



Bruxelles, 9.9.2025  
COM(2025) 484 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Relazione di previsione strategica 2025**

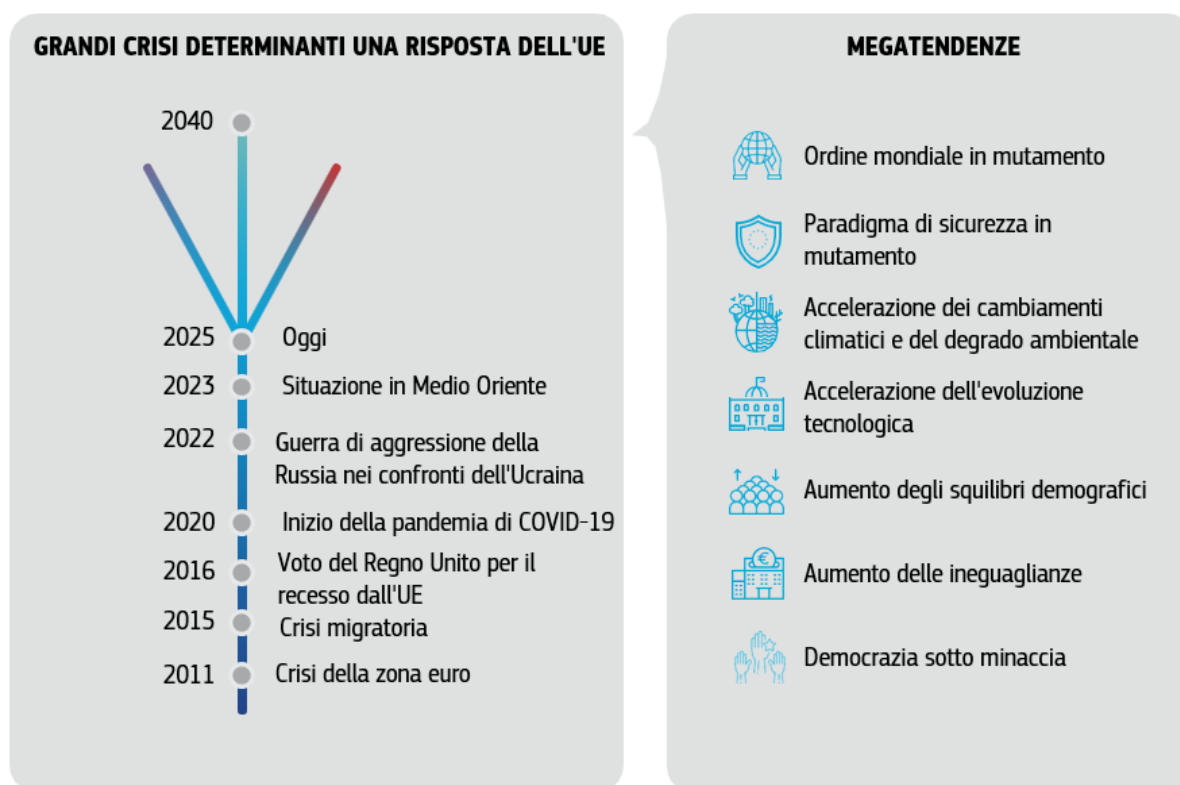
**Resilienza 2.0: consentire all'UE di prosperare tra turbolenze e incertezze**

## 1. INTRODUZIONE

Nel tempo intercorso dalla prima relazione di previsione strategica del 2020 l'ordine mondiale ha subito scosse enormi. Mentre la prima relazione analizzava il concetto di resilienza principalmente in collegamento coi primi insegnamenti strutturali tratti dalla pandemia di COVID-19, oggi è il momento d'intensificare preparazione e resilienza per mantenere e ripristinare il ruolo dell'Unione come attore forte in questo mondo in evoluzione.

La presente relazione introduce pertanto il concetto di resilienza 2.0. La relazione del 2020 rilevava già che la resilienza non consiste semplicemente nell'assorbire le crisi per mantenere lo status quo, affermando che, per essere resiliente nei confronti degli shock sistemici e delle tendenze a lungo termine, l'Unione deve trasformarsi e compiere un grande passo in avanti in un'ottica di sostenibilità, equità e democrazia<sup>1</sup>. E infatti l'Unione ha dato in tal senso prova di forza e unità in risposta agli shock recenti, aiutando cittadini e imprese a adattarsi alle grandi crisi e alle megatendenze mondiali (cfr. figura 1).

*Figura 1 - Recenti grandi crisi e collegate megatendenze determinanti una risposta dell'UE*



La scala, la complessità, la varietà e la persistenza delle sfide che ci attendono - dagli sconvolgimenti geopolitici e geoeconomici ai conflitti fino alle minacce per la sicurezza, dalla triplice crisi planetaria (cambiamenti climatici, inquinamento e perdita di biodiversità)<sup>2</sup> all'evoluzione tecnologica e demografica per arrivare alle minacce alla democrazia e ai valori - impongono tuttavia una resilienza di livello nuovo. A tal fine occorre un salto che permetta il superamento dell'attuale impostazione prevalentemente reattiva a favore di proattività e lungimiranza, così da anticipare gli eventi, ottimizzare le risorse e prepararsi a scenari futuri

<sup>1</sup> Per la definizione della resilienza nelle politiche dell'UE, cfr. Manca A et al., Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society Part 1: a Conceptual Framework, 2017, DOI: [10.2760/635528](https://doi.org/10.2760/635528); Giovannini, E. et al., Time for transformative resilience: the COVID-19 emergency, 2020, DOI: [10.2760/062495](https://doi.org/10.2760/062495), e relazione 2020 in materia di previsione strategica (COM (2020), 493 final).

<sup>2</sup> Cfr. <https://unfccc.int/news/what-is-the-triple-planetary-crisis>.

diversi in questo mondo che è oggi più imprevedibile che mai. Sono molti e diversi gli scenari plausibili, compresi alcuni che fino a poco tempo fa sembravano impensabili<sup>3</sup>. In un mondo siffatto, non basta più reagire a ogni crisi come se fosse una svolta decisiva. Una resilienza **trasformativa, proattiva e lungimirante ("resilienza 2.0")** assurge a vantaggio decisivo nella nuova realtà geopolitica e a necessità imprescindibile per l'Unione europea.

La presente relazione intende contribuire alla riflessione sul modo in cui concretare il salto al nuovo livello di resilienza. Muovendo dalle recenti strategie e relazioni in tema di resilienza e attingendo a un ampio processo<sup>4</sup>, la relazione analizza le tendenze e gli sviluppi a lungo termine fondamentali. Su tale base espone ai responsabili politici le possibili iniziative da avviare oggi per concretare la visione di un'UE resiliente.

L'impostazione suggerita è collegata intimamente alla preparazione, nell'accezione introdotta dalla relazione Niinistö<sup>5</sup> e traslata nell'azione politica dell'UE con la strategia europea per l'Unione della preparazione<sup>6</sup>. La preparazione s'incentra sulla capacità dell'UE di anticipare e prevenire le minacce, di resistervi e di rispondervi. La strategia riconosce anche che l'Unione deve avere capacità di lungimiranza e di raccolta sistematica di informazioni d'intelligence, anche servendosi delle infrastrutture e dei servizi spaziali di sua proprietà, così da poter scandagliare proattivamente il panorama oltre le minacce immediate ipotizzando scenari a più lungo termine poco noti o addirittura difficilmente immaginabili. A tal fine sono fondamentali e devono essere rafforzati ulteriormente la previsione strategica, la conoscenza situazionale e l'allarme rapido.

In tempi di turbolenze nel mondo, la previsione strategica aiuta l'Unione a tenere la rotta e a allungare lo sguardo oltre l'agenda odierna. Offre la lucidità necessaria per comprendere non soltanto i rischi emergenti ma anche le possibilità future - scandagliando l'orizzonte, rivedendo i presupposti, svelando le zone d'ombra, mettendo in relazione gli eventi e valutandone gli effetti combinati, vagliando la gamma del possibile, anche in termini di futuri auspicabili e percorsi per raggiungerli. A tal fine sfrutta in maniera strutturata e sistematica l'intelligenza collettiva, permettendo alla Commissione di integrarne la capacità di penetrazione della realtà nel processo politico, nella pianificazione strategica e nella preparazione. Si riesce così a ponderare meglio gli effetti a lungo termine e la coerenza delle politiche avviate oggi, così come la loro solidità nei vari e discordanti scenari futuri, e a delineare una visione positiva condivisa del futuro dell'UE. Dal 2020 le relazioni di previsione strategica della Commissione rappresentano uno strumento utile in questo contesto. La presente relazione, la prima di questo mandato, è una relazione di transizione; apre la strada al processo basato sull'intera gamma di metodi e strumenti previsionali che dal 2026 alimenterà le prossime edizioni, metodi e strumenti utilizzabili anche nell'elaborazione di piani d'azione coerenti per rafforzare la resilienza, fare fronte alle sfide individuate e cogliere le possibilità.

## Dalla resilienza alla resilienza 2.0

Una serie di presupposti favorevoli aiuta l'Unione nel rafforzamento della resilienza.

<sup>3</sup> Cfr. ad esempio i potenziali 25 grandi sconvolgimenti, ipotizzabili in base ai dati concreti a disposizione, che potrebbero ridefinire le politiche tra il 2030 e il 2050 in: OCSE, Strategic Foresight Toolkit for Resilient Public Policy: A Comprehensive Foresight Methodology to Support Sustainable and Future-Ready Public Policy', 2025, <https://doi.org/10.1787/bcdd9304-en>.

<sup>4</sup> La presente relazione si basa sulle recenti strategie della Commissione attinenti alla resilienza e sulle relazioni strategiche che le hanno ispirate (quali le relazioni di Enrico Letta, Mario Draghi e Sauli Niinistö), sui dati citati al suo stesso interno, sulle informazioni tratte da un invito pubblico a presentare contributi, su un processo partecipativo all'interno della Commissione europea, sulle consultazioni con i partner istituzionali dell'UE attraverso il sistema europeo di analisi strategica e politica (ESPAS) e sulla rete di previsione di organismi decentrati dell'UE, gruppi di riflessione e Stati membri tramite la rete di previsione a livello di UE. S'ispira inoltre alle relazioni in materia di previsione strategica precedenti (2020-2023).

<sup>5</sup> [Safer Together](#) – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.

<sup>6</sup> JOIN(2025) 130 final.

In primo luogo, l'UE dispone di risorse ineguagliabili per garantire resilienza a una scala che nessuno Stato membro può raggiungere da solo: 450 milioni di persone e un mercato unico che accoglie 24 milioni di imprese e rappresenta il 15 % del commercio mondiale di beni; un settore agroalimentare che garantisce un approvvigionamento affidabile di prodotti alimentari a prezzi accessibili con elevati standard di qualità e sostenibilità; assetti democratici comuni consolidati e Stato di diritto per cittadini, imprese e partner esterni; una serie di capacità di governance che spaziano da solidi strumenti di politica commerciale alla normazione a livello mondiale.

In secondo luogo, l'Unione ha le dimensioni e le capacità necessarie per apportare una risposta trasformativa agli sconvolgimenti geoeconomici, alla triplice crisi planetaria e alla transizione digitale.

In terzo luogo, nonostante un processo decisionale complesso, l'UE è in grado di adattarsi rapidamente in caso di crisi, adeguando meccanismi e strutture alla nuova situazione: lo ha dimostrato varando NextGenerationEU per aiutare gli Stati membri dopo la pandemia e assicurando un aumento degli investimenti per permettere all'industria europea della difesa di produrre di più in tempi più brevi e facilitando, mediante Prontezza per il 2030, il dispiegamento rapido di truppe e mezzi militari in tutto il suo territorio.

In quarto luogo, l'UE ha già dato prova di resilienza in risposta a diverse crisi recenti e ne ha tratto insegnamenti. Sono stati varati e rafforzati meccanismi europei di risposta comune: l'acquisto in comune di vaccini contro la COVID-19, la diversificazione delle fonti di approvvigionamento di gas nella recente crisi energetica e la mobilitazione delle risorse di rescEU in risposta a incendi boschivi o altre catastrofi naturali sono tutti esempi di risposta agile ed efficace, fondata sulla solidarietà e sull'adattabilità.

Alla luce di queste esperienze è giunta l'ora di delineare la visione di un'UE resiliente per il 2040 con salde radici negli obiettivi e nei valori fondamentali dell'Unione<sup>7</sup>. Un'UE resiliente per il 2040 dovrebbe articolarsi nei tre elementi fondamentali indicati di seguito.

- **Pace tramite la sicurezza europea:** in totale allineamento con le alleanze internazionali, l'UE, forte delle sue solide capacità, scoraggerà gli attori statali o non statali malintenzionati e si difenderà da essi. L'obiettivo sarà raggiunto con una combinazione di forza militare, preparazione estesa a tutta la società, strumenti in grado di difendere i propri interessi, una posizione e una diplomazia forti nel mondo. Un'UE allargata costituirà una delle pietre angolari della pace, della sicurezza e della prosperità durature in tutto il continente europeo. Intratterrà legami saldi con i paesi che condividono i suoi stessi principi e partenariati basati su interessi comuni, sfruttando la propria potenza economica e commerciale e la propria autonomia strategica.
- **Valori della democrazia, della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani:** l'UE sosterrà, affermerà, difenderà e farà rispettare questi valori e il suo modello democratico al suo interno e li proietterà sulla scena mondiale. Offrirà una governance efficace tramite istituzioni democratiche e consentirà l'effettivo esercizio dei diritti e degli obblighi delle persone e delle imprese.
- **Benessere delle persone,** fondato sulla sicurezza interna ed economica, posti di lavoro qualitativamente validi, condizioni attraenti per lavoratori e imprese, prosperità sostenibile nel rispetto dei limiti del pianeta, un continente vivibile con un'economia climaticamente neutra e resiliente ai cambiamenti climatici e un ambiente naturale sano, e sistemi di istruzione, formazione e assistenza sanitaria di qualità, a prezzo accessibile e inclusivi. Gli europei useranno con dimestichezza e fiducia tecnologie sicure in grado di migliorar loro la vita, godendo nel contempo di un lavoro gratificante, di una vita appagante, di condizioni

---

<sup>7</sup> Trattato sull'Unione europea, articolo 3, paragrafo 1: L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori (elencati all'articolo 2) e il benessere dei suoi popoli.

propizie alla formazione di una famiglia e all'allevamento dei figli, di alloggi a prezzi accessibili e di prodotti alimentari sicuri e di alta qualità. L'Europa sarà un luogo di infrastrutture, assistenza sanitaria e istruzione accessibili e all'avanguardia, con paesi, regioni e città fiorenti che offriranno la "libertà di rimanere" alle generazioni presenti e future.

Il concretamento di questa visione implica trasformazioni coraggiose. Sebbene la prevedibilità e la stabilità siano fondamentali e rappresentino uno dei punti di forza dell'UE, **dobbiamo essere pronti a cambiare ogniquale volta necessario, anticipando i tempi, per preservare e rafforzare le fondamenta stesse del progetto europeo.**

## **2. GRANDI SVILUPPI MONDIALI E SFIDE SPECIFICHE ALL'UE VERSO L'AUMENTO DELLA RESILIENZA**

Il futuro margine d'intervento dell'Unione per rafforzare la resilienza dipende sia dalle **megatendenze mondiali** sia dalle **sfide specifiche all'UE emerse nel periodo intercorso dalla prima relazione di previsione strategica del 2020**. Per far fronte a entrambe nel percorso verso un'UE resiliente per il 2040, l'Unione dovrà integrare queste tendenze nel processo decisionale e nelle scelte politiche, ampliare il suo raggio d'azione e farsi meglio strada tra le possibilità e le sfide future.

### **2.1. Sviluppi fondamentali a lungo termine nel mondo**

**La sicurezza è ormai per tutte le politiche dell'UE un vettore fondamentale.** La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina ha cambiato la prospettiva sulla sicurezza. Le turbolenze geopolitiche e l'erosione dell'ordine multilaterale globale acuiscono ulteriormente la necessità di autonomia nella capacità di proteggere le generazioni presenti e future. Gli ultimi anni dimostrano che tutto può essere strumentalizzato: catene di approvvigionamento, migrazione, commercio, aiuti umanitari, spazio, informazione<sup>8</sup>. Operando nella zona grigia tra guerra e pace, le minacce ibride generano ambiguità nell'attribuzione della competenza, anche a causa del sempre più fitto intreccio fra aspetti di sicurezza interna ed esterna. La sicurezza - o la sua mancanza - ha implicazioni per tutta la società e l'economia: imprenditoria, investimenti, coesione sociale e territoriale, prosperità e benessere, per arrivare alle nostre democrazie e ai nostri valori. La fine dei dividendi della pace del periodo successivo alla guerra fredda e le turbolenze indicate dalle proiezioni economiche mettono a dura prova i bilanci pubblici, costringendo a scelte difficili ma anche mettendo in luce le possibilità, ad esempio quella di mettere a frutto le sinergie in campo civile-militare.

**Si assiste oggi all'erosione dell'ordine internazionale basato su regole e alla fratturazione del panorama mondiale.** Dalle Nazioni Unite all'Organizzazione mondiale del commercio, i pilastri fondamentali dell'ordine globale si ritrovano sotto pressione. Questa situazione è di particolare rilevanza per l'UE, che ha costruito la propria forza sull'apertura: la sinergia tra politica commerciale comune e mercato unico, i partenariati internazionali e le norme sono tutti subordinati all'esistenza di una governance multilaterale basata su regole<sup>9</sup>. Di conseguenza l'instabilità e parziale disfunzione dell'ordine internazionale e la parziale fratturazione dell'economia mondiale producono un effetto destabilizzante sulla capacità dell'UE di agire nell'interesse della propria economia e del benessere dei suoi popoli. Un ritorno allo status quo precedente pare sempre più improbabile. Nonostante gli effetti negativi, questo stato di cose

---

<sup>8</sup> Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza, Hacking minds and machines. Foreign interference in the digital age, 2024, [CP 184.pdf](#)

<sup>9</sup> Cfr. comunicazione congiunta sul rafforzamento del contributo dell'UE al multilateralismo basato su regole (JOIN (2021) 3 final).

offre all'UE l'occasione di intervenire con maggiore incisività nella definizione di un ordine internazionale basato su regole che sia adeguato alle esigenze del futuro<sup>10</sup>.

**Gli effetti dei cambiamenti climatici e il degrado della natura e delle risorse idriche peggiorano** e toccano ora livelli più difficilmente gestibili. Le temperature medie globali annuali hanno già superato di 1,5°C i livelli preindustriali. L'impatto cumulato potrebbe comportare il superamento di punti di non ritorno - dallo scioglimento delle banchise alla morte delle barriere coralline fino all'interruzione delle correnti atlantiche - al di là dei quali si verificherebbero cambiamenti repentini e irreversibili. Gli eventi meteorologici estremi dipendenti dalle condizioni climatiche hanno già causato nell'Unione perdite economiche per 738 miliardi di EUR negli ultimi 40 anni (tra il 1980 e il 2023, con il 22 % delle perdite registrato tra il 2021 e il 2023)<sup>11</sup>. A fine estate 2025 oltre un milione di ettari di terra nell'UE era stato devastato da incendi boschivi, la superficie più estesa mai censita in un qualsiasi anno dall'inizio della registrazione ufficiale nel 2006<sup>12</sup>. In Europa la biodiversità e i contributi vitali che la natura apporta attraverso i servizi ecosistemici, quali aria e acqua pulite, diminuiscono a un ritmo sempre più rapido, compromettendo fattori abilitanti fondamentali per la salute. Questo causa parimenti un effetto moltiplicatore del rischio: dalle megasiccità che causano insicurezza idrica e alimentare, imprevedibilità degli incendi boschivi, perturbazioni delle infrastrutture critiche e delle rotte di trasporto critiche, alle minacce per i mercati finanziari<sup>13</sup>.

Lo slancio politico a favore della mitigazione dei cambiamenti climatici è a rischio in alcune parti del mondo e sempre più le politiche climatiche e ambientali sono strumentalizzate e in balia della disinformazione<sup>14</sup>. Eppure, per molti paesi la transizione ecologica può tradursi in maggiore indipendenza e crescita. Per l'Europa la transizione efficace a una crescita sostenibile offre anche l'occasione di rafforzare l'autonomia strategica e contemporaneamente la competitività dell'Unione, in particolare grazie al potenziamento delle tecnologie pulite.

## 2.2. Sfide specifiche all'UE

**Ricerca simultanea di competitività economica e autonomia strategica.** Alla luce dell'esperienza maturata con le crisi recenti, per garantirsi sicurezza economica a lungo termine varie economie, tra cui l'UE, perseguono attivamente l'obiettivo dell'autonomia strategica<sup>15</sup>, mentre per far fronte alle sfide globali l'UE punta nello stesso tempo a rafforzare la competitività nei settori fondamentali. Entrambe le priorità sono indispensabili per la resilienza: la sicurezza e l'autonomia strategica aperta dell'Europa dipenderanno più che mai dalla sua capacità di innovare e competere con altre economie del mondo, in particolare nelle tecnologie digitali e a zero emissioni nette. Per costruire un'autentica resilienza l'Europa deve quindi perseguire entrambi gli obiettivi. L'autonomia strategica aperta protegge l'UE dalle dipendenze e dagli shock esterni, mentre la competitività stimola l'innovazione e la potenza economica necessarie per adattarsi, assumere un ruolo guida e prosperare in un mondo in rapida evoluzione.

---

<sup>10</sup> Biscop, S. *This is not a new world order. Europe rediscovers geopolitics from Ukraine to Taiwan*, 2024.

<sup>11</sup> Agenzia europea dell'ambiente, *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*, 2024, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>

<sup>12</sup> <https://forest-fire.emergency.copernicus.eu/apps/effis.statistics/seasonaltrend>

<sup>13</sup> Agenzia europea dell'ambiente, *European Climate Risk Assessment*, 2024. Per un recente bilancio del lavoro analitico svolto nell'Unione europea e delle risposte politiche adottate finora, cfr. [Report on the monitoring of climate-related risk to financial stability](#) (C(2024) 4372 final).

<sup>14</sup> International Panel on the Information Environment, *Information integrity about climate science: a systematic review*, 2025, <http://doi.org/10.61452/BTZP3426>

<sup>15</sup> Commissione europea, *Shaping and securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond*, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/877497>

In un sistema economico mondiale gravato da competizione geopolitica, tensioni commerciali e livelli di debito pubblico in salita, l'UE deve integrare in modo più sistematico gli aspetti della sicurezza e dell'autonomia strategica nelle proprie politiche economiche. Il perseguimento simultaneo degli obiettivi di competitività e di autonomia strategica richiede un'attenta definizione delle politiche, in quanto è possibile che le misure di rafforzamento dell'autonomia impongano di sostenere costi nella fase iniziale o comportino adeguamenti strutturali, con conseguente potenziale calo dell'efficienza sul breve periodo. L'evoluzione delle dinamiche globali e le dipendenze strategiche eccessive hanno riportato all'attenzione l'impiego degli appalti pubblici (compresi gli appalti congiunti e l'approvvigionamento preferenziale nell'UE) come strumento per rafforzare l'autonomia strategica aperta e mantenere nel tempo le iniziative di decarbonizzazione industriale<sup>16</sup>.

L'eccessiva dipendenza da soggetti di paesi terzi per servizi fondamentali in settori quali il digitale e la finanza espone l'Unione a vari rischi, tra cui vulnerabilità nella sicurezza dei dati, perturbazione dei servizi, spionaggio e coercizione economica. È il caso, in particolare, dei servizi digitali soggetti a effetti di rete, che tendono a limitare la concorrenza<sup>17</sup>. Ad esempio, il 70 % circa<sup>18</sup> dell'infrastruttura cloud dell'UE è controllata da tre imprese statunitensi (Amazon Web Services, Microsoft e Google).

La sicurezza energetica è uno dei fondamenti di un'economia resiliente, adeguata alle esigenze future e competitiva, soprattutto se si considera che nel 2023 l'UE ha importato il 58 % dell'energia necessaria<sup>19</sup>. Accelerare la transizione all'energia pulita è pertanto non solo un passo imprescindibile per conseguire gli obiettivi climatici ma anche un imperativo strategico per ridurre la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili e proteggere l'Unione da shock geopolitici come quelli cui l'ha messa di fronte la Russia strumentalizzando l'energia. Rafforzando la sicurezza energetica l'UE potrebbe ridurre di 2 800 miliardi di EUR la spesa per l'importazione di combustibili fossili tra il 2031 e il 2050 rispetto alla media del periodo 2011-2020. Investendo nell'energia pulita prodotta al suo interno e nell'efficienza energetica l'UE rafforza la propria autonomia e costruisce per il futuro un sistema energetico a basso costo e più resiliente. Una siffatta transizione genera tuttavia dipendenze nuove, sia dai prodotti delle tecnologie pulite stessi, di cui altri attori globali dominano la produzione industriale, sia dall'elenco sempre più lungo e dalle quantità sempre maggiori<sup>20</sup> di materie prime critiche necessarie per tali prodotti, siano essi fabbricati nell'UE o altrove (cfr. riquadro 1)<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Nicoli, F., Mapping the road ahead for EU public procurement reform, 2025, <https://www.bruegel.org/first-glance/mapping-road-ahead-eu-public-procurement-reform>

<sup>17</sup> Montero, J., Finger, M., *The rise of the new network industries: regulating digital platforms*, 2021.

<sup>18</sup> [June -2024 BDO Market-research IaaS PaaS.pdf](#)

<sup>19</sup> Eurostat, [Shedding light on energy in Europe – 2025 edition - Interactive publications - Eurostat](#)

<sup>20</sup> Il numero di materie prime critiche individuate dall'UE è passato da 14 nel 2011 a 34 nel 2023.

<sup>21</sup> Nei riquadri della presente relazione sono illustrati i pertinenti segnali emergenti di cambiamento tratti dal processo di scandagliamento dell'orizzonte condotto da ESPAS (<https://espas.eu/horizon.html>).



**Riquadro 1. All'orizzonte: un'era di possibile dominio nuovo nelle materie prime e nelle tecnologie pulite**

L'intensificarsi della concorrenza mondiale per le risorse critiche e per la conquista di quote di mercato nelle tecnologie pulite, combinato a un approccio alle relazioni internazionali maggiormente improntato al mercanteggiamento, potrebbe promuovere alleanze nuove tra attori statali e privati al fine d'instaurare, per specifiche risorse o tecnologie, un dominio ricalcato sul sistema OPEC. Un controllo di questo tipo potrebbe causare un'elevata inflazione dei prezzi e limitare l'accesso a materiali essenziali, il che rappresenterebbe una seria sfida per l'autonomia strategica dell'UE e la transizione europea all'energia pulita. Ad esso si potrebbe rispondere insistendo sempre più sull'innovazione nelle pratiche di economia circolare e nelle tecnologie minerarie avanzate, comprese le attività minerarie nello spazio, a partire dalla Luna.

Le materie prime critiche svolgono un ruolo centrale in altri settori strategici dell'UE, quali la difesa, la sicurezza civile, l'assistenza sanitaria e l'industria automobilistica. Se le relative catene di approvvigionamento subissero perturbazioni, a causa di sanzioni, coercizione geopolitica o contrabbando di materie prime ad opera di organizzazioni criminali<sup>22</sup>, le conseguenze negative per l'UE sarebbero considerevoli. La dipendenza dell'Unione dalle importazioni per la disponibilità di tali materie, unita al fatto che spesso l'approvvigionamento è fortemente concentrato in pochi paesi lungo la catena del valore (sia per l'estrazione sia per la trasformazione), è fonte di gravi rischi economici e di sicurezza, soprattutto perché dal 2009 le restrizioni all'esportazione di materie prime industriali sono più che quintuplicate<sup>23</sup>. Potenziando la circolarità nell'UE si possono ridurre queste dipendenze.

**Equilibrio nell'approccio alla tecnologia: indispensabile per liberare la competitività futura, ma causa di rischi che dovranno essere gestiti.** Le tecnologie presentano potenzialità trasformatrici, dal supporto delle transizioni verde e digitale e dell'assistenza sanitaria al potenziamento della produttività e della competitività, per arrivare al miglioramento della sicurezza. Padroneggiare le tecnologie del futuro, dalla scienza di base alla piena implementazione operativa, è quindi una risorsa poderosa dal punto di vista geopolitico, economico e sociale, e quindi per la resilienza: il fatto di adottare e plasmare al suo interno queste tecnologie è uno dei fondamenti della competitività futura dell'Unione, in grado di garantire capacità di governance all'avanguardia e di consentire una protezione e una difesa efficaci contro gli attori statali e non statali malintenzionati.

Ciò non toglie tuttavia che siano necessarie garanzie mirate per scongiurare potenziali rischi sistemici per la sicurezza, i diritti dei cittadini e dei lavoratori, il rispetto della vita privata, il clima e l'ambiente, ma anche per la democrazia, la fiducia e la coesione sociale e territoriale. Assistiamo già alla penetrazione rapida ed esponenziale di nuove tecnologie sul mercato, guidata in larga misura da un numero ristretto delle più grandi società del mondo. Molte nuove tecnologie contrassegneranno il prossimo decennio: quantistica, biotecnologia, neurotecnologia, materiali avanzati o robotica, ciascuna foriera di possibilità enormi ma anche di grandi rischi. Il possibile impiego di altre, come la geoingegneria solare (o riduzione della radiazione solare)<sup>24</sup>, è invece tema di acceso dibattito (cfr. riquadro 2).

<sup>22</sup> Commissione europea, Emerging risks and opportunities for EU internal security stemming from new technologies, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/9617320>

<sup>23</sup> OCSE (2025), OECD supply chain resilience review: navigating risks, <https://doi.org/10.1787/94e3a8ea-en>.

<sup>24</sup> Commissione europea, Gruppo dei consulenti scientifici di alto livello, Solar radiation modification, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/391614>.



## **Riquadro 2. All'orizzonte: governance globale per studiare la geoeingegneria solare**

Nonostante l'impegno profuso nel mondo, gli effetti negativi dei cambiamenti climatici si stanno intensificando pericolosamente. È stato quindi suggerito di lavorare a un complesso di tecnologie di riduzione della radiazione solare, nota anche come geoeingegneria solare, nell'intento di ridurre il riscaldamento globale stimolando il ritorno della riflessione della luce solare indietro nello spazio. I potenziali benefici, già molto incerti di per sé, destano preoccupazione anche in termini di effetti distributivi o uso improprio. Attualmente nessun quadro giuridico internazionale disciplina la ricerca, la sperimentazione e l'implementazione di queste tecnologie, ma vari paesi dispongono delle capacità necessarie e potrebbero testarle, ad esempio mediante iniezione di aerosol stratosferico. Altri paesi, come il Regno Unito, investono ingenti risorse nella ricerca sulla riduzione della radiazione solare, acquisendo così conoscenze e competenze che in futuro potranno servire per ritagliarsi in futuro la possibilità di soluzioni di compromesso basate sui dati e un ruolo nel processo decisionale internazionale.

L'intelligenza artificiale (IA) spicca come tecnologia trasversale con implicazioni di vasta portata per ogni settore dell'attività umana. Permette avanzamenti nella scoperta scientifica, come risulta nel campo dell'innovazione dei materiali o nelle potenzialità di calcolo quantistico, nella trasformazione della produzione industriale, nell'assistenza sanitaria<sup>25</sup>, nell'ottimizzazione dell'approvvigionamento energetico<sup>26</sup> e in svariati altri aspetti della vita umana tra cui, in potenza, aumenti della produttività e perturbazioni del mercato del lavoro<sup>27</sup>. L'IA può essere considerata un moltiplicatore di potenza che permette di accedere a conoscenze e capacità - anche in termini di infrastrutture critiche, armi biologiche avanzate, cibercapacità o sorveglianza autonoma - un tempo riservate esclusivamente a governi o esperti<sup>28</sup>. Raramente una tecnologia ha fatto presa così rapidamente sulla massa. Il dominio del mercato da parte di pochi attori globali e l'influenza che vi esercitano, partendo dalle decisioni sulla direzione e i tempi della ricerca per arrivare all'indirizzo delle politiche, sfumano i confini fra spazi e attori pubblici e commerciali. La situazione richiede una riflessione urgente su vari scenari, anche estremi, e giustifica chiaramente un'azione politica risoluta.

Il modello di innovazione dell'UE promuove l'idea che i dati generati nella società, siano essi personali o industriali, debbano essere accessibili per un uso produttivo e interoperabile a condizioni etiche chiare. L'impostazione seguita nella normativa dell'UE impedisce peraltro l'accesso incontrollato ai dati sugli europei. Questo modello può tuttavia ostacolare l'innovazione e l'ingresso sul mercato e incontra problemi di finanziamento e di applicazione. Gli imprenditori dell'Unione, ad esempio, si affidano spesso al finanziamento bancario, mentre il loro accesso al capitale azionario o ad altre forme di capitale di rischio è più limitato, laddove proprio il capitale di rischio è associato più intimamente allo sviluppo delle tecnologie dirompenti in grado di spingere l'innovazione e stimolare la crescita economica<sup>29</sup>.

A fronte dell'accelerazione continua dell'evoluzione tecnologica diventa sempre più importante potenziare il modello di innovazione dell'UE, basato su valori, rispetto a quello statunitense basato sul mercato o a quello statalista della Cina<sup>30</sup>. Una delle sfide fondamentali nella promozione di un'innovazione che si fondi su principi etici e contemporaneamente sia

<sup>25</sup> Organizzazione mondiale della sanità, Artificial Intelligence for Health, 2024, <https://www.who.int/publications/m/item/artificial-intelligence-for-health>

<sup>26</sup> Agenzia internazionale per l'energia, Energy and AI, 2025, <https://www.iea.org/reports/energy-and-ai>

<sup>27</sup> Centre for Future Generations, Preparing for AI labour shocks should be a resilience priority for Europe, 2025, <https://cfg.eu/ai-labour-shocks/>

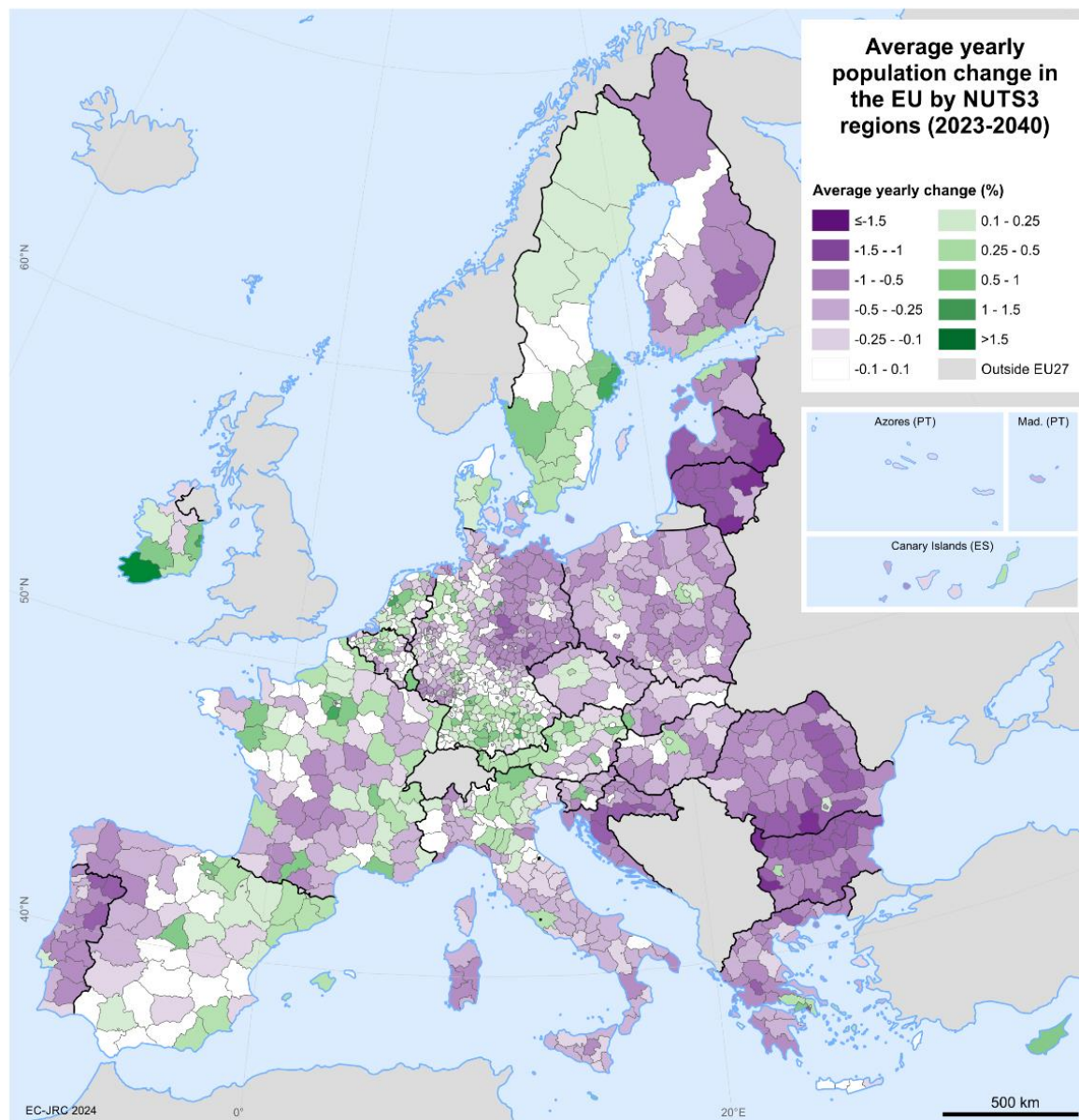
<sup>28</sup> Amodei, D. *Machines of Loving Grace*, 2024.

<sup>29</sup> Banca centrale europea, Capital markets union: a deep dive – five measures to foster a single market for capital, 2024, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op369~246a103ed8.en.pdf>

<sup>30</sup> Bradford, A., *Digital empires. The global battle to regulate technology*, 2023.

competitiva sul piano mondiale è rappresentata dalla frammentazione della governance tecnologica europea, e delle relative politiche, fra l'Unione e gli Stati membri.

*Figura 2 - Evoluzione della popolazione dell'UE da qui al 2040<sup>31</sup>*



**Benessere personale e resilienza sociale sotto pressione.** Il benessere della sua popolazione è uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione. La qualità e l'esperienza complessiva della vita, dell'istruzione e delle competenze, il lavoro, la salute mentale e fisica e l'ambiente hanno valore intrinseco. Costituiscono anche uno dei fondamenti della resilienza della società, ossia della capacità delle persone di resistere a perturbazioni e trasformazioni e superarle. In questo senso il modello europeo è uno dei punti di forza centrali dell'UE. Molti paesi dell'Unione sono tra i luoghi in cui si vive più felicemente al mondo<sup>32</sup> e rispetto ad altre parti del pianeta gli europei godono di alcuni dei livelli più bassi di disuguaglianza. Eppure il modello europeo è sotto

<sup>31</sup> Commissione europea, Outlook and demographic perspectives for EU's rural regions. A modelling-based exercise, 2025.

<sup>32</sup> World Happiness Report 2025, <https://worldhappiness.report/ed/2025/>

pressione, l'uguaglianza non è garantita uniformemente e l'inclusione totale è ancora fuori portata. Per mantenere lo Stato sociale europeo occorrono finanze pubbliche sostenibili e un'economia produttiva e competitiva.

I cambiamenti demografici, spesso trascurati, avranno in futuro effetti di ricaduta molto consistenti. Gli europei vivono più a lungo. Dal 2002 l'aspettativa di vita media è aumentata di quasi quattro anni, arrivando a 81,4 anni. Una longevità in salute offre svariate opportunità ma presenta anche sfide, in particolare se associata al parallelo calo dei tassi di fertilità<sup>33</sup>: secondo le proiezioni, entro il 2040 l'UE conterà 17 milioni di persone in età lavorativa in meno rispetto al 2023<sup>34</sup>, situazione che inciderà sulla sua competitività e metterà a dura prova il mercato del lavoro e i bilanci pubblici, anche in termini di capacità di generare gettito sufficiente dalla tassazione del lavoro<sup>35</sup>. Il problema è aggravato dalle previste marcate disparità regionali nel calo demografico, con forti contrasti tra aree urbane e rurali, specialmente quelle più remote (cfr. figura 2).

Gli sviluppi sul piano mondiale aumenteranno la pressione migratoria sull'UE, in particolare in termini di flussi dall'Africa, dove si stima che la popolazione passerà da 1,2 miliardi a 1,8 miliardi tra il 2017 e il 2035, anno in cui circa la metà della popolazione africana avrà meno di 21 anni<sup>36</sup>. Alla luce delle tendenze demografiche l'UE avrà però bisogno di migrazione regolare contrastando nel contempo quella irregolare. Considerando i due aspetti insieme, si apre un possibile percorso politico per assicurare la corrispondenza fra le esigenze dei mercati del lavoro dell'UE e i talenti provenienti dall'estero<sup>37</sup>. La migrazione presenta tuttavia un quadro complesso, da un lato perché le tendenze migratorie, sia regolari che irregolari, e le esigenze del mercato sono volatili e, dall'altro, perché si tratta di una questione delicata dal punto di vista politico che richiede un dibattito informato e depolarizzante<sup>38</sup>.

Fra le regioni dell'Unione le disparità sono in continuo aumento e si fanno sempre più complesse<sup>39</sup>. A questo si aggiunge l'emergere di una "geografia del malcontento"<sup>40</sup>, dato che i benefici economici non sono distribuiti in modo uniforme. Il progresso tecnologico e gli effetti dei cambiamenti climatici possono complicare ulteriormente la situazione, concorrendo a una ridistribuzione industriale.

Le sfide a lungo termine che si pongono nel campo della salute sono generate dalla pressione cui sono sottoposti i sistemi sanitari e di assistenza agli anziani, a cui si aggiungono la carenza di manodopera e di competenze e gli impatti dei cambiamenti climatici. Particolarmente preoccupanti sono l'aumento dell'isolamento e della solitudine<sup>41</sup>, l'impennata dei problemi di

---

<sup>33</sup> Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics)

<sup>34</sup> Sistema europeo di analisi strategica e politica (ESPAS), Choosing Europe's future. Global trends to 2040, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/180422>

<sup>35</sup> Commissione europea, Annual report on taxation 2025 – Review of taxation policies in the EU Member States, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/6367826>, e 2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States.

<sup>36</sup> Relazione ESPAS (2024), op.cit.

<sup>37</sup> <https://population-europe.eu/research/policy-insights/labour-markets-rescue-policy-pathways-forward>

<sup>38</sup> Commissione europea, Navigating migration narratives, 2025.  
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC142039>

<sup>39</sup> Relazione ESPAS (2024), op.cit.

<sup>40</sup> Commissione europea, Single Market economics briefs, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/single-market-economics-briefs\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/single-market-economics-briefs_en)

<sup>41</sup> Schnepf, S.V. et al. (eds.), *Loneliness in Europe. Determinants, risks, interventions*, Population Economics.

salute mentale tra i giovani<sup>42</sup>, causati in parte dagli effetti dannosi dei social media<sup>43</sup>, e l'aumento dell'incidenza di malattie non trasmissibili.

Resilienza e benessere sono collegati anche alla salute del pianeta<sup>44</sup>. Esistono sinergie tra le azioni per il clima, per l'acqua e per l'ambiente, e tra queste e altri settori strategici prioritari. Se sani, gli ecosistemi quali corpi d'acqua dolce o mari, foreste o torbiere sono tra i più efficaci pozzi di assorbimento del carbonio e contribuiscono ad attutire gli effetti sempre più acuti dei cambiamenti climatici, quali nubifragi e siccità prolungate. Operare in sintonia con la natura contribuisce alla sicurezza e alla prosperità economica<sup>45</sup>: la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ai medesimi, per esempio, aiutano a contenere le pandemie e sostengono la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare. Un approccio all'adattamento ai cambiamenti climatici che sia sistemico e adeguato alle esigenze future può contribuire al raggiungimento di molteplici obiettivi, ad esempio la resilienza delle infrastrutture e degli edifici nei confronti dei rischi climatici e di altro tipo<sup>46</sup>. I servizi ecosistemici critici, quali acqua, suolo o aria puliti, sono fondamentali per le persone, ma anche per l'economia<sup>47</sup>.

Per sfruttare al meglio tali sinergie permangono tuttavia ancora molte sfide cui far fronte con urgenza. Sebbene l'UE sia sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni del 55 % entro il 2030, i progressi verso il conseguimento dei suoi obiettivi ambientali restano insufficienti<sup>48</sup>, mentre emergono potenziali tensioni fra le politiche di sostenibilità e l'equità sociale, che acuiscono la necessità di sostenere le persone e le regioni più colpite dall'evoluzione.

Si profilano anche nuove possibilità per la salute del pianeta. È ad esempio possibile un considerevole ampliamento della comprensione degli ecosistemi (cfr. riquadro 3), che potrebbe essere sfruttato ai fini di un cambiamento a livello di sistema e dell'integrazione della biodiversità come priorità trasversale nelle politiche. Sul piano mondiale la "geopolitica della biodiversità" emergente potrebbe contribuire a distogliere l'attenzione dallo sfruttamento spostandola verso il riconoscimento del valore di risorse naturali scarse e di un loro uso sostenibile<sup>49</sup>.

---

<sup>42</sup> Organizzazione mondiale della sanità, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-mental-health>

<sup>43</sup> Haidt, J., *The Anxious generation. How the great rewiring of childhood is causing an epidemic of mental illness*, 2024.

<sup>44</sup> Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, *Navigating new horizons. A global foresight report on planetary health and human wellbeing*, 2024.

<sup>45</sup> Università delle Nazioni Unite, *Interconnected disaster risks: turning over a new leaf*, 2025.

<sup>46</sup> Agenzia europea dell'ambiente, *European Climate Risk Assessment*, 2024.

<sup>47</sup> Cfr. ad es. Dechezleprêtre, A. e V. Vienne, *The impact of air pollution on labour productivity: Large-scale micro evidence from Europe*, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, n. 2025/14, <https://doi.org/10.1787/318cb85f-en>.

<sup>48</sup> Agenzia europea dell'ambiente, *European Union 8<sup>th</sup> Environment Action Programme – Monitoring report on progress towards the 8<sup>th</sup> EAP objectives*, 2025.

<sup>49</sup> Commissione europea, *The EU environmental foresight system (FORENV) – Final report of 2023-24 annual cycle – Emerging risks and opportunities for biodiversity protection and ecosystem services in the context of economic and societal challenges*, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/9033877>



### **Riquadro 3. All'orizzonte: comprendere la biosfera oscura e gli ecosistemi di acque profonde**

Di fronte al progressivo degrado degli ecosistemi e dei servizi fondamentali che forniscono, l'attenzione scientifica si orienta verso territori meno esplorati. Al di sotto della superficie, le profondità oceaniche e la "biosfera oscura" nel suolo e nella crosta terrestre ospitano microbi che generano così tanto "ossigeno oscuro" (prodotto in assenza di luce sui fondali e nella subsuperficie degli oceani) da rappresentare per il mondo un'importanza paragonabile a quella delle foreste pluviali. Le ricerche emergenti si concentrano sul possibile apporto di queste risorse sotterranee per la mitigazione dei cambiamenti climatici, la biodiversità e la prestazione di servizi essenziali. Un altro settore emergente è costituito dagli ecosistemi delle profondità oceaniche e dalle loro implicazioni potenzialmente rivoluzionarie per le biotecnologie, la resilienza ai cambiamenti climatici e la medicina. Fra le azioni future si potrebbero annoverare, ad esempio, la creazione di zone di protezione verticali e l'integrazione di riserve "invisibili" negli obiettivi futuri in materia di biodiversità. Le tecnologie avanzate di prospezione potrebbero accelerare le scoperte scientifiche e aumentare la pressione per lo sfruttamento degli ambienti di acque profonde (ad esempio per le materie prime critiche), il che richiederebbe un approccio precauzionale e sistemico.

**Democrazia e valori fondamentali dell'Europa sotto minaccia.** Per gli europei (41 %) la democrazia e la governance costituiscono l'aspetto centrale della resilienza<sup>50</sup>. Rispetto ad altri sistemi, le democrazie sane presentano una resilienza intrinseca, collegata all'adattabilità, al sostegno popolare, all'assunzione di responsabilità e ai meccanismi di autocorrezione. Senza meccanismi potenti di tutela, possono tuttavia risultare vulnerabili all'erosione e la ridemocratizzazione non è facile, neppure dopo svolte elettorali che promettono di invertire il regresso della democrazia<sup>51</sup>. La democrazia nell'UE subisce ora pressioni esterne e interne: dall'indebolimento dello Stato di diritto e della libertà dei media agli attacchi alla società civile; dagli spyware alla manipolazione delle informazioni da parte di attori stranieri; dall'ingerenza e disinformazione alle ingerenze elettorali. Sempre più spesso sono propagandati narrazioni e atteggiamenti antidemocratici, anche tra i giovani, e sempre più spesso si assiste allo sfruttamento delle vulnerabilità sociali, politiche, economiche e tecnologiche.

Seppur non tutte nuove, queste minacce sono oggi più aperte e più consistenti. Sempre più le persone si formano un'opinione lasciandosi influenzare da fonti personalizzate basate su algoritmi, che limitano lo spazio comune in cui tenere un dibattito democratico fondato su fatti e prove condivisi. Il 42 % dei giovani europei usa principalmente TikTok, Instagram o YouTube per informarsi<sup>52</sup>. A causa dell'uso di algoritmi che danno priorità ai contenuti divisivi, i social media potenziano le camere dell'eco ideologiche e alimentano la polarizzazione. Pare emergere un divario politico e ideologico tra giovani donne e uomini<sup>53</sup>. Si riscontrano poi gli effetti di una nuova oligarchia mondiale, in una realtà in cui sempre più la politica è influenzata da un numero ristrettissimo di miliardari delle tecnologie. Se è vero che l'IA presenta la potenzialità di migliorare l'efficienza, la trasparenza e l'inclusività nei processi democratici, già oggi le campagne di manipolazione che si servono di deepfake o di notizie false generate proprio dall'IA sono in grado di indebolire i governi, minare la fiducia, destabilizzare i mercati o influenzare l'esito delle elezioni (cfr. riquadro 4), come dimostrano i casi recenti di ingerenze straniere e uso improprio delle piattaforme dei social media a fini di disinformazione

<sup>50</sup> Commissione europea, Resilience: The future of Europe as seen by EU citizens - Thematic analysis of the future stories shared through the #OurFutures initiative, 2025.

<sup>51</sup> European Democracy Hub, How to strengthen democratic resilience. Five lessons for democratic renewal, 2024, <https://europeandemocracyhub.epd.eu/how-to-strengthen-democratic-resilience/>

<sup>52</sup> Indagine Eurobarometro sui giovani 2024, Parlamento europeo 2025.

<sup>53</sup> Cfr. ad es. Berland, O. e Leroutier, M., The gender gap in carbon footprints: determinants and implications, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2025, Working Paper n. 424.

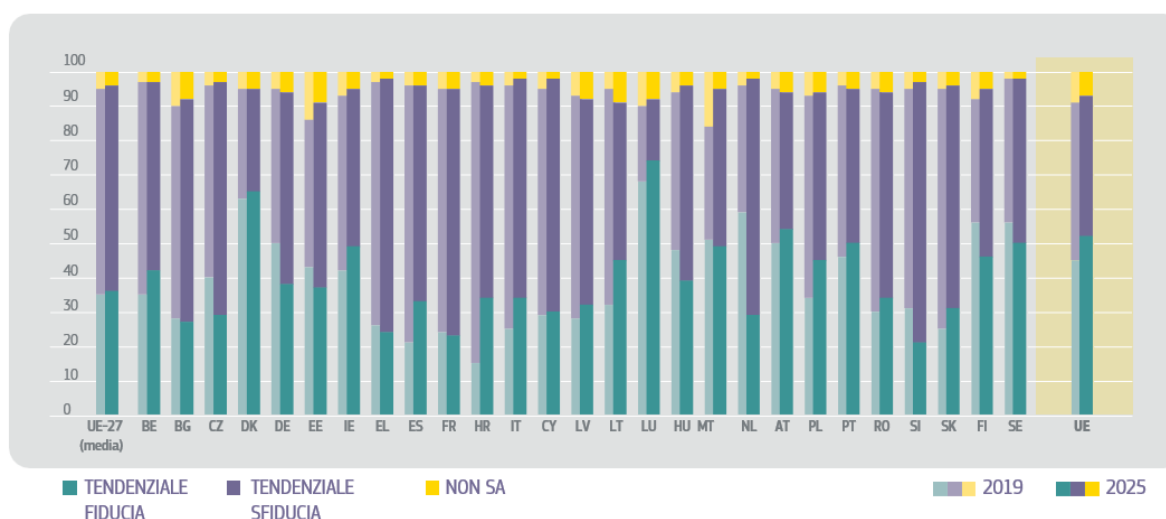
verificatisi in alcuni Stati membri. Uno sviluppo tecnologico rapido e incontrollato può solo complicare ulteriormente la sfida posta dalla disinformazione.

#### Riquadro 4. All'orizzonte: a che cosa stai pensando?

Il progresso tecnologico apre il dibattito sui dati personali e sensibili che in futuro potrebbero essere usati a fini politici. Per alcuni potrebbe trattarsi di dati neurali generati dal sistema nervoso dell'essere umano, raccolti ad esempio da dispositivi biometrici indossabili. I modelli linguistici avanzati di grandi dimensioni basati sull'IA sono già in grado di considerare le emozioni e grazie ai dati neurali potrebbero aumentare considerevolmente la capacità di rispondere ai bisogni emotivi. Gli algoritmi sono ormai in grado di prevedere anche quali contenuti avranno una diffusione virale sui social media. Combinando queste conoscenze con i dati neurali si potrebbero aprire possibilità senza precedenti, anche per influenzare il comportamento politico a livello individuale e sociale. Questo apre il dibattito sull'eventuale necessità di estendere il diritto alla riservatezza ad altri settori, come i dati neurali, sempre più ricercati dalle imprese tecnologiche.

Eppure, se consideriamo la fiducia nei governi come un indicatore della salute democratica, il quadro non è così tetro: il 52 % degli europei tende a fidarsi dell'UE, la percentuale più alta dal 2007 (cfr. figura 3), che fra i giovani (15-24 anni) è ancora più elevata (59 %).

Figura 3 - Fiducia nel governo nazionale e nell'UE (2019 e 2025)<sup>54</sup>



Le radici della resilienza e del rinnovamento democratici affondano nella coesione sociale, nei meccanismi istituzionali di bilanciamento dei poteri e nell'innovazione ai fini del miglioramento della democrazia<sup>55</sup>: l'UE ha le capacità di agire coerentemente su tutti questi aspetti tramite le sue politiche e i suoi strumenti.

### 3. VERSO UN'UE RESILIENTE PER IL 2040: AMBITI D'INTERVENTO

**Muovendo dalle varie iniziative europee recenti sulla resilienza, l'UE deve continuare a elaborare una combinazione di politiche basata su un approccio coerente e globale per rafforzare la resilienza economica, sociale, ambientale e politica.** A tal fine occorrono un approccio esteso a tutta l'amministrazione e la pratica di sottoporre sistematicamente a prova di stress le politiche dell'Unione per valutarne gli effetti in termini di resilienza attuale e futura. Ancor più importante è che, date le sfide esistenti e la visione di un'Unione più ampia, l'UE

<sup>54</sup> Standard Eurobarometro, autunno 2019 e primavera 2025.

<sup>55</sup> European Democracy Hub, A new dynamic of democratic resilience?, 2025, <https://europeandemocracyhub.epd.eu/a-new-dynamic-of-democratic-resilience/>

deve attuare le riforme necessarie per garantire un assetto istituzionale multilivello e meccanismi che non soltanto le consentano di funzionare in modo efficiente, ma le assicurino anche la capacità di prendere decisioni audaci intensificando ove necessario il voto a maggioranza qualificata. L'Unione ha inoltre bisogno di un quadro finanziario pluriennale consono alle priorità che si è data: più mirato, più semplice e più incisivo<sup>56</sup>. Le istituzioni dell'UE devono garantire un'amministrazione pubblica resiliente, moderna ed efficiente, in grado di dare concretamento alle priorità politiche in un contesto complicato.

La presente relazione propone una serie non esaustiva di ambiti fondamentali d'intervento, in cui l'UE e gli Stati membri hanno potere d'azione e nei quali sono possibili effetti positivi di ampia portata.

### **Ambito fondamentale n. 1 - Sviluppo di una visione dell'UE globale coerente**

L'Unione deve fare leva sul proprio status di partner forte, stabile e affidabile, tanto al proprio interno quanto nel mondo, muovendo dai valori e obiettivi fondamentali che la animano. Dev'essere più chiara riguardo alle proprie posizioni e più assertiva nel difendere il proprio modello distintivo. A tal fine occorre elaborare un concetto strategico dell'UE chiaro, che si fondi su principi fondamentali per definire le politiche interne, orientarsi sulla scena mondiale e rafforzare il sistema internazionale basato su regole. Ad esso deve associarsi l'attuazione di progetti in sintonia con le persone e i luoghi in Europa, che si basino sui loro interessi e sui valori europei e che rappresentino l'Europa come attore e partner affidabile che alla rivalità preferisce la cooperazione, ma che è anche in grado di opporsi e respingere coloro che ne minacciano gli interessi. Rientra nel quadro anche la capacità di richiamare dall'estero talenti del mondo accademico, della ricerca e di altri settori fondamentali, ad esempio le biotecnologie.

Il concretamento di questa visione implica che l'UE sostenga l'euro affinché assuma un ruolo di maggior rilievo sulla scena mondiale e metta a disposizione un quadro normativo stabile in grado di attrarre investimenti. Ai fini di un'Unione più forte sotto il profilo economico e geopolitico, l'adesione dei paesi candidati dovrebbe essere una priorità. Via via che il processo di allargamento accelera e l'integrazione graduale s'intensifica, i paesi candidati, i potenziali candidati e i paesi limitrofi più vicini all'UE dovrebbero essere integrati passo dopo passo nelle iniziative politiche dell'Unione. L'UE deve allacciare partenariati e alleanze nuovi, fondati su interessi comuni, muovendo dalla strategia Global Gateway, rafforzando nel contempo i meccanismi per difendere la propria sicurezza energetica ed economica proteggendo contestualmente il clima. L'UE dovrebbe partecipare con un approccio attivo e coerente alla discussione volta a plasmare un nuovo ordine mondiale basato su regole e a varare una riforma del multilateralismo, comprese Organizzazione delle Nazioni Unite e Organizzazione mondiale del commercio. L'Unione dovrebbe andare oltre l'approccio alla politica di vicinato improntato alla reazione e determinato dalle crisi per coltivare invece partenariati a lungo termine reciprocamente vantaggiosi che promuovano la stabilità nel suo vicinato in senso lato, nel contempo generando prosperità condivisa e rafforzando la sua influenza globale.

### **Ambito fondamentale n. 2 - Amplificazione della sicurezza interna ed esterna**

L'UE e gli Stati membri devono definire, insieme ai paesi candidati, ai paesi limitrofi più vicini e ai partner che condividono gli stessi principi, un approccio lungimirante e solido sotto il profilo tecnologico, che sfrutti al meglio le sinergie tra sfera civile e sfera militare per scoraggiare gli attori malintenzionati e proteggere i cittadini, le imprese e la società civile dalle minacce combinate alla sicurezza interna ed esterna, in totale conformità con i valori

---

<sup>56</sup> Cfr. proposta della Commissione relativa al quadro finanziario pluriennale 2028-2034 (COM(2025) 570 final).



dell'Unione e con il diritto internazionale. Occorre riservare un'attenzione particolare alla semplificazione del processo decisionale nelle situazioni di crisi, così come allo sviluppo e all'applicazione di fattori abilitanti strategici originari dell'UE, quali infrastrutture digitali sicure, reti energetiche, reti e infrastrutture di trasporto, infrastrutture e servizi spaziali e sistemi di raccolta e analisi delle informazioni. A tal fine si dovrebbero sfruttare meglio le economie di scala dell'UE, ad esempio attraverso la messa in comune dell'acquisizione di beni, in particolare per le infrastrutture su larga scala e nel settore della sicurezza. Per affrontare efficacemente i rischi per la sicurezza è necessario migliorare lo stato di preparazione e prontezza dell'intera catena, dai singoli individui e dalle organizzazioni civili locali ai settori industriali, agli attori governativi e alle forze armate degli Stati membri dell'UE. Si dovrebbero potenziare anche le capacità di previsione esistenti in settori quali la sicurezza civile, la gestione delle frontiere e la resilienza nei confronti delle catastrofi. Dovrebbe essere rafforzata la cooperazione UE-NATO per evitare la frammentazione di fronte alle sfide in materia di sicurezza. Il tema della sicurezza dev'essere affrontato in tutte le politiche e in tutti i settori fondamentali, in una prospettiva territoriale integrata.

### **Ambito fondamentale n. 3 - Sfruttamento della potenza di tecnologia e ricerca**

L'UE dovrebbe assumere un ruolo guida nella definizione della governance mondiale e delle barriere di sicurezza nel campo delle tecnologie ad alto impatto, in particolare le tecnologie innovative e pulite - tecnologie blu comprese - e nel contempo aver cura di disporre di una scelta di tecnologie critiche proprie.

Per sfruttare al meglio l'enorme potenzialità trasformativa dell'IA per un contributo positivo alla società, l'UE e gli Stati membri devono provvedere a che sia possibile sviluppare in Europa, in condizioni di sicurezza, IA di frontiera e adottarla e diffonderla nel rispetto dei valori europei di dignità, equità e solidarietà, preparandosi sistematicamente nel contempo ai profondi cambiamenti che l'IA genererà, ad esempio nel mercato del lavoro e nel panorama della sicurezza. Definendo norme globali e costruendosi un'autonomia strategica nei comparti chiave della ricerca, delle infrastrutture e dei modelli fondativi in materia di IA, l'Unione può permettere che il potere dirompente dell'IA divenga un motore di prosperità, inclusività, sicurezza in tutti i suoi aspetti e fiducia democratica. Dovrebbe porsi come leader mondiale nella ricerca di innovazioni a base di IA etiche e sicure, promuovendo un'IA trasparente, responsabile e antropocentrica e valutando e attenuando sistematicamente i rischi sistemici di uso improprio, malfunzionamento o disallineamento dei modelli più avanzati.

Per dare corpo ai propri valori l'UE dev'essere in grado d'influire sul modo in cui sono costruiti infrastrutture e sistemi tecnologici e sugli obiettivi per i quali ne serve l'ottimizzazione. È in questo contesto che diventano fondamentali il coordinamento con gli Stati membri, il sostegno finanziario, la semplificazione normativa per i progetti strategici (come centri di dati sicuri e modelli fondativi più avanzati di IA europei), la scienza aperta, le infrastrutture di ricerca dell'UE, gli spazi di sperimentazione normativa, la trasparenza delle norme e una rigorosa vigilanza istituzionale. Sono esempi promettenti di questi approcci intelligenti e strategici le gigafactory di IA, come infrastruttura, o il codice di buone pratiche dell'IA per finalità generali, come norma di fatto per la sicurezza dell'IA avanzata in tutti i suoi aspetti.

L'UE deve rafforzare la propria sovranità tecnologica in settori cruciali, concentrandosi sulle future catene del valore strategiche, consolidando il proprio ruolo di partner regionale affidabile e sottoponendo le proprie politiche (e quelle degli Stati membri) a prove di stress per verificarne gli effetti in termini di autonomia strategica. Dovrebbe dar prova di una leadership etica e a base scientifica accostandosi in modo responsabile e in un'ottica precauzionale alle nuove tecnologie controverse, quali la superintelligenza o il potenziamento umano, l'esplorazione avanzata degli oceani o la riduzione delle radiazioni solari, anche promuovendo l'istituzione di

strutture di governance collaborativa sul piano mondiale in cui trattare i potenziali rischi, benefici ed effetti distributivi. Muovendo dall'esperienza della rete di comunicazione satellitare IRIS<sup>2</sup> si potrebbero prevedere partenariati pubblico-privato europei nelle situazioni in cui le nuove tecnologie siano utilizzate come beni pubblici, ossia piattaforme digitali, IA e algoritmi nei servizi pubblici e nella sanità, o come infrastrutture strategiche, anche per la ricerca. L'UE deve superare la frammentazione politica in materia di governance tecnologica. La coerenza a tutti i livelli e in tutti i settori consentirebbe l'individuazione e la gestione proattive dei potenziali compromessi (ad esempio tra efficienza della catena di approvvigionamento e autonomia strategica; fra nuove tecnologie digitali e consumo di energia), rafforzerebbe le sinergie tra settori strategici distinti (ad esempio politica industriale e sicurezza) e consentirebbe una maggiore collaborazione sul piano internazionale e nella definizione di norme con partner che condividono gli stessi principi.

#### **Ambito fondamentale n. 4 - Aumento della resilienza economica a lungo termine e preparazione agli sconvolgimenti del mercato del lavoro**

L'UE deve rafforzare la capacità di realizzare una crescita inclusiva e sostenibile in combinazione con la capacità di assorbire rapidamente gli shock esterni e di adattarsi. Dovrebbe adoperarsi per rafforzare e trasformare le industrie, così che possano essere tratti i benefici collettivi delle nuove tecnologie. Dovrebbe effettuare una valutazione globale dei settori attuali e futuri, in particolare di quelli essenziali per la sua autonomia strategica, e avviare azioni coerenti per rafforzare le catene di approvvigionamento, le risorse (comprese le competenze), i mezzi, le capacità e il controllo, garantendo nel contempo la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione. Dovrebbe prepararsi alle previste perturbazioni e riconfigurazioni del mercato del lavoro causate da diverse megatendenze, dalla geopolitica alle trasformazioni verdi e tecnologiche fino alla natura mutevole dei lavori e della demografia.

L'UE e gli Stati membri devono inoltre investire nella decarbonizzazione dell'economia dell'Unione e nella promozione di un'azione globale di accelerazione della transizione all'energia pulita e di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, così come in infrastrutture all'avanguardia e resilienti ai cambiamenti climatici. Dovrebbe sviluppare ulteriormente un'economia circolare, rafforzare l'estrazione, la fabbricazione e il riciclaggio interni di materie prime critiche e contemporaneamente investire nella ricerca e sviluppo per la loro sostituzione con materiali non fossili in settori strategici, portando avanti in parallelo una maggiore interazione con i paesi partner su tali materie prime critiche.

Per mobilitare il capitale privato sulla scala necessaria è indispensabile costruire un'autentica Unione del risparmio e degli investimenti che permetta di convogliare il risparmio europeo verso investimenti strategici per la resilienza economica e climatica, la competitività e l'innovazione. UE e Stati membri dovrebbero continuare a lavorare alla semplificazione, in particolare per le PMI.

La creazione dell'Unione europea della difesa rappresenta un'occasione per attuare una politica coordinata (sia tra l'UE e gli Stati membri che fra le politiche dell'UE) che riunisca competitività, sicurezza, competenze, innovazione e preparazione. Ulteriori investimenti nella difesa e per la ricerca e innovazione dovrebbero essere utilizzati per sostenere, ove possibile, le tecnologie e le infrastrutture a duplice uso, concentrandosi in particolare sullo sfruttamento delle sinergie tra sfera civile e sfera militare lungo l'intera catena dell'innovazione, dalla ricerca di base all'acquisizione di capacità. Analogamente occorre sfruttare le tecnologie civili a sostegno della prontezza alla difesa.

## **Ambito fondamentale n. 5 - Sostegno del benessere sostenibile e inclusivo**

L'UE dovrebbe continuare a rafforzare l'economia sociale di mercato e una transizione giusta all'economia pulita, anche tramite un sostegno costante ai fini dello spostamento dell'onere fiscale dal lavoro alle esternalità negative, con modalità equilibrate in grado di garantire sia un gettito fiscale sostenibile sia l'accessibilità economica e la disponibilità di prodotti e servizi sostenibili. Nel portare avanti una transizione equa l'UE dovrebbe riservare rinnovata attenzione al sostegno tempestivo e concreto delle comunità e dei gruppi interessati e all'interazione continua con essi, proponendo loro una visione allettante dell'economia post carbonio. Dovrebbe portare avanti una riflessione su un nuovo contratto sociale che ripristini la fiducia a beneficio di tutti gli europei, con politiche sociali rinnovate e un'attenzione particolare a servizi pubblici di alta qualità così come alle regioni e popolazioni che risentono maggiormente delle disparità. Avvalendosi delle nuove tecnologie, occorre prestare particolare attenzione alla sicurezza e alla resilienza delle catene di approvvigionamento dei medicinali e alla sanità preventiva, alla disponibilità di terapie e trattamenti efficaci e economicamente accessibili per i pazienti, alla lotta contro le disuguaglianze nel campo della salute e alla promozione di stili di vita più sani. I lavori della Commissione su un quadro di riferimento sugli indicatori di benessere sostenibile e inclusivo, potenzialmente in grado di ridurre gli oneri di comunicazione<sup>57</sup>, hanno ormai raggiunto una maturità sufficiente a permetterne l'integrazione nella valutazione delle politiche e nel processo decisionale in materia di investimenti e riforme. La Commissione dovrebbe intensificare la cooperazione con l'OCSE e le Nazioni Unite (nella scia del Patto per il futuro) nelle iniziative internazionali volte a delineare, in base all'Agenda 2030 e ai relativi obiettivi di sviluppo sostenibile, quadri di riferimento "oltre il PIL".

## **Ambito fondamentale n. 6 - Ripensamento dell'istruzione**

L'UE e gli Stati membri dovrebbero vagliare l'ipotesi di ripensare l'istruzione e il lavoro alla luce delle nuove tecnologie, della demografia e delle perturbazioni e trasformazioni futuribili. Questo significa integrare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita come norma sociale, garantire sicurezza e un ambiente amorevole per l'infanzia, allineare i programmi di studio ai bisogni di competenze del futuro e introdurre percorsi flessibili tra istruzione, formazione e occupazione. Significa anche promuovere l'adattabilità e la creatività, preparando i cittadini non soltanto a un'occupazione specifica ma anche a molteplici transizioni nel corso della vita. Migliorando la mobilità dei discenti, dalla scuola all'università, così che possano fruire dell'istruzione migliore che l'Europa è in grado di offrire si preparano le persone all'incertezza, all'apertura e al pensiero critico.

L'Unione necessita di un'impostazione chiara che le consenta di attrarre ed istruire sia una forza lavoro qualificata da iniettare nella crescente economia dei servizi e dell'assistenza sia la forza lavoro necessaria per rafforzare le proprie potenzialità di ricerca e innovazione, avendo nel contempo cura di evitare squilibri regionali. Dato il ruolo essenziale che scienziati e ingegneri svolgono nel guidare l'innovazione, garantire la competitività e rendere possibile la transizione alla sostenibilità, l'UE dovrebbe sfruttare al meglio i talenti di cui dispone per aumentare il numero di laureati in discipline STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica), tanto nell'istruzione e formazione professionale quanto nell'istruzione superiore.

L'Unione dovrebbe prepararsi a cogliere i vantaggi dell'accelerazione dell'automazione e dei sistemi di IA generativa investendo su larga scala in riqualificazione e miglioramento delle competenze e promuovendo tra i cittadini l'alfabetizzazione in materia di IA. Rafforzerebbe così la resilienza, ridurrebbe le disuguaglianze e garantirebbe un'ampia condivisione dei

---

<sup>57</sup> Commissione europea, Measuring sustainable and inclusive wellbeing: a multidimensional dashboard approach, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/4186342>

benefici dell'IA. Associando la riforma dell'istruzione a politiche sociali e del mercato del lavoro orientate al futuro, l'UE può trasformare il cambiamento dirompente nell'occasione di assicurare maggiore equità, emancipazione e solidarietà intergenerazionale.

#### **Ambito fondamentale n. 7 - Consolidamento delle fondamenta della democrazia quale bene comune**

L'Unione dovrebbe intervenire per contrastare la polarizzazione, la manipolazione delle informazioni e la disinformazione - fenomeni che social media e algoritmi di IA amplificano - anche tramite l'alfabetizzazione mediatica e digitale e il sostegno di ecosistemi informativi attendibili e indipendenti che contribuiscano a creare spazi condivisi di discussione infrangendo le bolle informative. Occorre metter ancor più le scuole in condizione di sfruttare il loro ruolo fondamentale nella promozione dell'alfabetizzazione mediatica e nello sviluppo della resilienza nei confronti della disinformazione. È necessaria un'azione coordinata che muova da dati concreti, sia per proteggere i giovani dagli effetti negativi dei social media e delle tecnologie digitali, in particolare in termini di salute e benessere mentali, sia per consentire loro di coglierne meglio i benefici.

L'Unione dovrebbe incrementare il sostegno alla coesione sociale e alla costruzione di comunità applicando metodi innovativi di coinvolgimento e partenariato con le comunità locali, compresi strumenti partecipativi di sviluppo territoriale. L'UE, gli Stati membri e i paesi candidati dovrebbero perseguire risolutamente il concretamento della visione dell'UE condivisa (cfr. ambito fondamentale n. 1), preservando e promuovendo lo Stato di diritto, la libertà dei media e le libertà della società civile e potenziando lo strumentario di contrasto alla manipolazione delle informazioni e all'ingerenza da parte di attori stranieri e alla disinformazione. La Commissione e le altre istituzioni dell'Unione dovrebbero elaborare una strategia di comunicazione più chiara per informare meglio i cittadini e le imprese europei sull'UE, così da mantenere sempre la comprensione del suo funzionamento e il sostegno per il progetto europeo. L'Unione dovrebbe proseguire le attività in tema di democrazia deliberativa, organizzando dibattiti aperti e basati su dati concreti sulle diverse opzioni strategiche. Dovrebbe rinsaldare i legami con la società civile e gli attori democratici locali. La Commissione dovrebbe proporre misure per rafforzare la resilienza democratica e la società civile in tutta Europa prevedendo regimi, strategie e sostegno specifici.

#### **Ambito fondamentale n. 8 - Anticipazione della trasformazione demografica e miglioramento dell'equità intergenerazionale**

L'UE dovrebbe elaborare un quadro sull'equità intergenerazionale, volto a garantire che le decisioni adottate oggi non danneggino le generazioni future e ad aumentare la solidarietà e l'interazione tra persone di età diversa, contribuendo così ulteriormente a sfruttare le possibilità offerte dalla trasformazione demografica anziché subirne la forza destabilizzante. Dovrebbe trattarsi di un approccio intersezionale, il cui scopo sarebbe attenuare le complesse vulnerabilità che si sovrappongono e che minacciano la resilienza delle società europee, dai cambiamenti climatici alla fornitura di servizi di base, dall'accesso all'assistenza sanitaria e all'assistenza a lungo termine all'inclusione sociale. La strategia dovrebbe consentire di ritagliare le politiche europee in funzione delle esigenze delle generazioni presenti e future, ripensando e adeguando il processo decisionale affinché sia sostenuto da valori e obiettivi che consentano agli europei di prosperare sul lungo periodo.

### **4. CONCLUSIONI**

Concretando in azione l'idea di un'UE resiliente per il 2040 in base a metodi e processi prospettici, l'Unione potrà sfruttare appieno il suo potere di trasformazione nel contesto mondiale in evoluzione. Dovrà far fronte alle conseguenze dei diversi sviluppi globali a lungo

termine e alle proprie sfide specifiche illustrati nella presente relazione. Un'azione e una governance coerenti le consentiranno in ultima analisi di fare fronte a crisi improvvise e a cambiamenti strutturali. In questo senso occorre ragionare spingendosi oltre i cicli politici a breve e medio termine, adottando una prospettiva che ponderi maggiormente gli effetti a lungo termine delle politiche avviate oggi e la solidità di ciascuna in scenari futuri discordanti.

A tal fine, muovendo dai risultati ottenuti nel periodo 2019-2024 la Commissione continuerà a corroborare le proprie politiche con una previsione strategica, anche adottando specifiche relazioni annuali che trattino temi trasversali d'interesse.

Dal 2026 le relazioni di previsione strategica saranno informate da un solido processo di previsione, che comprenderà il vaglio di possibili scenari futuri alternativi assicurando coerenza trasversalmente alle diverse politiche. Oltre a pubblicare le relazioni annuali, la Commissione provvederà a che, per tutto questo nuovo mandato, gli strumenti di previsione siano integrati pienamente nel processo decisionale, così che le politiche dell'UE siano più incisive e adatte al futuro e affinché l'Unione possa lasciare un'impronta significativa e duratura in un contesto di sempre maggiore complessità. L'esercizio potrà contare sulle robuste capacità di previsione sviluppate negli ultimi anni, concepite specificamente per anticipare l'incertezza e farvi fronte. La relazione di previsione strategica 2026 verterà sul futuro dell'Unione in un mondo in mutamento.