



# Il mondo nel 2025

**Come l'Unione europea  
dovrà rispondere alle sfide**

***DOCUMENTO DI DISCUSSIONE  
NOVEMBRE 2007***

[www.ein.eu](http://www.ein.eu)



# Il mondo nel 2025

Come l'Unione europea dovrà rispondere alle sfide

## Sommario

<b>Premessa</b>	4
<b>Introduzione</b>	5
<b>Sintesi</b>	7
<b>I. L'Europa in armonia con se stessa</b>	12
<b>II. Le sfide globali all'orizzonte</b>	14
<b>III. Le opzioni politiche per l'Europa in settori chiave</b>	19
La globalizzazione e l'economia digitale	19
La demografia e l'immigrazione	23
Il terrorismo e la sicurezza	28
L'energia e l'ambiente	35
<b>IV. Implicazioni per l'Unione europea</b>	40
La <i>governance</i> europea: valori, identità e frontiere	40
Il mondo multipolare: un ruolo cruciale per il partenariato transatlantico	46
<b>V. Conclusioni</b>	51

## PREMESSA

«*Il mondo nel 2025: Come l'Unione europea dovrà rispondere alle sfide*» rappresenta un contributo significativo al processo decisionale del centro-destra nell'ambito della politica europea, in quanto costituisce un lavoro notevole, che beneficia dell'apporto di un vasto numero di persone attraverso l'*European Ideas Network* (la Rete europea delle idee), il gruppo di riflessione strutturato a rete e promosso dal gruppo del PPE-DE per riunire detentori di cariche politiche elettive insieme a consulenti, accademici, esperti esterni e rappresentanti della società civile.

Nel corso degli ultimi dodici mesi, i componenti della rete hanno lavorato con altri gruppi di riflessione e fondazioni di carattere politico in dodici gruppi di lavoro a tema e in sette unità di studio per analizzare in maniera approfondita le problematiche sollevate e per considerare le possibili risposte in ambito politico, mentre si sono tenute riunioni in tutta Europa (a Bruxelles, Parigi, Londra, Berlino, Budapest, L'Aia, Bonn e Madrid), nonché a Washington, che sono culminate nell'Università estiva annuale, svoltasi quest'anno a Varsavia.

Questo documento di discussione costituisce una nuova iniziativa di grande importanza dell'EIN per fornire agli esponenti della classe dirigente di centro-destra in Europa una prospettiva esauriente e aggiornata delle scelte future, delle sfide e delle opportunità che si delineano lungo un orizzonte temporale più esteso di quello preso in esame normalmente. Esistono naturalmente ancora ampi margini di discussione; il proposito del documento nell'immediato è quello di suscitare commenti in una vasta gamma di potenziali collaboratori per sviluppare e rifinire la sua analisi e le sue conclusioni.

Spero che questo testo sia ampiamente riconosciuto come un apporto importante e costruttivo al dibattito e stimoli una vasta discussione sui temi principali che formano oggetto del suo studio.

*on. Joseph Daul, europarlamentare  
Presidente, Gruppo PPE-DE*

## INTRODUZIONE

Si dice spesso che si può resistere a un'invasione di eserciti, ma non a un'invasione d'idee.

Mentre andiamo verso il secondo decennio del XXI secolo, il mondo diventa un luogo dove gli individui possono trasmettersi messaggi istantaneamente, dove le notizie vengono divulgate attraverso reti di mezzi di comunicazione globali premendo semplicemente un tasto e dove le frontiere perdono significato a un livello che non ha eguali nella storia recente.

Nel corso degli ultimi 500 anni, gli europei sono stati all'avanguardia per quanto riguarda idee, scoperte e democrazia, edificando le nostre società basate sullo Stato di diritto; ma ora le cose stanno cambiando.

Le idee, in campo sia scientifico sia politico, non hanno mai circolato tanto liberamente quanto succede ora, facendo dimenticare il XX secolo e i suoi vasti sconvolgimenti generati dai conflitti ideologici.

La rapidità di questo cambiamento sta cogliendo molti di sorpresa. Alcuni apprezzano questo scenario, mentre altri provano solo timore per gli aspetti negativi che esso può comportare, e se ne sentono esclusi.

Sempre più spesso problemi globali necessitano soluzioni globali: non si può negare né l'esistenza di questi cambiamenti né l'irreversibilità di molti di essi.

In Europa siamo riusciti, nel corso degli ultimi 60 anni, a trovare la maniera di risolvere le nostre divergenze latenti e promuovere insieme i nostri valori comuni e la nostra prosperità.

Ora la nuova sfida è rappresentata dalla necessità di saper guardare al futuro, del quale si può avere al massimo una vaga idea, quando si prendono in esame obiettivi specifici di lungo periodo. Tuttavia, dovremmo mettere sempre più alla prova le nostre forze nel corso dei prossimi cinquanta anni per assistere coloro che sono rimasti al di fuori del sistema occidentale e aiutarli a unirsi a noi; questo apporterebbe benefici reciproci, aiutando a sua volta gli europei a conservare il loro benessere e la loro stabilità.

Un'analisi riferita al 2025, pertanto, non è in grado di basarsi su una valutazione accurata delle circostanze. La storia è piena di tentate previsioni del futuro poi rivelatesi errate, come nel caso del Club di Roma o della famosa relazione dell'Hudson Institute del 1967, che aveva ignorato lo sviluppo del micro-chip.

Tuttavia, raccogliendo le informazioni e le esperienze, le reti di comunicazione possono contribuire a suggerire quali potrebbero essere le migliori strade da percorrere, semplicemente stimolando una discussione il più possibile ampia sulle idee di base, sui fatti e sulle opzioni: in questo modo, le decisioni possono essere al tempo stesso prese dai governi e ampiamente comprese dai loro cittadini.

È in quest'ottica che il presente documento è stato redatto dal Network, a seguito di consultazioni su larga scala, allo scopo di avanzare ipotesi sulle principali sfide in ambito politico nel prossimo futuro e su cosa debba fare l'Europa per prepararsi.

*James Elles*  
*Presidente EIN*  
*Ottobre 2007*

## SINTESI

Nel corso del 2007, la Rete europea delle idee ha realizzato un importante progetto concepito allo scopo di identificare le sfide e le scelte principali che i responsabili del processo decisionale all'interno dell'UE e nei suoi Stati membri si troveranno ad affrontare nel prossimo ventennio, nonché di sviluppare idee lungimiranti per gestirle nella maniera migliore. Questo lavoro si propone di promuovere una maggiore coesione nel processo di riflessione ideologica sul centro-destra nella politica europea.

Il presente documento si pone il problema di accertare quali siano le tendenze in atto per i prossimi vent'anni, le quali, una volta chiaramente identificate, ci metteranno in grado di prendere le decisioni necessarie per garantire che gli europei possano mantenere il loro benessere e conservino saldamente un ruolo di primo piano nel processo decisionale globale. Guardare al 2025 non permette una valutazione esatta di quali condizioni si verificheranno in quel momento, ma, attraverso la raccolta di informazioni ed esperienze, le reti di comunicazione possono contribuire a suggerire quali potrebbero essere le migliori strade da percorrere, semplicemente stimolando una discussione il più possibile ampia sulle idee di base, sui fatti e sulle opzioni: in questo modo, le decisioni possono essere al tempo stesso prese dai governi e ampiamente comprese dai loro cittadini.

È in tale ottica che il presente documento è stato redatto dalla Rete allo scopo di avanzare ipotesi sulle principali sfide in ambito politico nel prossimo futuro ed evidenziare quali azioni debbano essere intraprese dai responsabili della definizione dei programmi dei partiti politici; le sei principali conclusioni cui giunge il documento sono le seguenti:

1. - Si può ravvisare un cambiamento di ritmo significativo in atto nelle problematiche qui oggetto di discussione, e uno spostamento del centro d'interesse dalle problematiche costituzionali alle sfide globali che si profilano all'orizzonte. Nel corso degli ultimi sessant'anni, gli europei sono riusciti a trovare il modo di risolvere le nostre divergenze latenti e promuovere insieme i nostri valori comuni e la nostra prosperità. Tuttavia, i cambiamenti si susseguono a velocità sempre maggiore mentre i problemi si fanno sempre più globali e necessitano pertanto soluzioni globali. L'impressione è che l'Europa non reagisca in tempi abbastanza rapidi a tali cambiamenti.
2. - Queste sfide all'orizzonte sono particolarmente significative per ampiezza e profondità. Esse inoltre sono per la loro stessa natura a lungo termine e non possono essere superate con stratagemmi a breve termine; pertanto, è sempre più fondamentale poter avere una visione chiara sul futuro.
3. - In questo contesto globale in evoluzione, nessuno Stato membro è in grado di vincere queste sfide da solo. L'UE e gli Stati membri sono chiamati a svolgere un ruolo cruciale per assistere e sviluppare la comprensione del significato esatto di esse per i cittadini dell'Unione, incoraggiando questi ultimi a guardare verso l'esterno con ottimismo e fiducia.
4. - In un mondo multipolare, l'Europa deve mantenere il contatto con tutti gli attori, ma legami più stretti fra le due sponde dell'Atlantico saranno di vitale importanza per affrontare queste sfide, in particolare per quanto riguarda

l'economia, l'energia e l'ambiente, nonché le questioni in materia di sicurezza. Una nuova struttura di partenariato transatlantico si renderà necessaria e queste sfide saranno gestite meglio da un punto di vista occidentale, se detto partenariato sarà sviluppato fino a questo punto. Una cooperazione rafforzata fra le due sponde dell'Atlantico sul processo decisionale in campo economico e normativo, nonché l'abbattimento delle rimanenti barriere non tariffarie al commercio e agli investimenti, saranno necessari per rendere completo il mercato transatlantico.

5. - In un mondo globalizzato, basato sull'economia digitale, l'elemento più importante sarà costituito dall'individuo. In tal senso l'ethos burocratico dell'UE e dei suoi Stati membri dovrà adeguarsi al fine di rinnovare la governance europea. Il pubblico desidera utilizzare le nuove tecnologie per responsabilizzare i dirigenti politici, discutere le idee e propagandare cambiamenti politici.

6. - L'UE ora dovrebbe concentrarsi di meno sull'espansione delle sue frontiere verso est. L'Europa ha perso tempo nel cosiddetto processo costituzionale degli ultimi cinque anni, senza prestare sufficiente attenzione all'esigenza di adattarsi più rapidamente a un mondo caratterizzato da un'accesa competizione economica, da pericoli di cruciale importanza strategica e da radicali mutamenti tecnologici e culturali. I confini dell'UE dovrebbero ora considerarsi fissati e si dovrebbe dedicare un cospicuo lasso di tempo a consolidare la coesione interna dell'Unione, consentendo ai cittadini dell'UE di condividere un vero senso d'identità comune. Questo permetterebbe di concentrarsi sugli sforzi per affrontare le sfide all'orizzonte, senza la continua distrazione dell'allargamento dell'Unione e il conseguente potenziale indebolimento della sua capacità di essere un valido interlocutore su scala globale. Tale definizione delle frontiere dell'UE non significherebbe la fine del processo di allargamento, ma attribuirebbe all'UE la responsabilità di tutelare in primo luogo i propri interessi (la sua capacità d'integrazione) anziché permettere a ogni Stato che lo desidera di aderire.

Più specificamente, il documento si concentra su cinque campi principali in ambito politico ai quali deve essere dedicato maggior tempo e maggior impegno per affrontare questioni urgenti che non possono più essere rinviate:

➤ Competitività ed economia globale

La globalizzazione sta velocemente cambiando gli equilibri globali fra i paesi. Entro il 2060, la Cina e l'India rappresenteranno probabilmente il 50% del PIL mondiale, cosa che era già avvenuta nel... 1820. Questa riapparizione dell'Asia come potenza economica mondiale comporterà per l'Europa una sfida profonda e spetterà agli europei determinare se questo futuro declino relativo dell'Europa rispetto all'ascesa dell'Asia rimarrà, nei prossimi vent'anni, l'effetto collaterale di una semplice marcia di avvicinamento o significherà per l'Europa l'inizio di un processo che la vedrà definitivamente superata da paesi più giovani e dinamici.

Esiste un'unica possibile strategia per evitare le conseguenze politiche disastrose che risulterebbero da un tale scenario. L'Europa deve portarsi all'avanguardia dell'era dell'informazione e deve riuscire a padroneggiare un'economia basata sulle conoscenze, dal momento che le tecnologie dell'informazione ormai permeano ogni settore politico. Un simile compito non sarà semplice; per capovolgere la tendenza in atto, gli elementi fondamentali saranno rappresentati dall'educazione, dall'innovazione e dallo spirito imprenditoriale. A tale scopo, l'Europa dovrà liberarsi delle rigidità e delle regole mercantilistiche che reprimono lo sviluppo di una mentalità imprenditoriale dinamica. Se l'Europa vuole beneficiare di tutte le opportunità che un continuo processo di globalizzazione offrirà

nel corso dei prossimi vent'anni, si impone un potenziamento della competitività sia all'interno dei sistemi di istruzione nazionali sia su scala globale e questa dovrebbe essere la priorità principale dell'Unione per il 2025.

➤ Demografia e immigrazione

Il problema principale e più difficile da risolvere in Europa è rappresentato dal basso tasso di natalità.

Attualmente, il numero di nascite annuali ogni mille persone a livello mondiale è di 21; negli Stati Uniti è di 14; in Europa è di 10. Un aumento del numero medio di nascite ogni mille abitanti da 10 a 11 permetterebbe almeno di stabilizzare la popolazione in Europa, anche se non compenserebbe la diminuzione della popolazione in età lavorativa; per impedire quest'ultima, sarebbe necessario un aumento anche maggiore del tasso di natalità. Studi recenti suggeriscono che, a partire da adesso, per ogni decennio in cui la fertilità rimane al suo attuale livello basso, si registrerà un'ulteriore diminuzione della popolazione dell'UE di circa 30-40 milioni di persone. Se queste tendenze saranno confermate, i loro effetti si radicheranno profondamente in tutti gli aspetti della vita europea, ivi compresi le pensioni, i trasporti, gli alloggi ecc.

Per affrontare sia le sfide sia le opportunità offerte dai cambiamenti demografici, i responsabili del processo decisionale in sede europea dovranno promuovere tassi di natalità più alti, elevare l'età pensionabile o del collocamento a riposo, aumentare i tassi di partecipazione alla forza lavoro, stimolare una maggiore produttività dei lavoratori esistenti, incoraggiare il lavoro a orario ridotto e l'adattabilità dei lavoratori tramite incentivi normativi e finanziari.

In materia d'immigrazione, i paesi UE dovranno riconsiderare le scelte normative in tale settore, attualmente sbilanciate a favore di lavoratori non qualificati, e sostituirle, almeno in parte, con politiche che facilitino l'immigrazione di lavoratori qualificati. Dovrebbero essere intraprese iniziative per aumentare le qualifiche professionali degli immigrati ormai integratisi da tempo e avvalersi del loro multilinguismo e delle loro profonde conoscenze per promuovere la comprensione interculturale, mentre dovranno essere presi provvedimenti per rendere l'Europa attraente rispetto al resto del mondo allo scopo di attirare e trattenere lavoratori qualificati e invertire il fenomeno della fuga di cervelli. Infine, i problemi specifici dell'integrazione degli immigrati di seconda generazione dovranno essere affrontati più a fondo di quanto fatto in precedenza, nell'interesse sia degli immigrati stessi sia della popolazione autoctona.

➤ Terrorismo e sicurezza

La democrazia di libero mercato del ventunesimo secolo ha dischiuso fonti d'informazioni e inventato nuovi sistemi di comunicazione, agevolando i viaggi, le reti internazionali e la mobilità studentesca a un livello senza precedenti, e nel corso dei prossimi vent'anni, queste tendenze cresceranno ulteriormente in maniera esponenziale. Tali sviluppi hanno creato un nuovo tipo di nemici che abusa della libertà di accedere all'informazione, di comunicare con facilità e di viaggiare. La nuova minaccia riflette le peculiarità dell'era di Internet: la democrazia è attaccata attraverso una "mobilitazione telematica" che permette di fare appello a potenziali adepti del nemico in tutto il mondo.

Le tattiche di questi nemici mirano a indebolire e quindi distruggere la superiorità morale delle democrazie, ad esempio cercando di obbligarle, per assicurare il rispetto delle leggi, ad abbandonare lo Stato di diritto. Anziché sfidarle in uno scontro frontale, questo nemico amorfo preferisce invece indurre le democrazie all'ipocrisia e a intraprendere azioni che le alienino il favore delle opinioni pubbliche moderate in regioni d'importanza cruciale e ne compromettano l'appoggio di cui godono presso la propria opinione pubblica interna.

Nella lotta al terrorismo non sono ammesse soluzioni provvisorie. Sono la risolutezza politica, la determinazione dell'opinione pubblica a resistere, l'adozione di provvedimenti contro il terrorismo sempre più sofisticati e precisi, la riduzione di ogni latente ragione legittima di risentimento e la marginalizzazione della causa terrorista che possono contribuire a creare le circostanze in cui la minaccia terroristica può essere eliminata. Tuttavia, il segreto per riuscire a sconfiggere la rivolta globale può effettivamente risiedere nella neutralizzazione dell'attacco attraverso l'adozione di approcci differenti nei differenti contesti geopolitici e lo sviluppo di Stati basati effettivamente sul rispetto della legge e in grado di erogare servizi ai propri cittadini e stabilire istituzioni democratiche. L'Unione deve continuare a considerare come prioritaria la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo intero.

Tutti gli europei devono essere consapevoli dell'importanza di combattere per difendere i propri valori e di come questi debbano essere tutelati da ogni forma di minaccia terroristica; è essenziale una cooperazione stretta fra i loro governi sulla base di questa comprensione condivisa.

Una sfida centrale per le società democratiche in Europa sarà rappresentata dall'integrazione politica ed economica di quei gruppi sociali che attualmente provano sentimenti di esclusione e risentimento. Si dovranno intraprendere iniziative per promuovere il dialogo interculturale e rafforzare le posizioni dei musulmani moderati, che rappresentano un'ampia maggioranza, isolando gli estremisti.

Per tutto questo, si renderà necessaria una dirigenza in grado di controbilanciare ogni misura aggiuntiva in materia di sicurezza di cui si imponga l'adozione con l'impegno a rispettare i valori democratici e le libertà individuali.

#### ➤ Energia e ambiente

Quello che rende peculiare il periodo attuale è la rapidità dei mutamenti e la credenza largamente diffusa che ciò non costituisca un evento naturale.

Il modo più radicale di rispondere alla sfida climatica è quella di cercare di arrestare del tutto i mutamenti climatici tramite l'applicazione del protocollo di Kyoto. Esiste tuttavia una politica alternativa potenzialmente più efficace che consiste nella scelta di una "strategia dell'adattamento" basata sul concetto che la soluzione alle sfide poste dal cambiamento climatico arriverà tramite il progresso tecnologico. Si rendono necessari ricerca e investimenti che aiutino a mettere a punto nuove tecnologie suscettibili di migliorare la maniera in cui noi in Occidente e i nostri vicini sul pianeta viviamo nel nostro ambiente e insieme a esso: una strategia più promettente risiede nel non indebolire le fonti di mercato della crescita economica e del successo tecnologico, e invece sfruttare al massimo la società basata sulle conoscenze che la globalizzazione sta facendo nascere.

Per quanto riguarda l'energia, nel medio periodo la sola tecnologia energetica di cui è dimostrato l'impatto significativo sull'approvvigionamento energetico è rappresentata dalle centrali nucleari. Soluzioni alternative quali le centrali eoliche o i biocarburanti sono in grado di apportare unicamente un modesto contributo all'aumento dell'offerta di energia e possono solo costituire utili integrazioni a livello locale. I divieti alla costruzione di centrali nucleari dovrebbero pertanto essere abrogati e in questo ambito la sfida fondamentale è costituita dall'esigenza di ricostituire un consenso popolare attorno all'energia nucleare.

L'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero fornire cospicui crediti d'imposta e incentivi all'industria, alla piccola impresa, agli enti locali e alle regioni, nonché ai proprietari di case e ai consumatori, per promuovere sia la ricerca e lo sviluppo sia la pronta adozione di energie rinnovabili e di tecnologie connesse all'idrogeno e alle celle a combustibile. La vera grande sfida per l'UE nel corso dei prossimi due decenni, però, sarà quella di promuovere un modello basato sullo spirito competitivo e su un contesto di liberalizzazione, oltre a migliorare le capacità e la formazione in modo da offrire agli europei le più elevate possibilità di essere fra i primi ad approfittare pienamente di queste nuove opportunità tecnologiche.

Il documento termina ricordando che tutte queste problematiche e soluzioni sono strettamente connesse fra loro. Ad esempio, l'innovazione è collegata alla demografia e all'immigrazione, ma, a sua volta, l'immigrazione è collegata al terrorismo e alla sicurezza, mentre la sicurezza è collegata alle questioni ambientali ed energetiche. Di conseguenza, se quest'opera dovesse rivelarsi utile per avvertire dei pericoli all'orizzonte i responsabili delle decisioni politiche, si deve sottolineare la necessità di aggiornamenti regolari allo scopo di avere cognizione di tutti i mutamenti che sicuramente influenzeranno queste reciproche relazioni a mano a mano che nuovi eventi si producono.

## I. L'EUROPA IN ARMONIA CON SE STESSA

Le condizioni di vita europee nell'autunno del 2007 sembrano buone. Vista dall'esterno, dagli Stati Uniti, dall'America latina o dall'Asia, l'Europa appare stabile, prospera, basata sullo Stato di diritto e avente la democrazia a proprio fondamento.

Da ogni punto di vista, il progresso dell'Europa e dei suoi Stati membri a partire dalla fine della seconda guerra mondiale è stato a dir poco notevole. Duramente provati dall'esperienza di due guerre mondiali in un intervallo di tempo di trenta anni, i leader del dopoguerra avevano ritenuto di dover fare tutto il possibile per evitare che simili devastazioni si verificassero ancora.

Dopo aver mosso i primi passi come un piccolo gruppo di sei nazioni europee, con una popolazione di 170 milioni nel 1957, la Comunità economica europea (ora Unione europea) si è estesa a 27 paesi che rappresentano quasi 500 milioni di persone. La dichiarazione in occasione del cinquantesimo anniversario dell'Unione europea ha riconosciuto l'unicità di questo processo e i suoi notevoli risultati.

L'Unione europea, grazie a una guida lungimirante, ha sviluppato la sua capacità di risolvere i problemi dei suoi Stati membri attraverso l'elaborazione del concetto di una comunità di Stati basata sulle reti<sup>1</sup>, in grado di realizzare le proprie aspirazioni unendo gli sforzi in settori specifici.

Grazie a queste decisioni, i popoli europei hanno raggiunto un livello di benessere mai toccato in precedenza, mentre i principi del mercato unico europeo contribuiscono a migliorare il loro tenore di vita promuovendo la circolazione senza ostacoli di beni, servizi, persone e capitali attraverso quelle che anticamente erano frontiere invalicabili.

L'economia europea è attualmente in buona salute, come mostrato da una maggiore creazione di posti di lavoro nell'area dell'euro (13,1 milioni dal 2000 in poi) rispetto a quanto avvenuto negli Stati Uniti nello stesso periodo. Il quadro migliora ulteriormente se vengono considerati anche paesi membri non appartenenti all'area dell'euro, come il Regno Unito. In Europa orientale, i più recenti membri dell'UE presentano tassi di crescita comparabili a quelli dei paesi dell'estremo oriente. Ad esempio, l'attuale tasso di crescita della Polonia è pari a quello dell'India, mentre l'economia ceca cresce più velocemente di quella di Taiwan o della Malaysia e l'area dell'euro si caratterizza per un avanzo commerciale, in contrasto col deficit di 830 miliardi di dollari proprio degli Stati Uniti, avendo un'economia di dimensioni paragonabili.

Il recente successo riportato dalla presidenza tedesca nel farsi attribuire un mandato per un trattato di riforma istituzionale, che potrebbe essere ratificato nell'arco del prossimo anno, rappresenta un importante passo avanti per traghettare l'Unione nel XXI secolo. Il trattato permetterebbe di risolvere lo stallo istituzionale che ha tenuto

---

<sup>1</sup> *Network Society* di Manuel Castell, 1996

bloccata l'Unione a partire dall'allargamento a 27 membri e consentirebbe all'UE di concentrarsi su questioni più importanti quali la sicurezza energetica, il cambiamento climatico e le relazioni col mondo esterno.

L'accresciuta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni aiuterà a neutralizzare le minacce alla sicurezza che l'Europa si trova ora ad affrontare. Tuttavia, la lotta al terrorismo non può essere pienamente realizzata senza l'appoggio degli Stati Uniti; in verità, la minaccia terroristica che pesa congiuntamente su UE e USA ha rappresentato un fattore significativo nel rafforzamento della cooperazione transatlantica negli ultimi anni.

Ciononostante, si formulano ancora vibranti critiche all'indirizzo di Bruxelles, che si trova sotto accusa per il suo legiferare in aree dove questo genera inutili ingerenze e aumento della burocrazia. Inoltre, sia l'apparente mancanza di una chiara responsabilità dei funzionari UE per il loro operato, sia la largamente diffusa presunzione della debolezza delle strutture di controllo per i fondi comunitari, contribuiscono a formare la netta impressione che il "deficit democratico" da colmare sia tuttora di vaste proporzioni.

Sta per concludersi un periodo di vivace dibattito costituzionale, ma la discussione sulle sfide globali all'orizzonte sta a sua volta facendosi sempre più animata, e queste sfide spaziano da questioni come la necessità d'innovazione e capacità che riescano a tenere il passo con il rapido incedere della globalizzazione, alle problematiche dei mutamenti demografici e dell'immigrazione, del terrorismo e della sicurezza, nonché, da ultimo ma non da meno, della sicurezza energetica e del cambiamento climatico.

Gli europei sono giustamente soddisfatti dei successi riportati nel gestire i problemi che il XX secolo ha presentato. Ma l'interrogativo a cui diventa ogni giorno più urgente rispondere è: non siamo forse un po' troppo compiacenti con noi stessi? Quanto siamo capaci di gestire le sfide globali che si profilano per il XXI secolo, e che si possono vincere solo tramite una cooperazione effettiva a livello europeo e internazionale? Quali sono le tendenze che si possono prevedere in atto nel corso dei prossimi 20 anni e che, una volta chiaramente identificate, ci metteranno in grado di prendere le decisioni necessarie per garantire che gli europei possano conservare il loro benessere e mantenere saldamente un ruolo di primo piano nel dirigere il mondo?

## II. LE SFIDE GLOBALI ALL'ORIZZONTE

A partire dalla caduta del muro di Berlino alla fine del 1989, l'Europa ha conosciuto un periodo di mutamenti rivoluzionari, fortunatamente di natura pacifica; allo stesso tempo, si sono prodotti cambiamenti profondi nella struttura dell'Unione europea, in termini sia di composizione sia di competenze, culminati nella proposta di trattato di riforma, che dovrà essere formulata entro la fine del 2007.

Se, per molti aspetti, i cambiamenti nel processo decisionale si sono concentrati all'interno dei confini dell'UE, allo stesso tempo si sono verificati significativi sviluppi nel sistema globale a cui l'UE ha risposto in via solo sporadica, dando l'impressione di reagire passivamente agli eventi piuttosto che cercare di dare loro forma attraverso una strategia attentamente elaborata.

La rapida diffusione delle reti di mezzi di comunicazione globali ha comportato per quei problemi che un tempo avvenivano in remote località fuori dalla vista la possibilità di raggiungere all'istante le persone nelle loro case, col risultato che non possiamo rimanere indifferenti alle avverse condizioni altrui o alle sfide poste all'umanità nel suo complesso. L'Europa, laddove possibile, dovrebbe essere in grado di alzare lo sguardo per aiutare i due terzi della popolazione mondiale che non sono ancora pienamente inseriti nel sistema globale.

Nel compiere questo studio, l'EIN è estremamente grata per il lavoro svolto dalla *Fondation pour l'innovation politique* che ha avviato un processo di discussione delle principali relazioni sulle prospettive per il mondo nel 2025 emesse dal *National Intelligence Council*, organo consultivo della CIA, e dall'Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza.

Nell'economia della presente trattazione, le sfide globali future con carattere di lungo termine, sono analizzate qui di seguito sotto la definizione di dimensione della sicurezza, dimensione politica e dimensione economica, con l'ovvia riserva che l'equilibrio fra questi differenti elementi potrebbe essere alterato da eventi imprevedibili.

### LA DIMENSIONE DELLA SICUREZZA

La sensazione di certezza, ma anche di timore, che accompagnava il mondo della guerra fredda è stata ora sostituita dalla natura incerta, ma meno tesa, di quello attuale. E benché la guerra fredda sia stata nel complesso vinta dalle potenze occidentali, sia militarmente sia economicamente, per la causa della libertà, il primo decennio del XXI secolo è ora dominato da preoccupazioni di tipo diverso e vede altri paesi emergere per dettare l'ordine del giorno a livello globale.

La nostra forma mentis occidentale è stata modellata dalla minaccia dell'invasione da est, ma ora le sfide che si pongono sono più diversificate e sfuggenti. Il terrorismo rappresenta la preoccupazione principale, onde impedire che le società occidentali siano distrutte dai gruppi jihadisti che perseguono progetti radicali, usando la libertà loro conferita da Internet per comunicare e pianificare attacchi mirati alle componenti più deboli e vulnerabili dei nostri sistemi.

Un'altra minaccia direttamente collegata alla precedente è costituita dalla proliferazione nucleare, a sua volta agevolata dal facile accesso alle informazioni disponibili in rete. La posta in gioco dell'attuale braccio di ferro con l'Iran è molto alta, e se questo paese dovesse riuscire nel suo intento, è difficile prevedere quante nazioni diventerebbero potenze nucleari entro il 2025.

La questione degli Stati in sfacelo dovrà essere esaminata con maggiore urgenza: non è ammissibile che quasi 50 delle circa 200 nazioni che compongono il mondo siano tuttora incapaci di governarsi, e che la maggior parte delle loro popolazioni sia costretta a vivere in condizioni d'indigenza. Entro il 2025, questi paesi dovranno essere stati inseriti a pieno titolo nel sistema internazionale.

La fame di risorse naturali accelererà con implicazioni potenziali per la politica di sicurezza e difesa europea. I cinesi sono ampiamente in prima linea nell'assicurarsi le risorse future, stipulando accordi a lungo termine con iraniani e sudanesi per il petrolio e con altri paesi africani per le materie prime. I russi, provvisti di ingenti risorse in petrolio e gas, stanno ricomparendo come potenza globale, ben lieti di usare tale potere per perseguire i propri interessi, desiderando fare affidamento più sull'affermazione territoriale che sulla diffusione delle tecnologie informatiche fra le proprie genti?

Il semplice fatto che la minaccia militare sembra essere diminuita negli ultimi anni non significa automaticamente che essa non possa riapparire in futuro. Si noti, ad esempio, una pubblicazione recente avente per oggetto «il nuovo grande balzo in avanti della Cina, l'alta tecnologia e il potere militare nel prossimo mezzo secolo»<sup>2</sup>. La Russia e la Cina, insieme agli Stati dell'Asia centrale, hanno formato di recente un'organizzazione regionale (l'Organizzazione della cooperazione di Shanghai), e non è ancora ben chiaro se essa abbia scopi militari o economici.

Un mondo multipolare sta emergendo di fronte ai nostri occhi. L'Europa deve impegnarsi con tutti gli attori di primaria importanza, pur avendo scarsa volontà politica di finanziare i mezzi militari necessari per diventare una delle maggiori forze in campo. Tuttavia, in queste circostanze, il valore durevole del partenariato transatlantico dovrà venire riaffermato, cambiando le attuali strutture esistenti, ivi compresa la NATO, per mettere i due interlocutori in grado di gestire insieme più efficacemente le sfide globali, quali quelle rappresentate dalla situazione in Medio Oriente, in Afghanistan, in Cina e in Russia.

## **LA DIMENSIONE POLITICA**

Nell'arco dei prossimi due decenni, dovrà essere prestata un'attenzione molto maggiore ai tre seguenti settori politici:

**Demografia e immigrazione:** in conseguenza dell'aumento dell'aspettativa di vita, il numero di cittadini europei in pensione quasi raddoppierà entro la metà del secolo. La diminuzione della forza lavoro relativamente alle persone non attive sarà in particolare fonte di problemi: le implicazioni di questo in campo politico spazieranno dalla scarsità di lavoro e dalla diminuzione progressiva dei tassi di crescita alla crescente pressione sui sistemi pensionistici e all'aumento delle spese per la sanità pubblica. Dovranno essere inoltre affrontate questioni correlate agli attuali

itinerari di migrazione, al ruolo dell'immigrazione nelle risposte politiche ai cambiamenti demografici, e alle sfide poste dall'integrazione degli immigrati nelle nostre società. La popolazione mondiale sarà sempre più urbana, con una maggioranza che vivrà in grandi agglomerati, con conseguenze notevoli per i responsabili politici nella gestione della povertà, del crimine e delle relazioni sociali.

**Energia e ambiente:** dovranno essere trovate soluzioni per la doppia sfida posta dalla sicurezza energetica e dal cambiamento climatico; questi due problemi hanno giustamente finito per essere visti come due facce della stessa medaglia. La nostra dipendenza dalle importazioni di energia è destinata a aumentare significativamente di qui al 2030, ed aumenterà la competizione per assicurarsi risorse energetiche. Allo stesso tempo, la recente relazione delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico è servita come campanello d'allarme sui limiti della crescita basata sul combustibile fossile.

**Il sostegno alla democrazia:** la vittoria per i valori occidentali in campo economico non sarà necessariamente seguita da un continuo successo nell'incoraggiare tutte le nazioni ad adottare la democrazia parlamentare di stampo occidentale. Inoltre, a livello interno, forze come la paura del terrorismo, delle diversità culturali e dell'immigrazione comporteranno per l'attuale armonia sociale il rischio di essere minacciata da movimenti autoritari, xenofobi e di autotutela<sup>3</sup>.

## DIMENSIONE ECONOMICA

Anche la globalizzazione incombe su di noi ed è destinata a restare con noi; anche se essa può suscitare sentimenti contrastanti, ha rappresentato un potente strumento per la creazione di ricchezza e costituisce una minaccia soprattutto per coloro che si rifiutano di prenderla in considerazione. Nei prossimi 20 anni, i paesi che sceglieranno di isolarsi dai mercati mondiali saranno quelli che conosceranno i maggiori problemi.

La globalizzazione, di per sé, non comporta la frammentazione della società, la quale semmai è una conseguenza della paura della globalizzazione. Non dovremmo preoccuparci della globalizzazione, bensì di coloro che ci inducono a preoccuparci della globalizzazione: in verità, coloro che oggi sono ancora poveri non soffrono per un eccesso di globalizzazione, ma per una scarsità di essa.

Se si paragonano le nazioni più ricche al mondo con quelle più povere, sembra che il divario stia aumentando, ma se si paragona il PIL pro capite negli USA, o nell'UE, con quello cinese, e li si confrontano con i valori di molti anni fa, si vede che il PIL pro capite in Cina è aumentato molto più di quanto avvenuto nei paesi industrializzati. Nel 1960, la cosiddetta classe media (formata dalle persone con un reddito compreso fra 20 e 40 dollari al giorno) costituiva solo il 6% della popolazione mondiale, mentre oggi rappresenta il 50%.

Inoltre, la globalizzazione sta indubbiamente cambiando gli equilibri globali fra le nazioni. La Cina e l'India rappresenteranno probabilmente il 50% del PIL mondiale verso il 2060, cosa già accaduta nel 1820. Stiamo quindi assistendo a uno spostamento del centro nevralgico del mondo verso l'Asia, ma non si tratta di una novità per la

---

<sup>2</sup> Hudson Institute, 2005

<sup>3</sup> Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza, *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025*, 2006

storia: rappresenta piuttosto un ritorno per questo continente, e non è detto che sarà un passaggio indolore. Sul loro cammino verso la condizione di paesi industrializzati, queste nazioni incontreranno gravi problemi infrastrutturali, carenze di acqua ed energia nonché mancanza di capacità essenziali.

Da ultimo ma non da meno, lo stallo dei negoziati del Doha Round per lo sviluppo e l'affermazione degli accordi bilaterali mostrano che l'esistenza di un quadro multilaterale non può essere dato per scontato a meno che in seno all'OMC non si elaborino norme rigorose per tali accordi con l'accordo di tutti i principali partner commerciali.

-----

Per esaminare più in dettaglio il contesto globale in evoluzione in cui l'UE e gli Stati membri si troveranno a operare, per identificare le principali tendenze economiche e sociali di lungo periodo, per analizzare le sfide più importanti in ambito politico che da esse possono derivare, per spiegare esaurientemente le principali scelte e opzioni esistenti in ciascun settore politico, ed eventualmente per suggerire le migliori strategie per trovare in futuro soluzioni di tipo politico, l'EIN ha selezionato quattro grandi aree politiche principali enucleate dagli studi svolti dai suoi gruppi di lavoro e unità tematiche:

- 1) **La globalizzazione e l'economia digitale**
- 2) **La demografia e l'immigrazione**
- 3) **Il terrorismo e la sicurezza**
- 4) **L'energia e l'ambiente**

Queste quattro grandi sfide a carattere politico presentano due aspetti fra loro correlati che devono essere presi in considerazione dall'Unione europea:

***Governance europea:***

Per vincere queste sfide, l'Unione europea deve essere in grado di formulare politiche comuni ed attuare in maniera efficace le sue iniziative. Pertanto è cruciale che l'Unione sia strutturata in maniera tale da presentare una ***governance*** effettiva, dove siano garantite la responsabilità politica e le risorse finanziarie necessarie a rendere efficace il suo operato. Altre problematiche inestricabilmente legate a questo tema sono sia quella dei **valori** e dell'**identità** dell'Europa, sia quella delle **frontiere** dell'Unione.

**Partenariato transatlantico:**

Senza dubbio, all'Unione europea spetta un ruolo significativo da giocare nella risposta a queste sfide. Tuttavia, la presenza di partner capaci migliorerà notevolmente l'efficacia della sua azione, e in questo senso gli Stati Uniti rappresenteranno un alleato indispensabile. Una **cooperazione transatlantica** più stretta su una serie di questioni globali sarà di vitale importanza per assicurare una guida mondiale, associandovi altri attori ed elaborando risposte efficaci, ad esempio per quanto riguarda il cambiamento climatico e l'energia.

Infine, e non da meno, apparirà chiaro dalle conclusioni dei seguenti capitoli che queste quattro grandi tematiche sono strettamente correlate fra loro. Nessuna singola potenza o istituzione basterà per gestire queste sfide, per quanto possa essere necessaria o indispensabile.

### III. LE OPZIONI POLITICHE PER L'EUROPA IN SETTORI CHIAVE

#### La globalizzazione e l'economia digitale

##### ANALISI

La globalizzazione non è un fenomeno nuovo; secondo l'analisi compiuta da Thomas Friedmann nel suo libro «Il mondo è piatto», il primo stadio di questo processo è iniziato con la rivoluzione industriale in Europa nel XIX secolo, e allora le **nazioni** ne erano gli attori principali. Il secondo stadio, la fase delle **grandi società multinazionali**, è iniziato dopo la seconda guerra mondiale quando, sotto la regia statunitense, organizzazioni internazionali come il GATT, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale si sono incaricati di ridurre le quote commerciali e le barriere tariffarie che erano spuntate in tutto il mondo: un processo questo che è cresciuto d'intensità negli anni Settanta e Ottanta, ma ha raggiunto il suo culmine negli anni Novanta a seguito di due eventi d'importanza capitale:

1. la caduta del muro di Berlino, che ha immesso milioni di lavoratori affamati di benessere nel sistema economico mondiale (seguita poi dall'afflusso di 750 milioni di lavoratori cinesi dopo che la Cina ha voltato le spalle al proprio precedente esperimento di comunismo maoista);
2. l'ascesa di una nuova rivoluzione tecnologica che ha reso straordinariamente più economico e facile spostare beni e informazioni in quasi tutti gli angoli del mondo, e preparato il terreno per la diffusione globale dell'economia basata sulle conoscenze.

La globalizzazione non è ancora completa (la circolazione di beni e servizi non è ancora libera come poteva essere appena prima della battuta d'arresto rappresentata dalla prima guerra mondiale, e questo è vero anche se si considera l'esistenza dell'Unione europea); tuttavia, siamo ora vicini a un mondo globalizzato dove i beni, i servizi, il capitale finanziario, i macchinari, la moneta, i lavoratori e le idee si spostano laddove hanno maggior valore e possono operare insieme in maniera più efficiente, flessibile e sicura.

La globalizzazione ha così generato un'incredibile esplosione di crescita della produttività mondiale. Tale crescita è quasi raddoppiata, passando da un tasso dell'1,2% annuo negli anni '80 a uno del 2,3% annuo nello scorso decennio (con l'eccezione dell'Europa occidentale e del Giappone che hanno fatto registrare risultati peggiori nello scorso decennio rispetto a quello precedente). Fondamentalmente, la globalizzazione ha rappresentato per il mondo una macchina per fabbricare ricchezza: nel corso della storia la povertà non è mai diminuita così tanto e così rapidamente come nell'arco della nostra vita.

Vi sono molti commentatori autorevoli i quali ritengono che aumentare le tensioni economiche e sociali, a livello sia interno sia internazionale, potrebbe portare all'ascesa di sentimenti negativi sul piano politico che potrebbero far sviare l'intero processo prima di arrivare al 2025. Tuttavia, noi riteniamo che tali paure siano eccessive: i valori assoluti dei differenziali hanno la loro importanza, ma sono controbilanciati dai movimenti su vasta scala alimentati

dalla concorrenza globale che ogni anno inserisce milioni di persone nella modernità economica: 15 milioni d'indiani entrano a far parte del mercato del lavoro mondiale ogni anno.

In tal modo, le stesse forze economiche e tecnologiche che hanno plasmato il mondo negli anni Novanta continueranno probabilmente a farlo nei prossimi vent'anni, e questo terzo stadio della globalizzazione sarà quello degli **individui**, il cui nuovo potere è dato loro dall'accesso alle informazioni attraverso Internet. La crescita dinamica della tecnologia dell'informazione rende impossibile predire le evoluzioni future, ma la tendenza generale è chiara: la velocità di trattamento e di archiviazione dei dati, nonché la connessione a banda larga, continueranno a svilupparsi a ritmo incessante.

Per esempio, nel 2005 gli esperti avevano stimato che il numero totale d'informazioni in formato digitale esistenti a livello mondiale sarebbe raddoppiato ogni 1100 giorni; nel 2007, il lasso di tempo necessario è sceso a 11 mesi. Un nuovo studio realizzato dalla IBM prevede che entro il 2010 il numero d'informazioni raddoppierà ogni 11 ore, mentre un'altra relazione della società di ricerca IDC ipotizza che per quella data il totale di informazioni create e duplicate ammonterà a più di 988 esabytes moltiplicati sei volte, il che rappresenterebbe una crescita annuale complessiva del 57%.

Ancora più stupefacente è il caso dell'*IPv6*, il prossimo protocollo di livello di rete a commutazione di pacchetto per operare in Internet. *L'IPv6* è il successore designato dell'*IPv4*, l'attuale versione del protocollo Internet, per l'uso generale della rete<sup>4</sup>, e un fatto che dovrebbe far riflettere sia l'Europa sia gli USA è la constatazione che l'Asia si sta adattando all'*IPv6* molto più velocemente di noi. Entro il 2025 i diritti di proprietà intellettuale per molta dell'innovazione tecnologica necessaria per compiere questo salto saranno probabilmente detenuti dall'Asia.

La previsione più ragionevole e probabile che si può formulare vede la globalizzazione continuare a ritmo non minore ed eventualmente anche accelerare sempre più. Di conseguenza, entro il 2025, il mondo sarà costituito da molte più grandi potenze economiche di quante ce ne siano state in precedenza: la Cina, l'India, il Giappone, la Corea, la Malaysia, l'Indonesia assumeranno un peso maggiore nell'economia globale. Si ritiene comunemente che la Cina diventerà il maggior esportatore mondiale nel 2025 e la sola Asia meridionale potrebbe produrre il 38% della ricchezza mondiale in quell'anno, rispetto a una percentuale attuale del 24%; un simile balzo in avanti metterebbe il nuovo polo economico asiatico su un piano di parità con i paesi OCSE che dovrebbero generare in quel momento circa il 40% della produzione mondiale.

Si prevede altresì che l'incessante processo di globalizzazione compierà un ulteriore passo avanti con un mutamento qualitativo. Nel 2025, il vantaggio concorrenziale delle economie asiatiche non sarà più limitato alla produzione di beni con manodopera a basso costo e risorse abbondanti: la globalizzazione sta già oltrepassando i manufatti e risalendo la scala del valore aggiunto fino a estendersi ad altri segmenti dell'economia, come il settore dei servizi che finora era rimasto in buona parte non toccato da questo processo (medicina, trattamento dei dati, sviluppo del software...). In seguito alla rivoluzione nelle tecnologie della comunicazione, che permette alla conoscenza di

---

<sup>4</sup> *IPv6 (Internet Protocol version 6)* aumenterà enormemente il numero di indirizzi disponibili per le macchine collegate alla rete, consentendo, ad esempio, a ogni telefono cellulare e a ogni strumento elettronico mobile di avere il proprio indirizzo. Mentre *l'IPv4* permette un massimo di  $2^{32}$  (circa 4.3 miliardi) indirizzi, una cifra insufficiente a dare anche solo un indirizzo a ogni individuo vivente, e tantomeno compatibile con il numero di strumenti portatili e integrati, *l'IPv6* ne permetterà  $2^{128}$  (circa 340 miliardi di miliardi di miliardi di miliardi), vale a dire circa  $5 \times 10^{28}$  indirizzi per ciascuno dei circa 6,5 miliardi di persone attualmente viventi sul pianeta.

superare le barriere tradizionali della distanza, entro il 2025 la concorrenza asiatica si estenderà anche agli angoli più remoti della terra del valore aggiunto.

Questa riapparizione dell'Asia come potenza economica mondiale porrà all'Europa una sfida profonda.

La concorrenza da parte dei nuovi paesi emergenti non è un gioco a somma zero, fintantoché la ricerca e la tecnologia aprono nuovi mercati e creano nuove opportunità per lo sviluppo futuro in settori economici ancora non sfruttati: è quanto succede negli Stati Uniti, dove, nel corso degli ultimi dieci anni, e grazie al ruolo guida degli USA nella tecnologia e nell'innovazione, per ogni posto di lavoro perso a favore dei concorrenti di oltreoceano, ne sono stati creati 1,2 sul mercato interno (con un settore terziario che rappresenta ormai più dell'80% della produzione nazionale), ma non, sfortunatamente, nell'Europa continentale (dove il rapporto è di 0,8 posti di lavoro per ogni impiego trasferitosi all'estero).

Le cause profonde di questa situazione sono ben note. L'Europa è appesantita da un mercato dei beni e da un mercato del lavoro eccessivamente regolamentati e rigidi che impediscono la mobilità, limitano la concorrenza, ostacolano l'innovazione e scoraggiano un'impresarialità che comporti l'assunzione di rischi. Il risultato di tutto questo è un tasso di crescita della produttività europea minore di un punto percentuale rispetto a quello di dieci anni fa, prima che fossero pienamente avvertite le conseguenze dell'ultimo stadio della globalizzazione; allo stesso tempo, la crescita economica resta limitata a meno del 2% annuo mentre in media è salita a oltre il 3% in America. Non stupisce che la globalizzazione sia percepita negativamente dall'opinione pubblica dalla maggior parte dei paesi europei.

Spetterà agli europei stessi determinare se questo declino relativo dell'Europa rispetto all'ascesa dell'Asia rimarrà, nei prossimi vent'anni, l'effetto collaterale di una semplice marcia di avvicinamento o significherà per l'Europa l'inizio di un processo che la vedrà definitivamente superata da paesi più giovani e dinamici.

## **OPZIONI POLITICHE**

L'Europa ha a disposizione una sola possibile strategia per evitare le conseguenze politiche disastrose che risulterebbero da un tale scenario. Per essere preparata al nuovo ciclo della concorrenza globale, per tenerne le redini e cavalcarlo ricavandone un continuo beneficio, l'Europa deve portarsi all'avanguardia dell'era dell'informazione e deve riuscire a padroneggiare un'economia basata sulle conoscenze, dal momento che le tecnologie dell'informazione ormai permeano ogni area di rilevanza politica, ivi comprese altri settori fondamentali per la crescita quali le nanotecnologie e le biotecnologie.

Un simile compito non sarà semplice; come può essere illustrato da un solo esempio: su trecento società nel mondo caratterizzati da alte quote di spesa in ricerca e sviluppo, 130 sono ubicate negli Stati Uniti mentre circa 90 sono europee. Questo non è un dato negativo. Tuttavia 53 delle sopraccitate società americane sono state create dopo il 1960, laddove per quelle europee il numero scende a... due, il che significa che le società europee che spendono molto in R&S appartengono per lo più a settori industriali classici, non alla nuova economia delle tecnologie dell'informazione. Di per sé, questo non rappresenta un errore, in quanto anche tali industrie hanno bisogno di modernizzazione e innovazione (e non da ultimo di trarre profitto dalla rivoluzione digitale), ma denota un'insufficienza.

Per capovolgere la tendenza in atto e colmare il divario esistente, gli elementi fondamentali saranno rappresentati **dall'educazione, dall'innovazione e dallo spirito imprenditoriale**. Questi tre elementi costituiscono le opzioni fondamentali che l'Europa deve scegliere se vuole continuare a far parte nei prossimi decenni del vertice dell'economia mondiale e delle potenze che esercitano un ruolo di guida a livello della politica mondiale.

Limitarsi ad aumentare i finanziamenti erogati per i progetti di ricerca e sviluppo (ad esempio gli investimenti pubblici) non sarà mai sufficiente, dal momento che quello che serve non sono semplicemente più invenzioni, ma una migliore "innovazione", che è qualcosa di molto diverso. Troppo spesso in Europa l'accento posto sulla "ricerca e sviluppo" è divenuto un mero interesse per la ricerca. Lo "sviluppo" richiede l'applicazione delle idee al mondo reale, mentre la ricerca può portare all'innovazione, e l'innovazione implica una cultura che valorizzi gli imprenditori e gli individui disposti ad assumersi dei rischi e capaci di trasformare la conoscenza in profitto economico, senza limitarsi a trasformare il profitto in conoscenza, il che di per sé non basta ad aiutare l'economia europea. Nell'economia digitale, una società basata sulle conoscenze è essenziale, ma queste conoscenze devono essere utilizzate in una maniera economicamente produttiva e, a tale scopo, l'Europa deve liberarsi delle rigidità e delle regole mercantilistiche che reprimono lo sviluppo di una mentalità imprenditoriale dinamica.

Al giorno d'oggi perfino l'istruzione si sta globalizzando e le università americane sono molto avanti in questo nuovo settore di attività. Questo costituisce anzi la minaccia maggiore che grava sugli europei dal momento che significherà per molte persone che attualmente vivono con un reddito di 5000 euro al mese la necessità di misurarsi con la concorrenza di altri lavoratori (provenienti ad esempio dall'India) che hanno una preparazione accademica e un'esperienza lavorativa simile ma chiedono solo 500 euro per fare gli stessi lavori. Per vincere questa sfida, all'Europa non servirà solo un grande Istituto europeo di tecnologia finanziato dai governi, ma anche una rete di tanti istituti più piccoli e in competizione fra loro che aiutino gli europei a adattarsi a un nuovo ambiente. Inoltre, le università dovrebbero aprirsi maggiormente alla concorrenza per i servizi che offrono.

Per assicurare un uso efficace delle tecnologie dell'informazione a sostegno dei miglioramenti della produttività nell'industria e nei servizi, cruciali per mantenere la competitività dell'Europa a livello globale, occorrerà dare priorità assoluta alla garanzia che gli europei possiedano una dirigenza e una forza lavoro dotate delle giuste capacità per cogliere le opportunità e comprendere e applicare la tecnologia. Una cura e un'attenzione particolari dovranno essere prestate alle capacità e alle qualifiche professionali nel settore delle tecnologie dell'informazione, specialmente nel campo delle piccole e medie imprese, un fattore di primaria importanza nella creazione di nuovi posti di lavoro.

Se l'Europa vuole trarre beneficio da tutte le opportunità che un incessante processo di globalizzazione offrirà nel corso dei prossimi vent'anni, si impone una maggiore concorrenza all'interno dei sistemi di istruzione nazionali e su scala globale: questa dovrebbe essere la priorità principale dell'Europa per il 2025.

## La demografia e l'immigrazione

### ANALISI

Gli europei vivono più a lungo: l'aspettativa di vita in Europa era solamente di 47 anni nel 1900 ed è salita a 77 un secolo più tardi. Nel 2050, se non prima, arriverà a 81 per gli uomini e 86 per le donne, mentre in Giappone sarà di 92 anni. Tutto questo riflette una tendenza globale, anche se suddivisa in diverse fasi temporali: l'aspettativa di vita alla nascita in India è ora di 64 anni, e in Cina di 72; la media mondiale è 63. La quota di popolazione mondiale oltre i sessant'anni di età, che era di un dodicesimo nel 1950, salirà a un quinto nel 2050; inoltre, per quella data, più del dieci per cento degli europei avranno più di ottant'anni.

Allo stesso tempo, i tassi di natalità sono diminuiti. Allo stato attuale, 29 nazioni nel mondo hanno tassi di natalità inferiori a quelli necessari a mantenere stabili le loro popolazioni, e questo rappresenta un problema particolarmente grave nell'Unione europea: 12 Stati membri dell'UE rientrano infatti nel suddetto insieme. Al boom delle nascite europeo (che aveva raggiunto il suo culmine nel 1964, con oltre sei milioni di nascite nei paesi che in seguito avrebbero fatto parte dell'UE a 15 membri), ha fatto seguito una contrazione delle nascite. Nel 2002, le nascite nell'UE a 15 sono scese sotto i quattro milioni. Il tasso di natalità complessivo è sceso da un valore superiore al tasso di ricambio naturale, stimato a 2,1 figli per donna, negli anni '60, al valore attuale di circa 1,5.

Data la combinazione di queste due tendenze, la popolazione in età lavorativa in Europa si ridurrà bruscamente, in termini sia assoluti sia relativi. Fra il momento attuale e il 2050, il numero di persone di età compresa fra i 15 e i 64 anni nell'UE diminuirà di 48 milioni (il che rappresenta un decremento di circa il 20%), e il numero di quelle oltre i 65 anni di età aumenterà di 58 milioni. L'Europa passerà da una proporzione di quattro persone in età lavorativa per ogni cittadino anziano a un rapporto di due a uno. L'OCSE prevede che nel 2050, per ogni persona in pensione nei paesi industrializzati, ce ne potrebbe essere una sola che effettivamente lavori.

Ai ritmi attuali, la popolazione dell'UE a 27 membri aumenterà da 490 milioni nel 2005 a 499 milioni nel 2025, ma in seguito ritornerà a 470 milioni nel 2050. I maggiori aumenti demografici si verificheranno nel Lussemburgo, in Svezia, in Irlanda e nel Regno Unito, le cui popolazioni nel 2050 cresceranno rispettivamente del 41, del 18, del 14 e del 12 per cento; le diminuzioni più ingenti, per contro, si verificheranno in Bulgaria, Romania, Slovenia, Croazia e Repubblica ceca, che nel complesso potrebbero perdere circa il 20% delle loro popolazioni. Per contro, la popolazione statunitense dovrebbe aumentare da 296 a 420 milioni (ovvero, del 42%), a causa dei più elevati tassi di nascita e immigrazione. La popolazione del Nord Africa salirà da 194 a 324 milioni (ovvero, del 67%) nello stesso lasso di tempo, e la Turchia passerà da 73 milioni a 101 milioni nel 2050 (un aumento del 38% con un tasso di natalità di 2,4), raggiungendo i 90 milioni entro il 2025. Nel contesto del dibattito sull'allargamento, è opportuno notare che anche con questi tassi di crescita l'adesione della Turchia non risolverebbe il problema della scarsità di manodopera per l'Unione.

Insieme al Giappone, l'Europa è una dei massimi esponenti di quella che rappresenta probabilmente una tendenza mondiale. Nel corso del prossimo mezzo secolo, i paesi in via di sviluppo rappresenteranno circa il 90% dell'aumento della popolazione mondiale. Le loro popolazioni continueranno ad aumentare per diversi decenni. Inoltre, anche se i

tassi di natalità sono notevolmente scesi in Asia orientale e America latina, anche queste aree conserveranno una popolazione più giovane rispetto a quella delle nazioni sviluppate per molti anni a venire. Tuttavia, si prevede che i tassi di natalità nei paesi in via di sviluppo scendano al di sotto del tasso di ricambio nel 2050 e in seguito rimangano inferiori a quel valore. La sfida rappresentata da una popolazione che invecchia e si riduce di numero comincerà a porsi a livello globale verso il 2070. Pertanto, mentre la popolazione mondiale crescerà di un quarto (da 6,4 miliardi a 8 miliardi) nel periodo compreso fra il momento attuale e il 2025, essa dovrebbe toccare il suo valore massimo di 9,3 miliardi nel 2050 e quindi ridiscendere.

### **Problematiche europee**

L'UE e i suoi Stati membri hanno iniziato ad affrontare alcune di tali scottanti problematiche negli ultimi cinque anni. Mentre molte di esse rientrano in gran parte nelle competenze dei livelli di governo nazionale o regionale, la dimensione comunitaria è comunque diventata più rilevante. Il settore dove questo fenomeno è più evidente è rappresentato dal mercato del lavoro: l'UE e gli Stati membri sono impegnati a cercare di aumentare sia la quota di popolazione adulta che possiede un'occupazione, ad esempio, sia l'età pensionabile per coloro che lavorano. Molte nazioni europee hanno tassi di occupazione per la popolazione adulta relativamente bassi. Il Consiglio europeo di Lisbona ha fissato l'obiettivo di aumentare il tasso di occupazione complessivo dal 64 al 70% della popolazione adulta nel corso di questo decennio. Quattro Stati membri godono già di tassi di questo tipo e tre vi sono prossimi, sicché l'obiettivo, per quanto ambizioso, non è irrealizzabile. (Il tasso attuale negli Stati Uniti è del 72%). Il Libro verde «Una nuova solidarietà tra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici», pubblicato dall'UE nel 2005, mostra che nel 2030 ci sarà una mancanza di 20,8 milioni di lavoratori rispetto al fabbisogno.

A fronte di un **tasso di occupazione femminile** medio per l'UE di circa il 18% più basso rispetto a quello degli uomini, esiste un obiettivo specifico fra quelli definiti a Lisbona per portare tale tasso dal 55 al 60% (in Svezia, circa il 70% delle donne lavora), e questo rappresenta più di una semplice sfida di politica economica e sociale, in quanto comprende anche una dimensione morale in cui occorre cambiare la mentalità: in alcuni paesi, quali ad esempio la Germania, l'Irlanda e l'Italia, le madri che lavorano sono considerate “cattive madri”, e questo vale anche per i padri che prendono il congedo parentale e si trovano di fronte al doppio problema di veder ostacolata la loro carriera e essere percepiti come “rammolliti”. Di conseguenza, programmi aggiuntivi per promuovere il ritorno dei genitori alla vita lavorativa dopo i periodi di assenza dovuti alla cura dei figli sono sempre più necessari. Alcuni progressi su questo fronte sono stati compiuti, specialmente negli ex paesi comunisti, dove molte donne lavoravano abitualmente già prima del 1989-90 ed anzi solo le madri che lavoravano erano ritenute “emancipate” e in quanto tali godevano di considerazione sociale. Al giorno d'oggi le nazioni con tassi di occupazione femminile più elevati, quali Francia o Svezia, presentano altresì alti tassi di natalità, il che dimostra come le donne in molti paesi desiderino avere sia una carriera sia una famiglia. Da un punto di vista politico sembra consigliabile modellare la visione sociale in una maniera che consenta alle donne di essere al tempo stesso madri e lavoratrici.

Uguale importanza riveste la riduzione della **disoccupazione giovanile** e l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro prima di quanto avvenga oggi, mentre i lavoratori più anziani dovrebbero parimenti venire incoraggiati a restare attivi più a lungo. La durata media della pensione nel 1900 era appena superiore a un anno; nel 1980 è salita a 13 anni, e nel 1990 a 19 anni, mentre nel futuro coprirà normalmente due o tre decenni.

La Commissione europea ha calcolato che se l'**età pensionabile media** in Europa potesse essere aumentata di cinque anni, la spesa pubblica per le pensioni potrebbe almeno restare stabile, nonostante i cambiamenti demografici. L'UE si pone un obiettivo specifico di elevare il tasso di occupazione per le persone di età compresa fra i 55 e i 64 anni dal 39 al 50%. In una serie di paesi, le età pensionabili per i lavoratori nel settore pubblico sono state aumentate, i sistemi di pensionamento anticipato sono stati smantellati, fasce di età pensionabile "flessibili" sono state introdotte e lo stretto legame fra età del pensionamento ed età pensionabile è stato spezzato. Diversi paesi membri stanno tentando di riformare i sistemi pensionistici per ridurre l'onere finanziario che grava sullo Stato, in particolare estendendo i periodi contributivi, legando l'ammontare delle pensioni ai prezzi e non ai redditi, e passando dai regimi "a contributi predefiniti" a quelli "a prestazione finale definita". Parallelamente, i cittadini sono incoraggiati a contribuire ai regimi "a capitalizzazione", congiuntamente ai finanziamenti pubblici, e ad accumulare risparmi, spesso tramite incentivi fiscali; viene inoltre promossa una maggiore portabilità delle pensioni, per incoraggiare la mobilità lavorativa. La Francia, la Polonia, la Gran Bretagna e la Svezia si sono tutte mosse in una o più di queste direzioni recentemente.

Altro strumento per neutralizzare la penuria di lavoratori potrebbe essere lo sfruttamento completo del **potenziale della manodopera immigrata** già presente tramite la promozione dell'istruzione per le famiglie degli immigrati e il miglioramento delle opportunità educative. Spesso, i genitori dei bambini immigrati riducono involontariamente le loro possibilità a causa di una scarsa conoscenza dei sistemi scolastici locali. Questo è naturalmente dannoso per le ambizioni e le aspirazioni degli stessi bambini, ma per la società nel suo complesso, costituisce in primo luogo un problema economico. A causa della diminuzione della popolazione in età lavorativa, è essenziale che ogni cittadino sia istruito e impiegato nella forma più efficace possibile.

Forse il problema più cruciale e di difficile risoluzione in Europa è il basso **tasso di natalità**. Nel mondo nel suo complesso, ci sono attualmente 21 nascite all'anno ogni mille abitanti; negli Stati Uniti, ce ne sono 14; in Europa 10 e in Giappone solo nove. Un aumento del numero medio di nascite da 10 a 11 per mille permetterebbe almeno di stabilizzare la popolazione europea, anche se non compenserebbe la diminuzione della popolazione in età lavorativa; per impedire quest'ultima, sarebbe necessario un aumento anche maggiore nel tasso di natalità. Studi recenti suggeriscono che, a partire da adesso, per ogni decennio in cui la fertilità rimanga al suo attuale livello basso, ci sarà un'ulteriore diminuzione nella popolazione dell'UE di circa 30-40 milioni di persone.

Tuttavia i bassi tassi di natalità possono essere intesi come la reazione delle donne alle condizioni sociali ed economiche prevalenti e non comportano necessariamente il "collasso della famiglia" in senso demografico e sociologico. Raramente il numero di figli desiderati da una famiglia coincide col loro numero effettivo; al contrario, il desiderio di avere figli di per sé resta costante nel tempo, ma non può sempre essere soddisfatto a causa di ostacoli finanziari o sociali. In termini di politica pubblica, dovrebbe essere prestata attenzione alla rimozione delle barriere sociali e occupazionali alla nascita di figli: i governi stanno studiando provvedimenti che potrebbero avere un effetto diretto o indiretto, anche se inevitabilmente trascorrerà un lungo lasso di tempo prima che tali misure determinino un effettivo aumento della forza lavoro. Gli aiuti alle famiglie sono diventati un obiettivo politico sempre più importante in molti paesi. Nella forma più immediatamente comprensibile, i regimi fiscali e di sicurezza sociale possono essere strutturati in maniera da favorire le famiglie più numerose, anziché essere neutrali nei loro confronti; allo stesso modo, gli incentivi fiscali per l'offerta di servizi di assistenza ai bambini negli orari di lavoro, e l'effettiva offerta di questi

servizi, possono a loro volta svolgere un ruolo importante in questo ambito. Il successo della Francia e di alcuni paesi scandinavi nell'arrestare la diminuzione dei loro tassi di natalità è potenzialmente istruttivo.

## **OPZIONI POLITICHE**

Per gestire al tempo stesso le sfide e le opportunità offerte dai mutamenti demografici, i responsabili delle decisioni politiche a livello europeo dovranno:

- promuovere tassi di natalità più alti tramite incentivi finanziari e provvedimenti per agevolare la gestione dei figli da parte delle donne che lavorano, una maggiore offerta di servizi di assistenza ai bambini durante l'orario di lavoro, nonché un quadro normativo più solido e migliori condizioni sociali per le famiglie;
- aumentare le quote di partecipazione alla forza lavoro, in particolare per le donne e per i giovani, anche tramite incentivi al lavoro a orario ridotto;
- innalzare l'età pensionabile e l'età del pensionamento, scoraggiare il pensionamento anticipato e combattere le discriminazioni nei confronti dei lavoratori più anziani sul posto di lavoro;
- aumentare la contribuzione finanziaria da parte di coloro che lavorano relativamente alle proprie pensioni e promuovere sistemi di risparmio e pensionistici più flessibili;
- promuovere una maggiore produttività dei lavoratori attivi, in modo che la maggior produzione controbilanci gli effetti deflazionistici del declino demografico;
- incoraggiare l'adattabilità dei lavoratori, in modo che essi posseggano una varietà di talenti che li metta in grado di cambiare mansioni e professione nell'arco della loro vita lavorativa.

Riguardo all'immigrazione, si possono formulare le seguenti proposte:

1. I paesi UE dovrebbero riconsiderare le loro scelte normative in tale settore, attualmente sbilanciate a favore di lavoratori non qualificati, e sostituirle, almeno in parte, con politiche che facilitino l'immigrazione di lavoratori qualificati. I benefici potenziali di un sistema a punti (eventualmente, una "tessera blu" sulla falsariga del modello canadese), che potrebbe essere adattato al contesto nazionale o regionale e anche agli sviluppi del mercato del lavoro, dovrebbero essere attentamente esaminati; in tal modo le economie dei paesi UE beneficerebbero di un "afflusso di cervelli". Una variante di questo schema, che comporterebbe benefici per le nazioni di provenienza degli immigrati, sarebbe un flusso migratorio circolare di professionisti provenienti dai paesi in via di sviluppo che verrebbero formati e impiegati nei paesi industrializzati per un determinato periodo, per poi ritornare nei loro paesi di origine dove metterebbero in pratica le conoscenze e l'esperienza acquisite.
2. Questo approccio deve trovare il suo contraltare nell'assistenza ai paesi poveri per lo sviluppo della loro economia.

3. Dovrebbero essere intraprese iniziative per aumentare le qualifiche professionali degli immigrati ormai integratisi da tempo e avvalersi del loro multilinguismo e delle loro profonde conoscenze per promuovere la comprensione interculturale. Dovrebbe essere considerata l'opportunità di programmi specifici di incentivi all'apprendimento di una seconda lingua e sostegno agli immigrati in ambito scolastico e durante la loro formazione professionale. L'integrazione e la formazione degli immigrati possono apportare un notevole beneficio alle società che li accolgono se le loro specifiche capacità potenziali sono sviluppate e utilizzate. In grazia delle loro conoscenze linguistiche e della loro familiarità con le tradizioni sociali e culturali dei rispettivi paesi originari, gli immigrati possono svolgere un ruolo fondamentale nel promuovere i legami interculturali, il che riveste un'importanza cruciale in un mondo sempre più globalizzato.
4. Soluzioni uniche comunitarie ai problemi dell'immigrazione illegale devono essere trovate, in quanto le azioni intraprese dai singoli paesi, quali ad esempio le sanatorie per i clandestini, hanno ripercussioni sugli altri membri dell'UE in ragione della mobilità del lavoro nell'Unione.
5. Dovranno essere presi provvedimenti per rendere l'Europa attraente rispetto al resto del mondo allo scopo di attirare e trattenere lavoratori qualificati e invertire il fenomeno della fuga di cervelli. Politiche di questo tipo possono comprendere, ad esempio, una maggiore facilità per l'attraversamento dei confini europei da parte dei lavoratori qualificati tramite la concessione di un visto speciale per i ricercatori in Europa.
6. Una specifica politica dell'immigrazione non è sufficiente per affrontare tutte le problematiche in materia e deve essere accompagnata da una politica dell'integrazione che comprenda, ad esempio, corsi obbligatori di lingua, cultura e storia del paese ospitante.
7. Infine, i problemi specifici dell'integrazione degli immigrati e della "seconda generazione" di essi (i figli degli immigrati) in diversi stati membri dovrebbero essere affrontati più a fondo di quanto fatto in precedenza, nell'interesse sia degli immigrati stessi sia delle popolazioni autoctone. In questo processo l'istruzione occupa un posto centrale. Il *curriculum studiorum* dovrebbe servire ad avvicinare le comunità, non a separarle, e questo, assieme alla mobilità sociale, rappresenta uno strumento cruciale per l'integrazione.

## Il terrorismo e la sicurezza

### ANALISI

La situazione in occidente dal punto di vista della sicurezza potrà dover tener conto di minacce di tipo tradizionale che si ripresentino in futuro, ma un'area da cui proviene già una sfida enorme per essa è quello della jihad islamica. Pur non rappresentando la sola minaccia esistente di tipo terroristico, essa ne costituisce la più letale fra di esse, e quella con obiettivi più ambiziosi.

La democrazia liberale si trova sotto attacco in tutto il mondo da parte di un nemico indefinito e multiforme. Questo conflitto non rappresenta uno "scontro di civiltà" (essendo cominciato come lotta interna al mondo islamico) ma uno scontro fra la civiltà e la barbara ideologia della guerra santa. Il jihadismo rappresenta un attacco nei confronti di tutti coloro che, indipendentemente dalle loro credenze religiose, credono nello Stato di diritto, nei diritti umani, nel pluralismo e nel sistema di governo democratico, in quanto rifiuta il fondamento stesso della democrazia basandosi sul presupposto che qualsiasi sistema di governo basato sulla volontà popolare anziché sulla volontà di Dio, opportunisticamente espressa usando come intermediario i jihadisti stessi, sia da considerarsi blasfemo. Non è quindi tanto una "lotta al terrore" che viene portata avanti in questo caso, quanto una lotta di idee: una battaglia per la democrazia. Le dimensioni della sfida non devono essere sottovalutate; si tratta di una battaglia che non può essere vinta facendo alcune concessioni. Mentre i gruppi terroristici tradizionali tendevano a essere create per attirare l'attenzione sulla loro causa ed evidenziare le loro rivendicazioni, in modo da obbligare i governi a negoziare e da forzarli a fare concessioni, per i combattenti della jihad si possono ricordare le parole pronunciate da Hussein Massawi (militante di Hezbollah) nel 2003:

*"Noi non combattiamo per fare in modo che voi ci offriate qualcosa. Noi combattiamo per distruggervi."*

### Il jihadismo

Inizialmente il conflitto qui in esame aveva rappresentato una lotta interna alla società islamica: gli estremisti rifiutavano la modernizzazione delle loro comunità e l'adozione di quelle che essi percepivano come usanze "occidentali" in campo sociale, economico e politico. All'inizio tale dibattito fra "islamisti" e maggioranza dei musulmani era di natura accademica, ma gli islamisti erano in seguito diventati sempre più attivi e da ultimo violenti con la costituzione di organizzazioni, lo sviluppo di reti, e il reclutamento di adepti per sovvertire il mondo islamico. I musulmani percepiti come "occidentalizzati" o favorevoli alla democrazia venivano reputati traditori della fede.

I combattenti della jihad hanno ora aperto un secondo fronte lanciando un attacco frontale contro l'occidente in modo da indebolire i loro avversari, rafforzare le loro proprie campagne e cominciare la fase successiva della loro lotta per la supremazia mondiale. I jihadisti possono indubbiamente combattere per cacciare i soldati statunitensi dall'Iraq (o in precedenza dall'Arabia Saudita), o per la creazione di uno Stato palestinese e in contrapposizione a Israele, ma per loro queste sono soltanto cause che possono essere sfruttate per giustificare le loro azioni e motivare i loro sostenitori. Inoltre essi mirano a indebolire o screditare coloro che tentano di edificare Stati stabili e solidi nel mondo islamico, come ad esempio in Iraq o in Afghanistan, dato che il loro obiettivo a lungo termine è la riunione di tutti i musulmani in un unico Stato fondamentalista, che rappresenta la loro concezione di un nuovo "califfato",

inteso come un passaggio fondamentale verso il dominio del mondo basato sulla loro interpretazione della legge islamica (la *shari'a*) e su un governo teocratico.

Le sfide che essi pongono al mondo democratico sono di tale portata che è quasi impossibile sovrastimarle. Questa guerra ideologica «è in corso ed è diventata la cornice che racchiude il XXI secolo»<sup>5</sup>

### **Le nuove armi: i moderni strumenti di comunicazione**

Questa nuova minaccia è anche di nuovo tipo: essa si presenta su scala mondiale, come avvenuto nel caso delle lotte contro il nazismo o il comunismo, ma per quanto riguarda il terrorismo i metodi utilizzati sono a carattere locale, imprevedibile e terrificante, in quanto esso mira a indebolire il mondo democratico utilizzando come armi la sua stessa libertà e la sua stessa ricchezza, e trasformando in tal modo i suoi punti di forza in punti deboli. La democrazia del XXI secolo basata sul libero mercato ha prodotto ricchezza e dato maggior potere agli individui, ha dischiuso fonti d'informazioni e inventato nuovi sistemi di comunicazione, agevolando i viaggi, le reti internazionali e la mobilità studentesca a un livello senza precedenti, e nel corso dei prossimi vent'anni queste tendenze cresceranno ulteriormente in maniera esponenziale. Tali sviluppi hanno creato un nuovo tipo di nemici che abusa della libertà di accedere all'informazione, di comunicare con facilità e di viaggiare.

La nuova minaccia riflette le peculiarità dell'era di Internet: la democrazia è attaccata attraverso una “mobilitazione telematica” (una «*levée en masse*» elettronica<sup>6</sup>) che permette di fare appello a potenziali adepti del nemico in tutto il mondo. Le risorse necessarie per esercitare un ruolo di guida globale di una tale campagna sono estremamente limitate: un videoregistratore e l'accesso a Internet può rendere qualsiasi discorso, e qualsiasi atrocità, sequestro o assassinio un arma nelle mani dei jihadisti. Questo è il lato oscuro della rivoluzione delle tecnologie dell'informazione; per citare quanto detto da David Kilcullen, specialista australiano di repressione antisommossa, a proposito di Osama Bin Laden: «se non avesse accesso ai mezzi di comunicazione mondiali, alle comunicazioni via satellite e a Internet, sarebbe solo un tipo eccentrico che vive in una grotta».

Le tattiche di questi nemici mirano a indebolire e quindi distruggere la superiorità morale delle democrazie, ad esempio cercando di obbligarle ad abbandonare lo Stato di diritto per assicurare il rispetto delle leggi, a adoperare la detenzione senza processo per proteggere i liberi cittadini, a fare uso della tortura per impedire la violenza, a uccidere innocenti per tutelare le persone e a imporre provvedimenti in tema di sicurezza sempre più restrittivi, a scapito delle libertà individuali. I seguaci del jihadismo insinuano una diffidenza e un timore reciproci fra comunità, creando maggiori tensioni che possono essere ulteriormente sfruttate. Anziché sfidare le democrazie in uno scontro frontale, questo nemico amorfo preferisce piuttosto indurle all'ipocrisia e a intraprendere azioni che le alienino il favore delle opinioni pubbliche moderate in regioni d'importanza cruciale e ne compromettano l'appoggio di cui godono presso la propria opinione pubblica interna; i jihadisti ritengono che i propri successi permetteranno loro di convertire alla causa altre persone fra quelle che nutrono questo tipo di risentimenti (legittimi o meno) incrinando al tempo stesso la determinazione della collettività.

---

<sup>5</sup> Phares, Walid, «*The War of Ideas*», Palgrave Macmillan 2007

Questi nemici della democrazia dispongono di nuovi strumenti, corroborati da una ideologia virulenta e radicale, che può contare su molti potenziali adepti in tutto il mondo.

### **Le principali minacce terroristiche**

Si possono identificare quattro componenti fondamentali di questa “coalizione degli scontenti”, le quali influenzeranno profondamente il dibattito in materia nel corso dei prossimi anni:

- In primo luogo vi sono gli Stati ostili ai valori democratici. Attualmente fra i paesi appartenenti a questo gruppo, l'Iran e la Siria rappresentano due dei principali avversari dell'Occidente, pur avendo finora per lo più evitato di sfidarlo apertamente. I loro interessi sono correlati alle crisi locali o regionali e all'esercizio del proprio potere nei confronti dei paesi limitrofi, per cui offrono una copertura nascosta a gruppi specifici operanti in regioni instabili come Palestina e Libano, in ultima analisi rendendo una fonte di tensione regionale un problema mondiale. L'attuale combattività dell'Iran sul tema della potenza nucleare potrebbe rappresentare un nuovo sviluppo. Mentre non si può prevedere con certezza come Iran o Siria potrebbero evolvere nel corso dei prossimi trent'anni, è probabile che essi o altri Stati simili (alcuni teocratici, altri autoritari anche se laici) continueranno a rappresentare una minaccia.
- Gruppi altamente organizzati, spesso in ultima analisi finanziati dai consumatori occidentali attraverso le spese per il carburante, hanno creato scuole per estremisti, campi di addestramento per i terroristi e mezzi per colpire obiettivi occidentali. Le madrasse finanziate dai wahhabiti hanno rappresentato un terreno fertile per i terroristi, in particolare in Pakistan, ma anche in Europa, formando i potenziali adepti e quindi inserendoli nelle loro strutture.
- Questi gruppi organizzati sono stati capaci di ampliare il loro potere ed espandere il loro raggio d'azione costituendo reti collegate al loro nucleo centrale. Una varietà di gruppi eterogenei con differenti rivendicazioni e obiettivi sono stati connessi l'uno all'altro tramite Internet e i viaggi a basso costo, condividendo risorse e conoscenze.
- Al di là di queste reti, altri soggetti che si sentono alienati vengono istigati a lanciare campagne per proprio conto contro obiettivi locali con strumenti artigianali, il tutto nel nome della causa generale.

Nella lotta al terrorismo non sono ammesse soluzioni provvisorie. Come dimostrato da svariati esempi in tutto il mondo, dal Perù all'Irlanda del Nord, devono essere riuniti insieme diversi fattori per edificare una resistenza vincente al terrorismo e da ultimo eliminare questa minaccia:

- una salda fermezza a livello politico;
- la determinazione dell'opinione pubblica a resistere a questa minaccia alla democrazia;
- l'adozione di provvedimenti contro il terrorismo sempre più sofisticati e precisi;
- la riduzione di ogni latente ragione legittima di risentimento, nonché

---

<sup>6</sup> Cronin, Audrey, «*Cyber-Mobilization: the New Levée en Masse*», [http://ccw.politics.ox.ac.uk/publications/cronin\\_parameters.pdf](http://ccw.politics.ox.ac.uk/publications/cronin_parameters.pdf)

- o la marginalizzazione della causa terrorista.

Alcune tendenze appaiono chiare: mentre le azioni intraprese fino a oggi sembrano aver messo le organizzazioni terroristiche sulla difensiva, nell'immediato la minaccia terroristica non cesserà affatto e l'Europa deve prepararsi al prossimo attentato. Si direbbe che la minaccia stia diventando sempre più decentralizzata e "spontanea", mentre i timori maggiori provengono dalla possibilità che i terroristi vengano in possesso di agenti biologici o di materiale nucleare, portando così il terrorismo a un nuovo livello<sup>7</sup>.

## OPZIONI POLITICHE

A livello macroscopico, per affrontare questa "rivolta globale" nell'ambito della guerra di idee, le democrazie potranno dover pianificare una "lunga guerra" di tipo non convenzionale, sfruttando le proprie capacità anti-terrorismo e anti-sommossa in combinazione con l'impegno militare per la stabilizzazione e la ricostruzione. Devono essere subito prese misure che indeboliscano i fondamenti ideologici della minaccia terroristica e riducano la sua capacità di produrre risultati concreti: se efficaci, queste misure possono riuscire a garantire che nel 2025 la minaccia in questione sia ridotta a un livello trascurabile.

Tuttavia, il segreto per riuscire a sconfiggere la rivolta globale può effettivamente risiedere nella neutralizzazione dell'attacco attraverso l'adozione di approcci differenti nei differenti contesti geopolitici, eliminando i legittimi motivi di rancore, e sviluppando Stati effettivamente basati sul rispetto della legge e in grado di erogare servizi ai propri cittadini e stabilire istituzioni democratiche. Una simile strategia della "disaggregazione" si concentrerebbe «sulla cancellazione dei legami fra contesti diversi, annullando la capacità degli attori regionali e globali di collegare e sfruttare le loro controparti locali, ostruendo le comunicazioni fra i diversi luoghi dove è attiva la *jihad*, eliminando le roccaforti, isolando gli islamisti dalle popolazioni locali e interrompendo i flussi in entrata dalle matrici dell'islamismo nel Medio Oriente inteso nella sua accezione più vasta»<sup>8</sup>

### Il contesto interno

Tutti gli europei devono essere consapevoli dell'importanza di combattere per difendere i propri valori e di come questi debbano essere tutelati da ogni forma di minaccia terroristica; è essenziale una cooperazione stretta fra i loro governi sulla base di questa comprensione condivisa.

Una sfida centrale per le società democratiche in Europa sarà rappresentata dall'**integrazione** politica ed economica di quei gruppi sociali che attualmente provano sentimenti di esclusione e risentimento. Si dovranno intraprendere iniziative per promuovere il dialogo interculturale e rafforzare le posizioni dei musulmani moderati, che rappresentano un'ampia maggioranza, isolando gli estremisti. Allo stesso tempo, la dirigenza occidentale deve dimostrare che le politiche d'integrazione e comprensione culturale sono segni di forza e non di debolezza; non è assolutamente ammissibile, ad esempio, la tolleranza per determinate pratiche (le quali, secondo quanto provano a sostenere alcuni loro difensori, sarebbero giustificate dalla legge della *shari'a*) in aree delle nostre città che sfidano

---

<sup>7</sup> National Intelligence Council, *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, 2004

<sup>8</sup> Kilcullen, David, «*Countering Global Insurgency*», pagina 46; <http://smallwarsjournal.com/documents/kilcullen.pdf>

apertamente i nostri valori tradizionali. Un'ulteriore ricerca approfondita si rende infine necessaria per determinare le cause delle tendenze estremiste esistenti in alcuni segmenti della popolazione musulmana.

Questi sforzi dovranno essere raddoppiati d'intensità, tenendo conto del rischio che il terrorismo generi una forte reazione collettiva (cosa senza dubbio auspicata dai terroristi) e porti a una maggiore intolleranza.<sup>9</sup> Finora le società occidentali hanno complessivamente dimostrato una notevole maturità politica nel reagire alle atrocità commesse dai terroristi e questo ha determinato un impatto minimo sulle relazioni fra diverse comunità, ma esiste sempre il rischio che nel lungo periodo un'incessante campagna terroristica possa compromettere questa situazione.

Ci saranno pressioni per varare provvedimenti che ridurrebbero le libertà e aumenterebbero le tensioni, forse già di per sé esacerbate dalla presenza di una popolazione che invecchia e di mutamenti economici suscettibili di causare timori e insicurezze. Sarà necessaria una salda guida politica in grado di **controbilanciare ogni misura aggiuntiva in materia di sicurezza di cui si imponga l'adozione con l'impegno a rispettare i valori democratici e le libertà individuali**. In linea di principio non c'è conflitto fra un'adeguata tutela della sicurezza e le libertà individuali. I governi occidentali non devono cedere alle provocazioni dei terroristi adottando provvedimenti apparentemente adeguati ma che in realtà non farebbero altro che alimentare le cause profonde del terrorismo. Un dibattito d'importanza centrale concerne il ruolo della regolamentazione, e in particolare il ruolo che essa può svolgere per moderare l'abuso delle nuove tecnologie. Sono necessari sforzi ulteriori per rendere Internet un ambiente sicuro e adeguatamente regolato.

Come dimostrato dall'esperienza dell'Irlanda del Nord e di altri casi, le strutture preposte alla sicurezza dovrebbero puntare molto sui **servizi segreti**, infiltrando le reti terroristiche per vanificare e contrastare le iniziative dei terroristi, ma, essendo il terrorismo jihadista più decentrato di molte altre minacce terroristiche del passato, questo richiederà una notevole profusione di impegno e risorse. Gli enti nazionali che si occupano di servizi segreti e di sicurezza degli Stati membri devono cooperare più efficacemente in questo campo, e deve essere fornito un appoggio finanziario e politico a coloro che sono competenti a dirigere questo processo. I suddetti enti dovrebbero a loro volta stare in guardia contro le infiltrazioni. L'osservazione dei movimenti finanziari, nonché di quelli delle persone, rappresenta un importante strumento per una politica efficace contro il terrorismo. Inoltre, deve essere prestata una grande attenzione ai sospetti secondo cui le reti terroristiche della jihad islamica starebbero cercando di stabilire connessioni con gruppi terroristici europei preesistenti e con il mondo della malavita per massimizzare la portata delle loro operazioni.

**La sicurezza delle infrastrutture fondamentali** dovrebbe essere migliorata. Economie molto complesse e avanzate come quelle occidentali dipendono largamente dalle grandi infrastrutture per soddisfare bisogni di base quali quelli di energia, acqua e cibo, e tali reti e sistemi di distribuzione devono essere rivisti e migliorati per garantire la loro affidabilità e la loro capacità di resistere ad attacchi mirati.

Un potenziale problema posto dalla cosiddetta "guerra al terrore" è rappresentato dal fatto che essa sembra stare perdendo i favori dell'opinione pubblica. Scatenata in risposta a un'atrocità precisa, ha riscosso inizialmente un'ampia **approvazione popolare** ma i suoi obiettivi sono diventati sempre meno comprensibili per l'opinione

pubblica. Il suo scopo è sconfiggere al-Qaeda? Se sì, come vi rientra la guerra in Iraq? E che dire di altri scenari geopolitici? L'Afghanistan? La Somalia? Deve essere fatto di più per spiegare la natura del pericolo esistente e il fatto che si tratta di una "battaglia per la democrazia", se i governi occidentali vogliono conservare l'approvazione popolare per una lotta che ha profonde implicazioni in termini di risorse economiche e in ultima analisi anche di vite umane. Si rende necessaria una guida politica in grado di resistere a coloro che favoriscono l'acquiescenza e coloro che hanno la memoria corta, cui spesso danno voce i mezzi di comunicazione.

### **Il contesto internazionale**

Perseguendo una politica della "disaggregazione" per sgominare le reti terroristiche, è necessario concentrare gli sforzi per rimuovere le specifiche ragioni legittime di risentimento onde isolare gli estremisti all'interno delle loro comunità, interrompendo l'afflusso di nuove leve e finanziamenti, limitando l'appoggio logistico dato dalle collettività che li ospitano, e rafforzando le posizioni dei dirigenti musulmani moderati. Si tratta di un settore cruciale in cui uno stretto partenariato transatlantico è di vitale importanza; è stata inoltre suggerita l'opportunità di investire molte più risorse nelle iniziative di tipo politico, economico e psicologico piuttosto che negli interventi armati, per quanto attualmente gli Stati europei spendano finanche troppo poco per la difesa tradizionalmente intesa.

**La Palestina e Israele:** L'Occidente deve continuare ad appoggiare gli sforzi volti a raggiungere un accordo fra lo Stato d'Israele e l'Autorità palestinese, ivi compresa l'attribuzione di una priorità assoluta alla creazione di uno Stato palestinese, come stabilito nella tabella di marcia del Quartetto. Uno Stato palestinese stabile, sufficientemente percepito come legittimo all'interno e all'estero, in modo da minimizzare l'attitudine di questo storico conflitto a causare scontri armati, costituisce ormai un interesse vitale per l'Europa e gli USA. È importante sottolineare che una soluzione del conflitto non acquieterà i jihadisti (che sicuramente rifiuteranno qualsiasi concessione offerta) ma costituirà un importante contributo al loro isolamento rispetto alla maggioranza dell'opinione pubblica del mondo musulmano.

**L'Iraq:** Se si riterrà che la coalizione alleata abbia riportato una sconfitta in Iraq, gli interessi a lungo termine dell'Occidente subiranno un grave e duro colpo. Nonostante i notevoli errori delle truppe alleate nel "momento topico" immediatamente successivo alla vittoriosa invasione da loro compiuta, si dovrà fare appello a tutta la volontà politica possibile per portare a termine quello che si è cominciato. Il costo di prolungare lo scontro sarà elevato finanziariamente e, cosa ancor più importante, in termini di vite umane, ma questa battaglia è di vitale importanza nella lotta di lungo periodo per la democrazia. È necessario che la determinazione dei moderati iracheni e degli alleati occidentali sia sufficientemente forte per resistere ai fondamentalisti e sviluppare uno Stato iracheno stabile e democratico? Il paragone con l'invasione sovietica dell'Afghanistan è illuminante: i jihadisti ritengono di aver sconfitto l'Unione Sovietica in Afghanistan e, di conseguenza, di aver distrutto il blocco comunista; non gli si deve essere data la possibilità di credere di aver riportato una simile "vittoria" in Iraq.

**L'Afghanistan:** Anche qui si sta svolgendo una battaglia che non ci si può permettere di perdere. La minaccia talebana è sotto controllo e la situazione è molto diversa da quella in Iraq, ma la popolazione civile dovrà vedere i

---

<sup>9</sup> European Union Institute for Security Studies, *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025*, 2006

benefici economici e sociali della nuova situazione se si vuole che trovino la forza di non deflettere nel condividere l'appoggio occidentale al loro nuovo governo democratico.

**Il Medio Oriente:** L'Occidente deve porsi come priorità la costruzione di Stati saldi basati sullo Stato di diritto e su un regime costituzionale, che proteggano i diritti umani e agevolino lo sviluppo economico. Si devono incoraggiare le riforme per allargare le basi dei governi democratici. Ci sono certamente dei rischi: i governi moderati non democratici possono trovarsi sotto la minaccia dai fondamentalisti, ma il pericolo rappresentato da questi ultimi può essere sia affrontato ora in maniera costruttiva o lasciato aggravarsi per poi causare problemi ancora maggiori in futuro. L'Occidente deve promuovere lo sviluppo economico e le politiche in grado di ridurre la disoccupazione, in particolare fra i giovani. Non c'è un nesso immediato fra la povertà e il terrorismo (anzi, molti terroristi provengono da famiglie benestanti), ma la mancanza di progresso economico contribuisce a provocare la sensazione di alienazione. I paesi del Medio Oriente dovrebbero essere aiutati ove possibile a svolgere pienamente il loro ruolo nel processo di globalizzazione e si dovrebbero adottare politiche basate sul dialogo che promuovano lo sviluppo di una "democrazia islamica" sul modello di quanto avvenuto con la "democrazia cristiana", riconciliando fede religiosa e principi politici, coltivando nelle collettività religiose il consenso dei confronti di un governo costituzionale nonché il rispetto per i diritti degli altri, e smentendo la tesi secondo cui la democrazia sarebbe un'imposizione da parte di un Occidente decadente. Un simile dialogo richiede un ingente investimento delle risorse necessarie. Poche nazioni mediorientali sono collegate alle associazioni di Stati basate sulla democrazia e il buon governo, quali il Commonwealth, né esiste qualcosa di paragonabile al Consiglio d'Europa per la promozione dei diritti dell'uomo in ambito mediorientale o mediterraneo.

**Il Nord Africa:** Comprendendo Paesi limitrofi per l'Unione, quest'area riveste una particolare importanza per la sicurezza europea e l'UE, sviluppando programmi di cooperazione economica e scambi politici, l'Unione deve dare priorità alle relazioni nel Mediterraneo.

**La comunità musulmana in generale:** Un obiettivo centrale dovrebbe essere rappresentato dal sostegno ad altri Stati con un'ampia popolazione musulmana, quali Pakistan, Indonesia e i paesi dell'Asia centrale, in modo da essere in grado di seguire il cammino tracciato da nazioni come Malaysia e India nel senso dell'edificazione di istituzioni relativamente stabili e liberali caratterizzati un crescente benessere economico.

**Il mondo nel suo complesso:** Buona parte dell'Asia sta sviluppando economie di mercato dinamiche, inserendosi nella rete commerciale mondiale e presentando buone possibilità di raggiungere i livelli occidentali di prosperità economica, ma cosa si può dire del resto del mondo? Alcune regioni dell'Africa orientale, ad esempio, hanno già rappresentato una base per le operazioni di al-Qaeda. Il commercio e i pacchetti di assistenza per promuovere lo sviluppo economico non sono solo appropriati per i benefici immediati che possono apportare alla popolazione locale, ma corrispondono anche agli interessi a lungo termine dell'Occidente e ai valori democratici globali, e pertanto comportano la necessità di una volontà politica e di un impegno di risorse commisurato alla loro importanza nella battaglia per la democrazia.

# L'energia e l'ambiente

## ANALISI

### Il cambiamento climatico

L'ambiente sta cambiando. Molte regioni in tutto il mondo sono interessate da un aumento in valore assoluto delle temperature e da condizioni meteorologiche imprevedibili da cui derivano cataclismi come inondazioni o siccità; le calotte polari si riducono, i ghiacciai si sciolgono e i deserti si estendono. Il mondo ha già conosciuto notevoli cambiamenti di temperature e condizioni meteorologiche nel corso della storia: l'Europa ha vissuto, ad esempio, una "mini-glaciazione" fra il 1500 e il 1850, dopo essere passata attraverso un "periodo caldo medioevale"; ciò che rende significativa la fase attuale è la rapidità dei mutamenti e la diffusa credenza che non si tratti di un evento naturale.

Si sta formando un consenso intorno alla tesi secondo cui l'attuale fase di cambiamento climatico è causata dal riscaldamento del pianeta, principalmente dovuto a un'accumulazione senza precedenti di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera terrestre, e quindi conseguenza indiretta del nostro modello di crescita economica e dello stile di vita moderno basato sul consumo dell'energia derivata da combustibili fossili. Pertanto, guardando al 2025, è probabile che l'ambiente del nostro pianeta continuerà a deteriorarsi e che le questioni in materia di energia e ambiente avranno un peso notevole sulle decisioni politiche.

Al ritmo attuale, si prevede che la globalizzazione economica generi un aumento del 60% nella domanda e nel consumo di combustibili fossili nell'arco dei prossimi vent'anni; la Terra subirà un notevole aumento di emissioni di gas a effetto serra e il cambiamento climatico sarà sempre più evidente. Secondo la maggior parte degli studiosi, gli effetti del riscaldamento globale, al momento per lo più limitati, cominceranno a essere chiaramente percepibili solo verso la fine del periodo in questione, cioè fra il 2025 e il 2030, quando si potranno osservare i seguenti fenomeni: aumento delle temperature medie sulla superficie terrestre di un valore compreso fra 0,4 °C e 1,1 °C entro il 2025, accelerazione del disgelo, aumento del livello, della temperatura e dell'acidità degli oceani, aumento delle precipitazioni, maggiore frequenza delle catastrofi naturali (cicloni, tifoni, ondate di caldo, inondazioni...), e crescente penuria di acqua potabile congiuntamente al sorgere di nuove minacce di tipo pandemico. Potrebbero esservi serie conseguenze per la crescita delle colture e per i raccolti. Il Comitato intergovernativo sul cambiamento climatico<sup>10</sup> sostiene che oltre il 50% dei mutamenti nelle temperature registrati finora sia stato molto probabilmente causato da attività umane responsabili della creazione di concentrazioni di gas a effetto serra<sup>11</sup>.

Naturalmente esistono opinioni differenti. L'IPCC è stato criticato per le sue metodologie nel formulare sia previsioni sulle tendenze in atto sia analisi delle temperature globali nel passato basandosi su dati limitati o di origine biologica e suscettibili di diverse interpretazioni. La controversia della "mazza da hockey" aveva per oggetto ad esempio un grafico semplificato contenuto nella relazione di valutazione dell'IPCC del 2001, il quale suggeriva che le temperature globali fossero restatesi stabili fra il 1000 e il 1900 per poi aumentare rapidamente<sup>12</sup>. Una serie di scienziati (soprattutto climatologi specializzati nello studio delle formazioni di nubi, il principale fattore

---

<sup>10</sup> Il Comitato intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) è stato istituito nel 1988 da due agenzie delle Nazioni Unite, l'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM) e il programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP), per valutare i rischi del cambiamento climatico.

<sup>11</sup> IV relazione di valutazione dell'IPCC: il cambiamento climatico nel 2007

<sup>12</sup> Questo diagramma è detto anche "ricostruzione MBH98", ed è stato elaborato da Mann, Bradley e Hughes.

determinante delle evoluzioni meteorologiche) ora rimettono apertamente in discussione le tesi dell'IPCC su cui si basano le attuali politiche e idee generalmente accettate sul riscaldamento globale: essi non contestano il fatto che le temperature possano essere aumentate negli ultimi 20-25 anni, ma mettono in dubbio le deduzioni di lungo periodo formulate in base alle osservazioni del passato. Si stanno così costruendo nuovi modelli climatici che attribuiscono molta meno responsabilità alle emissioni di CO<sub>2</sub> e alle attività umane nelle spiegazioni che danno alle recenti tendenze al riscaldamento, dando maggiore importanza, ad esempio, al possibile ruolo svolto da fenomeni naturali quali il ciclo dell'attività solare.

La difficoltà nel formulare politiche pubbliche risiede nel fatto che, una volta trascorso il tempo che occorre per poter dare una risposta definitiva a questi interrogativi, può essere già troppo tardi per prendere i necessari provvedimenti per rimediare. Ciononostante, la tesi secondo cui l'attività umana sarebbe la causa principale del cambiamento climatico è ora largamente accettata e l'opinione pubblica chiede sempre più di agire immediatamente. I governi devono valutare la necessità o meno di cambiamenti radicali di politica pubblica sulla base di un calcolo delle probabilità e di un esame dei possibili rischi. È evidente che, se in ultima analisi si dimostrasse che i cambiamenti climatici non sono di origine umana, queste iniziative politiche potrebbero nel peggiore dei casi ridurre il PIL mondiale ed eventualmente anche ostacolare l'innovazione tecnologica per reagire a questi fenomeni; se d'altra parte essi sono veramente di origine umana, non agire avrebbe conseguenze catastrofiche.

## **L'energia**

Al giorno d'oggi, gli Stati membri dell'UE consumano il 45% di energia in meno di quanto facessero nel 1973 per produrre lo stesso ammontare di ricchezza economica; tuttavia, la domanda di energia in termini assoluti continua a crescere, con un consumo di energia primaria da parte dell'UE a 25 membri aumentato del 41% dal 1971 al 2003. Il consumo globale di energia fossile è previsto crescere del 60% nei prossimi vent'anni: due terzi di questo incremento provverranno da paesi asiatici, specialmente Cina e India. Il petrolio resterà la fonte energetica più richiesta, mentre il consumo di gas naturale dovrebbe aumentare dell'87% da qui al 2030; pertanto, l'Europa si troverà ad affrontare una maggiore competizione per aggiudicarsi risorse limitate, essendo già adesso il maggiore importatore di petrolio e gas.

I mezzi di comunicazione amano focalizzarsi sul pericolo dell'esaurimento delle riserve di combustibili fossili prima della fine di questo secolo; ad esempio, si stima che le rimanenti riserve di gas naturale bastino per appena 60 anni. Simili predizioni sono sempre irrealistiche e inaffidabili (si ricordino le previsioni sulla "crescita zero" degli anni Settanta): la maggior parte di esse sottovaluta il ruolo dei prezzi relativi e dell'innovazione indotta nel garantire un durevole e adeguato flusso di risorse. Esistono ad esempio notevoli riserve di carbone (tre volte maggiori di quelle di petrolio o gas in termini di quantità di energia), i quali potrebbero essere utilizzati per soddisfare i bisogni energetici, a un prezzo adeguato. Si può ragionevolmente prevedere che per molto tempo ancora dopo il 2025 non esisterà un reale problema delle risorse energetiche.

Questo non significa che non ci possano essere problemi per quanto riguarda l'immissione di adeguate forniture energetiche sul mercato e la necessità di evitare drastici aumenti dei prezzi: nel medio periodo esiste il pericolo che le infrastrutture necessarie per recuperare, trasportare e raffinare le riserve energetiche siano insufficienti a soddisfare la domanda; molti paesi produttori di petrolio sono gestiti da governi che tendono a massimizzare il reddito a breve termine piuttosto che ottimizzare gli indicatori economici a lungo termine; infine, alcuni importanti produttori di

petrolio, come il Venezuela, la Russia e l'Iraq, stanno (obiettivamente per motivi molto diversi) adottando politiche o affrontando problemi interni che li rendono poco attraenti o refrattari agli investimenti commerciali.

Secondo l'Agenzia internazionale dell'energia, l'investimento necessario su scala mondiale dovrebbe essere dell'ordine di 20.000 miliardi di dollari, e dovrà essere finanziato principalmente da investitori privati: il settore privato dovrà quindi assumersi la responsabilità di risolvere sia la questione della sicurezza energetica sia quella del cambiamento climatico, mentre i governi dovranno costruire il necessario sistema per indirizzare gli investimenti nella giusta direzione.

Inoltre un problema fondamentale per l'UE sarà rappresentato dalla crescente dipendenza dalle fonti energetiche extraeuropee: il suo tasso di dipendenza è sceso dal 62% nel 1975 al 48% attuale, ma si prevede che risalga al 70% entro il 2030.

Il problema deriva dal fatto che praticamente tutti i principali produttori petroliferi nonché le regioni di transito degli oleodotti da cui l'Europa dipende per le sue importazioni coincidono con aree caratterizzate da una notevole instabilità geopolitica, ragion per cui non può essere escluso il periodico verificarsi di una relativa penuria di offerta e di aumenti vertiginosi dei prezzi, dovuti a crisi politiche regionali, o alla mancanza di modernizzazione e manutenzione delle infrastrutture locali.

## **OPZIONI POLITICHE**

### **Il cambiamento climatico**

Vi sono pertanto due modi di rispondere alle sfide che si prospettano. Quello più radicale consiste nell'interrompere senz'altro il cambiamento climatico. Si tratta essenzialmente dell'atteggiamento adottato a Kyoto: verrebbero fissate quote massime di emissioni per le attività inquinanti in modo che il processo di concentrazione della CO<sub>2</sub> sia rallentato, fermato e infine invertito; sarebbero varate norme che inducano industrie e famiglie a adottare nuovi sistemi di produzione e consumo che permettano un uso maggiore di tecnologie a energia pulita; i governi interverrebbero nel mercato, attraverso la tassazione, per determinare i prezzi in modo da eliminare i combustibili fossili e incentivare lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili; la produzione di elettricità sarebbe intenzionalmente spostata da un modello basato sui combustibili fossili a modelli alternativi non basati sul carbonio, quali il nucleare o le cosiddette fonti energetiche rinnovabili.

Una politica alternativa e potenzialmente più efficace a lungo termine è rappresentata dalla scelta di una "strategia dell'adattamento" basata sul concetto che la soluzione alle sfide poste dal cambiamento climatico arriverà tramite il progresso tecnologico. Si rendono necessari ricerca e investimenti che aiutino a mettere a punto nuove tecnologie suscettibili di migliorare la maniera in cui noi in Occidente e i nostri vicini sul pianeta viviamo nel nostro ambiente e insieme a esso. In altre parole, una strategia più promettente risiede nel non indebolire le fonti di mercato della crescita economica e del successo tecnologico, e sfruttare invece al massimo la società basata sulle conoscenze che la globalizzazione sta facendo nascere.

Esiste in questo caso il pericolo che ogni progresso compiuto in un determinato paese o continente, potenzialmente a un elevato costo economico, sia comunque neutralizzato dalle attività degli altri attori che non adottano una simile strategia. La Cina, per esempio, progetta attualmente di costruire 500 nuove centrali elettriche a carbone<sup>13</sup>, che annullerebbero ogni progresso compiuto nell'Unione europea. In alcuni ambienti si teme che, nel caso in cui una simile politica non riesca a mantenere le sue promesse, un parossismo ideologico porti a vincoli regolamentari e di prezzo tali da distruggere gli stessi incentivi di mercato dai quali dipendono gli investimenti e il progresso tecnologico, e quindi la nostra capacità di garantire un elevato tenore di vita nonché una sempre maggiore efficienza e sostenibilità nel consumo di energia. Nonostante queste considerazioni, vi sono ancora argomenti a favore dell'opportunità di portarsi all'avanguardia a livello mondiale: infatti, sperimentando per prima nuove misure correttive l'Unione europea si pone in una posizione di forza per cambiare i termini del dibattito a livello mondiale e incoraggiare gli altri attori a seguire le sue orme.

Una politica basata sull'osservazione e l'adattamento costanti si renderà necessaria via via che i dati si faranno sempre più precisi e i modelli sempre migliori. La cooperazione internazionale è essenziale per coordinare gli approcci a livello globale e condividere le informazioni sulle tendenze emergenti.

## **L'energia**

Nel medio periodo, la sola tecnologia energetica di cui è dimostrato l'impatto significativo sull'approvvigionamento energetico è rappresentata dalle centrali nucleari. Soluzioni alternative quali le centrali eoliche o i biocarburanti sono in grado di apportare unicamente un modesto contributo all'aumento dell'offerta di energia e possono solo costituire utili integrazioni a livello locale. I divieti alla costruzione di centrali nucleari dovrebbero pertanto essere abrogati e in questo ambito la sfida fondamentale è costituita dall'esigenza di ricostituire un consenso popolare attorno all'energia nucleare. Nel lungo periodo, la soluzione potrebbe risiedere nella tecnologia basata sull'idrogeno (celle a combustibile) che renderebbe possibile la transizione a un sistema energetico pienamente rinnovabile basato sulla capacità di quasi ciascun individuo di provvedere ai propri bisogni energetici e condividere la propria produzione di elettricità con molte altre persone. La tecnologia basata sull'idrogeno è potenzialmente in grado di far finire la dipendenza mondiale dalle importazioni di petrolio, diminuire drasticamente le emissioni di anidride carbonica e moderare gli effetti del riscaldamento globale; la prima grande regione industriale a sfruttare appieno questo potenziale farà da battistrada per lo sviluppo economico di tutto il resto del secolo. Tuttavia, nonostante importanti progressi recenti, questa tecnologia è ancora lontana dall'essere disponibile a prezzi economici.

La concezione dominante condivisa da molti esperti, professionisti e responsabili delle decisioni politiche ritiene che i meccanismi di mercato lasciati a se stessi agirebbero troppo lentamente per risolvere i potenziali problemi energetici dell'Europa e assicurare una transizione morbida verso la futura era del dopo-petrolio. Benché le forze di mercato spingano continuamente nella direzione giusta, si ritiene generalmente che, data l'urgenza, i mercati non possano compiere l'impresa da soli e i governi dovrebbero intervenire in modo da indirizzare i processi e creare forti incentivi agli investimenti per le industrie. Ad esempio, l'aumento della pressione fiscale relativamente alle prassi e alle attività deleterie per l'ambiente dovrebbe formare oggetto di grande considerazione, e i ricavi così generati dovrebbero essere destinati ai sussidi per agevolare l'adozione di energie rinnovabili ("spostamento della pressione

---

<sup>13</sup> Susan Watts, *BBC Newsnight Science Editor*, 2005. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/4330469.stm>

fiscale”). L’Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero fornire cospicui crediti d’imposta e incentivi all’industria, alla piccola impresa, agli enti locali e alle regioni, nonché ai proprietari di case e ai consumatori, per promuovere sia la ricerca e lo sviluppo sia la pronta adozione di energie rinnovabili e di tecnologie connesse all’idrogeno e alle celle a combustibile.

Un simile approccio comporta però il pericolo che il diretto coinvolgimento dell’autorità governativa finisca per sospingere le scelte europee in materia di energia in vicoli ciechi tecnologici (come successo ad esempio in Francia con il famoso caso Minitel). La storia è piena di esempi che mostrano come le regole e i sussidi per le industrie governative in realtà rallentino quel processo di adattamento e innovazione che dovrebbero accelerare. L’europeizzazione della politica industriale non aumenterebbe necessariamente le sue possibilità di successo.

Nel complesso, guardando al 2025, ci sono buone ragioni per essere ottimisti. La straordinaria ascesa della società digitale ci mette in grado di immaginare future possibilità che fino a poco tempo fa nessuno avrebbe potuto anche solo immaginare. Ad esempio, assieme alla rivoluzione dell’idrogeno e delle celle a combustibile, la società digitale rende ora tecnicamente possibile la graduale comparsa di un paradigma energetico radicalmente e completamente nuovo basato in gran parte su una rete complessa di produzione decentralizzata e su reti di mutuo scambio di energia pulita, che funzionerà secondo processi non dissimili da quelli che, nel mondo delle telecomunicazioni, hanno dato vita a Internet.

La vera grande sfida per l’UE nel corso dei prossimi due decenni, comunque, sarà quella di promuovere un modello basato sullo spirito competitivo e su un contesto di liberalizzazione, oltre a migliorare le capacità e la formazione in modo da offrire agli europei le più elevate possibilità di essere fra i primi ad approfittare pienamente di queste nuove opportunità tecnologiche.

In ogni caso, e quali che siano le scelte finali compiute, anche nel caso in cui le previsioni più pessimistiche riguardo al cambiamento climatico si dimostrassero infondate, le attuali condizioni del nostro ambiente e le nostre preoccupazioni in materia di energia eserciteranno una notevole influenza su come apparirà il mondo nel 2025, ed è probabile che la società nel 2025 sarà basata su una forte etica ambientalista che darà il giusto peso alle considerazioni derivate dall’eco-disciplina e dallo sviluppo sostenibile.

## IV. IMPLICAZIONI PER L'UNIONE EUROPEA

### *La governance europea: valori, identità e frontiere*

#### ANALISI

Alla luce dei precedenti capitoli riguardanti le sfide che si profilano all'orizzonte, si rimane colpiti dalla constatazione di quanto rapidamente il mondo si stia aprendo a una totalmente nuova era di progressi. L'Unione europea non ha bisogno solo della capacità di agire: infatti, se l'Unione non è in grado di funzionare efficacemente, non ha molta importanza se essa adotti o meno politiche appropriate. Il *governance* dell'Unione è pertanto necessariamente di cruciale importanza e non si pone solo il problema della natura autentica dei valori e dell'identità europei, ma anche quello delle frontiere dell'Unione. Acquistano pertanto rilevanza le seguenti tematiche:

- il fondamento dei valori e di un'identità condivisi a livello europeo;
- l'ingranaggio istituzionale dell'Unione;
- la necessità di un'amministrazione efficiente e responsabile del suo operato;
- i limiti delle frontiere dell'Unione.

#### **Il fondamento dei valori e di un'identità condivisi a livello europeo**

La *governance* europea si basa sulla necessità della condivisione dei valori e della visione dell'Europa e del suo posto nel mondo: nessuna opera di ingegneria istituzionale o miglioria amministrativa sarebbe in grado di compensare un disaccordo sui principi fondamentali. Questo patrimonio culturale forgia l'apprezzamento comune a tutta Europa e a tutti i popoli europei del valore della dignità umana, della libertà, del pluralismo, del rispetto per i diritti umani, dello Stato di diritto, della giustizia, della tolleranza, della tutela delle minoranze e del ruolo dei governi. Come fa presente la dichiarazione di Roma del PPE,

«il nostro spirito universale, le radici giudaico – cristiane europee, così come la storia classica e umanistica dell'Europa e i risultati del periodo illuminista, sono il fondamento del nostro pensiero politico».<sup>14</sup>

La discussione sull'identità e sui valori europei non rappresenta un dibattito chiuso e statico ma un dovere continuo, un processo dinamico e aperto, in cui i membri della nostra società europea concordano su una percezione comune di se stessi e degli altri. Mettendo in comune la cultura e acquisendo una conoscenza approfondita di come gli altri concepiscano il mondo possiamo demolire i nostri pregiudizi, aprire le nostre menti e sviluppare sinergie per un'ulteriore cooperazione.

**I valori:** il nostro sistema europeo di valori si basa su quattro radici fondamentali:

- il sistema politico dell'antica Grecia ha introdotto il concetto di democrazia diretta. Nell'era della globalizzazione, la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'Unione è di vitale importanza. Similmente, la libertà di parola e il pluralismo forniscono un importante contributo alla stabilità politica;
- il nostro sistema giuridico è profondamente influenzato dal patrimonio culturale romano. Ad esempio, la certezza del giudizio, l'uguaglianza di fronte alla legge e il diritto di proprietà restano condizioni indispensabili per lo sviluppo di sistemi economici prosperi;
- l'eredità dei valori cristiani è più importante che mai. La carità, la tolleranza, la libertà individuale, il rispetto per la dignità umana e la solidarietà sono garanzie di stabilità politica;
- infine, l'illuminismo rappresenta l'ultimo pilastro, da cui il laicismo emerge come l'eredità più duratura. La libertà di religione, in ambito sia locale sia internazionale, rappresenta una condizione fondamentale per la coesistenza pacifica delle persone.

Anche se non abbiamo il diritto di pretendere che i nostri valori siano riconosciuti nel mondo intero, dovremmo renderci conto che essi sono condivisi da altri soggetti del mondo occidentale. In particolare, gli USA hanno svolto un ruolo centrale non solo rendendo possibile la sconfitta del comunismo e l'unificazione dell'Europa ma anche contribuendo a edificare una comunità culturale basata sui valori.

**L'identità:** Un'identità europea può essere definita, in senso lato, come esistente in termini culturali, storici, religiosi, politici e geografici, mentre, al tempo stesso, l'UE (e i suoi predecessori) ha costruito un'"Europa" più specifica, dotata delle sue istituzioni, dei suoi argomenti, delle sue norme e delle sue regole. Un aspetto cardine dell'Europa culturale è rappresentato dallo Stato nazionale: per i cittadini, la nazione è molto più presente nella loro vita, influenza le loro attività in maniera più ampia, e pertanto genera un'identità più marcata. Basandosi su questi Stati nazionali, è necessario un alto livello di coesione interna nei membri dell'Unione se si vuole che quest'ultima funzioni efficacemente.

### **L'ingranaggio istituzionale**

Il vertice di Berlino ha segnato un importante passo avanti per l'Unione. Lo stallo creato dalla sconfitta nei due referendum in Francia e nei Paesi Bassi è infine terminato. Se aver parlato di crisi può essere stata un'esagerazione (una caratteristica fondamentale dell'Unione è la sua capacità di continuare a andare avanti anche in circostanze difficili) indubbiamente serviva una riforma dopo le due fasi dell'allargamento maggiore della storia dell'Unione, che ha portato quasi al raddoppio dei suoi membri. I miglioramenti nel senso di una maggiore democratizzazione delle istituzioni dell'UE, riguardando sia il processo normative sia la responsabilità di bilancio; erano attesi da tempo; il

---

<sup>14</sup> «Per una Europa dei cittadini: priorità per un futuro migliore» ("manifesto di Roma"), dichiarazione approvata dal congresso del PPE a Roma, 30-31 marzo 2006. [http://www.epp.eu/dbimages/pdf/encondoc310306final\\_copy\\_1\\_copy\\_1.pdf](http://www.epp.eu/dbimages/pdf/encondoc310306final_copy_1_copy_1.pdf)

Consiglio aveva bisogno di un processo decisionale più snello che corrispondesse alle necessità di un'Unione più vasta; d'altra parte, l'Unione doveva adattarsi alle nuove condizioni per rendere alla sua portata le proprie ambizioni di avere una significativa voce in capitolo a livello mondiale, e questo è stato possibile a Berlino con un pacchetto di modifiche ridimensionato e concentrato sulle riforme più essenziali contenute nel trattato costituzionale.

### **La necessità di un'amministrazione efficiente**

In tema di governabilità dell'Europa, si presta particolare attenzione soprattutto all'architettura costituzionale dell'Unione ma mentre questo aspetto "macroscopico" è certamente di centrale importanza vi sono altre questioni "microscopiche" che non dovrebbero essere trascurate. Lo smantellamento dell'amministrazione Santer ha sollevato seri dubbi sull'altezza della Commissione al suo compito di guardiano dei trattati. Un ambizioso processo di riforme è stato avviato in seguito agli studi effettuati dal Parlamento europeo e dalla commissione di saggi (1999), mentre entrambe le amministrazioni delle successive Commissioni hanno cercato di avanzare sulla strada delle modifiche necessarie.

Uno dei maggiori pericoli per l'Unione europea è rappresentato dalla costante tentazione per gli Stati membri di delegare nuovi compiti alle istituzioni comunitarie senza necessariamente fornire loro le risorse per svolgerli efficacemente, il che può condurre ad aspettative disilluse, delusioni e risentimenti.

### **I limiti delle frontiere dell'Unione**

Le frontiere creano una sensazione di appartenenza e di identità, marcando il territorio e offrendo protezione. Nessuna società e nessuna economia è possibile senza frontiere: esse costituiscono una parte essenziale del processo politico. Nel caso dell'Europa, le frontiere sono mutate nel corso dei secoli: non esiste una chiara definizione di dove cominci e dove finisca l'Europa e, se i suoi confini sono definiti abbastanza chiaramente verso Nord e verso Ovest, non esiste un vero consenso sui confini orientali. Secondo lo studioso tedesco Hartwig Hummel, le frontiere europee non sono linee fissate in maniera definitiva, ma sono diventati concetti storici, che possono cambiare ed evolvere.

Nel caso dell'Unione europea e della definizione da questa data dei confini europei, gli Stati membri hanno un interesse comune che si identifica nei valori europei condivisi basati su storia e tradizioni comuni, i quali creano un sentimento di comune appartenenza; non si può agire insieme se non esiste una comprensione reciproca di valori comuni. Pertanto, è possibile che il potere di una visione condivisa possa effettivamente determinare dove l'Europa cominci e dove finisca in termini geografici: certamente, questo è quanto succede per l'Unione europea.

Le tesi finora illustrate mostrano come gli argomenti all'ordine del giorno per l'UE stiano rapidamente cambiando dalla costruzione delle istituzioni al loro impiego per gestire le sfide globali. Si potrebbe dire che l'Europa ha perso tempo nel cosiddetto processo costituzionale degli ultimi cinque anni, senza prestare sufficiente attenzione alla necessità di adattarsi rapidamente a un mondo caratterizzato da un'accesa competizione economica, da pericoli di cruciale importanza strategica e da radicali mutamenti tecnologici e culturali

Perseguendo questi obiettivi, sembrerebbe certamente che sia molto vicino il momento in cui dovrebbero essere fissati i confini dell'Unione, in modo da permettere ai cittadini dell'UE di avvertire un vero senso di identità comune. Questo permetterebbe anche di concentrarsi sugli sforzi per affrontare le sfide all'orizzonte, senza la continua distrazione dell'allargamento dell'Unione e il conseguente potenziale indebolimento della sua capacità di essere un valido interlocutore su scala globale. Tale definizione delle frontiere dell'UE non significherebbe la fine del processo di allargamento, ma attribuirebbe all'UE la responsabilità di tutelare in primo luogo i propri interessi (la sua capacità d'integrazione) anziché permettere di aderire a ogni Stato che lo desideri.

## **OPZIONI POLITICHE**

### **Mutamento degli atteggiamenti nei confronti dei governi**

Per rispondere a queste sfide l'Unione europea dovrà reagire alla maniera in cui gli atteggiamenti nei confronti delle autorità governative di ogni tipo stanno cambiando.

- Le istituzioni politiche patiscono le conseguenze di una crescente mancanza di rispetto per le autorità. In virtù di un consenso diffuso sulle direttive di politica generale, i risultati delle elezioni sembrano avere perso di significato e forse in conseguenza di questo le consultazioni elettorali, con rarissime eccezioni, registrano un'affluenza alle urne sempre più bassa.
- In a globalised world based on the digital economy, the main unit of importance will be that of the individual. This being so, the bureaucratic ethos of the EU and its member states will need to adapt in order to update European governance. L'opinione pubblica desidera utilizzare le nuove tecnologie per responsabilizzare i dirigenti politici, discutere le idee, e propagandare cambiamenti di politica: i blog sono sempre più usati per diffondere le idee e fare nuovi adepti; le manifestazioni sono organizzate con breve preavviso tramite posta elettronica e messaggi di testo; gruppi di pressione "virtuali" si stanno sostituendo alle associazioni tradizionali nella funzione di principali strumenti di azione politica.
- L'identificazione con gli Stati-nazione europei per la maggioranza dell'opinione pubblica rimane forte e la fedeltà dei loro cittadini probabilmente continuerà a essere imperniata su di essi, i quali saranno d'altra parte necessari al buon governo. Tuttavia, l'idea che il potere politico possa essere suddiviso fra diversi livelli di governo ove necessario (ad esempio, il livello comunitario per determinate politiche, quello degli enti regionali e locali per altre) o addirittura rimosso senz'altro dalla sfera di azione del governo e lasciato alle società private, siano esse a scopo di lucro o a scopo umanitario, o agli individui. In conseguenza di questo, l'autorità governativa in tutti i suoi aspetti si trova ormai ad agire nell'ambito di un mercato concorrenziale per quanto riguarda influenza e potere.

### **Il processo di allargamento**

L'allargamento futuro dell'UE rappresenta un'enorme sfida per la sua governabilità. Esso comporta conseguenze notevoli per i quattro aspetti sopra enucleati in un'Unione che funzioni bene, e non dovrebbe essere preso alla leggera. L'Unione europea dovrebbe guardarsi dalla tentazione di strafare, costruendo un'Europa talmente vasta da

diventare incapace di mantenere le sue promesse: l'operato dell'UE non dovrebbe per nessuna ragione essere sacrificato sull'altare dell'allargamento.

Un allargamento ben gestito potrebbe ancora estendere l'ambito di applicazione dello Stato di diritto europeo e dei diritti umani, rafforzando il carattere democratico dei nuovi membri; potrebbe espandere il mercato unico, il più grande al mondo, contribuendo a una maggiore stabilità e prosperità economiche; potrebbe accrescere l'importanza dell'Europa nel mondo. Tuttavia, se esso sarà realizzato frettolosamente, mal preparato e avviato senza un accordo comune sui valori condivisi o sugli obiettivi futuri, costituirà un handicap irreversibile per l'Unione. Un'analisi critica dell'opportunità di ciascuna candidatura deve comprendere un'attenta considerazione della capacità d'integrazione dell'Unione in quel momento e relativamente a quella candidatura.

Pur riconoscendo il diritto delle nazioni europee, a norma dei trattati, di chiedere di aderire all'UE, una chiara definizione delle sue frontiere deve essere stabilita in modo che l'Unione possa rispondere alle sfide che le si presentano in questo momento, vale a dire mantenere la coesione interna e integrare i Balcani occidentali. Una volta raggiunto un consenso su questo punto, è consigliabile che si lasci passare un congruo periodo, magari quindici anni, prima di concludere ulteriori negoziati per l'allargamento. Una politica coerente e specificamente concentrata sui paesi limitrofi dell'Unione dovrà necessariamente essere elaborata per mantenere con tutti i paesi interessati relazioni impregnate sulla cooperazione, sulla reciproca prosperità e sulla stabilità.

### **L'ingranaggio istituzionale**

Sono state apportate modifiche importanti alla struttura dell'Unione negli ultimi 20 anni: si parla di non meno di quattro trattati di grande rilevanza, più un quinto che deve essere ultimato e quindi ratificato dai 27 Stati membri nel corso dei prossimi 12 mesi; nessuno avrebbe potuto prevedere questi eventi o il loro risultato.

Tuttavia, da parte dei cittadini comunitari, un momento di pausa dei cambiamenti istituzionali sarebbe salutato con favore, per permettere loro di comprendere non solo per che cosa esattamente l'UE sia competente, ma anche che cosa essa stia facendo per affrontare le sfide globali all'orizzonte. Pertanto, qualsiasi futura modifica apportata all'ingranaggio istituzionale dell'Unione dovrebbe essere fatta solo se permetta di migliorare l'efficienza e la trasparenza per svolgere i compiti ad essa attribuiti.

Misure volte ad aiutare l'Unione a diventare un attore più efficace sulla scena mondiale e usare una forma più flessibile di "cooperazione migliorata" potrebbero contribuire alla fattibilità e all'accettabilità delle nuove politiche elaborate. Una cooperazione migliorata dove vi siano volontà e capacità potrebbe permettere alle nazioni di cercare di collaborare per quelle funzioni che effettivamente lo richiedono, anziché essere obbligate a collaborare in riferimento a funzioni dove vogliono agire indipendentemente.

### **Un'amministrazione efficiente**

Le politiche dell'Unione devono porre maggiormente l'accento su un'amministrazione competente ed efficiente. Se la negoziazione di nuovi trattati o l'ammissione di nuovi paesi (come Bulgaria e Romania) rappresentano un'utile cortina fumogena per sviare l'attenzione dai problemi di tutti i giorni, i cittadini comunitari vogliono avere la

sensazione che i loro soldi siano ben spesi e vogliono essere coinvolti nelle discussioni e nelle decisioni promosse dall'Unione.

Dovrebbero essere compiuti sforzi significativi per usare nuove tecnologie, e in particolare Internet, per agevolare la partecipazione degli europei alle attività dell'UE, in termini sia di elaborazione delle politiche sia di processo decisionale. Le sfide all'orizzonte renderanno possibile affrontare le problematiche maggiori coinvolgendo tutti quelli che vogliono essere ascoltati.

## **Il mondo multipolare: un ruolo cruciale per il partenariato transatlantico**

### **ANALISI**

Abbiamo finora analizzato le sfide a carattere globale che si profilano all'orizzonte e osservato nel dettaglio quattro grandi aree importanti per i prossimi vent'anni. Nuove politiche dovranno essere concepite e attori diversi dovranno essere integrati nel sistema-mondo mentre questo diventa sempre più di natura multipolare; fra le regioni di costante importanza geografica saranno sicuramente incluse Cina, Russia, India, il Medio Oriente e l'Africa. Se è vero che le sfide in ambito politico analizzate sono di per sé a lungo termine e richiederanno un'intensa cooperazione europea, è del pari sicuro che queste sfide saranno meglio gestite da un punto di vista occidentale, se il partenariato transatlantico sarà sviluppato fino a questo punto. Qual è la situazione attuale delle relazioni in questo ambito e quale può essere la loro rilevanza per il 2025?

L'acuto disaccordo fra gli Stati Uniti e alcuni dei loro alleati europei riguardo alla guerra in Iraq ha fatto precipitare le relazioni transatlantiche a livelli mai così bassi. La fine della guerra fredda e il crollo dell'Unione Sovietica, secondo quanto ritenuto in base a una credenza diffusa, ha messo in luce nette differenze nei valori e negli interessi fra le due sponde dell'Atlantico che in precedenza erano state tenute nascoste dalla necessità prioritaria di contenere un nemico comune. Le relazioni transatlantiche si stavano evolvendo verso una separazione graduale ma inevitabile, se non addirittura verso un divorzio. Cresceva la paura che l'Europa imboccasse la strada della "caccia al teatro più favorevole", tralasciando le sue relazioni d'importanza centrale con gli Stati Uniti per darsi a una politica basata sulla scelta di volta in volta delle opportunità migliori e inaugurando una fase di competizione e di contrapposizione bilaterale.

Verso il 2005, tuttavia, nelle relazioni transatlantiche è riapparsa una certa dose di civiltà e umiltà. Le classi dirigenti sulle due sponde dell'Atlantico si sono sforzate di lasciarsi alle spalle i momenti più travagliati del loro rapporto reciproco, che avrebbero potuto diventare fonte di divisione, e in parte dietro questo riavvicinamento c'è stato anche l'attaccamento alle relazioni transatlantiche. Nonostante alcune innegabili divergenze, i partner transatlantici condividono ancora più valori e interessi centrali di quanto avvenga fra qualsiasi altre due regioni del globo. Tenendo conto dei numerosi legami e affinità culturali, gli Stati Uniti e l'Europa restano sempre il partner naturale l'uno dell'altro.

Tuttavia, ancora più importante di queste affinità è stato il riconoscimento di entrambe le parti che l'Europa e gli Stati Uniti si trovano ad affrontare sfide analoghe in un ambiente globale in rapida evoluzione e hanno significativi interessi comuni nel vincere queste sfide. Contrariamente all'immagine popolare che vede i loro interessi come divergenti, le priorità politiche generali sulle due sponde dell'Atlantico appaiono convergere: i responsabili politici, i ceti intellettuali e le opinioni pubbliche delle due parti si trovano sempre più d'accordo sulle sfide strategiche che attendono le loro nazioni nel XXI secolo.

Gli europei e gli statunitensi, ad esempio, continuano entrambi a godere dei benefici e a cogliere le opportunità offerte dal processo di globalizzazione, ma avvertono lo stesso disagio nei confronti di alcuni "lati oscuri" di questo processo e condividono le stesse preoccupazioni in merito alle conseguenze economiche e sociali dei mutamenti in

corso sull'economia mondiale. Le sfide concorrenziali poste da Cina e India, ad esempio, e le questioni ad esse collegate in materia di occupazione, delocalizzazione e necessità di una riforma dei sistemi assistenziali hanno costituito un tema centrale sia delle elezioni del 2006 per il Congresso statunitense sia delle precedenti elezioni presidenziali francesi dello stesso anno.

I responsabili politici di entrambe le parti sono pertanto fortemente consapevoli della necessità di gestire meglio il processo di globalizzazione e le sue ramificazioni. Gli Stati Uniti e l'Unione europea condividono un interesse immediato nella cooptazione di potenze economiche emergenti come India e Cina per integrarle nel quadro delle regole che governano l'economia mondiale, concordando anche sul fatto che sia interesse di entrambi promuovere il riconoscimento e il rispetto di regole, norme e parametri, da parte dei paesi emergenti, siano esse nel campo dell'accesso ai mercati, dei diritti di proprietà intellettuale o della sicurezza dei prodotti.

Un settore spesso citato come sede di divergenze in ambito transatlantico è rappresentato dalle sfide alla sicurezza mondiale. Tuttavia, mentre sussistono indubbiamente opinioni differenti in materia di priorità e impostazioni (in riferimento ad esempio alla legittimità e all'utilità dell'uso della forza), entrambe le parti si trovano d'accordo sui punti all'ordine del giorno per quanto riguarda la sicurezza: la necessità di arrestare la proliferazione di armi di distruzione di massa, quella di condurre più efficacemente la lotta al terrorismo internazionale, e quella di offrire assistenza a una serie di Stati deboli o in via di disgregazione in tutto il pianeta.

Già prima dell'ampiamente discussa relazione del Comitato intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) le opinioni pubbliche sulle due sponde dell'Atlantico condividono la stessa preoccupazione per le conseguenze del cambiamento climatico, cui è correlato un sempre maggiore timore della crescente competizione a livello mondiale per aggiudicarsi le risorse energetiche e dell'importanza strategica delle fonti energetiche stabili e sicure.

L'elenco delle sfide percepite come tali attraverso l'Atlantico è lunga e comprende anche i comuni interessi a gestire la crescente instabilità del Medio Oriente e far progredire il processo di pace fra palestinesi e israeliani, a portare verso nuove tappe il processo di sviluppo globale e a uscire dall'attuale stallo conosciuto dai negoziati per la liberalizzazione dei mercati, e a promuovere i valori democratici e il buon governo.

Quando si discutono gli ambiti in cui rafforzare la cooperazione transatlantica, un aspetto delle relazioni transatlantiche viene spesso trascurato: gli Stati Uniti e l'Europa stanno vivendo una fase di integrazione economica senza precedenti a partire dai primi anni Novanta, che ha veramente creato un'economia transatlantica. Nonostante il grande clamore mediatico sull'ascesa di Cina e India, gli Stati Uniti e l'Unione europea oggi restano l'uno la principale fonte e la principale destinazione degli investimenti diretti esteri dell'altro. Le relazioni economiche USA – UE rappresentano ogni anno un ammontare di tremila miliardi di dollari e le due economie sono legate fra loro da investimenti esteri e operazioni di consociate estere (le forme più profonde d'integrazione economica) piuttosto che dal commercio bilaterale (una forma superficiale d'integrazione): in effetti, il commercio transfrontaliero rappresenta solo il 20% del commercio transatlantico.

I flussi di investimenti reciproci restano notevolmente più alti rispetto agli investimenti degli USA o dell'UE in Cina, India o altrove, e lo stesso vale per i fatturati e i profitti delle società statunitensi o europee provenienti da

operazioni effettuate sull'altra sponda dell'Atlantico, mentre l'economia transatlantica genera 14 milioni di posti di lavoro su entrambe le sponde.

In conseguenza dell'elevato grado d'integrazione economica transatlantica, la politica e le decisioni normative su una sponda dell'Atlantico hanno sempre maggiore influenza per le transazioni e per i consumatori sull'altra. Mentre però un'economia transatlantica esiste già in campo finanziario, i dirigenti politici non si sono ancora adeguati; tuttavia, un quadro per il rafforzamento della politica comune UE-USA e della cooperazione normativa è in fieri.

Come sostenuto da Joseph Quinlan, i mercati transatlantici stanno guidando il processo di globalizzazione e in conseguenza del livello d'integrazione economica transatlantica, gli Stati Uniti e l'Europa, quasi nel vero senso della parola, semplicemente non possono permettersi una spaccatura transatlantica: il benessere economico e la sicurezza di ciascuno dei due sono sempre più collegati a quelli dell'altro, e nessuno di loro può pertanto considerare l'economia transatlantica come un dato acquisito. In effetti, USA e UE hanno un interesse comune nel far progredire l'integrazione economica transatlantica, come strumento non solo di sostegno alla crescita economica e al benessere nella loro area, ma anche di loro tutela rispetto a maggiori squilibri commerciali nei confronti delle potenze economiche emergenti e all'instabilità nell'economia globale che accompagnerà l'ascesa di queste ultime.

Per mantenere il primato dell'economia transatlantica e permetterle di sviluppare tutto il suo potenziale, si rendono necessari il rafforzamento della cooperazione transatlantica nelle scelte di politica economica e normativa nonché la rimozione delle restanti barriere non tariffarie al commercio e agli investimenti, completando il mercato transatlantico. Il quadro per la promozione dell'integrazione economica transatlantica, approvato in occasione del vertice USA-UE del 2007, rappresenta un importante passo avanti in tale direzione; tuttavia, per il successo a lungo termine di questa iniziativa, serviranno anche una solida classe dirigente politica e una supervisione capace al più alto livello.

Dati i loro valori comuni e interessi condivisi, i loro legami politici ed economici, e la loro lunga esperienza di cooperazione con esito positivo, i paesi dell'Unione europea e gli Stati Uniti rimangono l'uno il partner naturale, e indispensabile, dell'altro, a fronte delle sfide globali che essi si trovano a affrontare insieme. Né gli Stati Uniti né l'Unione europea possono sperare di avere successo agendo separatamente, e neppure le loro relazioni con soggetti terzi possiedono la profondità propria del partenariato transatlantico, sì da avere le stesse prospettive di successo.

I due partner transatlantici sono in una posizione favorevole per affrontare insieme le sfide che li attendono. Per il futuro che è possibile prevedere, gli Stati Uniti resteranno l'unica superpotenza al mondo dotata di un notevole potere politico, economico e militare, nonché di un raggio di azione globale, mentre l'Unione europea rappresenta già oggi la maggiore economia integrata del mondo. Insieme, l'UE e gli USA rappresentano più del 40% del PIL mondiale e detengono tuttora posizioni di preminenza e un'influenza notevole in seno a organizzazioni internazionali quali Nazioni Unite, Organizzazione mondiale del commercio, Fondo monetario internazionale e Banca mondiale; quando questi due attori si mettono d'accordo su norme e regole, spesso creano una nuova "regola aurea". Le due regioni costituiscono i maggiori donatori al mondo per quanto riguarda l'assistenza allo sviluppo ed esercitano un'importante autorità politica in tutto il globo.

Su questo sfondo, l'ambito per il rafforzamento della cooperazione transatlantica, che risponde all'interesse di entrambe le parti, è vasto. La capacità di rispondere efficacemente alle sfide sopra illustrate dipenderà dallo sviluppo della cooperazione UE-USA e, invero, della classe dirigente delle due parti; esistono tuttavia da ambo i lati ostacoli notevoli che rendono la cooperazione più complicata.

Alcune delle principali sfide per un'approfondita cooperazione fra UE e USA sono direttamente collegate alle questioni discusse nel precedente capitolo. L'azione dell'Unione europea sarà più efficace se questa accrescerà i suoi sforzi per diventare un attore globale più capace, e quindi un partner globale per gli Stati Uniti, ma l'UE dovrà consolidare le sue strutture istituzionali, le sue procedure decisionali, le sue capacità e in particolare le sue competenze in politica estera, mentre gli Stati Uniti, d'altra parte, dovranno accettare di condividere una maggiore quota di autorità nell'ambito di un partenariato di soggetti paritetici. Cosa ancor più importante, esiste ancora una tendenza fra i responsabili politici negli Stati Uniti a vedere le relazioni transatlantiche attraverso il filtro riduttivo delle relazioni bilaterali e /o dell'alleanza della NATO, imperniata sulla sicurezza collettiva.

Entrambi questi aspetti rimandano a un deficit più strutturale nelle relazioni fra UE e USA. Da un lato, sono stati fatti scarsi progressi per normalizzare e ristrutturare le relazioni fra la NATO e l'Unione europea; dall'altro (e forse si tratta di un punto più importante, ove si considerino le diverse sfide con cui si devono misurare i partner transatlantici), l'UE e gli Stati Uniti mancano ancora di solide basi e di un'impalcatura di sostegno su cui costruire una cooperazione strutturata. La nuova agenda transatlantica del 1995 si è dimostrata insufficiente per stabilire una cooperazione effettiva, non da ultimo a causa di un'attuazione solo parziale delle sue disposizioni, e al giorno d'oggi è decisamente obsoleta. Esistono una grande quantità di negoziati ad hoc o su settori specifici, nonché altre sedi di scambio e collaborazione fra Stati Uniti e Unione europea. Una cooperazione efficace dipenderà da forme permanenti e bene strutturate di cooperazione che rendano possibile una supervisione politica ai livelli più elevati su ambedue le sponde.

Infine, determinati interessi e approcci divergenti fra gli Stati Uniti e l'Unione europea, che indubbiamente esistono, dovranno essere gestiti più efficacemente; alcuni di essi derivano dalla diversità delle culture politiche e delle posizioni geografiche. Ad esempio, mentre l'UE concepisce le sue relazioni con la Cina anzitutto in termini economici, gli Stati Uniti la vedono come una sfida in materia di politica e di sicurezza, a causa del suo ruolo a livello regionale e delle sue minacce al Giappone e a Taiwan. Altre divergenze, invece, vengono semplicemente esagerate da dibattiti altamente moralizzanti, siano essi sulla pena di morte o sugli OGM.

## **OPZIONI POLITICHE**

Mentre sono indubbiamente importanti anche altre relazioni bilaterali fra l'Unione europea e soggetti terzi, non tutte le relazioni bilaterali sono paritetiche e l'Unione deve ora assicurarsi che il suo partenariato con gli Stati Uniti si rifletta pienamente a tutti i livelli di attività. Lavorando insieme a stretto contatto, i due soggetti potranno poi approfondire le relazioni con altri importanti alleati come il Giappone o l'India per gestire le sfide all'orizzonte.

Per rendere efficace questo approccio fondamentale alle questioni globali nel XXI secolo, sono necessarie misure specifiche. Noi dobbiamo:

- riconoscere che si sta formando un mondo multipolare, nel quale l'importanza dei partner transatlantici che lavorino insieme per promuovere gli interessi e i valori occidentali è più forte che mai, non da ultimo per trovare un terreno comune per gestire le sfide globali;
- garantire che il legame NATO/UE/USA sia strutturato in maniera efficace (tramite un collegamento cogli alleati su scala mondiale) per affrontare le sfide globali;
- promuovere un'azione congiunta europeo-statunitense, laddove possibile, non da ultimo nelle sedi di discussione globali e regionali; elaborare un trattato di partenariato UE-USA per inquadrare azioni di questo tipo;
- porci come obiettivo il completamento del mercato transatlantico entro il 2015 per approfondire gli scambi bilaterali e incoraggiare la crescita economica globale;
- edificare una solida cooperazione in materia di energia e di ambiente tra i partner transatlantici per promuovere un'azione globale;
- stabilire come priorità per la cooperazione congiunta europeo-statunitense la questione degli Stati in disgregazione; lo sviluppo di una simile impostazione potrebbe innescare una profonda revisione delle operazioni di erogazione degli aiuti esterni dell'UE e dell'assistenza esterna degli USA, allo scopo di creare una risorsa più solida per poter proiettare la cooperazione e l'impegno europeo-statunitensi;
- formulare un progetto di strategia congiunta in materia di sicurezza, basato sui testi preesistenti (USA 2006/UE 2003), collegandolo alla revisione della concezione strategica della NATO;
- infine, riconoscere la necessità di promuovere una riforma significativa delle Nazioni Unite affinché rispecchi il diverso equilibrio globale degli interessi nel 2025.

## V: Conclusioni

Guardare al 2025 non permette una valutazione esatta di quali condizioni si verificheranno in quel momento, ma questo documento evidenzia chiaramente una serie di tendenze che non possono essere trascurate dai responsabili politici europei; coloro che sono competenti per elaborare i programmi dei partiti politici dovranno distinguere l'importanza di ciascuna tendenza e infine decidere quale azione debba essere intrapresa e quando. I punti principali del documento sono enucleati qui di seguito:

- C'è un significativo cambiamento di ritmo in atto nelle questioni che formano oggetto di discussione, e che stanno passando dal dibattito costituzionale alle prossime sfide globali; se da un lato la velocità del cambiamento è in fase di accelerazione, dall'altro si ha l'impressione che l'Europa non si adegui altrettanto rapidamente;
- Queste sfide all'orizzonte sono estremamente significative in ampiezza e profondità, oltre a essere per loro stessa natura di lungo periodo, e quindi non risolvibili con stratagemmi di breve periodo;
- Nell'ambiente globale in evoluzione, nessun singolo Stato è in grado di risolvere queste sfide da solo. L'UE deve svolgere un ruolo cruciale per aiutare e sviluppare la comprensione di ciò che queste sfide significheranno per i cittadini dell'UE, incoraggiando questi ultimi a guardare verso l'esterno con ottimismo e fiducia;
- In un mondo multipolare, l'Europa deve mantenere il contatto con tutti gli attori, ma legami transatlantici più stretti saranno cruciali per gestire queste sfide, in particolare in riferimento all'economia; all'energia e all'ambiente, nonché alle questioni in materia di sicurezza. Si renderà necessaria una nuova struttura di partenariato transatlantico;
- In un mondo globalizzato, basato sull'economia digitale, l'elemento più importante sarà costituito dall'individuo. In tal senso l'ethos burocratico dell'UE e dei suoi Stati membri dovranno adeguarsi al fine di rinnovare la *governance* europea. L'opinione pubblica desidera utilizzare le nuove tecnologie per responsabilizzare i dirigenti politici, discutere le idee e propagandare cambiamenti politici;
- Per quanto riguarda l'UE, essa dovrebbe concentrarsi di meno sull'estensione delle proprie frontiere verso est: in effetti, i confini dell'Unione dovrebbero essere ormai considerati come fissati e ci si dovrebbe concedere un cospicuo periodo di tempo per consolidare la coesione interna dell'Unione. Più tempo e maggior impegno devono semmai essere profusi per affrontare questioni urgenti che non possono attendere... in particolare nei seguenti settori politici:
  - La concorrenza su scala globale: il bisogno di una radicale rivoluzione basata sulle tecnologie dell'informazione all'interno dell'UE per quanto riguarda l'istruzione, l'innovazione e lo spirito imprenditoriale, con particolare riferimento alla competitività all'interno del sistema formativo;

- Demografia e immigrazione: ci saranno effetti profondamente radicati, tipici di una popolazione che invecchia, su tutti gli aspetti della vita europea (pensioni, trasporti, alloggi, ecc.); dovrà in particolare essere riconosciuto il bisogno di cambiare il mercato del lavoro per dare il giusto spazio al lavoro a orario ridotto e di introdurre maggiore selettività nelle politiche per l'immigrazione;
  - Terrorismo e sicurezza: dobbiamo garantire la sopravvivenza delle democrazie occidentali ed evidenziare la natura delle ideologie radicali, con particolare attenzione alla promozione dei legami interculturali ecc.; l'Unione deve continuare a considerare come prioritaria la promozione di democrazia e diritti umani in tutto il mondo;
  - Ambiente ed energia: dobbiamo reagire alla sfida del cambiamento climatico incoraggiando ricerca e investimenti per mettere a punto nuove tecnologie suscettibili di migliorare la maniera in cui noi in Occidente viviamo nel nostro ambiente e insieme a esso; bisogna urgentemente sviluppare tecnologie come quella basata sull'idrogeno (celle a combustibile) in modo da rendere minore la dipendenza europea dalle forniture provenienti dal Medio Oriente e dalla Russia. Occorre inoltre ricostituire un consenso popolare intorno all'energia nucleare;
- Si noti che queste sfide sono tutte correlate fra loro. L'innovazione è legata alla demografia e all'immigrazione; l'immigrazione è legata al terrorismo e alla sicurezza; la sicurezza è legata alle questioni ambientali e dell'energia;
  - Infine, se questo lavoro sarà stato utile per avvertire i responsabili politici dei pericoli che si profilano, dovrebbe venire regolarmente aggiornato, dato che la relazione fra le diverse questioni sicuramente cambierà con l'evolversi della situazione...eventualmente nel 2012?

***European Ideas Network (Rete europea delle idee)***  
PPE-DE, Parlamento europeo, Rue Wiertz, 1047 Bruxelles, Belgio

**[www.ein.eu](http://www.ein.eu)**