) di redigere dei dossier sulla competitività europea.

Tali report tengono conto di eventi epocali che per brevità sono stati qui riassunti, ai quali si aggiunge una fotografia ancora più dettagliata rispetto al quadro delle politiche europee che ricordano l'importanza di un equilibrio tra sostenibilità ambientale e

trasformazione digitale, fanno riferimento alla necessità di un piano di investimenti fortemente orientati alla crescita e allo sviluppo dell'Europa nell'ottica di traghettare l'Unione verso un futuro prossimo multipolare. Draghi in particolare invita ad un "federalismo pragmatico", che rielabora il già evocato ricorso ad una Europa a geometria variabile che stimola forme di cooperazione rafforzata tra Paesi membri che possono e vogliono fare di più rispetto ai ritmi di integrazione e compenetrazione nel Vecchio continente giudicati troppo lenti rispetto agli altri attori dello scacchiere mondiale. La strategia riferibile al triennio 2026-2027-2028 consta di cinque pilastri, ciascuno di essi parallelo e insieme fondamentale in un quadro di interventi precisi che in forma breve indichiamo come: semplificazione normativa e riduzione degli oneri burocratici per le imprese; diversificazione dei partenariati in materia commerciale e di difesa; riduzione dei costi energetici e transizione ecologica; trasformazione digitale e innovazione in campo di intelligenza artificiale; completamento e maggiore integrazione nel mercato unico (Ambrosone T., 2026b).

Si propone di seguito un estratto del documento che raccoglie il testimone del lavoro di Delors di quarant'anni prima e che qui rivela l'esistenza di un *fil rouge* istituzionale, come attestano le seguenti parole della fondazione che prende il nome dall'omologo presidente francese:

Tre pilastri sono centrali in questa agenda: l'unione del risparmio e degli investimenti, l'unione dell'energia e l'innovazione e la connettività. Queste non sono priorità parallele, ma componenti che si rafforzano a vicenda di un unico ecosistema economico. Consideriamo un'azienda europea che cerca di crescere oltre il proprio mercato interno. Per scalare, ha bisogno di accesso a mercati dei capitali profondi e integrati. Per rimanere competitivi, dipende da un'energia accessibile e affidabile. Per espandersi oltre i confini, servono ecosistemi digitali e di connettività senza soluzione di continuità. Solo facendo avanzare insieme questi pilastri e allineando la progettazione delle politiche con l'economia reale piuttosto che con i compartimenti artificiali, l'Europa potrà creare

la scala, l'efficienza e la coerenza necessarie affinché le sue imprese possano competere a livello globale. Eppure avanzare insieme questi tre pilastri non è sufficiente da solo.

L'efficacia di un Mercato Unico più integrato dipende anche dalle condizioni più ampie che influenzano il funzionamento pratico dell'integrazione – condizioni che attraversano tutti e tre i pilastri e devono guidarne la progettazione per tutta la durata del processo. Tre abilitatori orizzontali quindi essenziali: la capacità di semplificare l'ambiente normativo, rafforzare la base di ricerca europea e garantire che i benefici di un'integrazione più profonda siano ampiamente condivisi tra regioni e gruppi sociali.

Più nello specifico, la semplificazione dovrebbe avanzare attraverso quadri europei più coerenti e lo sviluppo del 28° regime; ricerca e sviluppo attraverso la costruzione progressiva di una quinta libertà per la conoscenza, l'innovazione e il talento; e coesione attraverso una dimensione sociale e territoriale più forte, capace di garantire che i benefici di un'integrazione più profonda siano ampiamente condivisi e politicamente sostenibili (Foundation Jacques Delors Friends of Europe, aprile 2026, 6).

Definito, seppur in modo sincopato, cosa i dossier si prefiggano di fare, quale strada si suggerisca che si debba intraprendere “da soli, insieme”, come commentato dallo stesso Draghi in occasione del premio Charle Magne consegnatogli sempre nel 2026, sono molti gli interrogativi che occorre porsi sulle concrete prospettive di attuazione⁷.

5. CONCLUSIONI.

Resta certamente una domanda che non potrà essere evasa, ossia chi saranno gli attori istituzionali a farsi interpreti primari della realizzazione completa di tale disegno. Intanto però possiamo delineare l'esito della risposta al quesito su come si realizza una maggiore competitività. Primariamente, rimanendo nell'uso della lingua originale in cui il report è stato scritto, la lingua inglese, si passa da un singolo mercato all'equazione una Europa, un mercato (*one Europe, one market*). Non si tratta di una mera sfumatura né di

scarsa fantasia nella ricerca di sinonimi per segnare il cambiamento di passo.

Ci si riferisce, seppur in modo apparentemente sottile, alla possibilità di sfruttare gli ultimi aneliti del vento levatosi con la rivoluzione riformista di Delors, il quale aveva visto la capacità economica⁸ come il grimaldello in grado di scardinare gli interessi degli Stati nazionali e creare uno spazio condiviso: una piattaforma di libero scambio basata su un approccio diretto, disintermediato nei contatti tra popoli europei, rifuggendo ogni forma di conflitto.

I dossier di Draghi e Letta disvelano un'invenzione adatta a superare i persistenti steccati degli antichi Stati nazionali ottocenteschi: si crea un contenitore fittizio all'interno del quale si applicano regole strettamente europee, non sovrapponibili a quelle già vigenti in un solo Stato membro, né alternative a queste ultime. Un contenitore invisibile, una struttura simile a quella che simula l'esistenza di una cornice statale non codificata secondo i processi di formazione classica, ma altresì tangibile, che si caratterizza come se fosse una sorta di nuovo Paese membro fantasma o anche come un'entità statuale ideale ma con regole reali, direttamente applicabili. Una realtà virtuale, digitale e metafisica, ma assai concreta, che supera ciò che esiste in Europa da secoli, ossia un popolo, un potere, un territorio contro altri omologhi, per diventare una unica entità plurale dotata di un sistema di infrastrutture immateriali uniche che non pone in discussione l'identità di nessun soggetto preesistente (persona fisica o giuridica) ma offre l'opportunità, la scelta, la manifestazione della volontà in capo ai singoli individui che vogliano fare impresa, innovare, di 'saltare' dentro questo contenitore artificiale, all'interno del quale si applicano regole esclusivamente europee, per accelerare il proprio *business* e beneficiare delle capacità di connessione e interrelazione a livello globale. Questo è ciò che viene definito ventottesimo regime, come se fosse il ventottesimo Paese membro europeo che, pur non avendo un passato nasce con l'esperienza di chi ha vissuto in precedenza e che, grazie a questa maturità innata, porta le imprese europee a competere, unite nella diversità, in un unico mercato, sotto un'unica legislazione, per

un'unica bandiera, di colore blu pantone e con al centro un cerchio di dodici stelle come i valori fondanti dell'UE.

Il ventottesimo regime stabilisce inoltre la creazione, o, per essere più precisi, il riconoscimento formale e sostanziale, di una quinta libertà fondamentale europea. Dopo i beni, i servizi, i capitali, le persone, si insiste su un nuovo piano di gestione e coordinamento sull'energia e tratteggia una ulteriore direttrice, quella della conoscenza applicata al talento, all'innovazione e alla tecnologia.

Il Mercato Unico può svolgere un ruolo decisivo nel mobilitare queste risorse rendendo gli investimenti in Europa più attraenti, sia per i risparmiatori europei sia per gli investitori istituzionali globali, che troppo spesso lasciano il capitale inattivo o lo allocano altrove. La portata del divario si riflette nei numeri: i mercati azionari UE hanno una capitalizzazione combinata di circa il 60% del PIL UE, mentre le due maggiori borse statunitensi da sole superano il 200% del PIL americano. Questo squilibrio offre una misura concreta di quanto l'Europa fatichi ancora a convogliare il capitale privato verso investimenti produttivi (...).

Sono già stati compiuti passi importanti e molte proposte sono già sul tavolo. La sfida centrale ora risiede nella realizzazione, cioè nella costruzione dei compromessi politici necessari per tradurre un'ambizione ampiamente condivisa in un mercato dei capitali europeo veramente integrato (Foundation Jacques Delors Friends of Europe, aprile 2026, *ibidem*, 7-8).

La cosiddetta Agenda One Europe One Market persegue obiettivi fortemente intrecciati che comprendono il completamento dell'Unione bancaria (ossia, una unione integrata anche per ciò che concerne risparmi e investimenti); l'ampliamento dell'unione finanziaria (con una ulteriore azione di riforma iniziata con la realizzazione dell'Euro digitale) e una maggiore fluidità di circolazione dei capitali anche nelle operazioni di carattere transfrontaliero.

Tale agenda, definibile senza remore come una vera e propria strategia con azioni scandite per tappe (Rossi L., 2026), si struttura su tre traiettorie distinte, ma che occorre invece intersecare per coglierne l'essenza multidisciplinare e l'intrinseca correlazione.

Oltre alla parte più strettamente economica legata a risparmi e capitali, appare necessario rimarcare alcuni punti che riguardano la politica energetica e il tema, infine, dell'innovazione che decidiamo di destinare alle nostre conclusioni.

La presenza di fonti energetiche in Europa è un tema estremamente complesso perché risente di contraddizioni storiche ataviche ancora visibili e riscontrabili nei paradossi della geopolitica attuale, alla luce del nuovo *clivage* rappresentato da centri energivori come i data center, cuore e polmoni dei nuovi distretti tecnologici basati su computer quantici e intelligenza artificiale legata a capacità e funzionalità. In altre parole, il passato coloniale di alcuni Paesi europei ha portato ad avere ancora oggi dei rapporti privilegiati con zone del mondo ricche di materie prime, non senza rilevanti problematiche, analizzando la situazione con lo sguardo della contemporaneità, perché il depauperamento dei territori è concausa di squilibri climatici ma è altresì alla base del malessere e della povertà diffusa in intere popolazioni, sfruttate oltre che private del diritto ad autodeterminarsi, a esclusivo vantaggio degli ex colonizzatori, oggi sostituiti da fondi di investimento privati. A questo quadro si aggiunge non solo una consapevolezza sempre troppo tardiva di queste responsabilità ereditate dalle generazioni precedenti: d'altronde, persiste un fabbisogno di energia che deve essere tradotto nella ricerca e sviluppo di fonti alternative, sostenibili sia in termini ambientali che politici ed etici, economici, sociali (diremmo con un acronimo ESG che indica, per l'appunto, *Environmental, Social, Governance*). Contestualmente, poiché non esiste più la dimensione istituzionalizzata del rapporto tra madrepatria e colonia ma sussiste invece una dimensione internazionale nella quale l'Europa può agire come un unico soggetto verso il resto del pianeta, occorre persuadere i singoli Paesi europei che nessuno può ragionare da solo e che serve, ancora una volta, mettere a sistema il tema energetico e trattarlo internamente per il superamento del gap infrastrutturale ed esternamente per avere una credibilità, una autorevolezza e un potere contrattuale all'altezza di negoziare con un'unica voce con i Paesi che detengono le materie prime indispensabili per le economie europee.

L'assenza di un coordinamento globale è alla base delle crisi energetiche che sistematicamente si susseguono in Europa, anche prima dell'invasione russa del febbraio 2022 e lo scoppio della guerra in Ucraina, o dell'attacco degli USA e di Israele in Iran con contestuale bombardamento dei Paesi del Golfo e chiusura dello Stretto di Hormuz da parte di Teheran.

In questo quindi l'Agenda suggerisce, sostanzialmente, che vi sia un massiccio piano di investimenti infrastrutturali per mettere a fattor comune reciproche esigenze che l'eterogeneo territorio europeo contiene e consentire, nella globalità, di completare e migliorare le opere che garantirebbero un efficientamento energetico delle fonti rinnovabili che possono così essere utilizzate e trasportate dove è necessario, perseguendo in tal modo anche gli obiettivi di decarbonizzazione e la riduzione di inquinamento senza per questo rinunciare alla competitività.

La quinta libertà si collega pienamente agli altri rami di tale strategia. La crescita, il benessere delle persone passano per la valorizzazione del capitale umano europeo, dei suoi talenti, della capacità di mettere a fattor comune risorse sparse dappertutto ma connesse digitalmente, unite dalla costante pulsione verso la ricerca e lo sviluppo, facilitate dalle infrastrutture della rete. La sfida digitale e il patrimonio di conoscenze sono ciò su cui, in conclusione, l'Agenda costringe ad una riflessione non rimandabile⁹. Nel quadro geopolitico, l'Europa, pur essendo frammentata, mantiene con qualche inciampo il ruolo di potenza regolatoria, che oppone al tentativo di stritolamento che proviene in forme e toni diversi dalla Russia, dagli Stati Uniti, dalla Cina. Questi ultimi sono di fatto in competizione sul fronte tecnologico: una partita nella quale l'Unione europea deve frettolosamente scegliere se essere spettatrice passiva o protagonista della realizzazione di un terzo polo rispetto a USA e Cina competitivo sotto il profilo dell'innovazione tecnologica, senza retrocedere di un millimetro rispetto alla centralità dell'essere umano, che l'ha resa, come la definì Mario Telò (2004), "potenza civile".

6. REFERENZE BIBLIOGRAFICHE

- ALPA G. (2005), Identità europea e valori giuridici. Le intersezioni tra storia, scienza e politica, in *Diritto Pubblico* n.2/2005. Disponibile su: <https://rivisteweb.it/doi/10.1438/20415?rwSearchIds=%5bRivisteweb:ARTICOLO:6791,Rivisteweb:ARTICOLO:20415,Rivisteweb:ARTICOLO:34227,Rivisteweb:ARTICOLO:31248,Rivisteweb:ARTICOLO:18740,Rivisteweb:ARTICOLO:72687,Rivisteweb:ARTICOLO:21079,Rivisteweb:ARTICOLO:27952,Rivisteweb:ARTICOLO:19317,Rivisteweb:ARTICOLO:101543>.
- AMBROSONE T. (2026), a cura di, *One Europe, One Market*, In un momento di incertezza geopolitica, l'unità è il segnale più forte che l'Unione europea può dare, Arel <https://www.arel.it/publicazioni/one-europe-one-market/>
- AMBROSONE T. (2026), L'Europa ha un piano per rafforzare la propria economia Ora deve attuarlo, *The Laboratorio di Mercato Unico*, *The Watcher Post EU* <https://www.thewatcherpost.eu/europe-has-a-plan-to-strengthen-its-economy-now-it-must-deliver/>
- COLORNI E., ROSSI E., SPINELLI A., (1941) *Per un'Europa libera e unita*, Manifesto di Ventotene, ed. Senato della Repubblica italiana. Disponibile https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Per_unEuropa_libera_e_unita_Ventotene6.763_KB.pdf
- DASTOLIP.V. (2025) *Il Club del Coccodrillo: un metodo, un'agenda*, *Rivista Il Mulino*, 9 luglio 2025. Disponibile <https://www.rivistailmulino.it/a/il-club-del-coccodrillo-un-metodo-e-un-agenda>
- DEMURO G. (2009), *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti-lezioni*, Torino, Giappichelli editore, ISBN-10, 883489622X.
- EU COMMISSION *Allargamento dell'UE* https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_it

- EU COMMISSION (2026), One Europe, One Market Roadmap of the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, https://commission.europa.eu/document/download/5445de81-9481-4335-9902-9756159ba614_en?filename=one-europe-one-market-roadmap.pdf
- EU CONSILIUM (2026), Le istituzioni europee concordano una tabella di marcia per raggiungere "Un'Europa, un mercato" entro la fine del 2027, press release, <https://www.consilium.europa.eu/C/en/press/press-releases/2026/04/24/european-institutions-agree-roadmap-to-achieve-one-europe-one-market-by-end-of-2027/>
- EU CONSILIUM (2024), Accordi commerciali dell'UE, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/trade-agreements/>
- EUR LEX, Attuazione delle regole di concorrenza dell'Unione europea: applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE, approfondimento normativo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l26092&frontOfficeSuffix=%2F>
- EUR LEX, C-6/64 Costa vs Enel Sentenza della Corte del 15 luglio 1964 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:61964CJ0006>
- EUR LEX, C-26/62 Van Gend en Loos vs Amministrazione dei Paesi Bassi delle imposte, Sentenza della Corte del 5 febbraio 1963 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>
- EUR LEX, C-22/70 Commissione c. Consiglio, Sentenza della Corte di Giustizia del 31 marzo 1971 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61970CJ0022>
- FOUNDATION JACQUES DELORS FRIENDS OF EUROPE (2026), One Europe, One Market Europe's strongest response to a world in transformation, https://institutdelors.eu/content/uploads/2026/04/One-Europe-One-Market_paper_v3-1.pdf
- GRABBE H., (2011), How does Europeanization affect Central and eastern Europe (CEE) governance? Conditionality, diffusion and diversity, *Journal of European Public Policy*. Dispo-

- nibile su: <https://europeanization.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/03/how-does-europeanization-affect.pdf>
- THE KANGAROO GROUP. DISPONIBILE: [HTTPS://WWW.KANGAROOGROUP.DE/](https://www.kangaroogroup.de/) MORAVCSIK A. (1991), *Negotiating the Single European Act (SEA): national interest and conventional statecraft in the European Community*, the World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology. Disponibile su: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/sea.pdf>
- PAPADOPOULOS A., (2010), *La dimensione internazionale del diritto e della politica della concorrenza UE*, Cambridge University Press DOI 10.1017/ CBO9780511762147 RIF: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/international-dimension-of-eu-competition-law-and-policy/frontmatter/BEFF81AF01CE24E4938C0965AA7D0725>
- ROSSI L. (2026), *One Europe, One Market: un piano per completare il mercato unico europeo*, Geopolitica.info. <https://geopolitica.info/one-europe-one-market-un-piano-per-completare-il-mercato-unico-europeo/>
- TELÒ M., (2004) *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, ISBN-10. 8842072583.

NOTAS AL FINAL

¹ Per approfondire le tappe storiche dell' allargamento dell'UE: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_it

² Detto anche Kangaroo Group, si tratta di un gruppo di pressione che usa il canguro per significare l'intenzione di saltare le tariffe doganali utilizzando il mercato unico europeo come strumento. Per approfondimenti: <https://www.kangaroogroup.de/> .

³ EUR LEX, Attuazione delle regole di concorrenza dell'Unione europea: applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE, approfondimento normativo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSEM:126092&frontOfficeSuffix=%2F> .

⁴ Per approfondimento su efficacia diretta del diritto UE, EUR LEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026> .

⁵ Per approfondimento su primazia del diritto UE, EUR LEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:61964CJ0006>.

⁶ Per approfondimento su poteri impliciti nell'UE: EUR LEX, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61970CJ0022>.

⁷ EU CONSILIUM, Le istituzioni europee concordano una tabella di marcia per raggiungere “Un’Europa, un mercato” entro la fine del 2027, press release, 24 aprile 2026 <https://www.consilium.europa.eu/C/en/press/press-releases/2026/04/24/european-institutions-agree-roadmap-to-achieve-one-europe-one-market-by-end-of-2027/>

⁸ EU Consilium, Accordi commerciali dell’UE, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/trade-agreements/>.

⁹ EU Commission, One Europe, One Market Roadmap of the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, https://commission.europa.eu/document/download/5445de81-9481-4335-9902-9756159ba614_en?filename=one-europe-one-market-roadmap.pdf